

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 141

Matti Mikkola

TYÖTTÖMYYS- TURVAN EHDOSTA

**Oikeustieteellinen tutkimus työttömyys-
korvauksen hakijan asemasta ja
oikeussuojasta**

With an English Summary

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 141

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 141

MATTI MIKKOLA

TYÖTTÖMYYS- TURVAN EHDOSTA

Oikeustieteellinen tutkimus työttömyys-
korvauksen hakijan asemasta ja
oikeussuojasta

THE CONDITIONS OF AN EMPLOYMENT SECURITY

A Juridical Treatise of the Position and
the Legal Protection of the Applicant
for Unemployment Benefit

SUMMARY

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

TYÖTTÖMYYS- TURVAN EHDOISTA

Oikeustieteellinen tutkimus työttömyys-
korvauksen hakijan asemasta ja
oikeussuojasta

KIRJOITTANUT

MATTI MIKKOLA

OIKEUSTIETEEN LSENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään
julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III
lauantaina joulukuun 8 päivänä 1978 kello 10.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

ISBN 951-855-017-4 (nidottu)
ISBN 951-855-018-2 (sidottu)
ISBN 978-951-855-608-7 (pdf)
Vammala 1979, Vammalan Kirjapaino Oy

Aidilleni
Senja Mikkolalle

ESIPUHE

Silmäillessäni ensi kertaa työttömyyskorvauksia koskevaa oikeustapausaineistoa syksyllä 1976, minun oli vaikea ymmärtää, mihin tehdyt ratkaisut perustuivat ja mihin niillä tosiasiallisesti pyrittiin. Nyt kun olen voinut tarkemmin perehtyä kyseisiin ratkaisuihin ja niiden taustaan, olen päässyt paremmin selville niiden kielestä ja sisällöstä. Silti en ole voinut edelleenkään vakuuttua siitä, että kaikki työttömyyskorvauksia koskevat päätökset olisivat olleet voimassa olevan lainsäädännön mukaisia taikka että päätöksillä olisi edistetty maamme tuotannon ja työvoiman kannalta järkeviä työvoimapolitiittisia tavoitteita. Tämän vuoksi tutkimukseni on saanut osittain arvostelevalle luonteen. Valmiiden vastausten antamisen sijasta olen pikemminkin esittänyt uusia kysymyksiä ja osoittanut epäkohtia, joita käytännön vinkamiehet, luottamushenkilöt ja poliittiset päättöksentekijät eivät aina ole tiedostaneet.

Käsillä olevaan aihepiiriin liittyvien ongelmien parissa olen viimeksi kuluneiden vuosien ajan ponnistellut niin arjet kuin pyhätkin omia tutkimuksellisia valmiuksiani ja työni tuloksia kartuttaen, mutta lähimmäisteni elämää samalla köyhdyttäen. Tutkimukseen liittyvillä kysymyksillä olen joutunut myös ystäviäni ja työtovereitani ahdistelemaan. Heille kaikille haluan lausua kiitokseni kärsivällisyydestä, myötätunnosta ja saamistani vastauksista, jotka ovat jouduttaneet käsillä olevan työn valmistumista.

Perusvireen ongelmien pohtimiseen ja teoreettisväritteeseen lähestymistapaan olen saanut tutkijaprofessori *Aulis Aarniolta*, joka minut aikanaan ohjasi ja innosti tutkimuksen pariin. Ilman hänen henkilökohtaista esikuvaansa ja ilman hänen johdollaan toimivan tutkijapiirin herättämiä ajatuksia tutkimukseni metodologiset ajatukset olisivat jääneet synty-mättä.

Tutkimuksen sisällölliseen puoleen on muita merkittävämmiin vaikuttanut työni ohjaaja ja esitarkastaja professori *Eero Vilkkonen*. Hänen

asiantuntemuksensa, avarakatseinen tutkijapersoonansa ja hersyvä huumorinsa ovat olleet parhaina kannustimina alati eteen tulleiden ongelmien voittamiseen.

Vs. professori *Pirkko K. Koskinen* on toisena virallisena esitarkastajana tehnyt koko joukon teräviä sekä tutkimuksen kieleen että asiasisältöön kohdistuneita huomautuksia.

Professori *Mikael Hidén* on tarkastanut oikeussuojaa koskevan VI luvun ja tehnyt siihen eräitä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia. Työn I luvun metodologiseen tarkasteluun olen saanut eniten virikkeitä vt. apulaisprofessori *Lars D. Erikssonin* oikeusteoreettisista tutkimuksista ja hänen kanssaan käymistäni keskusteluista. Lisäksi hän on esittänyt tähän lukuun tervetullutta ja rakentavaa arvostelua. Yliassistentti *Heikki Loikkanen* on tarkastanut talousteoriaa sivuavan jakson II.1. ja opastanut asiaa koskevan lähdemateriaalin pariin. Rauman työvoimatoimiston johtaja, hallintotieteiden kandidaatti *Heikki Rinne* on tarkastanut käytännön virkamiehen näkökulmasta viisi viimeistä lukua ja tehnyt niihin lukuisia varteenotettavia huomautuksia. — Heille kaikille lausun parhaat kiitokseni saamastani avusta.

Haluan kiittää myös luotettavaa tutkimusapulaistani ja ystävääni filosofian kandidaatti *Osmo Miettistä*. Kuluneet vuodet, jotka olemme viettäneet niin empirian pohjattomilla soilla kuin tutkimuksen teoreettistenkin ongelmien parissa, lienevät olleet meille molemmille mitä parhain koulu tieteen ja tutkimuksen niin mielenkiintoiseen maailmaan.

Samalla haluan kiittää niitä työvoimaministeriön ja paikallishallinnon virkamiehiä, jotka ovat ystävällisesti luovuttaneet käyttööni tarvittavan perusmateriaalin. Lisäksi he ovat suostuneet haastateltaviksi ja vastaamaan niihin moninaisiin kysymyksiin, joihin tutkimukseni yhteydessä olen etsinyt vastauksia.

Filosofian maisteri *Ritva Eskola* on tehnyt käsikirjoitukseen lukuisia kielellisiä korjauksia, joita ilman osa tutkimuksen sanomasta ei olisi koskaan tavoittanut lukijaansa. Oikeustieteen lisensiaatti *Paul van Aerschot* on taidolla kääntänyt englanninkielisen yhteenvedon. Kanslisti *Kirsti Bärlund* on huolellisesti ja nopeasti suorittanut työn puhtaaksi kirjoituksen ja yhtä huolellisesti ja taidolla on myös *Vammalan Kirjapainon henkilökunta* hoitanut sen painamisen. — Heille kaikille tahdon lausua parhaimmat kiitokseni.

Lopuksi kiitän myös rakasta vaimoani *Pirjo Mikkolaa* sekä omasta että tutkimukseni puolesta. Molempien kanssa hän on joutunut olemaan

naimisissa ja molempia kärsivällisesti sietämään ja auttamaan. Sikäli kuin olen havainnut, hän on kuitenkin vain toista rakastanut.

Suomen Kulttuurirahasto, Alfred Kordelinin säätiö ja Emil Aaltosen säätiö ovat taloudellisesti tukeneet tutkimukseni suorittamista. Lisäksi olen saanut tehdä työtäni Helsingin Yliopiston *Yksityisoikeuden laitoksen* tiloissa ja sen miellyttävässä ilmapiirissä. Tästä olen kiittollinen.

Kun olen kiertänyt eri Pohjoismaissa, olen huomannut, että kunkin maan tutkijoilla on jotain, mitä muilla ei ole: tanskalaisilla on korkeat palkat, ruotsalaisilla isot asunnot ja norjalaisilla hyvät mahdollisuudet kansainväliseen yhteistyöhön. Suomalaisilla ei ole näistä mitään, mutta meillä on yksi laitos, joka kaikilta muilta Pohjoismailta puuttuu. Meillä on *Suomen Akatemia*. Tämä on luonut suomalaisille erittäin hyvät mahdollisuudet keskittyä tutkimuksen tekemiseen. Itse olen ollut etuoikeutetussa asemassa sen tähden, että olen saanut kuulua Akatemian tutkijoiden joukkoon eräitä katkoja lukuun ottamatta aina ylioppilasajoistani lähtien. Akatemialta olen myös saanut tarvittavat varat niin empiirisen materiaalin keräämiseen, sen käsittelemiseen kuin myös aputyövoiman palkkaamiseen. Tästä olen syvästi kiittollinen.

Kivenlahdessa 1. 11. 1979

Matti Mikkola

SISÄLLYSLUETTELO

Esipuhe	VII
Sisällysluettelo	XI
Lähdeluettelo	XV
Lyhenteet	XXV

JOHDANTO: TUTKIMUSTEHTÄVÄ

a. Yhteiskunnallinen sidonnaisuus	1
b. Lainkäytön ongelma	4
c. Tutkimuksen ongelma	5
d. Metodiset kysymykset	6
e. Jäsennys	7

I LUKU: OIKEUSTIETEEN METODOLOGIASTA

1. Yleistä	8
a. Useita lähtökohtia	10
b. Oikeustieteen tiedolliset elementit	14
2. Arvosidonnaisuuden vaatimus	16
a. Kaksi traditiota	17
b. Kaksi esimerkkiä	18
3. Empiirisyyden vaatimus	23
a. Selvityksiä vaiko analyysejä	24
b. Arvojen havainnointi	26
c. Empirismin kritiikkiä	28
4. Metodologian yleispiirteet	30
a. Ajattelun ykseys	30
b. Tiedon portaattomuus	32
c. Tutkimustehtävän metodinen tarkentaminen	35

II LUKU: TYÖTTÖMYYSTURVAN IDEOLOGISET JA OIKEUDELLISET EHDOT

1. Työllisyyspolitiikan asettamat ehdot	37
a. Kaksi mallia	38
b. Sotien jälkeiset suunnitelmat	41
c. 1960-luvun alun murros	46
d. Työvoimapolitiikan aktivoituminen	50

e. Suunnittelun jaksot ja työllisyyslainsäädäntö	54
f. Kiista korvauksen ehdoista	57
g. Vuoden 1974 työllisyyspoliittinen ohjelma	58
h. Uuden politiikan tienhaara	62
2. Viranomaisten toimenpiteet	64
a. Selvitysten aineistot	65
b. Toimenpiteistä hyvänä aikana	67
c. Taloudellisen taantuman tuoma muutos	72
3. Työttömyyskorvauksen oikeudelliset ehdot	74
a. Säännökset	74
b. Säännösten sitovuus	89
c. Organisaatio	90
d. Ideologia	95
e. Tarjolla oleva työ	98

III LUKU: TYÖHALUISUUS KORVAUKSEN MYÖNTÄMISEN EDELLY- TYKSENÄ

1. Työstä kieltäytyminen	101
a. Ammattisuojan yleinen ulottuvuus	102
b. Suostumus ammattisuojan syrjäyttäjänä	104
c. Ammattia vastaavan työn puuttuminen	108
d. Työkykyä vastaava työ	113
e. Palkkaus	118
f. »Varuillaanolo» ja työn pysyvyys	121
g. Alueellinen liikkuvuus	124
h. Päivittäinen työmatka	136
2. Ammattikoulutuksesta kieltäytyminen	140
a. Ammattisuoja	141
b. Sopivuus	144
c. Kohtuullinen toimeentulo	147
d. »Miesten koulu»	150
3. Eroaminen ilman pätevää syytä ja muu omasyinen työttömyys	153
a. Työkykyä vastaamaton työ	154
b. Ammattia vastaamaton työ	155
c. Palkansaantivaikeudet	157
d. Ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönti	162
e. Muu omasyinen työttömyys	165
f. Näyttökysymykset	171

IV LUKU: TYÖTTÖMYYS KORVAUKSEN MYÖNTÄMISEN EDELLY- TYKSENÄ

1. Työttömien piirin rajaaminen	179
a. Olosuhteisiin perustuva päätöksenteko	180
b. Sairaus tai ruumiinvamma	183
c. Muu työmarkkinakelpoisuuden väheneminen	190

2. Eräät muut asiantilat	198
a. Puuttuva toimeentulo	198
b. Työrajoitteisuus	201
c. Opiskelu	204
d. Kotityö	209
e. Itsenäisen ammatin harjoittaja	213
3. Pitkä alkukarensi	217
a. Ei viime aikoina työmarkkinoilla	218
b. Puutteellinen työhistoria	222

V LUKU: TALOUDELLISEN TUEN TARVE KORVAUKSEN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSENÄ

1. Omat tulot	228
a. Aikaisempi työtulo	228
b. Osa-aikainen työ ja sivuansiot	230
c. Eläke ja muut sosiaaliset etuudet	233
2. Maataloustulo	237
a. Hehtaarirajoista kaksivaiheiseen amviointiin	237
b. Ylimenokauden ongelmia	238
c. Maataloustyöaika	240
d. Tilan ulkopuoliset tulot	242
e. Viljelyn mahdottomuus	244
f. Tilaan kohdistuva pesäosuus	248
g. Tuen tarvetta lisäävät tekijät	250
3. Jäsenyys ruokakunnassa	252
a. Puolison tulot	253
b. Vanhempien tulot	255

VI LUKU: OIKEUSSUOJAN PUUTTEISTA

1. Tulostuksen metodi	263
a. Oikeusvaltio vaiko hyvinvointivaltio	263
b. Argumentaation eri mahdollisuudet	267
c. Lähtökohtia arvosidonnaiseen argumentaatioon	270
d. Oikeussuojan takeista	272
2. Lainmukaisuus	274
a. Säädöstäso-ongelma	274
b. Velvollisuus työn vastaanottamiseen	277
c. Velvollisuus työssä pysymiseen	284
d. Velvollisuus koulutukseen	285
e. Omasyinen työttömyys	286
f. »Ei työmarkkinoiden käytettävissä»	288
g. Tarveharkinta	291
h. Lainmukaisuuden rikkomukset ja niiden kontrolli	294
3. Epäkohtia muussa oikeussuojassa	298
a. Normiohjeiden julkisuus ja päätösten perusteleminen	298

b. Henkilöstön toimintamahdollisuudet	300
c. Paikallisen päätöksenteon tarkoituksenmukaisuus	302
d. Muutoksenhaun tarkoituksenmukaisuus	306
4. Vallan keskittäminen vaikeo jakaminen	311
Summary	314
Asiahakemisto	328

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio n:o 1: Praktisen tutkimuksen malli	11
» 2: Kahden vaihtoehtoisen tutkimuksen malli	13
» 3: Oikeustieteellisen tutkimuksen ideaalimalli	15
» 4: »Saantosuojan» tiedolliset elementit	19
» 5: Empiirisen tutkimuksen asema ja tehtävät	29
» 6: Oikeustieteellisen tiedon elementit	34
» 7: Työllisyys- (1) ja työvoimapolitiittinen (2) näkökulma rahassa maksettavaan työttömyysturvaan	41
» 8: Työllisyyspolitiittinen ajattelu ja työllisyyslainsäädäntö 1944—1979	55
» 9: Työttömiin työnhakijoihin kohdistuneet toimenpiteet	68
» 10: Työhön välittäminen alueittain, suhteelliset osuudet	69
» 11: Työhön välittäminen ammatillisten valmiuksien mukaan, suhteelliset osuudet	70
» 12: Kassa-avustuksen ja työttömyyskorvauksen saajat ammattialoittain, suhteelliset osuudet	71
» 13: Kassa-avustuksen ja työttömyyskorvauksen saajat iän ja sukupuolen mukaan, suhteelliset osuudet	71
» 14: Työttömät työnhakijat ja työttömyysturva vuosina 1972—1978, työvoimatiedustelun, kassa-avustus- ja työttömyyskorvaustietojen avulla lasketut liukuvat keskiarvot	73
» 15: Työttömyyskorvausmenettelyn organisaatio	91
» 16: Työttömien suojamuotojen ja työvoimapolitiikan liikkuvuusvaatimusten ristiriita	98
» 17: Korvaushakemusten hylkäämisperiaatteet vuosina 1973—78, suhteelliset osuudet	296
» 18: Korvausten hylkäämiset ja niistä välittäminen periaatteittain vuosina 1973 ja 1976, suhteelliset osuudet	307
Taulukko n:o 1: Työttömyyskorvauksen ehtoja koskevat lainsäädännökset ..	76
» 2: Työttömyyskorvauksen ehtoja koskevat hallinnolliset määräykset	80
» 3: Toukokuussa 1973 työttömäksi jääneiden työnhakijoiden ammatilliset valmiudet prosentteina	102
» 4: Työttömyyttä edeltäneen työsuhteen päättymisen aiheuttanut osapuoli prosentteina	154

LÄHDELUETTELO

1. Virallisjulkaisut

Apulaisoikeuskanslerin päätös (AOK) 9. 11. 1977 n:o 4487/77.

Arbetsmarknadspolitikens I de nordiska länderna under konjunktur nedgången 1975—76. NU-serien A 1977: 6.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös (EOA) 6. 1. 1977 n:o 31/77.

EFTA-Finland Agreement (EFTA) -sopimus 27. 3. 1961 (SopS 15—16/61; Ask 336—339/61).

Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1979:1.

Ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmiksi sekä sosiaalihuoltolaiksi (Ehdotus sosiaalihuoltolaiksi 1979). Sosiaali- ja terveysministeriö 1979.

Hallituksen esitykset:

- He n:o 14/1968 Vp alk 1968 I
- He n:o 94/1971 Vp alk 1971 I
- He n:o 42/1974 Vp alk 1974 I

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n työllisyyspolitiikkaa koskeva yleissopimus (ILO-sopimus) ja suositus n:o 122 vuodelta 1964 (SopS n:o 64/68, AsK n:o 589/68).

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja (SopS n:o 8/76, AsK n:o 108/76).

Komiteanmietinnöt:

- Km 1932: 2. Työttömyyskomitean mietintö.
- Km 1944: 15. Työpoliittisten suunnitelmien laatimista sodan jälkeistä aikaa varten asetetun komitean mietintö. Suunnitelma sodan jälkeisen lähimmän ajan työvoimapolitiittisiksi toimenpiteiksi.
- Km 1948: 9. Komiteanmietintö naimisissa olevien naisten ansiotyöstä.
- Km 1949: mon. 7. Yleisohjelmakomitean mietintö.
- Km 1949: mon. 15. Työttömyyskomitean mietintö.
- Km 1950: A 35. Työttömyyskomitean mietintö vuodelta 1950.
- Km 1951: A 42. Työttömyyskomitean 1951 mietintö.
- Km 1952: A 12. Työttömyyskomitean 1952 mietintö.

- Km 1956: 11. Naisten työllisyyskomitean v. 1954 mietintö.
- Km 1956: A 15. Työllisyyskomitean osamietintö.
- Km 1957: 4. Saaristokomitean mietintö.
- Km 1957: 12. Nuorisotyökomitean mietintö v. 1956.
- Km 1957: mon. 82. Pohjois-Suomen elinkeinotoiminnan edistämiskomitean mietintö.
- Km 1958: mon. 3. Mietintö työttömyysoissa maksetuista palkoista ja työttömien työhönnotosta.
- Km 1958: mon. 4. Työllisyyslainsäädännön tarkistamiskomitean mietintö.
- Km 1958: mon. 31. Työttömyyskysymyksen selvittelykomitean mietintö.
- Km 1959: mon. 25. Työllisyyslain tarkistamiskomitean osamietintö.
- Km 1960: mon. 2. Työllisyystöiden supistamistoimikunnan mietintö.
- Km 1960: 9. Talousohjelmakomitean osamietintö II. Tuotantopoliittinen ohjelma.
- Km 1960: mon. 17. Työnvälitysorganisaatiotoimikunnan mietintö.
- Km 1960: mon. 64. Työttömyyskorvauskomitean mietintö.
- Km 1962: mon. 78. Työllisyyslain tarkistamiskomitean mietintö.
- Km 1963: mon. 41. Työllisyyslain tarkistamiskomitean mietintö n:o 2.
- Km 1964: B 93. Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupoliitikasta.
- Km 1965: A 3. Saantosuojakomitean mietintö. Helsinki 1965.
- Km 1969: B 55. Työvoimahallintokomitean mietintö.
- Km 1970: B 11. Työvoiman liikkuvuus- ja asuntokysymystoimikunnan I osamietintö.
- Km 1970: B 100. Vuoden 1969 työttömyysvalvaukskomitean mietintö.
- Km 1970: B 104. Työvoiman liikkuvuus- ja asuntokysymystoimikunnan mietintö II.
- Km 1971: A 4. Korkeakouluhallinnan oikeusturvakomitean mietintö.
- Km 1971: B 8. Talousneuvoston mietintö työvoimapolitiikasta.
- Km 1971: B 33. Työllisyyslakikomitean mietintö I.
- Km 1971: B 134. Työllisyyslakikomitean mietintö II.
- Km 1974: 108. Työttömyyskassalain ja työllisyyslain säännösten vaikutusta alueelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen tutkineen toimikunnan mietintö.
- Km 1979: 27. Työttömyysturvakomitea.

Lakialoitteet:

- Lakial. n:o 107/1960, Vp 1960 liitteet X
- Lakial. n:o 193 ja 194/1971, Vp 1971 liitteet X.

Lausunnot työvoimapolitiisesta ohjelmasta. Työvoimaministeriö 1977.

OECD:n neuvoston suositus työvoimapolitiikasta taloudellisen kasvun edistämisen keinona. 21. 5. 1964.

OECD:n neuvoston yleistä työllisyys- ja työvoimapolitiikkaa koskeva suositus. Pariisi 15. 3. 1976.

Oikeuskanslerin päätökset:

- OK 8. 3. 1978 n:o 1022/78.
- OK 7. 2. 1979 n:o 722/79.

Ohjeisto lääkärintodistusten kirjoittamisesta. Hyväksytty Suomen Lääkäriliiton hallituksen kokouksessa 25. 11. 1977.

Pääkaupunkiseudun huoltoapunormien tarkistamista valmistelevan työryhmän muistiot toukokuu 1974 ja 11. 9. 1979.

Soveltamisohjeet: Työllisyyslaki, -asetus ja soveltamisohjeet 1963, 1969, 1971 ja 1973 (S-63, S-69, S-71 ja S-73).

Suomen tilastollinen vuosikirja (STV) 1973, 1976, 1977 ja 1978.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus (TSS-sopimus; SopS n:o 6/76, AsK n:o 106/76).

Talousneuvosto:

— 1964 ks. KM 1964: B 93

— 1970 ks. Työvoimapolitiikka yhteiskuntapolitiikan osana.

— 1971 ks. KM 1971: B 8.

Työllisyysasetuksella ja työvoimaministeriön päätöksellä asetettujen työttömyyskorvauksen maksamisen edellytyksiä tutkineen työryhmän mietintö (työryhmän mietintö) 2. 4. 1979.

Työvoimaministeriön tilastoja:

— Työllisyysvaroin työllistettyjen ja ilman työtä olevien lukumäärät kunkin kuukauden viimeisenä päivänä vv. 1930—1960.

— Työmäärärahojen palkattu valtion ja kuntien työvoima sekä rekisteröity työttömyys kunkin kuukauden viimeisenä päivänä vv. 1960—1971.

Työvoimakatsaukset 1973:1—1979:1. Työvoimaministeriö, suunnitteluosasto.

Työvoimaministeriön päätökset työttömyyskorvausta koskeneista valituksista (1.7.) 1973—1978.

Työvoimaministeriön virkamiestyöryhmän ehdotus uusiksi soveltamisohjeiksi vuodelta 1978 (S-78) ja työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaoston kyseisenä vuonna tekemät yksimieliset muutosehdotukset.

Työvoimaministeriön yleiskirjeet, ks. Taulukko n:o 2 s. 80.

Työvoimapolitiikan ja talouspolitiikan tehtävien koordinoimista. Työvoimaministeriö, suunnitteluosasto. Monistettuja tutkimuksia 1. Helsinki 1970.

Työvoimapolitiikka yhteiskuntapolitiikan osana. Talousneuvoston työvoimapolitiittisen jaoston raportti (Talousneuvosto 1970). Marraskuu 1970.

Työvoimapolitiittinen ohjelma (TyPO). Työvoimaministeriö 1974.

— Lausunnot siitä ks. Lausunnot...

Työvoimatoimikuntien kertomukset vv. 1973—1978. Työvoimaministeriö, suunnitteluosasto.

Valtioneuvoston kertomukset eduskunnalle toimenpiteistä työllisyyslain soveltamisessa vv. 1972—1977.

2. Kirjallisuus

Aarnio, Aulis 1971: Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammalla 1971.

— » — 1975: Laki, teko ja tavoite. Forssa 1975.

— » — 1978: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

- Aattonen, Toivo* 1949: Harkintavallan väärinkäytöstä hallintotoiminnassa. Lakimies 1949 s. 27—42.
- Ahlman, Erik* 1943: Oikeudenmukaisuus ja sen suhde moraaliin. Helsinki 1943.
- Ahmavaara, Yrjö* 1970: Yhteiskuntatieteen kyberneettinen metodologia. Toinen lisätty painos. Helsinki 1970.
- Alanen, Aatos* 1965: Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. Porvoo 1965.
- Alapuro, Risto — Alestalo, Matti* 1973: Konkreettinen sosiaalitutkimus, teoksessa Suomalaisen sosiologian juuret. Porvoo 1973.
- Allardt, Erik* 1973: Suomalaisen sosiologian tutkimisesta, teoksessa Suomalaisen sosiologian juuret. Porvoo 1973.
- » — Sitoutuneisuus ja tiede. Tiedepolitiikka 1977: 2.
- Andersson, Edward* 1964a: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Porvoo 1964.
- » — 1964b: Något om fri prövning i förvaltningen. JFT 1964 s. 23—45.
- Aromäki, Liisa* 1973: Työttömyysvakuutus ja Suomen rakennustyöläisten työttömyyskassa. Sosiaalipolitiikan pro gradu-tutkielma, Helsingin yliopisto 1973.
- Aubert, Vilhelm* 1976: Om klasselovgivning, teoksessa Kritisk juss (toim. Anders Bratholm — Nils Kristian Sundby). Oslo 1976.
- Backman, Eero* 1972: Mietteitä analyttisen oikeusteorian johdosta. Jurisprudencia 1972: 1 sekä sama teoksessa Suomalaisista oikeusteoriaa, osa I. Helsinki 1977.
- Bang, Henrik* 1975: Bidrag till en socialretlig relationsanalyse. TfR 1975: 2.
- Blom, Raimo* 1975: Ajatuksia oikeuden tutkimusmetodologiasta, julkaisussa Oikeudellisen tutkimuksen problematiikka (toim. Arvo Myllymäki — Annikki Parhankangas). Tampereen yliopiston Oikeustieteen laitoksen B raportteja 1975: 1.
- Bolding, Per Olof* 1968: Juridik och samhällsdebatt. Uppsala 1968.
- Brusiin, Otto* 1938: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.
- Dahlberg, Anita* 1974: Arbetslöshetsersättningar. Stockholm 1974.
- Dalberg-Larsen, Jørgen* 1977: Retsvidenskabens som samfundsvidenskab. København 1977.
- » — 1979: Retsdogmatik, legalstrategi og marxisme. Julkaisematon käsikirjoitus 1979 (Retfaerd 1979: 12).
- Eckhoff, Torstein* 1953: Rettsvesen og rettsvitenskap i USA. Oslo 1953.
- » — 1976: Juss og politikk, teoksessa Kritisk juss (toim. Anders Bratholm — Nils Kristian Sundby). Oslo 1976.
- Ecklin, Mikko* 1971: Oikeusnormin asettaminen yhteiskunnassa. Helsinki 1971.
- Eklund, Per* 1974: Rätten i klasskampen. Stockholm 1974.
- Eriksson, Lars D.* 1969: Luokkayhteiskunnan tuomioistuimet teoksessa Kantajana kansalainen (toim. Jyrki Tala). Helsinki 1969.
- » — 1975 a: För ett dynamiskt legitimitetsbegrepp. TfR 1975: 2.
- » — 1975 b: Kritisk rättsteori såsom ideologikritik. JFT 1975 s. 323—333 sekä sama artikkeli nimellä Kritisk rettsteori som ideologikritik teoksessa Kritisk juss (toim. Anders Bratholm — Nils Kristian Sundby). Oslo 1976.

- » — 1976: Om rättens samhälleliga förankring. JFT 1976: 1—2 sekä sama suomenneittuna teoksessa *Suomalaista oikeusteoriaa*, osa II (toim. Juha Pöyhönen). Helsinki 1978.
- » — 1977: Magistratura Democratica och den italienska juristoppositionen. *Oikeus* 1977: 1.
- » — 1978: Lakipositivismi ja oikeuspositivismi. *Tiede ja edistys* 1978: 1.
- » — 1979: Utkast till en marxistisk jurisprudence. Julkaisematon käsikirjoitus 26. 3. 1979 (Retfaerd 1979: 11).
- Erling, Tapani* 1973: Suomen työvoimapolitiikan lähtökohdat, julkaisussa *Työttömyys*. Jyväskylän talvi 1973.
- Eskola, Antti* 1973: Suomalaisen sosiologian uudistuminen, teoksessa *Suomalaisen sosiologian juuret*. Porvoo 1973 s. 269—317.
- Filpus, Timo* 1975a: Suomen työvoimaongelmat ennen — nyt — vastaisuudessa. Luentomoniste työvoimapolitiikan kurssilla 25. 9. 1975.
- » — 1975b: Työvoimapolitiikan yhteydet sosiaalipolitiikkaan. Luentomoniste työvoimapolitiikan kurssilla 13. 11. 1975.
- Graversen, Jørgen* 1979: Tilbagebetaling af sociale ydelser. København 1979.
- Gronow, Jukka — Klemola, Pertti — Partanen, Juha* 1977: Demokratian rajat ja rakenteet. Tasa-arvon ja demokratian tutkimus Tandem. Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta. Juva 1977.
- Hallberg, Pekka* 1978a: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.
- » — 1978b: Poikkeaminen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta hallintoasioissa. *Lakimies* 1978: 6.
- af Heurlin, Lauri O. — Korpisaari, Pauli* 1940: Työllisyyden yleinen teoria. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1940 s. 190—201.
- af Heurlin, Lauri O.* 1946: John Maynard Keynes. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1946 s. 317—324.
- » — 1965: John Maynard Keynes — kansantaloustieteen antiklassikko. Suomalainen Suomi 1965 s. 88—96.
- Hidden, Mikael* 1970: Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.
- Hidden, Mikael — Saraviita, Ilkka* 1977: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Vammala 1977.
- Hietala, Kari* 1975a: Työvoimapolitiikan teorianmuodostuksen olennaiset kehityslinjat. Luentomoniste työvoimapolitiikan kurssilla 16. 10. 1975.
- » — 1975b: Työvoiman ja pääoman liikkuvuus. Luentomoniste työvoimapolitiikan kurssilla 30. 10. 1975.
- » — 1978: Orsaker till utvandringen från Finland till Sverige samt dess ekonomiska och sysselsättningsverkningar för Finland. TVM moniste 21. 9. 1978.
- Hjerppe, Reino* 1978: Puheenvuoro edellisen johdosta (ks. Korpelainen, Lauri 1978). Kansantaloudellinen aikakauskirja 1978: 2.
- Holopainen, Toivo* 1969: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969.
- » — 1975: Lausunto (mon.) 30. 12. 1975.
- » — 1978: Korkein hallinto-oikeus 60-vuotias. *Lakimies* 1978: 6.

- Honko, Jaakko* 1979: Suomalainen talousrooli. Espoo 1979.
- Hyden, Håkan* 1978: Rättens samhällliga funktioner. Lund 1978.
- Hänninen, Sakari*: Suomen tuotantorakenteesta. SOTK:n tutkimusaineistoa n:o 4. Painopaikka ja -aika tuntematon.
- » — 1975: Suomi pienenä valtiomonopolistisena maana. SOTK:n tutkimusaineistoa n:o 8. Tampere 1975.
- Ignatius, Antero* 1973: Neuvosto-oikeustiede — edistyksellisten lakimiesten ensyklopedia. Oikeus 1973: 3.
- Iljenkov, E. V.* 1976: Abstraktin ja konkreettisen dialektiikka Marxin »Pääomassa», teoksessa Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet, osa I (toim. Raimo Tuomela—Ilkka Patoluoto). Hämeenlinna 1976.
- Jareborg, Nils* 1975: Värderingar. Lund 1975.
- Jyränki, Antero* 1969: Teesejä juridiikasta ja juristeista. Lakimies 1969 s. 880—892 sekä sama teoksessa Suomalaista oikeusteoriaa, osa II (toim. Juha Pöyhönen). Helsinki 1978.
- » — 1975: Historiantutkimuksen hyödyntäminen oikeustieteessä, julkaisussa Oikeudellisen tutkimuksen problematiikka (toim. Arvo Myllymäki—Annikki Parhankangas). Tampereen yliopiston Oikeustieteen laitoksen B raportteja 1975: 1.
- Jyränki, Antero—Perttunen, Juhani—Vilkkonen, Eero* 1979: Valta, valtio ja kansalainen (4. uudistettu painos). Helsinki 1979.
- Kaasinen, Matti* 1974: Työllisyyskoulutus työvoiman uudellensijoittumisen edistäjänä. Tampere 1974.
- Kangas, Urpo* 1978: Om uppkomst och förmedling av lärdomstraditioner, teoksessa Uppsalaskolan — och efteråt. Uppsala 1978.
- Kasvio, Antti* 1973: Työvoiman uusintaminen valtiomonopolistisessa kapitalismissa. SOTK:n tutkimusaineistoa n:o 2. 1973.
- Kekkonen, Urho* 1952: Onko maallamme malttia vaurastua. Helsinki 1952.
- Keynes, John Maynard* 1951: Työllisyys, korko ja raha. Yleinen teoria. Porvoo 1951.
- Kivivuori, Antti* 1969: Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809—1875. Joensuu 1969.
- » — 1971: Politische Rechtswissenschaft. Helsinki 1971 sekä sama suomennettuna teoksessa Suomalaista oikeusteoriaa, osa II (toim. Juha Pöyhönen). Helsinki 1978.
- Klami, Hannu Tapani* 1977: Oikeudellisen säätelyn yleinen teoria. Turku 1977.
- » — 1978: Normit palvelevat tavoitteita. Lakimies 1978: 2.
- » — 1979: Oikeustapausanalyysin perusteita. Lakimies 1979: 5.
- Knuuttila, Sakari* 1977: Oikeus työhön. Jyväskylä 1977.
- Korpelainen, Lauri* 1972a: Työvoimapolitiikka — mitä se on ja mitä sen pitäisi olla. Aika 1972: 7.
- » — 1972b: Täystyöllisyys ja työvoimapolitiikka. Sosiaalinen Aikakauskirja 1972: 4.
- » — 1978: Työvoimapolitiikan vaihtoehdot. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1978: 2.

- Kosik, Karel 1973: *Dialektik der Konkreten*. Baden-Baden 1973.
- » — 1975: Konkreetti totaliteetti, teoksessa *Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet*, osa I (toim. Raimo Tuomala—Ilkka Patoluoto). Helsinki 1975.
- Koskenkylä, Heikki—Pekonen, Kari 1979: Työttömyys ja tuotannon rakenne Suomen kansantaloudessa. *Suomen Pankki* 1979 A: 48.
- Koskinen, Pirkko K. 1976: *Työturvallisuudesta*. Helsinki 1976.
- Krawietz, Werner 1978: *Juristische Entscheidung und wissenschaftliche Erkenntnis. Forschungen aus Staat und Recht* 38. Wien—New York 1978.
- Kruse, Vinding Fr. 1951: *Ejendomsretten II*. København 1951.
- Kuusi, Pekka 1961: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo 1961.
- Laitinen, Jouko 1974: Työvoiman alueellinen liikkuvuus ja taloudelliset avustukset. Kyselytutkimus Tampereen, Kajaanin ja Rovaniemen työvoimapiirien alueelta ja alueella ajalla 1. 9. 1971—31. 8. 1972 muuttaneiden ja alkuavustusta saaneiden keskuudessa. TVM työnvälitysasian toimisto 1. 9. 1974.
- Laroque, Pierre 1968: Ihmisoikeudet, sosiaalityö ja sosiaalipolitiikka. Esitelmämoniste 22. 8. 1968.
- Laurila, Eino H. 1971: Puheenvuoro edellisen johdosta (ks. Liinamaa, Keijo 1971). *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1971: 2.
- Liinamaa, Keijo 1971: Työvoimapolitiikan suunta 1970-luvulla. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1971: 2.
- Liinamaa, Keijo ym. 1975: Työvoimapolittisia selvityksiä. TVM:n suunnitteluosaston monistettuja tutkimuksia 9. Helsinki 1975.
- Linnamo, Jussi 1966: Keynes ja kolmekymmentä vuotta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1966: 2.
- Littunen, Yrjö 1978: Sosiaalivaltion sosiologisia näköaloja julkaisussa *Kansalaisen ja hallinnon väliset suhteet*. Pohjois-Karjalan Maakuntaliiton julkaisu- ja n:o 46. Joensuu 1978.
- Lönnroth, Juhani 1971: Työvoimapolitiikan keinoista erityisesti työvoiman vajaa-kysynnän vallitessa. Työvoimaministeriön suunnitteluosaston monistettuja tutkimuksia 2. Helsinki 1971.
- Makkonen, Kaarle 1965: *Zur Problematik der juridischen Entscheidung*. Turku 1965.
- » — 1978: Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Helsinki 1978.
- Markovic, Mihailo 1972: *Att utveckla socialismen*. Lund 1972.
- Marx, Karl 1957: Pääoma, kansantaloustieteen arvostelua I. Petroskoi 1957.
- » — 1975: »Grundrissen» johdanto eli yleisjohtatus vuosien 1857—1858 taloustieteellisiin käsikirjoituksiin. Pori 1975.
- Meidner, Rudolf—Niklasson, Harald 1972: *Arbetsmarknad och arbetsmarknads-politik*. Malmö 1972.
- Merikoski, Veli 1958: *Vapaa hankinta hallinnossa*. Vammala 1958.
- » — 1964: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. (II tarkistettu painos). Porvoo 1964.
- » — 1968: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, (II uusittu painos). Vammala 1968.

- Mikkola, Matti* 1975a: Luonnonoikeus ja oikeuspositivismi 1600- ja 1700-lukujen valtio- ja oikeusfilosofiassa. Laudaturkinjoitus yleisen oikeustieteen alueelta. Helsingin yliopisto 17.3.1975.
- » — 1975b: Työvoimaministeriö oikeudenkäyttäjänä. Oikeus 1975: 3.
- » — 1976: Raportti työttömästä työnhakijasta. Helsinki 1976.
- Mikkola, Pirjo* 1978: Väitöskirjan tekijöistä ja väitöskirjoista Suomessa vv. 1827—1973. Helsinki 1978.
- Mikkola, Pirjo—Torssonen, Kyllikki* 1973: Eläkkeessäkö työttömän turva. Julkaisematon tutkimus LEL-alojen työttömyyseläkkeistä (mon.) 10.4.1973.
- Niemivuo, Matti* 1976: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Vammala 1976.
- Nuorvala, Aarne* 1978: Oikeusvaltioajattelu ja kansalaisten oikeusturva hallintolainkäytön lähtökohtana. Lakimies 1978 s. 221—228.
- Oker-Blom, Max* 1978: En enda riktig lösning trots allt? — Dworkin mot finländsk bakgrund. JFT 1978: 4.
- Paunio, J. J.* 1971: Keynesiläisyys vastatuulella. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1971: 1.
- » — 1975: Keynes yhä edelleen. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1975: 1.
- Pekkarinen, Jukka* 1978a: Keynesiläisyyden kriisi. Tiede ja edistys 1978: 1.
- » — 1978b: Keynesiläinen suhdanneajattelu ja suomalainen suhdannekuva. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1978: 2.
- Peltomäki, V.—Pälä, Esko* 1974: Työllisyyslakia sovellettu kaksi vuotta. Suomen Kunnat 1974: 4.
- Pietilä, Jorma* 1973: Vesioikeus. Vammala 1973.
- Pletnev, E.* 1973: Työttömyyden »suunnittelu» kapitalistisessa maailmassa. Sosialismin teoria ja käytäntö 1973: 23.
- Pöyhönen, Juha* 1978: Kategoriat oikeudessa. Esittely D. A. Kerimovin kirjasta »Philosophische Probleme des Rechts» Berlin 1977. Esitelmämoniste 23.11.1978.
- Raportti 1976: Ks. Mikkola, Matti 1976.
- Reinikainen, Veikko* 1956: Jutun palauttamisesta. Vammala 1956.
- Rinne, Heikki* 1979: Työkirja. Oikeus ja velvollisuus tehdä työtä. (Julkaisematon käsikirjoitus 1979).
- Rissanen, Kirsti* 1978: Kilpailu ja tavaramerkit. Vammala 1978.
- Rieppula, Esko* 1973a: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkit-sijana. Vammala 1973.
- » — 1973b: Oikeudellisen tutkimuksen näköaloja. Oikeus 1973: 2 sekä sama teoksessa Suomalaista oikeusteoriaa, osa II (toim. Juha Pöyhönen). Helsinki 1978.
- Ross, Alf* 1966: Om ret og retfærdighed (2. oplag.) København 1966.
- Ruuska, Tauno* 1979: Työtilaisuuksien järjestäminen työrajoitteisille henkilöille. Helsinki 24.5.1979.
- Sipilä, Jorma* 1976: Työpaikkojen sijainnin kehitys Suomessa. Oulu 1976.
- Sipponen, Kauko* 1965a: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965.
- » — 1965b: Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaat-teista. Lakimies 1965: 1—2.

- Skogh, Göran* 1977: Priser, skadestånd och straff. Lund 1977.
- Stening, Anders* 1975: Bevisvärde. Uppsala 1975.
- Strömholm, Stig* 1972: Lagtolkning: huvudproblem och funktioner. Gävle 1972.
- » — 1978: Huru många rättsvetenskaper finns det. Esitelmämoniste Bornholm 25. 8. 1978.
- Ståhlberg, K. J.* 1893: Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Helsinki 1893.
- Sundby, Nils Kristian* 1974: Om normer. Universitetsforlagets trykningssentral 1974.
- » — 1975: Naturrettslig legitimasjon for normativ kompetanse. Tfr 1975: 3.
- » — 1976: Innledning, teoksessa Kritisk juss (toim. Anders Bratholm—Nils Kristian Sundby). Oslo 1976.
- Tirkkonen, Tauno* 1964: Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin (toinen uusittu painos). Porvoo 1964.
- Tissari, Jukka* 1973: Ruotsiin muuton motiivit. Työvoimaministeriön siirtoläistutkimuksia 1973: 3.
- Toiviainen, Seppo* 1973a: Suhteellinen liikaväestö valtiomonopolistisessa kapitalismissa. Kommunisti 1973: 3.
- » — 1973b: Talous ja työttömyys, julkaisussa Työttömyys. Jyväskylän talvi 1973.
- Tolonen, Hannu* 1979: Yksityinen ja julkinen uuden ajan alun luonnonoikeudessa, osat I ja II. Oikeus 1979: 1 ja 2.
- Tolonen, Juha* 1973: Om begreppet rättshandling inom det traditionella rättssystemets ram. JFT 1973 s. 340—364 sekä sama suomennettuna teoksessa Suomalaista oikeusteoriaa, osa II (toim. Juha Pöyhönen). Helsinki 1978.
- » — 1975: Marxilaisesta oikeustieteestä, julkaisussa Oikeudellisen tutkimuksen problematiikka (toim. Arvo Myllymäki—Annikki Parhankangas). Tampereen yliopiston Oikeustieteen laitoksen B raportteja 1975: 1.
- » — 1976: Om förhållandet mellan rättsordningen och det ekonomiska systemet. JFT 1976: 1—2.
- Tumanov, Vladimir* 1979: Nykyaajan länsimainen oikeusajattelu. Moskova 1979.
- Tuori, Kaarlo* 1972: Näkökohtia oikeusturvasta erityisesti julkisen hallinnon kannalta. Valtionhallinnon R-muistio 1972: 9.
- » — Hallintokoneiston ja hallinto-oikeuden kehityksestä. Oikeus 1975: 2.
- » — 1976: Hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteesta. Oikeus 1976: 1.
- Twining, William* 1973: Karl Llewellyn and the Realist Movement. Birkenhead 1973.
- Ujomov, A. L.* 1977: Totuus ja sen tiedostamisen tiet. Kuopio 1977.
- Uotila, Jaakko* 1963: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Vammala 1963.
- Vartola, Juha* 1978: Eräitä näkökohtia hallinnon ja kansalaisten välisistä suhteista julkaisussa Kansalaisten ja hallinnon väliset suhteet. Pohjois-Karjalan Maakuntaliiton julkaisuja n:o 46. Joensuu 1978.
- Westerlund, Staffan* 1975: Miljöfarlig verksamhet. Lund 1975.
- » — 1976: Rättsvetenskap inom tvärvetenskaplig forskning. Tfr 1976: 1.
- Victor, Dag* 1977: Rättssystem och vetenskap. Lund 1977.

- Wilenius, Reijo* 1972: Tietoisuus ja yhteiskunta. Jyväskylä 1972.
- Wilhelmsson, Thomas* 1976: Mietteitä amerikkalaisesta realismista. Oikeus 1976: 2.
- Vilkkonen, Eero* 1970: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970.
- » — 1972: Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. Lakimies 1972: 3.
- » — 1976: Hallintolainkäyttö I. Vammala 1976.
- » — 1979: Ennakkopäätökset oikeuslähteenä teoksessa Oikeudellinen lähdemateriaali (toim. Kaarle Makkonen). Helsinki 1979.
- Wiman, Ronald* 1975: Työvoiman kansainvälisen muuttoliikkeen mekanismi. Tutkimus Ruotsiin muuton syistä. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. (ETLA) 1975 B: 9.
- Ylikangas, Heikki* 1977: Oikeushistorian lähteistä. Oikeus 1977: 1.
- Zitting, Simo* 1956: Saantosuoja. Vammala 1956.
- » — 1975: Sivullissuojasta varallisuus oikeudessa. Vammala 1975.
- Zitting, Simo—Rautiala, Martti* 1963: Esineoikeuden oppikirja. Vammala 1963.
- » — 1975: Hallintokoneiston ja hallinto-oikeuden kehityksestä. Oikeus 1975: 2.

LYHENTEET

ak	= asiakirjat
akat.	= akateeminen
ammattit.	= ammattitaitoinen
AOK	= apulaisoikeuskansleri
ATK	= automaattinen tietojenkäsittely
el.	= esityslista
EFA	= EFTA-Finland Agreement
enn. ratk.	= ennakkoratkaisu
EOA	= eduskunnan oikeusasiamies
ha	= hehtaari
HaL	= huoltoapulaki
He	= hallituksen esitys
HM	= Hallitusmuoto
ILO	= Kansainvälinen työjärjestö
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
k.	= kohta
K	= kirje
KELA	= Kansaneläkelaitos
kielt.	= kieltäytymiset (työstä ja koulutuksesta)
KK	= kauppakaari
Km.	= komiteanmietintö
ks.	= katso
KulkmP	= kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön päätös
kursiv. kirj.	= kursivointi kirjoittajan tekemä
lakial.	= lakialoite
ML	= maalaisliitto
mt.	= mainittu teos tai tutkimus
MTK	= Maataloustuottajain Keskusliitto
N	= tapauksen kokonaismäärä
n:o	= numero
OECD	= Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OK	= oikeuskansleri
oms.	= omasyinen työttömyys
perusk.	= peruskoulua vastaavan oppimäärän suorittanut
ptk.	= pöytäkirjat

RVA	= rikoslain voimaantamisesta annettu asetus
s.	= sivu(lla)
S	= soveltamisohjeet
SAK	= Suomen Ammattijärjestöjen Keskusliitto
SKDL	= Suomen kansan demokraattinen liitto
SMP	= Suomen maaseudunpuolue
Sosvm	= sosiaalivaliokunnan mietintö
STK	= Suomen Työnantajain Keskusliitto
STM	= sosiaali- ja terveysministeriö
STV	= Suomen tilastollinen vuosikirja
tes	= työehtosopimus
TFR	= Tidskrift for Rettsvitenskap
tnkj	= työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaosto
TSS-oikeudet	= taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet
TSL	= työsopimuslaki
tsto	= toimisto
tv	= työvoima
TVM	= työvoimaministeriö
tv-piiri	= työvoimapiiri
tv-tk	= työvoimatoimikunta
tv-tsto	= työvoimatoimisto
TyPO	= Työllisyyspoliittinen ohjelma
tytu	= työttömyysturva
Työla	= työllisyysasetus
Työil	= työllisyyslaki
VNOS	= valtioneuvoston ohjesääntö
VNp	= valtioneuvoston päätös
vrt.	= ventaa
VVM	= valtiovarainministeriö
Y	= yleiskirje

JOHDANTO:

TUTKIMUSTEHTÄVÄ

a. Yhteiskunnallinen sidonnaisuus

Suomessa on ongelmana, ettei työvoiman kysyntä ole riittävää kuin poikkeusoloissa. Viime sotien jälkeen on vain kerran koettu lyhyt ajanjakso, jolloin avoimena olevien työpaikkojen määrä on ylittänyt työttömien työnhakijoiden määrän. Tämä tapahtui kesällä 1974. Muulloin suhde on ollut päinvastainen: työttömiä on ollut enemmän, kuin tarjolla olevia työpaikkoja.¹

Tämä lähes krooninen työttömyys johtuu Suomen maantieteellisestä asemasta, väestö- ja työvoimarakenteesta, elinkeinorakenteesta, aikamme tieteellisteknisestä kehityksestä sekä kansainvälisen kaupan muutoksista. Eräs keskeinen työvoiman kysyntää vähentävä tekijä on, että Suomen viennin kannalta tärkein tuotannonala, metsäteollisuus, on luonteeltaan suhteellisen pääomavaltaista eikä tarvitse enää kovinkaan runsaasti työvoimaa, ei edes raaka-aineen keruuseen. Nykyisin tämä avainasemassa oleva teollisuus työllistää täysiaikaisesti 50.000—60.000 työntekijää eli 2—3 % työllisestä työvoimastamme.²

Koska muukaan elinkeinotoiminta ei ole työllistänyt tarjolla olevaa työvoimaa, on yhteiskuntamme normaaliksi tilaksi muodostunut työvoiman vajaakysyntä ja sen mukana työttömyys sekä työvoiman hakeutuminen muiden maiden työmarkkinoille. Suomesta on tiettävästi muodostunut maailman rikkain työvoimaa vievä maa.³

Edellä kuvatut olosuhteet ja tuotannon perussuunta eivät ole kovinkaan oleellisesti muuttuneet viimeisten vuosikymmenien aikana, joten

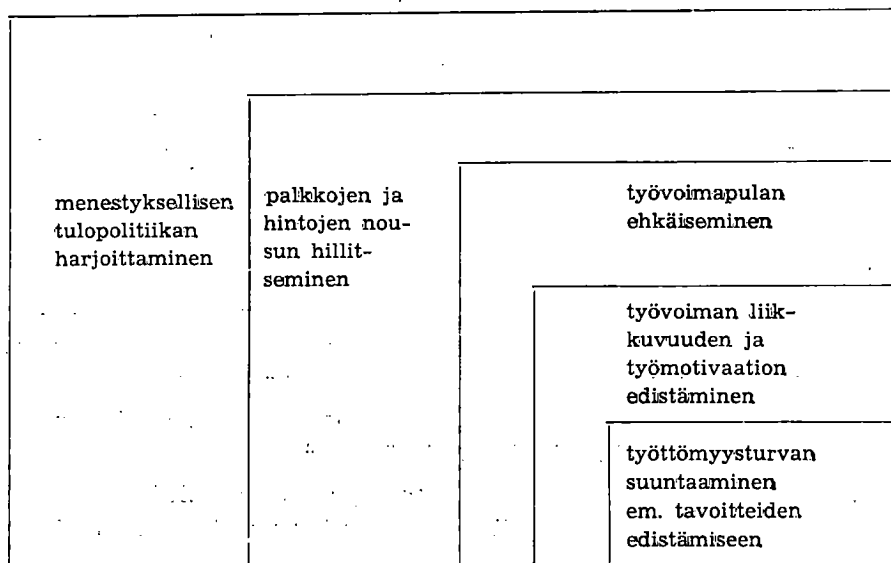
¹ Työvoimakatsaus 1979:1, kuvio 16.

² Työvoimakatsaus 1979:1, kuvio 10.

³ Rinne, Heikki 1979 s. 71, ks. myös Helsingin Sanomat 22. 5. 1979 s. 19.

edellytykset työttömyyden ennustamiseen ja sen poistamiseen tähtäävien suunnitelmien laatimiselle ovat olleet ainakin siltä osin suotuisat. Syystä tai toisesta näitä suunnitelmia ei kuitenkaan ole tehty. Työttömyyttä ei ole paria viime vuotta lukuun ottamatta pidetty erityisen huomion arvoisena yhteiskunnallisena ongelmana.

Työllisyyspolitiikkaa ovat ohjanneet käsitykset ja uskomukset työvoiman niukkuudesta, sen alueellisesta ja ammatillisesta joustamattomuudesta sekä työmotivaation puutteesta.⁴ Mainittujen seikkojen on katsottu vaikuttavan haitallisesti palkkoihin ja hintoihin sekä estävän osaltaan menestyksellisen talous- ja tulopolitiikan harjoittamisen. Näiden haittojen ja esteiden poistamisen on puolestaan katsottu edellyttävän työmarkkinoilla jo olevan *työvoiman liikuttamista* paikasta toiseen ja ammatista toiseen, työvoiman ulkopuolelta työvoimaan ja takaisin aina sen mukaisesti, missä ja milloin kysyntää ilmenee. Ongelmat on pyritty ratkaisemaan ns. *aktiivin työvoimapolitiikan* keinoin.



⁴ Liinamaa, Keijo 1971. Korpelainen, Lauri 1972 a, 1972 b, 1978. Hietala, Kari 1975 a, 1975 b.

Yhtenä osana tähän politiikkaan kuuluu, että myös työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan eli työttömyysturvan myöntämisen ehdot suunnataan edellä mainittujen haittojen ja esteiden poistamiseen. Sosiaalisten tarkoituserien ohella työttömyysturvasta tehdään keino työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi, työmotivaation laajentamiseksi, työvoiman niukkuuden ehkäisemiseksi sekä palkkakustannusten ja inflaation hillitsemiseksi, jolloin siitä muodostuu lopulta eräs äärimmäinen keino menestyksellisen tulopolitiikan harjoittamiselle.

Tällaiselle ajatukselliselle perustalle syntyi nykyinen *työllisyyslakimme* (946/71), joka tuli voimaan vuoden 1972 alusta. Aikaisemmista, etupäässä työttömyyden torjuntaan tähdänneistä tavoitteista luovuttiin ja tämä laki luotiin edistämään erityisesti työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta sekä ehkäisemään työvoimapulaa, jonka otaksuttiin yltävän uutena piirteenä myös suomalaiseen yhteiskuntaan.

Muutos tuli esiin heti lain ensimmäisessä, ohjelmallisessa luvussa. Työttömyyden torjunnan tilalle nousi tarve työvoiman ohjaamiseen. Vieläkin selvemmin tämä muutos jätti jälkensä lain toiseen lukuun, jossa säädetään toimenpiteistä työtilaisuuksien järjestämiseksi. Aikaisempiin lakeihin verrattuna siitä poistettiin julkisyhteisöille asetetut velvoitteet työttömien työllistämiseksi. Tilalle asetettiin rajoitukset, joilla valtion työvirastoja (10 §) ja kuntia (11 §) *rajoitetaan työllistämästä liikaa* (kesä)-aikana, jolloin työvoimasta voisi syntyä kilpailua yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.

Työttömyyskorvausta koskeviin säännöksiin muutos ei kuitenkaan näyttänyt tuoneen kovinkaan suuria sisällöllisiä muutoksia. Ne säilyivät lähes samansisältöisinä kuin ne olivat jo 1960-luvun alussa, jolloin korvausjärjestelmä syntyi.⁵ Silti näillekin säännöksille pyrittiin jo tuolloin antamaan ja on myöhemmin annettukin aktiivin työvoimapolitiikan seuraamiseen perustuva uudenlainen käyttötarkoitus. Tämä ei ole tapahtunut lainsäädäntöä muuttamalla, vaan hallinnollisin määräyksin (yleiskirjein ja soveltamisohjein) sekä muuttamalla eräitä lainkäytössä omaksuttuja menettelytapoja. Ilman ongelmia tästä hallinnollista tietä tapahduneesta käyttötarkoituksen muutoksesta ei kuitenkaan ole selvitty.

⁵ Näkyvin muutos oli se, että työttömyyskorvausta aiemmin koskenut erillinen sääntely sisällytettiin tästedes työllisyyslakiin (946/71) ja -asetukseen (948/71).

b. Lainkäytön ongelma

Uusi käytäntö ei ole tahtonut enää pysyä olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. Päätösten perusteleminen on vaikeutunut. Lain säännöksiin viittaaminen on käynyt väkinäiseksi eikä lakiin vetoaminen ole enää riittänyt vakuuttamaan tehtyjen päätösten oikeellisuutta. On jouduttu turvautumaan suoriin ideologisiin perusteisiin, mikä puolestaan on antanut aiheen uusiin hankauksiin.

Eräs kiistakysymys koskee suhtautumista niihin korvauksen hakijoihin, jotka eivät suostu uuden ideologian mukaisiin liikkuvuuden vaatimuksiin vaan mieluummin hakevat työttömyyskorvausta ja odottavat paikallista työtä. Suhtautuminen heihin on kahdenlaista:

Henkilöt, jotka ovat sisäistäneet aktiivin työvoimapolitiikan vaatimukset pitävät näihin vaatimuksiin sopeutumattomia työttömyyskorvausten väärinkäyttäjinä, arkikielellä sanottuna lintsareina, pinnareina ja pankolla makaajina. Heidät halutaan kitkeä pois muiden korvauksen saajien joukosta. — Kun asiaa tarkastellaan hakijoiden itsensä ja heidän perusoikeuksiansa näkökulmasta, saattaa suhtautuminen muuttua. Sopeutumattomuus asuinpaikkakunnan jättämiseen, uuteen ammattiin kouluttamiseen ja muihin liikkuvuusvaatimuksiin voi tuntua vähemmän tuomittavalta ja kenties hyväksyttävältäkin.

Molemmat mainitut näkökulmat ovat olleet esillä myös julkisessa tiedonvälityksessä ja keskustelussa. Aktiivin työvoimapolitiikan vaatimuksia suosivat näkemykset ovat kuitenkin olleet selvästi hallitsevia. Keskustelua lintsareista ja pankolla makaajista käytiinkin kiihkeimmin vuosina 1973—74 eli aikana, jolloin lisätyövoiman tarve Etelä- ja Lounais-Suomen eräillä tuotannon aloilla oli kovimmillaan. Arvostelun kohteina olivat erityisesti alueellista liikkuvuutta kaihtavat Itä- ja Pohjois-Suomen työttömät työnhakijat.

Tähän mennessä keskustelu on jo laantunut ja muuttanut muotoaan. Joukkotyöttömyydestä johtuen ovat alueellisten liikkuvuusvaatimusten sijaan nousseet vaatimukset työttömien työnhakijoiden ammatti- ja palkkasuojan vähentämiseksi. On vaadittu, että työtön työnhakija ei saa jäädä odottamaan ammattinsa ja entisen ansiotasonsa mukaista työtä, vaan hänen on suostuttava ammattiaan vastaamattomaan ja aikaisempaa huonompipalkkaiseen työhön, mikäli sellainen on tarjolla.

c. Tutkimuksen ongelma

Tätä tutkimusta voidaan pitää kannanottona edellä mainittuun julkiseen keskusteluun. Lähtökohta asioiden tarkasteluun on kuitenkin toinen. Tarkoituksena ei ole paneutua yksinomaisesti työttömyyskorvauksen väärinkäyttöksiin ja väärinkäyttäjien tuomitsemiseen. Uskon, että julkinen keskustelu on tässä suhteessa jo saavuttanut tarkoituksensa etenkin, kun mahdollisuudet tuen todellisiin väärinkäyttöksiin ja työn vieroksuntaan näyttävät olevan vähäiset. On arvioitu, että täystyöllisyyden vallitessa kaikki Suomen todelliset työnvieroksijat mahtuvat yhteen kivitaloon. Samalla on arvioitu, että yhteiskunnalle näistä väärinkäytöksistä aiheutuva taloudellinen menetys jää pienemmäksi kuin tappio, joka yhteiskunnalle koituu yhden suurehkon verorikoksen johdosta.⁶

Tämän keskustelun varjoon on monen muun ongelman tavoin jäänyt m.m. kysymys työttömyysturvan hakijoiden asemasta ja mahdollisuuksista tuen saantiin nykyisissä vaikeutuneissa taloudellisissa olosuhteissa. Kysymys on muodostunut sitä polttavammaksi, mitä laajemmalle työttömyys on levinnyt, mitä yleisemmäksi on käynyt korvausten hakeminen ja mitä yleisemmäksi on käynyt näiden hakemusten hylkääminen työvoimapolitiittisten näkökohtien pohjalta. Vuonna 1974 oli työttömyysturvan ulkopuolella jatkuvasti keskimäärin 15.000—16.000 työtöntä työnhakijaa. Vuonna 1978 heitä oli jo yli 40.000.⁷

Tämän tutkimuksen keskeisenä materiaalisena ongelmana on *työttömyyskorvauksen hakijoiden aseman ja oikeussuojan selvittäminen ja arviointi*. Tarkoituksena on tutkia erityisesti, onko korvaussäännösten soveltamisessa ja työvoimapolitiikan ideologian seuraamisessa menty joissain tapauksissa niin pitkälle, ettei korvaushakemuksen hylkäämiselle enää löydy lainmukaisia perusteita. Merkittävimpänä yksittäisenä ongelmana ovat toisin sanoen ne ratkaisut, joissa hakija on jätetty mahdollisesti väärin perustein kokonaan ilman korvausta. Tätä vähäisempiä mahdollisia loukkauksia ovat perusteettomien karenssien asettamiset ja muunlaiset maksatuksen lykkäämiset ja viiveet, joita ei voida perustella voimassa olevan työllisyyslainsäädännön avulla.

Tutkimus voidaan siten tiypitellä *byrokratiaan kohdistuvaksi tutkimukseksi*, jonka tarkoituksena on työvoimahallinnon kriittinen arviointi

⁶ Rinne, Heikki 1979 s. 15.

⁷ Ks. kuvio n:o 14 s. 73.

työttömyyskorvausasioiden käsittelyssä. Tämä tapahtuu aluksi perinteisin lainopin keinoin ja perinteisten oikeuslähteiden avulla, tosin sillä rajauksella, ettei käytäntöä ole oikeutettu lähteiden joukkoon, koska sen toimintaahan tässä on juuri tarkoitus tutkia ja arvioida. Argumentaation lähteet ovat siten rajautuneet tavallistakin vähäisemmiksi, lähelle eräänlaista lakipositivistista ideaalia: argumentaatio rakennetaan etupäässä olemassa olevan lainsäädännön ja sen esitöiden varaan. Näin menetellään ainakin aluksi.

Koska tutkimuksen kohteena olevassa käytännössä ei kuitenkaan ole omaksuttu näin suppeata argumentaatiostrategiaa vaan on siirrytty edellä mainittuja työvoimapolitiittisia vaatimuksia ilmentävään argumentaatioon, ei lakipositivistisen ideaalin seuraaminen riitä lopullisten arviointien tekemiseen. Arvosidonnaisen käytännön arvioiminen edellyttää arvosidonnaisen tarkastelutavan omaksumista myös tutkimuksessa. Siksi tutkimuksen loppupuolella onkin tarkoitus siirtyä — ainakin alustavasti — korvauksen hakijoiden aseman ja oikeussuojan tarkasteluun mainitulta arvosidonnaiselta pohjalta.

Ongelma on osin sama, johon hallinto-oikeudellisissa tutkimuksissa törmätään pohdittaessa vapaan ja sidotun harkinnan problematiikkaa.⁸ Siksi tässä tutkimuksessa joudutaan käsittelemään myös tähän kysymykseen liittyviä ongelmia. Samalla on myös otettava kantaa eräisiin päätösvallan siirtoa, päätösten perustelemista, valitusten palauttamista, valituskieltoa ym. menettelyjä koskeviin kysymyksiin. Kaiken kaikkiaan tutkimuksessa esiin tulevat ongelmat ovat sen luonteisia ja niitä lähestytään sillä tavoin, että perinteinen lainopillinen tutkimusmetodologia voi osoittautua riittämättömäksi. Tällöin on tarpeen kannan määrittely myös eräisiin metodisiin kysymyksiin.

d. Metodiset kysymykset

Tutkimuksessa eteen tulevat metodiset ongelmat ovat luonteeltaan sekä empiirisiä että teoreettisia. Ensimmäisenä empiirisenä tehtävänä on aktiivin työvoimapolitiikan, siihen liittyvien tavoitteiden ja uskomusten kartoittaminen. Lisäksi on selvitettävä, miten nämä tavoitteet muuntuvat hallinnollista käytäntöä ohjaavaksi ja siihen sisältyväksi toiminnaksi. Selvittely taas edellyttää kysymyksenasettelun laajentamista uusiin empiirisiin kohteisiin. Pohdittaviksi tulevat seuraavat kysymyk-

⁸ Ks. alaviite 77 luvussa II.

set: keihin tämän aktiivin työvoimapolitiikan vaatimukset kohdistuvat, miten ja millä seurauksilla kohdistuminen tapahtuu.

Saatu tietous on tarkoitus alistaa tämän jälkeen lainopillisen ja arvosidonnaisen tarkastelun kohteeksi. Konkreettisia ja ratkaistavia ongelmia ovat tällöin myös seuraavat:

— Miten voidaan tutkia lainkäyttöä, jossa keskeinen osa normistosta perustuu viranomaisten itsensä antamiin määräyksiin.

— Miten voidaan tutkia lainkäyttöä, jossa vuosittainen päätöksen- teko koostuu useasta kymmenestä tuhannesta paikallisesta ratkaisusta sekä 4.000—5.000 valituspäätöksestä, jotka kaikki ovat vielä siinä määrin salaisia, ettei edes ennakkoratkaisuja julkaista.

— Miten voidaan tutkia lainkäyttöä, jossa päätösten perusteleminen tapahtuu perinteisen legaalisen argumentaation sijasta avoimen ideologisesti.

Nämä metodiset ongelmat näyttävät nousevan tutkimuksessa niin keskeisiksi, että tutkimus saa niiden johdosta selvästi kaksinaisen tehtävän: materiaalisen ja metodologisen.

e. Jäsennys

Mainittu kaksijakoisuus korostuu myös tutkimuksen rakenteessa. Aluksi pyritään tarkastelemaan niitä metodisia ongelmia, joita tutkimustehtävän täyttämiseen edellä kuvatussa muodossa sisältyy (luku I). Sen jälkeen siirrytään korvauskäytännön taustalla olevien ideologisten tekijöiden tarkasteluun, erilaisten vaihtoehtoisten ideologioiden esiin tuomiseen sekä alustavan oikeudellisen systematiikan luomiseen (luku II). Seuraavissa kolmessa luvussa paneudutaan viimeaikaisen sovellutuskäytännön tarkasteluun ja sen laillisuuden alustavaan arviointiin II luvun 3 jaksossa hahmotellun systematiikan pohjalta.

Tutkimuksen viimeisessä jaksossa (luku VI) on sitten tarkoitus koota yhteen aikaisemmin esitetty aineisto ja tarkastella sitä erityisesti korvauksen hakijoiden oikeussuojan kannalta sekä edetä samalla viranomaiskäytännön laillisuutta koskeviin jatkoarviointeihin. Lisäksi arvioinnissa turvaudutaan myös työllisyyslain ulkopuoliseen lainsäädäntöön sekä niihin vaihtoehtoihin tavoitteisiin, joihin II luvun 1 jakson tarkastelu antaa aihetta. Lopullisena päämääränä on eräiden nykyistä käytäntöä tarkentavien ja sen periaatteita muuttavien oikeudellisten perin- siippien muotoaminen.

I LUKU

OIKEUSTIETEEN METODOLOGIASTA

1. YLEISTÄ

Kulunut vuosikymmen on tuonut suomalaiseen oikeustieteelliseen tutkimukseen kolme uutta suuntausta: empiiriset selvitykset, tutkimuksen ja päätöksenteon tutkimukseen suuntautuneen oikeusteorian sekä marxilaisen oikeus- ja valtioteorian.

Tärkeä merkitys näiden syntyyn on ollut vaikutteilla, joita oikeustieteeseen on virrannut muiden tieteenalojen, lähinnä filosofian, historiatieteen ja sosiologian piiristä. Selvitysten teossa on otettu mallia sosiologian tutkimusmenetelmistä, tutkimuksen ja päätöksenteon tutkimus on saanut vaikutteensa filosofian piiristä ja marxilainen tutkimus on tullut oikeustieteeseen marxilaisen tutkimuksen yleisen ekspansion mukana.

Nämä suuntaukset ovat tuoneet aikamme tieteeseen sekä uusia tutkimuksellisia intressejä, että erilaisia kohteita, joiden mukaisesti myös tutkimusmenetelmät ovat muuttuneet. Kehitystä on tapahtunut erityisesti oikeustieteen perinteisen ydinalueen, lainopin ulkopuolella. Itse lainopilliseen tutkimukseen edellä mainituilla vaikutteilla on sitävästoin ollut vähemmän merkitystä. Näin on ollut siitäkin huolimatta, että keskustelua lainopin arvosidonnaisuudesta ja uudenlaisen argumentaation tarpeellisuudesta on käyty oikeusteorian piirissä yhtäjaksoisesti jo toista vuosikymmentä.

Keskustelu on kuitenkin ollut laadultaan suhteellisen yleistä, eikä keinoja keskustelun konkretisoimiseksi ole löytynyt riittävästi. Pyrkimys uusien tiedollisten elementtien ja uusien tutkimuksellisten mallien etsintään on ollut vähäistä myös varsinaisen lainopillisen tutkimuksen

piirissä.¹ Ympärillä tapahtuneista muutoksista huolimatta lainopillinen tutkimus on edennyt omaa totunnaista rataansa, ja vasta viime aikoina on näkynyt merkkejä sekä teoreettisen keskustelun uudeltaisesta heräämisestä että mielenkiinnosta luoda uusia tutkimuksellisia malleja lainopillisen tutkimuksen käyttöön. Etenkin *Lars D. Erikssonin* viimeaikaiset tutkimukset ovat olleet tässä suhteessa uraa uurtavia. Ne ovat vähä vähältä osoittaneet yhä selkeämmän tien perinteiselle lainopille *vaihtoehtoiseen, arvosidonnaiseen tutkimukseen*.² Uusien juurien ja vuorovaikutusten etsimisestä on myös ollut kysymys eräissä viimeaikaisissa väitöskirjatutkimuksissa,³ mikä myös osoittaa, että katseet ovat nyt selvästikin kääntymässä lainopin ulkopuolelta sen sisäisen metodologian kehittämiseen myös meillä Suomessa. Teesin ja antiteesin jälkeen on synteesin aika.

Tämän tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on ottaa osaa tuon synteesin luomiseen. Tehtävänä on hahmottaa ja kokeilla minkälaisen tiedostojen ja metodisten valmiuksien pohjalta tutkimus tulisi rakentaa, minkälaisen tiedon tuottamisesta on kysymys ja mitä vaikeuksia sen tuottamiseen liittyy. — Ennen varsinaiseen aiheeseen siirtymistä on kuitenkin syytä tuoda vielä esiin kaksi alustavaa jaottelua, joiden avulla eri suuntauksia voidaan tyypitellä.

Ensimmäisen mukaan oikeustieteellinen tutkimus voidaan jakaa normatiiviseen ja deskriptiiviseen tutkimukseen. Saman jaottelun avulla tutkimus voidaan jakaa lainopilliseen ja muuhun oikeustieteelliseen tutkimukseen. — Toisesta näkökulmasta katsottuna tutkimus on luonteeltaan joko teoreettista (yleistä) tai konkreettista (praktista). Teoreettisena

¹ Vertailukohdaksi voidaan ottaa esimerkiksi Uppsalan yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa tällä vuosikymmenellä julkaistut väitöskirjatutkimukset. Niiden joukosta löytyy useita töitä, joissa tutkimuksen yhtenä ennakkoluulottomana pyrkimyksenä on ollut lainopillisen tutkimuksen tiedollisten elementtien ja tulostuksen monipuolistaminen tavalla, johon suomalainen tutkijayhteisö on ollut vähemmän valmis. Esimerkkeinä mainittakoon *Staffan Westerlundin* (1975) ja *Anders Steningin* (1975) tutkimukset.

² Erityisen merkittävänä töinä voidaan tässä suhteessa pitää kolmea seuraavaa *Lars D. Erikssonin* tutkimusta: 1) *Magistratura Democratica och den italienska juristoppositionen*. Oikeus 1977: 1, s. 37—43, 2) *Om rättens samhällseliga förankring*. JFT 1976: 1—2, s. 80—99. 3) *Utkast till en marxistisk jurisprudence*. Julkaisematon käsikirjoitus 26.3.1979 (Retfaerd 1979: 11), ks. myös alaviite 28.

³ Esimerkkejä tästä ovat *Matti Niemivuon* (1976) ja *Kirsti Rissasen* (1978) väitöskirjatutkimukset.

voidaan pitää ja lienee myös pidetty (T1) systemaattisuuteen pyrkivää lainopillista tutkimusta, (T2) filosofisista lähtökohdista tapahtuvaa päätöksenteon ja tutkimuksen sekä näihin liittyvän käyttäytymisen tutkimusta sekä (T3) oikeus- ja valtioteoreettista tutkimusta. Teoreettiseksi tutkimukseksi ei sitä vastoin liene samalla tavoin mielletty päätöksenteon ja viranomaistoiminnan empiiris-sosiologisia selvityksiä eikä selaista lainopillista tutkimusta, jossa keskeisenä päämääränä on tulkintasuositusten tuottaminen annettujen käytännön ongelmien ratkaisemiseksi.

a. Useita lähtökohtia

Oikeustieteellisen tutkimuksen monipuolistuminen on ajanut tutkimuksen valintojen eteen. Sille on avautunut mahdollisuus uusien tutkimuksellisten päämäärien asettamiseen, uusien tutkimuskohteiden valintaan ja uusien menetelmien hyödyntämiseen. Toistaiseksi jokainen valinta ja kukin menetelmä on kuitenkin tavalla tai toisella osoittanut rajallisuutensa, joskaan ei aina samalla tavoin. Toinen lähtökohta on saattanut olla rajallisempi kuin toinen.

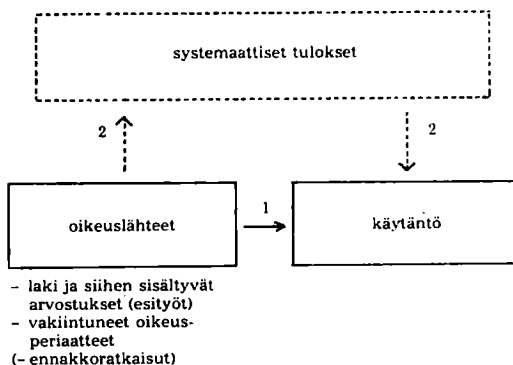
Suppeimmillaan oikeustieteen tutkijan tehtävät voidaan nähdä samanlaisina kuin *lakia seuraavan tuomarin*, joka käytännön ongelmaa ratkaistessaan perustaa päätöksensä vain tarkasti rajattuihin tiedollisiin lähteisiin, etupäässä lakiin ja sitä täydentäviin ennakkoratkaisuihin. Taustakseen tällainen lähtökohta tarvitsee käsityksen valtion neutraalista roolista sekä opin valtiollisen vallan kolmijaosta. Näihin liittyen oikeustiede (lainoppi) voidaan nähdä arvovapaana, muista tieteistä autonomisena disiplina.

Tarkemmin sanottuna tällaiselle ajattelulle on tyypillistä nähdä 1) valtiovallan rooli välittävänä sekä edellä kerrotulla tavoin ositettuna. Oikeuslähteiksi hyväksytään vain 2) perinteiset oikeuslähteet, etupäässä laki, siihen sisältyvät tausta-arvot, näitä mahdollisesti täydentävät ennakkoratkaisut sekä vakiintuneet oikeudelliset periaatteet. Muilta osin oikeudellinen ajattelu on 3) vapaata eri yhteiskuntaluokkien edustamista intresseistä ja arvostuksista.

Tästä arvovapaudesta puolestaan seuraa, ettei yhteyttä muihin yhteiskunta- ja käyttäytymistieteisiin pidetä tarpeellisena, vaan oikeustieteen nähdään tulevan toimeen 4) itsenäisenä ja muista yhteiskuntatieteistä irrallisena erityistieteenä. Äärimmillään tämä ajattelu johtaa sii-

hen, että oikeustieteen muodostamille käsitteille ja periaatteille (sen systemaattisille tuloksille) annetaan pelkästään 5) instrumentaalinen arvo. Tärkeimpänä tutkimuksen päämääränä ei nähdä näiden käsitteiden ja periaatteiden tuottamista vaan ensisijaiseksi tehtäväksi on ajateltu *käytännön välitön palveleminen*. Ideaalina on praktisen tutkimuksen malli, joka tulostaa käytäntöä välittömästi palvelevia tulkintasuosituksia, mikä merkitsee, ettei oikeustieteeltä vaadita vakavassa mielessä sen paremmin systemaattisten tulosten tuottamista kuin myöskään toimintojensa ja tulostensa syvällisempää ymmärtämistä. *Tutkimukselta ei siten edellytetä teoreettisuutta* missään edellä mainitussa merkityksessä (T1, T2, T3), vaan ratkaisevimpana pidetään tulosten käytännöllistä merkitystä, tapahtuipa tulosten johtaminen mitä kautta tahansa, toisin sanoen joko (1) suoraan läheistä tai (2) systemaattisen päättelyn kautta. — Kaavion muotoon tiivistettynä tässä esitetty ajattelu voidaan kuvata seuraavasti:

Kuvio n:o 1: Praktisen tutkimuksen malli.



Tällaiseen tieteen käsitykseen voidaan kohdistaa monenlaista kritiikkiä. Arvostelua voidaan esittää muun muassa systemaattisuuden, empiirisyysyden ja itseymmärryksen puutteesta sekä virheellisistä oikeus- ja valtioteoreettisista lähtökohdista. Koetan seuraavassa osoittaa, minkälaisista tuo kritiikki voisi tällöin olla ja minkälaisista on tuon kritiikin pohjalta nouseva tutkimus.

1. Lainopillisen tutkimuksen *systemaattisuutta* korostavassa tutkimuksessa pidetään ensisijaisena oikeudellisten periaatteiden ja käsitteiden analyysiä. Sen mukaan tieteen nimenomaisena tehtävänä on juuri

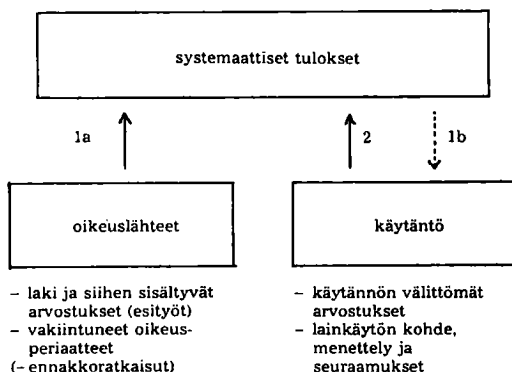
näiden periaatteiden ja käsitteiden muotoaminen, entisten tarkentaminen ja uusien synnyttäminen. Pyrkimys systemaattisuuteen erottaa tieteen käytännön päätöksenteosta ja tekee tieteen olemassaolon yleensä mielekkääksi. Tulkintasuosituksen tuottaminen käytännön välittömään palvelukseen on tällaisen tieteenkäsityksen näkökulmasta vasta toissijainen, joskaan ei vähäarvoinen tieteen tehtävä.

2. *Empiirisen kritiikin* lähtökohtana ovat lain käyttäjille annetut kompetenssinormit, väljä sääntely ja joustavia normeja suosiva lainsäädäntötekniikka. Tältä pohjalta herää tarve tutkia, minkä konkreetin kohteen ja sisällön mainitut säännökset käytännössä saavat. Sikäli kuin tutkimuksessa ylipäätään halutaan pysyä ajan tasalla ja saavuttaa reaalista tietoa käytännöstä, on välttämätöntä suhtautua uudella tavalla viranomaiskäytännön tutkimukseen. Havainnoinnin kohteiksi eivät enää riitä pelkät ennakkoratkaisut vaan tutkimuksen on suuntauduttava koko massiiviseen käytäntöön. Ylimpien muutoksenhakuelinten rinnalla tutkimuksen tulee suuntautua kaiken lainkäytön tutkimiseen. Tällöin ei voida myöskään tyytyä pelkän normitietouden kartuttamiseen. Havaintoja ja johtopäätöksiä on tehtävä myös sovellutusten kohteena olevista henkilöistä, henkilöryhmistä ja joukoista sekä niihin kohdistuvasta menettelystä ja seuraamuksista. Nämä seikat johtavat osaltaan uusien tutkimusmenetelmien käyttämiseen.

3. *Itseymmärryksen* pohjalta nouseva kritiikki lähtee puolestaan tuomarin ja tutkijan käyttäytymisen tarkastelusta, josta se tuo esiin oikeudellisen ajattelun eettisen ja ideologisen tavoitteisuuden. Tavoitteisuus nähdään ikään kuin ihmisen sisään rakennetuksi ominaisuudeksi, joka on mukana kaikessa inhimillisessä päätöksenteossa, myös oikeudellisessa. — Tämä ajattelu, joka käyttäytymisen filosofian puolella tunnetaan teon teorian nimellä, voi olla avain oikeudellisen ajattelun ja päätöksenteon arvosidonnaisuuden ymmärtämiseen.

Edellä esitetty kritiikki johtaa tekemään kolme lisäystä aikaisemmin esillä olleeseen tutkimuksen kaavioon. Systemaattisten tulosten tuottaminen (1a) nousee oikeustieteen ylimmäksi tehtäväksi. Sovellutuskäytäntö ei ole enää yksinomaan tulostuksen kohde (1b) vaan kaikilta osiltaan myös tutkimuksen kohde ja lähde (2). Samalla saadaan alustavaa tietoa lainkäytön yhteiskunnallisesta sidonnaisuudesta. Yhteiskunnallista sidonnaisuutta osoittavat arvostukset, joihin lainkäyttö tukeutuu ja arvot, joita sillä tuotetaan (kohde ja seuraamukset). Näillä lisäyksillä kaavio saa seuraavan muodon:

Kuvio n:o 2: Kahden vaihtoehtoisen tutkimuksen malli.



Jos oikeustieteellisen tutkimuksen ääriviivat piirretään yllä olevan mukaisesti, sisältää tutkimus kaksi mahdollisuutta oikeudellisten ongelmien tutkimiseen: (systemaattis)lainopillisen ja empiirisen. Samalla avautuu mahdollisuus keskustella kahdesta oikeustieteen tehtävästä ja metodista taikka jopa kahdesta oikeustieteestä. Kolmantena oikeustieteen tehtävänä tai kolmantena erityisenä oikeustieteenä voidaan tällöin pitää näin harjoitetun tutkimuksen, oikeudellisen päätöksenteon ja sen kielen tutkimusta.⁴

4. Neljäs kritiikin lähtökohta eli *oikeus- ja valtioteoreettinen* tarkastelu tuo sekin esiin oikeudellisen ajattelun ja päätöksenteon arvosi-donnaisuuden. Se ei kuitenkaan pysähdy edellä mainittuun empiiriseen, ei myöskään itseymmärryksen pohjalta lähtevään tarkasteluun, vaan sen päämääränä on T3 mukaisen teoreettisen tiedon tuottaminen.

Riittävänä teoreettisuutena ei tällöin pidetä edellä esillä olleiden oikeuslähteiden pohjalta tapahtuvia systematisointeja, ei myöskään käytännön empiirisen havainnoinnin pohjalta muodostettuja yleistyksiä, jollaisiksi edellä esitetyn kaavion systemaattiset tulokset voidaan ymmärtää. Teoreettisuuden ja sen mukana myös tieteellisyyden katsotaan

⁴ Mm. *Stig Strömholm* on jakanut oikeustieteellisen tutkimuksen kolmenlaiseen tutkimukseen, jotka hän on tyypitellyt seuraavasti: 1) traditionell rättsvetenskaplig (dogmatisk) rättsvetenskap, 2) empiriska samhällsvetenskapliga undersökningar, 3) »logikern» som typfall av en tredje form av rättsvetenskap. Tähän viimeksi mainittuun tutkimustyyppiin hän on lukenut juuri kielen ja päätöksenteon rakenteen tutkimuksen. Esitelmämoniste, Bornholm 25. 8. 1978.

edellyttävän näiden abstraktioiden syvempää yhteiskunnallista ja historiallista ymmärtämistä. Sen tulee sisältää konstruktivistista tietoa lähteistä, käytännöstä ja tieteen aikaisemmista systemaattisista tuloksista. Sen tulee myös tarjota kriittinen mahdollisuus noiden tulosten uudelleenlaisen muotoamiseen. Tässä kohdin oikeustieteen tehtävä lähestyy yhteiskuntatieteiden yleistä tehtävää, yleisen yhteiskuntatiedon tuottamista, jonka lisäksi eteen nousee myös kysymys teoreettisesti tapahtuvasta kriittisestä arvojen ja arvostusten johtamisesta systemaattisten tulosten lopullista muotoamista varten.

Mitä nämä arvot ja arvostukset ovat, miten niiden teoreettinen johtaminen ja hyväksi käyttö tapahtuu ja miten ne voidaan tieteellisesti perustella? Vastaukset ovat arvosidonnaisen lainopin lopulliset koetinkivet.

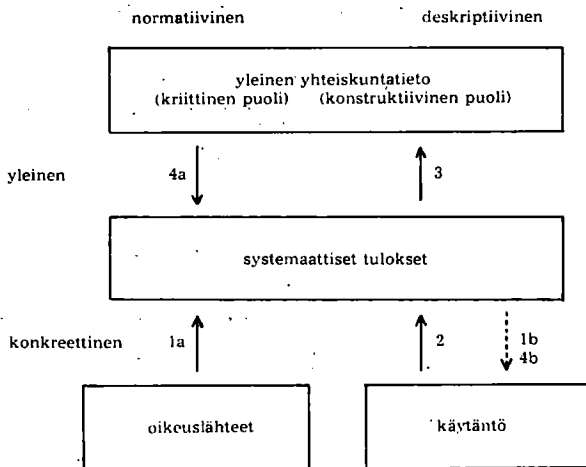
b. Oikeustieteen tiedolliset elementit

Aikaisemmin esitettyä kuviota joudutaan vielä kertaalleen korjaamaan, jos viimeksikin esitetyt vaatimukset hyväksytään ohjeiksi oikeustieteelliselle tutkimukselle. Empiirisesti havainnoitavan ja abstraktin tiedon (systemaattiset tulokset) yläpuolelle on vielä liitettävä yleistä yhteiskuntatietoa osoittava taso, joka ei ole pelkästään teoreettisen tutkimuksen päämäärä vaan samalla myös lähde, josta kriittinen, arvosidonnainen tutkimus ammentaa arvostuksensa. — Jos näin muodostuneeseen kuvaan vielä liitetään alussa mainittu jaottelu normatiivisesta ja deskriptiivisestä tutkimuksesta, voidaan oikeustieteellisen tutkimuksen tiedolliset elementit esittää seuraavassa muodossa (Kuvio n:o 3).

Tässäkään muodossa kuviota ei ole vielä tarkoitettu kaiken kattavaksi oikeustieteellisen tutkimuksen oppaaksi, sillä kuvion ulkopuolelle jää edelleenkin suuri osa oikeuden yleistieteiden alueeseen kuuluvasta problematiikasta. Jo tämän nyt esillä olevan tarkastelun sijoittaminen kuvioon lienee vaikeata.

Näistä puutteista huolimatta voidaan kuvion pohjalta hahmottaa oikeustieteelliselle tutkimukselle ainakin neljä tehtävää: empiirinen, teoreettinen ja lainopillinen sekä subsumptiologisessa että kriittisessä, arvosidonnaisessa merkityksessä.⁵ On syytä korostaa, että kysymys on

⁵ Eriksson, Lars D. 1979 s. 5: »Vi kan idag skilja mellan två centrala juridiska argumentationsmodeller, den subsumptionslogiska och den målrationalella.»

Kuvio n:o 3: Oikeustieteellisen tutkimuksen ideaalimalli.


nimenomaan *tutkimuksen* tehtävistä ja *tutkimuksen* metodeista, mikä ei vielä merkitse kannan ottamista tutkimuksen tulostamista ja argumentaatiota koskeviin ongelmiin. — Sivuutan toistaiseksi nämä argumentaatiota koskevat kysymykset ja pitäydyn yksinomaan tutkimuksen tehtävien tarkasteluun. Tällä rajoituksella edellä mainitut neljä tehtävää voidaan täsmentää seuraavasti:

- Lainopillisen tutkimuksen tehtävänä on sen subsumptiologisessa muodossa tuottaa ja tarkentaa oikeudellisia periaatteita ja käsitteitä (1 a) sekä tuottaa ja tarkentaa käytäntöä palvelevia tulkintasuosituksia (1 b) silloin, kun arvoja ja arvostuksia koskevia ongelmia ei esiinny tai ei käsitellä.
- Tutkimuksen empiirisenä tehtävänä on hankkia yleisessä muodossa olevaa tietoa oikeus- ja hallintokäytännöstä, niiden päätöksentekoa ohjaavista arvostuksista ja menettelytavoista sekä päätöksenteon kohteesta ja seuraamuksista (2).
- Tutkimuksen teoreettisena tehtävänä on osoittaa, kuinka olemassa olevat oikeuslähteet, viranomaiskäytäntö, tieteen aikaisemmat tulokset sekä subsumptiologisen ja empiirisen päättelyn kautta saavutetut uudet tulokset ovat strukturoituneet ja mikä on niiden yhteiskunnallinen ja historiallinen sidonnaisuus (3).

- Lainopillisen tutkimuksen tehtävänä on sen arvosidonnaisessa muodossa tarkentaa ja muuttaa aikaisempia sekä subsumptiologisen ja empiirisen tarkastelun kautta saavutettuja tutkimustuloksia sekä luoda yleiseen yhteiskuntatietoon perustuvia uusia oikeudellisia käsitteitä ja periaatteita (4a). Tämän lisäksi sen tehtävänä voi myös olla näitä käsitteitä ja periaatteita vastaavien tulkintasuositusten antaminen (4 b).

Kohdissa 2—4 mainittujen tehtävien täyttäminen asettaa ainakin kaksi keskeistä ongelmaa, joiden ratkaisemisen pelkästään subsumptiologiseen tarkasteluun tyytynyt tutkimus on pyrkinyt rajaamaan lainopin ulkopuolisiksi tehtäviksi. Nämä kaksi ongelmaa ovat: arvosidonnaisuuden vaatimus sekä vaatimus uudenlaisen empiirisen aineiston kartuttamisesta tutkimuksen pohjaksi. Rajaamaan tarkastelun jatkossa vain näihin kahteen kysymykseen.

2. ARVOSIDONNAISUUDEN VAATIMUS

Demokraattisesti toimivassa yhteisössä arvovalintojen tekeminen ei ole ongelmallista, sillä valinnat tehdään enemmistöpäätöksin. Jos asioista ei päästä muulla tavoin yhteisymmärrykseen, niistä äänestetään ja ongelmat ratkaistaan äänestystuloksen mukaisesti. Samanlainen menettely on mahdollista tuomioistuimissa ja hallinnossa silloin, kun päättämässä on yhtä useampi viranhaltija.

Tutkimuksessa sen sijaan ei voi äänestää. Tutkijan itsensä on tehtävä ratkaisut arvovalintojenkin osalta. Näinhän on tietysti oltava, mikäli tutkimusta halutaan harjoittaa luovassa ja syvässä merkityksessä. Kun arvovalinnat muodostavat osan tutkimuksesta, on tutkijalla myös oltava vapaus arvovalintojen tekemiseen ja niiden mukaisten tulosten tuottamiseen.

On kuitenkin syytä korostaa, että tieteellisen luonteensa arvovalinta saa vasta silloin, kun sen pätevyys pystytään tieteen omin keinoin osoittamaan. — Tässä kulkee eräs raja-aita oikeustieteen ja käytännön oikeuspolitiikan välillä. Käytännön oikeuspolitiikassa ei vaadita valintojen teoreettista perustelmista, kun taas oikeustieteessä on näin menettävä, jotta arvovalinnat voidaan osoittaa tieteellisesti päteviksi.

a. Kaksi traditiota

Edellä mainituilta perusteluilta on pyritty välttymään myös oikeustieteessä rinnastamalla oikeudellinen ajattelu insinööritaitoon, jossa on sijaa vain teknisille argumenteille. Arvovalintoja siihen ei sisälly taikka niitä ei ainakaan osoiteta muutoin kuin siinä muodossa, jossa lainsäätäjällä on ne hyväksynyt. — Tällaiseksi olen ymmärtänyt *oikeudellisen positivismin* sen äärimmäisessä muodossaan.

Tulkintateorioiden joukossa tätä äärimmäisintä käsityskantaa vastaa historiallinen tulkintateoria, jonka mukaan laille on annettava vain sellainen tulkinta, joka vastaa (tuon historiallisen) lainsäätäjän sille antamaa tarkoitusta. Teleologinen, grammatikaalinen ja systemaattinen tulkintateoria ovat lievennöksiä lainsäätäjän tahdon seuraamista koskevaan velvoitteeseen,⁶ mutta silti niitä voidaan pitää edellä mainitun positivistisen ajattelun ja sitä vastaavan subsumptiologisen argumentaation ilmentyminä.

Kuvatonlaiseen ajatteluun liittyy tutkimuksen näkökulmasta ainakin kaksi merkittävää piirrettä: lainsäädännön taustalla olevat arvot ja arvostukset otetaan enemmän tai vähemmän annettuina eikä niihin kohdistuvaa tutkimusta pidetä tarpeellisena tai edes oikeustieteen piiriin kuuluvana.

Tälle vastakkainen *luonnonoikeudellinen* ajattelutapa korostaa lainsäätäjän tahdon sijasta ihmisen luontaista olemusta, lakien sijasta eettisiä hyveitä ja lainmukaisuuden asemesta tarvetta yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen. Sen mukaan oikeus ja oikeudenmukaisuus voidaan käsittää vallankäytöstä riippumattomiksi kategorioiksi, jolloin avoinna ovat myös mahdollisuudet lainsäätäjän tahdon ja sen tausta-arvostusten kriittiseen tarkasteluun. — Tällaisen ajattelun on katsottu liittyvän kriisiaikojen ja yhteiskunnallisen muutoksen olosuhteisiin.⁷

Tutkimuksen kannalta tällä on se merkitys, ettei luonnonoikeudellinen ajattelu suinkaan sulje pois mahdollisuutta tarkastella arvoja ja arvostuksia osana oikeustieteellistä tutkimusta, vaan itse asiassa se juuri ohjaa inhimillisten perusarvojen pohjalta lähtevään tutkimukseen. Tässä mielessä luonnonoikeudellinen ajattelu tarjoaa oikeuspositivistiseen ajatteluun verrattuna kokonaan toisenlaisen tutkimuksellisen lähtökoh-

⁶ Ks. tulkintateorioista lähemmin Aarnio, *Aulis* 1978 s. 102—103.

⁷ Ks. esim. Tumanov, *Vladimir* 1979 s. 11, 119 ja 225—227.

dan ja sopii siten myös viimeksi mainittua paremmaksi ohjenuoraksi arvosidonnaisen lainopin kehittämiseksi. Toisaalta luonnonoikeudellinen tutkimus ei kuitenkaan ole ainakaan tähän mennessä kyennyt ajattelun perustaksi asetettavien hyveiden selkeään teoreettiseen johtamiseen ja perustelemiseen. Usein lienee tyydytty pelkästään siihen, että kyseinen filosofi tai tutkija vain nimeää ne hyveet, joiden varaan muu päättely sitten rakennetaan.⁸ Tällaista moralistisena pidettävää valintaa ei kuitenkaan voida pitää riittävänä täyttämään niitä vaatimuksia, joita teoreettisen yhteiskuntatiedon avulla tapahtuvalle arvojen johtamiselle tulee asettaa.

b. Kaksi esimerkkiä

Mikäli halutaan jatkaa keskustelua kriittisestä tai vaihtoehtoisesta lainopista, joksi tässä tarkoitettua arvosidonnaista lähestymistapaa on kutsuttu,⁹ joudutaan ottamaan kantaa nykytutkimuksen eräisiin ajankohtaisiin ongelmiin. Näitä ongelmia havainnollistavat kaksi seuraavaa esimerkkiä, joista ensimmäinen koskee saantosuojan käsitettä ja sen soveltamista, ja toinen erästä ekonomistisen ajattelun elähdyttämää ruotsalaista tutkimusta.

Saantosuoja koskeva esimerkki saattaa tuntua kaukaa haetulta, kun on kysymys työttömyysturvaan kohdistuvan tutkimuksen metodisesta kehittelystä. Tämän alkujakson tarkasteluun valittu esimerkki soveltuu kuitenkin mainiosti monestakin eri syystä:

- 1) Sen taustana on selkeä lainsäädäntö (KK 11:4, 12:4 §:t sekä RVA 11 §).
- 2) Se on itse käsitteenä systemaattiseen muotoon saatettu tulos (teoria merkityksessä T2) kahden keskeisen oikeusperiaatteen, ekstinktio- ja vindikaatioperiaatteiden saamasta asemasta Suomen irtaimisto-oikeudessa.

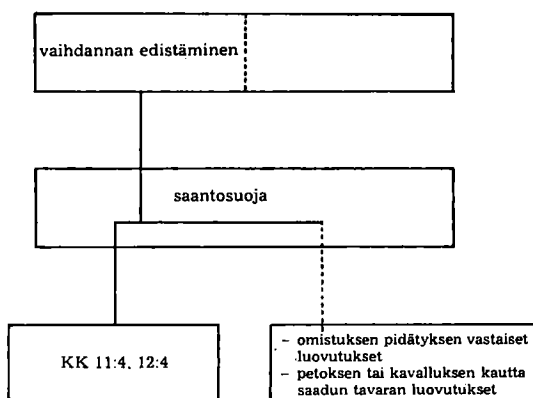
⁸ Mikkola, Matti 1975 s. 19 ja 47.

⁹ Anders Bratholmin ja Nils Kristian Sundbyn vuonna 1976 toimittamassa teoksessa kriittisyys on tuotu esiin jo teoksen nimessä »Kritisk juss». Vaihtoehtoisen lainopin (alternativ jurisprudence) käsitteen lienee skandinaaviseen ja suomalaiseseen oikeustieteelliseen keskusteluun tuonut Lars D. Eriksson eräiden italialaisten esikuvien mukaisesti. Ks. Eriksson, Lars D. 1977 s. 40–42.

- 3) Siihen on liitetty sovellutuksia (omistuksenpidätyksen vastaiset sekä petoksen ja kavalluksen kautta saadun tavaran luovutukset), joihin edellä mainitut säännökset eivät anna suoraa vastausta.
- 4) Sen tausta-arvostuksia (vaihdannan edistäminen) ei ole pyritty peittämään, mikä muutoin lienee suhteellisen yleistä aikamme tutkimukselle.

Kuvion muotoon saatettuna mainittu esimerkki näyttää seuraavalta:

Kuvio n:o 4: »Saantosuojan» tiedolliset elementit.



Kauppakaaren 11:4 ja 12:4 pykälien mukaan esineen ostajalle, pantin tai lahjan saajalle annetaan vilpittömän mielen suojaa eräin edellytyksin (ekstinktioperiaate). Oikeustieteessä tämä periaate on yleistetty irtainten esineiden luovutuksia koskevaksi *yleiseksi periaateksi*, jota juuri ilmentää edellä mainittu saantosuojan käsitteen käyttö. Ulkopuolelle on jätetty vain RVA 11 §:ssä nimenomaisesti mainitut tapaukset, joissa esine on joutunut pois aikaisemmalta omistajalta näpistyksen, varkauden, kirstityksen tai ryöstön kautta. Viimeksi mainittu säännös, jonka mukaan esineen aikaisemmallalla omistajalla on sen myöhempien omistajien vilpittömästä mielestä riippumatta oikeus saada esine lunastuksetta takaisin (vindikaatioperiaate), on ymmärretty suppeasti tulkittavaksi poikkeukseksi tästä yleisestä säännöstä.¹⁰

¹⁰ Zitting, Simo 1975 s. 54.

Kun tiedetään, että olemassa on ollut yhtäläinen mahdollisuus päinvastaiseen lopputulokseen eli siihen, että vindikaatioperiaate olisi nostettu yleiseksi periaateksi,¹¹ voidaan kysyä, miten ratkaisuun on päädytty. Miksei RVA 11 §:stä ilmenevää oikeusperiaatetta ole asetettu pääperiaatteeksi, johon KK 11:4, 12:4 §:issä mainitut tilanteet muodostaisivat suppeasti tulkittavan poikkeuksen? Mitkä tiedolliset elementit, ennakkoratkaisut, ulkomaiset tutkimukset tai arvostukset, ovat ratkaisevimmin vaikuttaneet valintaan? — Rajoitan tarkastelun meillä Suomessa perusteellisimmin saantosuojan kysymykseen paneutuneen tutkijan, *Simo Zittingin* tutkimuksiin.¹²

Zittingin tuotannon oikeustapausaineisto on suhteellisen runsas, mutta se ei ehkä sittenkään ole ollut keskeisin lähdeaineisto, jonka avulla saantosuojan ensisijaisuuteen on päädytty. Merkittävämmiin lienevät vaikuttaneet muualla Pohjoismaissa tehdyt tutkimukset samoin kuin ne arvostukset (vaihdamman edistäminen), jotka tutkija on asettanut teorianmuodostuksensa perustaksi. — Puutun tässä vain vaihdamman etua koskevaan argumenttiin.

Zitting on tarkoittanut *vaihdamman edistämistä* tavaranvaihdon edistämistä siten, että ostaja vapautetaan vaivalloisesta tehtävästä ottaa selko myyjän määräämisvallasta.¹³ Kysymys on etupäässä kaupan esteiden poistamisesta ostajan riskiä minimoimalla.

Tällä päämäärällä lienee ollut oleellinen merkitys vaihdamman edistämiseen aikana, jolloin irtaimet esineet olivat käsityön tuotteita, jotka oli tarkoitettu kestäväksi ja kiertäväksi vaihdon välineinä. Irtaimilla esineillä oli tällöin oleellinen merkitys myös yksityisten kansalaisten välisen luotonannon vakuutena. Nykyisin vastaavat esineet ovat teollisia kulutustuotteita eikä niitä ole tarkoitettu kestäväksi eikä kiertäväksi. Yksityisten luotonantajien sijaan on tullut pankkilaitos eikä se tarvitse irtaimia tavarapantteja luotonantonsa perustaksi. Päinvastaisessa tapauksessakaan pankkilaitos tuskin toimii panttiansa luvattomana luovuttajana. Kysymys vaihdamman edistämisestä on näin ollen nykyisessä yhteiskunnassa sisällöltään toisenluonteinen kuin siinä yhteiskunnassa, jossa mainitut kauppakaaren säännökset aikanaan syntyivät.

¹¹ Kruse, *Vinding* Fr. 1951 s. 784—786 ja s. 1223—1228.

¹² Zitting, *Simo* 1956, 1963, 1975.

¹³ Zitting, *Simo* 1956 s. 16—17.

Tämä seikka voidaan huomata myös niistä lausunnoista, joita eri rahalaitokset ja kaupan yhteisöt ja järjestöt esittivät vuoden 1965 saantosuo- jakomitealle voimassa olevien saantosuojaa koskevien säännösten johdosta. Lausunnonantajat eivät pitäneet koko kysymystä vaihdannan kannalta enää kovinkaan merkittävänä. Suurimman merkityksen nähtiin kohdistuvan osamaksukauppaan, jossa haluttiin vahvistaa myyjän asemaa, ja sen vuoksi suurin osa lausunnoista tähtäsi vilpittömän mielen suojan rajoittamiseen. Tästä selvästi poikkeaviin kannanottoihin päätyivät vain panttilainausta ja vanhojen tavaroiden myyntiä harjoittaneet vastaajat.¹⁴

Kun mainittujen periaatteiden valintaa tarkastellaan vaihdannan edistämisen kannalta oman aikamme näkökulmasta, nousevat keskeisimmiksi ongelmiksi omistuksenpidätysehdon vastaiset luovutukset sekä rikoksen kautta alkunsa saaneet luovutukset. KK 11:4, 12:4 pykälissä nimetyt siirrot lienevät näihin nähden toissijaisia ongelmia, mikä samalla merkitsee, että jo vaihdannan edistämisen kannalta saattaisi olla perusteltua valita vindikaatioperiaate irtainten esineiden luovutuksista aiheutuvien ongelmien ensisijaiseksi ratkaisuperustaksi. Kokonaan uuteen valoon ongelman arviointi joutuu silloin kun vaihdannan edistämistä koskevan arvon rinnalle tai sen edelle nostetaan yhteiskunnan järjestyksenpitoa koskevat näkökohdat. Tuolloin ei ainakaan ole enää aihetta ekstinktioperiaatteen käyttöä korostavaan teorianmuodostukseen.¹⁵

Metodologiselta kannalta tarkasteltuna esitetty kritiikki johtaa vaatimaan uudenlaista asennoitumista tutkimuksen sisältämiin arvovalintoihin. *Oikeustieteellisenkin tutkimuksen on pyrittävä mieltämään ja osoittamaan arvovalintojensa seuraukset.* Uskomusten tueksi on vastaisuudessa nykyistä enemmän esitettävä tietoa olemassa olevista käytännön ongelmista. On selvitettävä erilaiset edellytykset ja mahdollisuudet ongelmien poistamiseksi. On hankittava tietoa esitettävien toimenpiteiden vaikutuksista ja määriteltävä arvovalinnat. Tutkimuksen on ainakin pyrittävä tuon tiedon kartoittamiseen ja sen pohjalta tapahtuvien ratkaisujen tekemiseen, vaikka kaikkia viime käden arvovalintoja ei pystyttäisikään tyhjentävästi perustelemaan. Vaatimusta voidaan pitää perustavaa laatua olevana *rationaalisuusehtona* vastaiselle lainopilliselle tutkimukselle.

¹⁴ Km 1965: A3 s. 65—67.

¹⁵ Kruse, *Vinding Fr.* 1951 s. 1223—1228.

Eräs tämän rationaalisuusehdon täyttämisen ratkaisu on, että oikeustiede ottaa nuo arvoratkaisunsa jonkin muun tieteenalan piiristä ja perustelee valintansa vetoamalla kyseisen tieteenalan tuloksiin. Tällaisen menettelyn näyttää omaksuneen Amerikan Yhdysvalloissa viime aikoina suosiota saavuttanut tutkimussuuntaus, joka on tukeutunut arvovalinnoissaan taloustieteessä tunnetun Chicagon koulukunnan tuottamiin tutkimustuloksiin. Viime vuosina tämä taloudellisoikeudellinen ajattelu on saanut jonkin verran jalansijaa myös täällä Pohjoismaissa, josta parhaana esimerkkinä lieenee *Göran Skogh*in tutkimus *Priser, skadestånd och straff* (Lund 1977).

Skoghin tutkimuksen yhtenä johtavana ajatuksena on vaatimus, että lainsäädännön tulee edistää suurinta mahdollista vaihtoa.¹⁷ Tähän on olemassa olevien oikeussuhteiden, lainsäädännön ja sen soveltamisen mukauduttava. Vaatimuksen tausta-ajatuksena on täydellisen vapaan kilpailun edistäminen, ja sen kautta uskotaan saavutettavan maksimaalinen taloudellinen tulos ja yhteiskunnallinen hyvinvointi.

Oikeudellisen tutkimuksen näkökulmasta lähtökohta on sikäli helppo, ettei tällöin jouduta argumentoimaan tehtyjä arvovalintoja ja niiden rationaalisuutta. Riittää, kun viitataan taloustieteen antamiin tuloksiin. Helpoudessa piilee kuitenkin myös menettelyn problemaattisuus.

Samat ideologiset ja tutkimuksen arvosidonnaisuutta koskevat vaikeudet, jotka kuuluvat kaikkeen yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen, liittyvät myös taloustieteen arvovalintoihin. Näiden vaikeuksien siirtäminen toisen tieteenhaaran ratkaistavaksi voi muuttaa näkökulmaa, mutta perusongelmat ovat jäljellä. Toisaalta kyseinen siirto synnyttää epävarmuuden siitä, edistävätkö taloustieteen tulokset ja niihin liittyvät arvovalinnat parhaalla mahdollisella tavalla *oikeudenmukaisuuden* toteutumista yhteiskunnassa.

Tästä taloustieteeseen ja sen arvovalintoihin tiukasti sitoutunut oikeustiede ei voi koskaan olla varma. Sitoutumien ei suo sille mahdollisuutta omaehtoisten valintojen tekemiseen eikä muualla tehtyjen valintojen kontrolloimiseen, mikä lieenee oikeudellisen tutkimuksen vähimmäisehto. Itse asiassa tämänlaatuinen tiukka sitoutuminen minkä tahansa toisen erityistieteen tuloksiin vie perustan itsenäisen oikeustieteen harjoittamiselta.

¹⁷ *Skogh, Göran 1977 s. 29.*

Vaatimus, johon päädytään on, että oikeustieteen on avauduttava arvojen ja arvostusten nykyistä reaalisempaan ja omaehtoisempaan tutkimukseen. Tietoa arvoista ja arvostuksista, sekä empiirisessä että teoreettisessa merkityksessä on tuotettava oikeustieteen omassa piirissä.^{17a}

3. EMPIIRISYYDEN VAATIMUS

Oikeudellisen tutkimuksen suunnanmuutosta on usein perusteltu sillä, että aikaisempi tutkimus on loitonnut liiaksi käytännöstä, jolloin on vaadittu, että tutkimus on jälleen palautettava takaisin käytännön yhteyteen. — Näin esitetyllä vaatimuksella voidaan tarkoittaa kaksitahoisen tehtävän täyttämistä. Ensiksi voidaan tarkoittaa, että tutkimuksen tulee suuntautua aikaisempaa selvemmin käytännön välittömään palvelemiseen (instrumentaalisuuden vaatimus). Toiseksi voidaan tarkoittaa, että tutkimuksen tulee suuntautua entistä enemmän käytäntöön myös tutkimuskohteiden ja oikeuslähteiden valinnassa (empiirisyyden vaatimus). Kolmanneksi vaatimuksella saatetaan tarkoittaa näitä molempia seikkoja.

Kaksipuolisessa merkityksessään tämä vaatimus näyttää tulleen esiin ainakin eräiden amerikkalaisten realistien ohjelmanjulistuksissa ja kriitikkissä, joiden avulla he pyrkivät irtaantumaan aiemman formalistisen oikeustieteen ideaalista.¹⁸ Samantyyppisiä ajatuksia on myöhemmin esiintynyt myös suomalaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa. Jo analyttisen oikeustieteen piirissä on suuntauduttu suhteellisen suuressa määrin juuri käytännön, varsinkin ennakkoratkaisujen tutkimiseen.¹⁹ Eri-tyisen keskeiseksi käytännön tutkimus on kuitenkin noussut ns. empii-

^{17a} Samansuuntaisen vaatimuksen on äskettäin julkisuudessa esittänyt myös Hannu Tapani Klami (Lakimies 1979: 5 s. 436—437).

¹⁸ Ks. Eckhoff, Torstein: Rettsvesen og rettsvitenskap i USA. 1953 s. 284, Twining, William: Karl Llewellyn and the Realist Movement. 1973 s. 522 sekä Wilhelmsson, Thomas: Mietteitä amerikkalaisesta realismista. Oikeus 1976: 2 s. 53. Krawietz, Werner 1978: Juristische Entscheidung und wissenschaftliche Erkenntnis. 1978 s. 105—108.

¹⁹ mm. Zittingin saantosuoja koskeissa tutkimuksissa ovat KKO:n ratkaisut saaneet merkittävän aseman 1960-luvun puolivälistä lähtien. Ks. Km 1965: A3 s. 9—41 ja Sivullissuojasta varallisuus oikeudessa (1975) verrattuna hänen aikaisempaan tuotantoonsa Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa (1956) ja Zitting—Rautiala 1963 s. 249—257.

risen tutkimuksen myötä.²⁰ Instrumentaalisuuden puolestapuhujina näiden uusien suuntausten edustajia ei meillä Suomessa voida pitää. Väli-töntä käytännön hyödyttämistä ovat tutkimukselta vaatineet pikemmin-kin analyyttistä ja empiiristä suuntautusta vastustaneet tutkijat.

a. Selvityksiä vaiko analyysejä

Edellä esitetty on viitannut siihen, että analyyttistä ja empiiristä tutkimusta voitaisiin pitää rinnakkaisina tutkimussuuntauksina. Ilmeistä onkin, että niillä on monia yhteisiä piirteitä ja osin myös yhtenäinen syn-tytausta.

Molemmat ovat syntyneet ja vahvistuneet puitelakien, kompetenssi-normien, yleislausekkeiden, erityistuomioistuinten, korporatiivisen val-vonnan ja voimistuvan hallinnon yhteiskunnassa eli yhteiskunnassa, jossa lainkäyttö- ja täytäntöönpanoviranomaisilla on keskeinen asema yhteis-kunnallisten arvovalintojen tekemisessä. Molemmat ovat suuntautuneet entistä tiiviimmin juuri viranomaistoiminnan tutkimukseen. Ne ottavat huomioon aikamme vaatimukset ja tarjoavat oikeustieteelliselle tutki-mukselle uusiutumisen mahdollisuuden muuttuneissa olosuhteissa. Lain-säätäjän tahdon jäljittämisen ja tieteen sisäisen keskustelun sijasta ana-lyyttisessä ja empiirisessä tutkimuksessa korostuvat oikeuskäytännöstä nousevat ongelmat.

Lisäksi näille suuntautuksille lienee yhteistä samanasteinen tutki-muksellinen päämäärä; systemaattisten tulosten tuottaminen. Tällä tar-koitetaan abstraktisten tulosten tuottamista valittujen havaintoaineisto-jen (oikeuslähteet, käytäntö) pohjalta. Analyyttisen tutkimuksen puo-lella nämä abstraktiot tai systemaattiset tulokset ovat ilmenneet parhaim-millaan uusina ja tarkentuneina periaatteina ja käsitteinä, empiirisen tut-kimuksen puolella taas tehtyjen havaintojen deskriptiivisinä yleistyk-sinä.

Eroavaisuuksiakin on ilmennyt jopa siinä määrin, että on voitu kes-kustella kahdesta eri oikeustieteestä.²¹ Yleisesti hahmoteltuna erot ovat seuraavia:

²⁰ Oikeussosiologisia selvityksiä viranomaisten toiminnoista on tehty suoma-laisessa oikeustieteessä 1960-luvun loppupuolelta alkaen. Eniten jalansijaa nämä tutkimukset ovat saaneet niillä aloilla, joilla lainkäyttökin on massiivisinta eli rikos-, perhe- ja hallinto-oikeuden piirissä.

²¹ Ks. alaviite 4.

Analyyttinen suuntaus

— Kohteena käytännön tutkimuksessa ovat ennakkoratkaisut ja niistä ilmenevät tulkinnalliset *erityispiirteet*; säännönmukaisuudet eivät ole samalla tavoin kiinnostavia.

— Tutkimuksen tavoitteena on *ratkaisukriteerien selvittäminen* ja niiden pohjalta tapahtuva käsitteenmuodostus, jotka sitten ovat perustana yksityiskohtaisten tulkintasuositusten antamiselle.

— Tutkimus on yleisluonteeltaan *normatiivista* ja lainopillista ja sillä on luonteva yhteys lingvistiseen filosofiaan.

Empiirinen suuntaus

— Kohteena käytännön tutkimuksessa on massiivinen käytäntö ja sen *säännönmukaisuudet*; erityispiirteet kiinnostavat vain poikkeamina näistä säännönmukaisuuksista.

— Tutkimuksen tavoitteena eivät ole pyrkimykset tulkinnallisten tai periaatteellisten ongelmien ratkaisemiseen, vaan tieteelliset *yleistyks*et ja niiden avulla tapahtuva tutkimuskohteen kuvaaminen.

— Tutkimus on luonteeltaan *deskriptiivistä* ja oikeussosiologista, jolloin sen luonteva yhteys käy yleisen sosiologian suuntaan.

Kun vertaillaan keskenään näiden suuntausten yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia, on samalla syytä kiinnittää huomiota myös siihen, mikä merkitys niillä voi olla toinen toisensa hyödyntäjinä. Saavana osapuolena on tällöin juuri analyttinen ja lainopillinen tutkimus.²²

Empiiristen selvitysten kautta normatiivista tutkimusaineistoa voidaan rikastuttaa etenkin tuottamalla tietoa käytännön toiminnassa ilmenevistä arvoista: sovellutusten kohteista, menettelytavoista ja kohteelle aiheutetuista seuraamuksista. Tällaisen tiedon tuottaminen ei ole aina välttämätöntä oikeudelliselle tutkimukselle, mutta usein se on kuitenkin hyödyllistä ja tarpeellista. Välttämätöntä se on silloin, kun tutkimuksessa halutaan edetä tuotettujen systemaattisten tulosten, yleistysten, periaatteiden ja käsitteiden syvempään teoreettiseen ymmärtämiseen tai teoreettisesti perusteltuun arvosidonnaiseen argumentaatioon. Tästä viimeksi mainitusta näkökulmasta katsottuna analyttinen ja empiirinen suuntaus eivät olekaan toisensa poissulkevia eivätkä edes vaihtoehtoisia suuntauksia vaan *toisiaan täydentäviä*. Analyttinen ja empiirinen suuntaus tarjoavat tutkimukselle kaksi metodia eräänlaisen esiteoreettisen tiedon

²² Samansuuntaisena tämän vuorovaikutussuhteen on nähnyt myös Eero Backman tutkimuksessaan: Mietteitä analyttisen oikeustieteen johdosta. Jurisprudentialia 1972: I s. 337.

saavuttamiseksi, mistä sitten voidaan edetä kohti entistä syvällisempää teoreettista tietämystä (tehtävä 3) ja oikeudellisten periaatteiden ja käsitteiden arvosidonnaista muotoamista (tehtävä 4).

Massiivisten tutkimusten korostaminen osana lainopillista tutkimusta perustuu näkemykseen, jonka mukaan arkirutiinillakin on taustansa ja tavoitteensa, jota vasten tietyt ihmiset ja ihmisryhmät valikoituvat lainkäytön ja sen seuraamusten kohteiksi. Valikoituminen tapahtuu ilman rajankäyntejä, ilman tulkinnallista hienosäätöä ja prejudikaattien loistetta, hiljaisesti mutta jälkensä jättäen. Arkirutiinissa eivät tule esiin juridiikan hienoudet, mutta siinä näkyvät juridiikan massiiviset tulokset, lainkäytön yhteiskunnallinen rooli. — Siksi on tärkeitä ja arvosidonnaisesti suuntautuvalla lainopille jopa välttämätöntä, että tietoa tuotetaan myös tästä massiivisesta käytännöstä.

b. Arvojen havainnointi

Viranomaiskäytännön empiirinen tutkimus tulostaa kolmenlaista tietoa. Sen avulla voidaan saada käsitys niistä ihmisistä, ihmisryhmistä tai joukoista, joihin tutkittava säännöstö tai viranomaistoiminta kohdistuu. Toiseksi sen avulla voidaan selvittää ne prosessuaaliset ja hallinnolliset menettelytavat, joilla kyseisiä ihmisiä kohdellaan. Kolmanneksi se antaa tiedon myös tämän menettelyn lopputuloksista eli niistä seuraamuksista, joita kyseisille ihmisille, ihmisryhmille tai joukoille aiheutetaan. Lisäksi empiirinen tutkimus antaa mahdollisuuden analysoida kohdejoukkoa, menettelytapoja sekä toiminnan aineellisia tuloksia erilaisten mittareiden avulla, esimerkiksi alueellisesti, ammatillisesti, elinkeinoittain, sosiaaliryhmittäin, sukupuolittain ja ikäryhmittäin. Empiirisen tutkimuksen yhtenä osatehtävänä on yhteiskunnallisen eriarvon ja epäkohtien paljastaminen. Myös siksi on tärkeitä, että viranomaistoimintaa tutkitaan monipuolisesti ja perusteellisesti.

Tiedon hankinnan kannalta empiirinen tutkimus merkitsee, että aiemmin, yksinomaan kokemuksen ja mielipiteiden vaihdon kautta hankittu tieto korvataan tätä eksaktimmalla havainnointimenetelmällä. Menetelmä antaa mahdollisuuden käytännön havainnointiin ilman, että tutkijalla välttämättä tarvitsee olla käräjä- tai työkokemusta tutkimuksen kohteena olevalta alalta. Tämä puolestaan antaa tutkijalle entistä paremman mahdollisuuden erikoistua itse tutkimukseen. Toisaalta arkistomateriaalin kautta hankittava tietoa vapauttaa tutkijan ja tutkimuk-

sen riippuvuussuhteesta viranomaisilta suullisessa ja pitkälle tulkitussa muodossa saatuun tietoon, mikä puolestaan takaa entistä paremmat edellytykset viranomaistoiminnan ja tutkimusongelman *kriittiseen arviointiin*.

Lisäksi, kun havainnoinnin kohteena ovat asiakirjat, on niistä kerättävä tieto yleensä *tarkempaa, luotettavampaa* ja helpommin *kontrolloitavaa* kuin muistitietoon ja mahdollisesti hyvinkin satunnaisiin havaintoihin perustuva kokemustieto. Tästä syystä aineiston empiiristä kartuttamista on pidettävä järkevänä ja tieteellisesti perusteltuna havainnoinnin menetelmänä.

On myös muistettava, että aika haalistaa kokemustiedon. Kaukana menneisyydessä hankittu kärejäkokemus saattaa antaa hyvinkin virheellisen kuvan oikeuslaitoksen nykyisestä toiminnasta. Arkistomateriaali sitävästoin säilyy sellaisenaan vuodesta toiseen ja se on lisäksi muokattavissa kunkin aikakauden tutkimuksellisten tarpeiden mukaisesti. Arkistomateriaali voidaan tulostamattomanakin taltioida helposti käytettävissä olevaan muotoon. Lävistetyt tai muussa muodossa tallennetut havainnot voivat olla uuden kysymyksenasettelun kohteena pitkänkin ajan kuluttua, mikä puolestaan merkitsee, että empiirinen tietoinen säilyttää tuoreutensa ja arvonsa jopa vastaista historian tutkimusta varten. Tietoineksen *jäämistöarvoa* ei ole sidottu muistikuviiin eikä yleensääkään ihmisen subjektiiviseen kulumiseen.

Nykyisessä empiirisessä tutkimuksessa ovat ongelmallisimpia koulutukselliset, tekniset sekä resursseja koskevat kysymykset. Kokemustiedon korvaaminen tutkimuksellisin menetelmin on ollut juristitutkijoille toistaiseksi hankalaa. Syynä on ollut etenkin puutteellinen menetelmäkoulutus. Toisaalta arkistomateriaalin keruu ja käsittely on tapahtunut suurelta osin käsin. Tämä on ollut sekä hidasta että kallista ja tulokset ovat usein olleet vain mariginaalisia.

Aikaa myöten nämä esteet kuitenkin poistunevat. On luultavaa, että viranomaisarkistot menettävät vastaisuudessa manuaalisen luonteensa. Odotettavissa on, että myös automaattinen tietojenkäsittely kehittyy entisestään niin, että monivaiheinen havaintoaineiston esikäsittely yksinkertaistuu tai häviää kokonaan. Tällöin tulostus nopeutuu ja halpenee. Kustannukset alenevat myös mikroprosessoritekniiikan kehittymisen ja laskinten massiivisen valmistuksen myötä. Myös empiiristä tiedonkeruuta haittaava menetelmien puutteellinen tuntemus vähentyy oikeustieteellisten opintojen sekä tutkijakoulutuksen uusiutumisen myötä. —

Kaikesta tästä lienee seurauksena, että empiirisen tieon tuottaminen yleistyy entisestään yhtenä oikeustieteellisen tutkimuksen metodina.

Empiiristä havainnointia ei silti tulisi nostaa yksinomaiseksi tiedon keruun muodoksi. Joskus arkistomateriaaliin perustuva tiedonhankinta voi olla riittämätöntä eivätkä tulokset ole tieteellisesti hyödynnettävissä. Tämänkään johdosta empiirinen tutkimus ei koskaan kykene syrjäyttämään kokemusta yhtenä keskeisenä havainnoinnin ja tiedon jäsentämisen menetelmänä.²⁴

c. Empirismin kritiikkiä

Empiiristä tutkimusta on tarkasteltu edellä kahdessa eri merkityksessä. Aluksi sitä tarkasteltiin itsenäisenä oikeustieteen suuntauksena, jonka yksinomaisena päämääränä on tuottaa selvityksiä ja abstraktioita viranomaisten toiminnasta ja sen tuloksista. Tällaista tutkimusotetta ja tutkimuksen päämäärien asettamista voidaan kutsua *empiristiseksi*. Toisaalta empiirinen tutkimus voidaan ymmärtää käräjien istumiselle ja muunlaiselle viranomaistoiminnan sisältäpäin tapahtuvalle tarkkailulle vaihtoehtoisena tiedon kokoamisen muotona, eräänlaisena orientoivana aputieteenä lainopillisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Kolmanneksi tällainen tutkimus ja sen tulokset voidaan nähdä välivaiheena yleistä yhteiskuntatietoa tavoittelevalla tutkimuksella. Tällöin tutkimus ei empiristisen suuntauksen tavoin pysähdy pelkkään havaintojen tiivistämiseen tai abstraktioiden luomiseen, vaan se etenee tutkimuskohteensa olemassaolon ja toiminnan *teoreettiseen (T3) käsittämiseen*.

Yksikään näistä katsantokannoista ei liene outo nykypäivän pohjoismaisen oikeustieteen piirissä. Empiirisellä tutkimuksella lienee oikeudellisen tutkimuksen kannalta eniten merkitystä juuri viimeksi mainituksa tarkoituksessa, koska silloin se on osa teoreettisiin tuloksiin ja sitä kautta myös teoreettisesti perusteltuihin arvovalintoihin suuntautuvaa tutkimusta.

Mikäli taas empiiristä tutkimusta pyritään harjoittamaan pelkästään ensiksi mainituksa empiristisessä merkityksessä, voi tutkimuksen lopputulos jäädä hyvinkin vaatimattomaksi. Tutkimuksessa jouduttaneen tyy-

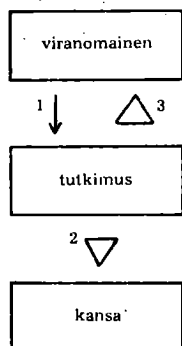
²⁴ Ks. Ahmavaara, Yrjö 1972 s. 15—16.

tymään etupäässä vain olemassa olevien periaatteiden ja yleisten ratkaisuperusteiden kiteyttämiseen. Tutkimuksen pääasialliseksi tehtäväksi muodostuu käytäntöä selkiyttävien ja yhtenäistävien »peukalosääntöjen» osoittaminen, jolloin kritiikki voidaan suunnata pelkästään sellaisiin tapauksiin, jotka poikkeavat näistä säännöistä. Tutkimus on poikkeamien etsintää tietyistä tapausjoukosta eikä se ulotu eri tapausjoukkojen keskinäiseen vertailuun saati muutosten suunnan arviointiin.²⁵ Tällaista tutkimusta voidaan arvostella paljolti samoin perustein kuin arvovapauden ideaalia tavoittelevaa lainoppia.

Empiristinen tutkimus, on tiedollisten elementtiensä osalta yhtä rajautunutta, irrallista ja abstraktia kuin tämäkin. Empiristinen tutkimus ei myöskään anna mahdollisuutta tarkkailun kohteena olevan toiminnan perusteiden kriittiseen tarkasteluun. Kritiikki sinällään on mahdollista, mutta vain eräänlaisen muodollisen yhdenvertaisuuden puitteissa, joka ei ulotu toiminnan taustalla olevien arvojen ja arvostusten kriittiseen tarkasteluun. Ne otetaan annettuina.

Ajateltaessa, mikä tällöin on tutkimuksen asema ja tehtävä tiedon tuottajana ja sen välittäjänä, voidaan päätyä seuraavanlaiseen asetelmaan:

Kuvio n:o 5: Empiristisen tutkimuksen asema ja tehtävät.



Näin ajateltuna tutkimus (1) saa aiheensa, arvonsa ja peukalosääntönsä tarkkailemalla olemassa olevaa viranomaiskäytäntöä, jota tutkimus kuvaa (deskriptiivinen tehtävä) »Peukalosäännöt» ja niistä poikkeamiset (2) tiedotetaan sitten tiedon käyttäjille, kansalle. Samoista seikoista (3) informoidaan myös viranomaisia, jolloin tarkoituksena on poikkeamien eliminoiminen ja käytännön yhtenäistäminen (normatiivinen tehtävä).

Tätä syvemmälle empiristisessä tutkimuksessa ei juurikaan pyritä. Oikeudellisia periaatteita ei myöskään pyritä muotoamaan uudelleen,

²⁵ Oikeudellisten selvitysten tekeminen tässä tarkoitetussa empiristisessä muodossa on viime aikoina yleistynyt etenkin ruotsalaisten tutkijoiden keskuudessa. Viittaa *Åke Saldenin*, *Anders Agellin* ja *Anna Christensenin* laajoihin perhe- ja sosiaali oikeudellisiin tutkimuksiin.

mitä voitaneen pitää ehkä kaikkein tärkeimpänä oikeudellisen tutkimuksen tunnusmerkkinä. Karkeasti ilmaistuna empiristisestä tutkimuksesta on tullut eräänlainen viranomaistoiminnan sisäisen mielekkyyden seuraaja, sen tilastoija ja tiedottaja.

Hallinnon oman toiminnan kannalta tällaisella jatkuvalla itseseurannalla on kiistämättä tärkeä merkitys. Tästä ovat osoituksena viranomaiskoneiston yhteyteen viime aikoina syntyneet tutkimus- ja suunnitteluorganisaatiot. Tärkeätä olisi, että myös maan tärkein lainsäädäntöelin, eduskunta taikka sen yhteydessä toimiva eduskunnan oikeusasiamiehen toimisto, saisi oman tutkimuslaitoksensa, joka tarkkailisi lainkäyttöä erityisesti asioissa, joissa päätöksentekovaltaa on yleislausekkein, kompetenssinormein ja joustavin normein siirretty hallinto- ja täytäntöönpanokoneistoille.

Akateemisen ja tieteellisen tutkimuksen tehtäväksi pelkkä tarkkailu ja tiedonvälitys ei kuitenkaan riitä. Sitä varten ei kannata tutkijoita kouluttaa yhtätoista ja puolta vuotta, mikä aika nykyisiltä juristitutkijoilta keskimääräisesti kuluu kandidaatista tohtoriksi valmistumiseen.²⁶ Tärkeintä, mitä oikeustieteellinen tutkimus voi tarjota, on juuri syvälinen näkemys asioiden oikeudenmukaisuudesta. Tältä pohjalta sitten muotoutuvat oikeudelliset periaatteet ja käsitteet. Empiristinen tutkimusote, joka ei täytä riittävän syvällisen teoreettisen eikä myöskään oikeudenmukaisuuden arviointiin tähtäävää vaatimusta ei ansaitse itsenäisen oikeustieteellisen tutkimuksen arvoa.

4. METODOLOGIAN YLEISPIIRTEET

a. Ajattelun ykseys

Tämän johdannon päätarkoituksena on ollut luoda yleiskuva oikeustieteellisen ajattelun tiedollisista elementeistä ja tehtävistä. Tiedollisia elementtejä on osoitettu kolme: perinteiset oikeuslähteet, viranomaiskäytäntö ja yleinen yhteiskuntatieto. Näiden sisäisten muutosten ja keskinäisen tiedollisen vuorovaikutuksen tuloksena syntyvät oikeustieteen systemaattiset tulokset, jotka muodostavat oikeudellisen ajattelun

²⁶ Mikkola, Pirjo 1978 s. 21.

neljännen tiedollisen elementin ja neljännen lähtökohdan edessä olevien ongelmien tutkimiseen.

Samalla tutkimus sisältää *neljä erilaista tehtävää*: lainopillisen sen subsumptiologisessa merkityksessään, empiirisen, teoreettisen ja lainopillisen sen arvosidonnaisessa ja kriittisessä merkityksessään. Kullakin on oma autonominen osuutensa systemaattisten tulosten kartuttamisessa ja samalla ne ovat sidoksissa edellä mainittuihin tiedollisiin elementteihin. Lainoppi ensin mainitussa merkityksessä on selvimmin sidoksissa perinteisiin oikeuslähteisiin ja aikaisempiin tutkimustuloksiin, empirinen tutkimus kohdistuu lähinnä viranomaiskäytännön tarkkailuun ja oikeusteoreettinen tutkimus nojautuu edellä mainituin menetelmin tuotettuihin tuloksiin sekä yleiseen yhteiskuntatietoon. Arvosidonnaisesti suuntautuva lainoppi taas on sidoksissa kaikkiin edellä mainittuihin tiedostoihin.

Yksikään näistä tehtävistä tai suuntauksista ei kuitenkaan muodosta sillä tavoin itsenäistä tieteenhaaraa, että sen tutkimukselliset intressit voitaisiin määritellä ja toteuttaa muista riippumattomasti. Lähtökohtia ei liioin voida rajata vain joihinkin edellä mainittuihin tiedollisiin elementteihin. Oikeustieteellinen *ajattelu muodostaa näin ollen ykseyden*, jonka varaan myös oikeustieteellisen tutkimuksen on rakennuttava.

Suomalaisessa tutkijayhteisössä nämä ajatukset ovat tuttuja jo vuosikymmenen takaa. Tuttuja lienevät myös näkemykset normatiivisen ja deskriptiivisen tiedon keskinäissuhteesta ja asemasta oikeudellisessa tutkimuksessa. Jo viime vuosikymmenen vaihteessa käydyn oikeusteoreettisen keskustelun pohjalta syntyneet metodiset ohjelmat osoittivat toisen tai toisen hylkäämisen tai niiden vastakkainasettelun turhuuden, ja pyrkivät niin normatiivisen kuin deskriptiivisenkin tiedon kaikenpuoliseen hyödyntämiseen oikeustieteellisessä tutkimuksessa.^{26a} Näistä selkeistä ohjeista huolimatta lienee edelleenkin syytä korostaa, ettei näiden tiedostojen jyrkkään erotteluun ole aihetta. § ja % eivät ole toisiaan korvaavia vaan toisiaan täydentäviä tiedon ja viestinnän symboleja.

Aivan samoin kuin teoreettinen (konstruktiivinen) ja käytännöllinen (kriittinen) tietoisuus muodostavat tieteellisen tiedon kaksi puolta, muodostavat myös oikeuslähteistä ja viranomaisten toiminnasta tehdyt havainnot *havaintokonkreetin tiedon kaksi puolta*. Näin ollen tuntuu it-

^{26a} Ks. etenkin Jyränki, Antero 1969 ja Kivivuori, Antti 1971.

sestään selvältä, ettei aihetta näiden kahden elementin vastakkainasetteluun eikä sen pohjalta tapahtuvaan kiivailuun ole olemassa.

Alussa esitettyä ideaalimallia oikeustieteellisestä tutkimuksesta ja tutkimuksen tiedollisista elementeistä lienee täsmennettävä toteamuksella, ettei *selvää rajaa* näiden tiedon eri puolien välillä ole olemassa. On pelkkä kolmiportainen tieto eikä sitä voida selvärajaisesti jakaa normatiiviseksi tai deskriptiiviseksi.

b. Tiedon portaattomuus

Muun yhteiskuntatutkimuksen tavoin myös oikeustieteen lähtökohdiana voidaan pitää aistittavaa, *havainnoitavaa todellisuutta*, josta tutkimukseen kerätään rikas empiirinen tietoaaineisto. Tutkimus sisältää havaintoja lakien sisällöstä, esitöistä, ennakkoratkaisuista, tieteen aikaisemmista tuloksista, viranomaisten hallinnollisesta ja prosessuaalisesta menettelystä, viranomaisten toiminnan kohteesta sekä sen seuraamuksista. Havaintojen kokoamisen, jäsentämisen ja tiivistämisen kautta tutkimuksessa edetään *abstraktioon*, mikä merkitsee, että tutkittavasta ilmiöstä analysoidaan esiin sen oleelliset ominaisuudet.

Tarkasteltavana ovat tällöin tutkittavan objektin erilliset ominaisuudet. Tiedostamisen on vielä edettävä synteessin kautta kolmanteen vaiheeseensa, mikä merkitsee palaamista konkreettiin, monien määreiden muodostamaan rikkaaseen kokonaisuuteen. Tässä vaiheessa tehtyt havainnot ja abstraktiot toisaalta kartuttavat ja jäsentyvät osaksi *yleistä yhteiskuntatietoa*. — Erotukseksi lähtökohdan aistimellisesta tai havaintokongreetista todellisuudesta tätä viimeksi mainittua konkreettisuuden tasoa voidaan kutsua käsitekonkreetiksi tai kka konkreettiseksi totaliteetiksi, kuten tsekkiläinen filosofi Karel Kosik on asian ilmaissut.²⁷

Kosik on luonut myös muilta osin varsin kiintoisan ja sattuvan käsitteistön. Tiedostamisen lähtökohdaksi hän on asettanut monien määreiden rikkaan kokonaisuuden, josta hän käyttää ilmaisua (pseudo-) *valekonkreettisuus*. Se sisältää tietoja ilmiöistä, niihin liittyvistä uskomuksista, manipuloitua tietoa, fetissiluonteista käyttäytymistä sekä ihmisten käsityksiä yhteiskunnasta. Tämä valekonkreettisuuden maailma on kaksikerroksinen: se sisältää toisaalta olioiden ilmentymät, toisaalta se myös peittää todellisuuden. — Tie-

²⁷ Kosik, Karel 1973 s. 7—59.

teellisen tutkimuksen tehtävänä on tällöin osoittaa ja selittää tämä valekonkreettisuuden maailma.

Valekonkreettinen tutkimus etenee askel askelelta mahdollisimman vähin määrein luotuun *abstraktiin*. Näin myös Kosik määrittelee abstraktin eräänlaiseksi runsaasta havaintoaineistosta pelkistetyksi malliksi tai esiteoriaksi, josta on vielä edettävä teoriaan, *konkreettiin totaliteettiin*.

Konkreetilla totaliteetilla on Kosikin käsitejärjestelmässä kaksi puolta: *kriittinen* ja *konstrukttiivinen*. Viimeksi mainitun tehtävänä on osoittaa, kuinka todellisuus on strukturoitunut, mitkä ovat sen historiallista kehitystä säätelevät tekijät ja miten ne ilmenevät. Kriittisen puolen tehtävänä on valekonkreetin tuhoaminen.

Kosikin mukaan tieteellisen tutkimuksen tehtäväksi on tullut osoittaa, etteivät aistittava maailma ja yhteiskunnan eri ilmiöt tapahdu itsenäisesti, vaan että niiden tapahtumista ohjaavat tietyt ehdot, jotka löytyvät viime kädessä yhteiskunnan rakenteesta.²⁸ Tutkimuksen tehtäväksi on tullut samalla tämän ilmiö- ja valemaailman muuttaminen.

Vaikka tieteellinen tiedostaminen onkin totuttu esittämään kolmipor-taisena siten, että aistittavaa ja havainnoitavaa todellisuutta pidetään tiedostamisen lähtökohtana, ei havainnoinnin silti katsota tapahtuvan puhtaana, esineellisenä toimintona, jossa tutkijan ennakkokäsityksillä, hänen teoreettisella ja yhteiskunnallisella sidonnaisuudellaan ei olisi mitään osuutta. Päinvastoin on lähdettävä siitä, että tämä *ajatuksellinen puoli on mukana alusta saakka*. Samoin kuin arkiajattelussa myös tutkimusta tehtäessä kritisoidaan ja täsmennetään havaintoja jo niitä tehtäessä.²⁹

Tietoteorian kannalta tämä merkitsee puhtaan empiirisen havainnoinnin kieltämistä. Yhtäläillä kuin tehdyt havainnot vaikuttavat tutkimuksen ajatukselliseen lopputulokseen, niin myös käsitykset tästä lopputuloksesta vaikuttavat tehtäviin havaintoihin. Näin aistimukset ja ajat-

²⁸ Kosikin kanssa yhdensuuntaisiin tuloksiin on päätyntä myös Lars D. Eriksson vuonna 1976 ilmestyneessä tutkimuksessaan *Om rättens samhällliga förankring* (JFT 1976: 1—2 s. 80—99). Eräänä peruslähtökohtana näille ajatuksille on ollut Karl Marxin vuosien 1857—58 taloustieteellisiin käsikirjoituksiin laatimassa yleisjohdatuksessa esittämä tieteellisen tutkimuksen metodi, konkreettista abstraktiin ja siitä konkreettiin etenemisen metodi. Ks. Grundrissen johdanto. Pori 1975 s. 38—39. Ks. myös Iljenkov, E. V. 1976, s. 85—99.

²⁹ ks. Ujomov, A. I. aistien ja järjen ykseydestä teoksessa *Totuus ja sen tiedostamisen tiet*. Kuopio 1977, s. 31—37.

telu kietoutuvat ja vaikuttavat kaiken aikaa toisiinsa. Historiallisuutta ei voida irrottaa loogisuudesta, kuten marxilaiset tutkijat asian ilmaisevat.³⁰

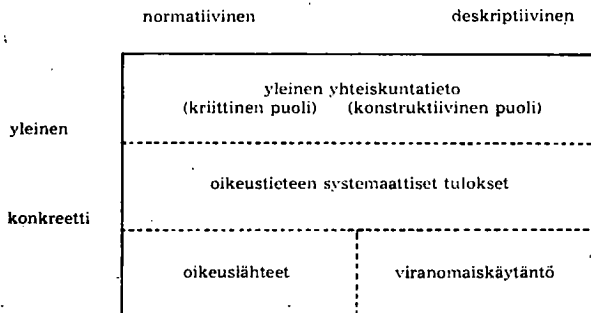
Tiedostamisen kolmiportaisuutta ei voida nähdä vain yhdensuuntaisena prosessina, jossa pelkästään aistimellinen ruokkii ajatuksellista ja historiallisuus loogista. Tutkimus on nähtävä myös näiden tiedon tasojen jatkuvana ja *molemmipuolisena vuorovaikutuksena*.

Vaikka oikeustieteelliselle tutkimukselle voidaan osoittaa neljä eri tehtävää ja vaikka osa näistä tehtävistä voidaankin osoittaa konkreetteiksi ja osa yleisiksi (teoreettisiksi), on oikeustieteellisessä tutkimuksessa ehkä tavallista enemmän painotettava vuorovaikutuksen merkitystä. *Yleisen tason tutkimus* saa materiaalinsa konkreetin tutkimuksen tuloksista. Toisaalta *konkreetti tutkimus*, olipa se luonteeltaan empiiristä tai lainopillista, ei saavuta kriittisellä tavalla arvosidonnaisia ja systemaattisia tuloksia ilman yleisen tason tietoa. Oikeustieteellisen tutkimuksen on näin ollen suuntauduttava päämäärästään riippumatta aina sekä konkreetisti että yleisesti.

Loppuun saakka ajateltuna tämä merkitsee, että myös kuva tiedon ja tiedostamisen kolmiportaisuudesta on todellisuuteen sopimaton abstraktio. Aiemmin esitetty kuvio muuntuu tällöin myös vertikaalisesti. Rajat hämärtyvät ja jäljelle jää vain ennalta tarkkaan määräämätön käsitys tieteellisestä tiedosta ja tutkimuksesta, jonka sisältö ja metodi konkretisoituvat kunkin tutkittavan ongelman mukaisesti.

Tämän pitemmälle yleisten metodologisten ohjeiden laatija ei juuri voi edetä tekemättä väkivaltaa itse tutkimukselle eli sille, mitä varten

Kuvio n:o 6: Oikeustieteellisen tiedon elementit.



³⁰ ks. Eriksson, Lars, D. 1976 s. 89—92.

ohjeet juuri on laadittu. Tutkimuksen näkökulmasta yleiset metodologiset ja metodiset ohjeet muodostavat vain muodollisen lähtökohdan, apupiirroksen, jonka avulla on helppo lähteä liikkeelle, mutta joka tutkimuksen on kuitenkin omilla tuloksillaan lopulta aina rikottava sekä koottava uuteen, tulostensa sisältöä vastaavaan muotoon. Tutkimuksen metodologia ei voi koskaan olla lopullisesti valmis, vaan se on luotava jatkuvasti uudestaan yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen muutoksen, uusien tutkimusten ja entistä syvällisemmän tieteellisen tiedon myötä. Tutkimuksen metodi on ongelmassa itsestään.³¹ Metodinen ja metodologinen keskustelu ei sen tähden voi edetä loputtomiin ilman konkreetteja tutkimuksellisia esimerkkejä. Toisaalta se ei voi myöskään edetä kovinkaan pitkälle ottamatta kantaa myös tutkimuksen tulostusta koskeviin ongelmiin, jotka edellä on rajattu suurelta osin tarkastelun ulkopuolelle.

c. Tutkimustehtävän metodinen tarkentaminen

Tutkimuksen materiaallisen, sen työttömyysturvaa koskevan osan metodisena tehtävänä on edellä kuvatun neliosaisen tutkimusohjelman (ks. s. 15) ja siihen liittyvien tiedollisten elementtien testaaminen.

Lähtökohta tehtävän täyttämiseen on houkutteleva. Tutkimus kohdistuu nimittäin alueelle, jossa aikaisempaa oikeustieteellistä tutkimusta ei ole olemassa ja jossa ylimpien valtioelinten tarjoamat oikeuslähteetkin ovat suhteellisen vähäiset. Käytäntö taas on sitäkin runsaampaa. Tutkimuksessa liikutaan toisin sanoen alueella, jossa lainkäyttöä ohjaavat paljolti hallinnon sisällä tehdyt ratkaisut.

Tarkastelun kohteena oleva päätöksenteko näyttää ensi silmäyksellä staattiselta ja lakisidonnaiselta. Päätökset perustellaan työllisyyslain tai -asetuksen säännöksin. Tarkemmin katsottuna paljastuu, että päätösten sisältö onkin kokolailla sidoksissa niihin aktiivisen työvoimapolitiikan vaatimuksiin, joihin edellä johdannossa jo alustavasti viitattiin. Tämä tekee staattiselta näyttävästä lainkäytöstä suhdanneherkän ja alueellisesti vaihtelevan. Samalla nousevat esiin arvovalintojen ongelmat, mikä tekee tutkimuksesta otollisen koetinkiven juuri edellä kuvatun tutkimusohjelman testaamiseen. Tämä tapahtuu seuraavasti.

Tiedollisten elementtien kokoaminen aloitetaan *arvostusten* kartoituksella. Kohteena on viime sotien jälkeinen työllisyyspolitiikka (II.1.).

³¹ ks. Eriksson, Lars, D. 1976 s. 94.

Toiseksi hahmotetaan alustavasti kyseisen lainkäytön *kohteena oleva ihmisjoukko* (II.2.). Kolmanneksi pyritään *alustavan oikeudellisen systematiikan* luomiseen olemassa olevan lainsäädännön ja sen esitöiden pohjalta (III.3.). Tämän jälkeen paneudutaan *lainkäytön kohteen, menetelyn ja seuraamusten* yksityiskohtaiseen tarkasteluun, joka tarjonnee myös tilaisuuden eriasteisen ja eri osissa maata tapahtuvan lainkäytön keskinäiseen vertailuun sekä lainmukaisuuden alustavaan arviointiin (III, IV ja V). Tätä perusteellisempi arviointi jää tutkimuksen viimeiseen eli oikeusturvaa koskevaan lukuun, jossa yhteydessä pyritään myös — mikäli se on tämän aineiston puitteissa mahdollista — nykyistä käytäntöä *tarkentavien ja muuttavien oikeudellisten perinoppien muotoamiseen* niiden vaihtoehtoisten arvolähtökohtien pohjalta, joihin II luvun työllisyyspolitiikkaa koskeva tarkastelu antaa aiheen.

Samalla tutkimuksessa ajaututaan keskelle tulostuksen, argumentaation ja legaalistrategioiden ongelmia, joita edellä on pyritty niin visusti välttämään. Tutkimuksessa joudutaan siten ottamaan lopulta kantaa subsumptiologisen/arvosidonnaisen lainopin mahdollisuuteen myös tulostuksen metodina.

II LUKU

TYÖTTÖMYYSTURVAN IDEOLOGISET JA OIKEUDELLISET EHDOT

1. TYÖLLISYYSPOLITIIKAN ASETTAMAT EHDOT

Työttömyyskorvausjärjestelmä syntyi *Mikko Hultin* ja eräiden muiden kansanedustajien helmikuussa 1960 tekemän lakialoitteen pohjalta.¹ Laki työttömyyskorvauksesta tuli voimaan saman vuoden heinäkuun alusta alkaen. Sen tehtävänä oli peittää se aukko, joka työttömyysturvajärjestelmään jäi sen johdosta, että vuoden 1960 työllisyyslakiin kytetty laki yleisestä työttömyysvakuutuksesta äänestettiin yli vaalien. Työttömyyskorvauksesta tuli ammatillisesti jänjestäytymättömien ja työttömyyskassoihin kuulumattomien tukimuoto työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi. Sen myöntämiselle asetettiin samat ehdot kuin työttömyyskortistoon pääsyle.

Lähes kaksi vuosikymmentä myöhemmin maamme on edelleenkin ilman yleistä työttömyysvakuutusta. Työttömyyskorvaus on edelleenkin järjestäytymättömien työttömien toimeentulon turvana ja edelleenkin sitä myönnetään työttömyyskortistoon pääsyle asetettujen ehtojen pohjalta siitä huolimatta, että työttömyyskortistot ovat jo ajat sien lakanneet olemasta. Mikään ei näytä muuttuneen, ainakaan päällisin puolin tarkasteltuna.

Totta onkin, että työttömyyskorvauksen myöntämisen ehtoja koskeva säädösteksti on pysynyt pääosiltaan entisellään koko 19-vuotisen voimassaolonsa ajan. Muutoksia on silti tapahtunut, joskaan ei kansanedustajien aloitteiden johdosta eikä parlamentaarisen demokratian väyliä pitkin. Aloitteet, valmistelut ja päätökset on tehty muualla eli siellä, missä työllisyyspolitiikan suunnittelu ja päätöksentekokin on tapahtunut. Vaiku-

¹ lakial n:o 107/1960, Vp 1960 liitteet X.

tukset ovat kuitenkin olleet samanlaiset kuin lainsäädäntöteitsekä toteutetuilla muutoksilla: uusia normiohjeita on syntynyt ja korvausjärjestelmään on virrannut alati uusia ehtoja.

Työttömyyskorvauksen ehdot ovat siten kehittyneet työllisyyspoliittisen ajattelun mukaisesti eikä niiden sisältöä voidakaan ymmärtää, ellei samalla tunneta niitä muutoksia tai — kuten tässä vaiheessa jo voidaan todeta — ellei tunneta sitä täydellistä muutosta, joka tässä politiikassa on tapahtunut viimeisten kahden vuosikymmenen kuluessa. Siksi kysymykseen on tarpeen paneutua tässäkin tutkimuksessa.

a. Kaksi mallia

Karkeasti tyypiteltynä työllisyyskysymysten ratkaisemiseen näyttää olevan tarjolla kaksi tietä. Valittavana on kaksi mallia. Valinta riippuu siitä, mitä kulloinkin koetaan niiksi ongelmiksi, joihin halutaan vaikuttaa sekä siitä, miten niihin halutaan vaikuttaa.

Ensimmäisen mallin mukaisena ongelmana on työttömyys sekä pyrkimys työttömänä olevan työvoiman mahdollisimman massiiviseen työllistämiseen. Toisessa mallissa ongelmana ei ole yksin työttömyys vaan myös työvoiman niukkuus, joka johtuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan epätasaisesta kohtaamisesta. Ongelman kaksinaisuus synnyttää tarpeen erilaisiin julkisen vallan toimenpiteisiin kuin ensimmäisessä tapauksessa.

Tällöin on ensisijasta edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan keskinäistä kohtaamista. Se voi tapahtua joko niin, että ohjataan työvoimaa sinne, missä siitä on eniten kysyntää tai pyritään vaihtoehtoisesti ohjaamaan kysyntää tarjonnan mukaisesti.

Molempien mallien mukaisen ajattelun ja toimenpideohjelmien seuraaminen antanee oikeuden puhua *työllisyyspolitiikan* harjoittamisesta. Jos vaihtoehdoksi kuitenkin valitaan jälkimmäisen mallin mukainen ajattelu ja valitaan toimenpideohjelmaksi etupäässä työvoiman tarjontaa ohjaavat toimenpiteet, lienee tällöin sattuvampaa kutsua harjoitettavaa politiikkaa kohteensa mukaisesti *työvoimapolitiikan* harjoittamiseksi. — Ensimmäisen mallin mukaisiin aktiivisiin työllistämistavoitteisiin verrattuna kysymys on vaihtoehtojen toisesta ääripäästä: työttömyyden ongelman ja työllistämistehtävän rinnalle, jopa ohikin, on noussut huoli yhteisöjen työvoimatarpeen tyydyttämisestä.

Suomalaisessa talousteoreettisessa tai talouspoliittisessa keskustelussa

ei ole pyritty, sikäli kuin olen voinut sitä seurata, määrittelemään näiden käsitteiden käyttöalaa. Niitä on käytetty enemmän tai vähemmän väljärajaisesti ellei suorastaan toistensa synonyymeinä. Voidaan panna merkille, että 1950-luvulla keskusteltiin yksinomaan työllisyysongelmista ja etsittiin nimenomaan työllisyyspoliittisia toimenpiteitä ongelmien ratkaisemiseksi. Merkittävänä senaikaisen keskustelun ja sanankäytön avajana on syytä tuoda tässä yhteydessä esiin englantilaisen talousteoreetikon J. M. Keynesin teos »Työllisyys, korko ja raha», joka ilmestyi suomeksi juuri sopivasti vuosikymmenen alkuun (1951). Teoksen käänsivät Ahti Karjalainen ja Pentti Kivinen.²

1970-luvun alkupuolella työllisyyspolitiikasta puhuminen ja kirjoittaminen jäi taka-alalle. Sen sijasta keskusteltiin työvoimapolitiikan harjoittamisesta.³ Myöhemmin 1970-luvulla kielenkäyttö kääntyi osaksi takaisinpäin, eikä selvää kuvaa em. käsitteiden käytöstä ole enää olemassa, mikä tietenkin asettaa tutkimukselle haasteen näiden käsitteiden täsmälliseen määrittämiseen. Tehtävä on luonteeltaan yhteiskunta- ja talousteoreettinen, eikä siihen voida tässä tutkimuksessa ryhtyä asian vaativalla syvällisyydellä. Jonkinlaiseen näiden käsitteiden täsmällisempään tyypittelyyn on tässäkin tutkimuksessa kuitenkin pyrittävä, jotta tutkimuksen kannalta tärkeän työttömyyskorvausjärjestelmää ohjaavan taustaideologian kuvaaminen käy ylipäättään mahdolliseksi.

Lähtökohdaksi olen tällöin asettanut juuri edellä hahmottamani mallien mukaisen karkean kahtiajaon. Kutsun *työllisyyspolitiikan* harjoittamiseksi ensimmäisen mallin mukaisia julkisen vallan toimia, joissa päälimmäisenä ongelmana on työttömyyden poistaminen uusien työtilaisuuksien avulla. Tätä tavoitetta *työvoimapolitiikka* ei pidä ensisijaisesti silmällä. Työvoimapolitiikan ensisijaisena päämääränä on yhteisöjen työvoiman saannin turvaaminen, mikä ei tietenkään estä sitä, että samalla voitaisiin myös tavoitella mahdollisimman vakaata ja korkeata työllisyysastetta. Työvoimapolitiikassa on siis kysymys jälkimmäisenä

² Vähää myöhemmin ilmestyi Urho Kekkosen talouspoliittinen pamfletti »Onko maallamme malttia vaurastua» (Helsinki 1952), joka sekin korosti yllä mainitun teoksen tavoin etenkin finanssipolitiikan ja julkisten investointien merkitystä kansantaloudessa. Tarkastelun kohteena olivat etenkin Itä- ja Pohjois-Suomen energialähteet. — Ks. tästä myös Valtioneuvoston historia 1917—1966 II s. 383—386.

³ *Liinamaa, Keijo*: Työvoimapolitiikan suunta 1970-luvulla (1971). *Korpelainen, Lauri*: Työvoimapolitiikka — mitä se on ja mitä sen pitäisi olla (1972 a).

esitetyn mallin korostamisesta tavalla, jossa sopeuttamisen pääasiallisena kohteena on työvoima.

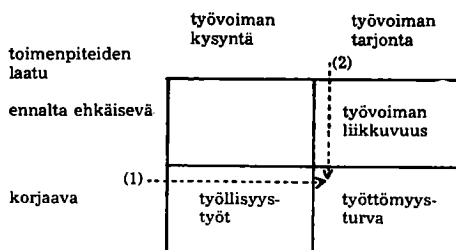
Tähän määrittelyyn voidaan liittää myös ne erilaisuudet, joihin eri tavoitteiden seuraaminen ja toimenpiteiden toteuttaminen johtaa organisatorisesti ja työttömyysturvan järjestämisen kannalta. Näin luonnehdittuna nämä kaksi vaihtoehtoisen politiikan tietä saavat seuraavan sisällön:

	Työllisyyspolitiikka	Työvoimapolitiikka
ongelma:	työttömyys	työvoimapula tai yhtäaikaisten työttömyys ja työvoimapula
tavoite:	täystyöllisyys	yhteisöjen työvoimatarpeen tyydyttäminen (ja sen avulla tapahtuva työttömyyden vähentäminen)
toimenpiteet:	julkiset investoinnit ja työkohteet sekä yhteisöille maksettava työllistämistuki	työvoiman liikuttaminen ja motivointi
organisaatio:	yhtenäinen yleisten töiden ja työvoiman hallinto	eriytynyt yleisten töiden ja työvoiman hallinto
työttömyysturva:	työlinja (korvauslinja vain ääritapauksissa)	korvauslinja

Korostan vielä, että tämä tyypittely on tarkoitettu vain apupiirroksi seuraavissa jaksoissa tapahtuvaa virallisten mietintöjen osoittaman ideologian tarkastelua varten. Ennen sitä on kuitenkin vielä syytä kiinnittää huomiota niihin näkökulmiin, jotka nämä kaksi vaihtoehtoista ajattelutapaa avaavat tämän tutkimuksen ongelmaan, työttömien toimeentuloturvan ratkaisemiseen. On syytä tarkata erityisesti niitä toimenpiteitä ja mahdollisuuksia, jotka voisivat edeltää viime käden mahdollisuutta, työttömyysturvan maksamista rahallisenä avustuksena.

Työllisyyspoliittisen ajattelun kannalta rahassa maksettavaa työttömyysturvaa edeltää julkishallinnon toimesta tapahtuva työllistäminen. Vasta silloin, kun mahdollisuuksia siihen ei ole olemassa, siirrytään haki-
jan toimeentulon turvaamiseen rahallisin avustuksin. *Työvoimapolitiikan* ensisijaisina keinoina on työttömän työvoiman alueellinen tai ammatilli-

Kuvio n:o 7: Työllisyys- (1) ja työvoimapolitiittinen (2) näkökulma rahassa maksettavaan työttömyysturvaan.



nen liikuttaminen niille alueille tai aloille, joissa työtä on tarjolla. Jos mahdollisuuksia tällaiseen ei ole olemassa, ei myöskään ryhdytä (kalliisiin) työllistäviin toimenpiteisiin, vaan kysymykseen tulee avustusten ja korvausten maksaminen.

b. Sotien jälkeiset suunnitelmat

Elokuussa 1943 valtioneuvosto antoi toimeksiannon työpoliittisten suunnitelmien laatimiseksi sodan jälkeistä aikaa varten. Sen keskeisenä toiminta-ajatuksena oli välttää sodasta palaavien miesten uhkaava joukotyöttömyys sekä siitä aiheutuva yhteiskunnallinen levottomuus. Tehtävän suorittaminen annettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön työosaston tuolloiselle päällikölle *Eljas Kahralle*, joka muodosti yhden miehen komitean asiaa valmistelemaan.

Mietintö valmistui keväällä 1944.⁴ Se osoitti, ettei Kahra ollut tyytynyt pelkästään toimeksiannon mukaiseen tarkasteluun eli uhkaavan työttömyyden torjuntaan, jota hän piti vain lyhyen tähtäimen päämääränä. Vastaavan englantilaisen suunnitelman innoittamana hän pyrki tarkastelemaan työllisyyskysymystä myös pitemmällä aikavälillä. Uhkana näytti olevan pula ammattitaitoisesta työvoimasta.

Ongelman uudenlainen mieltäminen edellytti annetun tehtävän ulottamista työttömyyden torjunnan ohella myös työvoimapulan torjuntaan. Sodasta palaavien miesten työllistämisen rinnalle ja jopa siihen nähden ensisijaisesti mietinnössä kannettiin huolta niistä vaatimuksista, joita sotatalouden purkamisen sekä rauhanajan tuotannon ja asuntojen rakentamisen ennakoitiin asettavan työvoimalle. Ongelmana näytti olevan

⁴ KM 1944: mon. 15.

sekä työvoiman tarjonnan että kysynnän runsaus, minkä lisäksi työvoimaan kohdistui entistä suurempia laadullisia vaatimuksia.

Kysyntään vaikuttavana toimenpiteenä mietinnössä esitettiin alityöllisyysalueiden teollisen ja tuotannollisen rakenteen monipuolistamista. Jotta tarjonta puolestaan sopeutuisi kysyntää vastaavaksi ja täyttäisi sille asetetut laatuvaatimukset, esitettiin neljä seuraavaa ehdotusta: 1) työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta vaikeuttavat esteet poistettaisiin, 2) ammatillinen koulutus järjestettäisiin teollisuuden rakennemuutosten jouduttamiseksi. Sodan aikainen 3) runsas naistyövoima passivoitaisiin kotitalouksiin sekä 4) nuoret siirrettäisiin koulutukseen, jotta työvoiman tarjonta vähenisi ja jotta samalla turvattaisiin sodasta palaavien miesten työllisyys. Mainittakoon lisäksi, että mietinnön kirjoittaja piti keskeisenä, että suunnitellun politiikan toteuttaminen siirtyisi vastaisuudessa yhä selvemmin kunnilta valtiolle. Samalla hän ennakoimonia tapahtumia ja sellaisia järjestelyjä, jotka historia on tehnyt uudelleen ajankohtaisiksi vasta vuosikymmeniä myöhemmin. Näitä olivat mm. ehdotus erityisen työministeriön perustamiseksi (1970), ehdotukset liikkuvuusavustusten (1964), kurssiavustusten (1966) sekä rahassa maksettavien toimeentuloavustusten (1960) maksamisesta sekä ehdotus osatyökykyisten huollon järjestämiseksi. Viimeksi mainittu odottaa edelleenkin ratkaisuaan.

Eljas Kahran laatima työpoliittinen suunnitelma sodan jälkeistä aikaa varten sai siis nykypäivänkin näkökulmasta katsottuna varsin modernin työvoimapoliittisen sisällön. Mietinnön *työvoimapoliittinen* painottuminen näkyi myös siitä lisäyksestä, jonka tekijä liitti valtioneuvoston antaman toimeksiannon mukaiseen otsikkoon. Lisäyksen jälkeen otsikosta tuli kaksiosainen ja se kuului: Työpoliittinen suunnitelma sodan jälkeistä aikaa varten; Suunnitelma sodan jälkeisen lähimmän ajan työvoimapoliittisiksi toimenpiteiksi.

Vuoden 1948 laskusuhdanteesta alkanut ja 1950-luvun lopulle jatkunut kausi työllisyyskysymysten ratkaisemiseksi oli työttömyyskomiteoiden aikaa. Työllisyyttä hoidettiin edelleenkin säännöstelytalouden olosuhteissa. Valtioneuvostolla oli ns. valtalain nojalla oikeudet velvoittaa kunnat työttömyyden torjuntaa tarkoittaviin toimenpiteisiin sekä osallistumaan työttömyydestä aiheutuviin kustannuksiin.⁵ Näitä valtuuksiaan valtio-

⁵ ks. talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa annetun lain (303/1941) 1 § muutoksineen (865/49, 607/50, 652/51, 445/52, 545/53, sekä 503/54) ja laki työllisyyden turvaamisesta tarkoittavista toimenpiteistä (10/1956).

neuvosto myös käytti mm. siten, että se antoi kunnille työttömyysohjeita, joissa määrättiin työttömyyskortistoon ottamisen ehdoista sekä asetettiin kunnille velvoitteet työttömiensä työllistämiseksi.⁶ Velvoitteet määrättiin siltä pohjalta, joiksi vuosittain asetetut työttömyyskomiteat ne määrittelivät. Samalla nämä komiteat myös etsivät ja osoittivat tarpeen mukaiset työkohteet valtion eri hallinnonhaarojen rakennus- ja kunnossapitotehtävissä.⁷

Työttömyyttä valvovana ja hoitavana ylimpänä valtiollisena viranomaisena toimi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö. Sen tehtäviin kuului viestinnän ja liikenteen ylläpitäminen, kulkuyhteyksien ja vesivoimaloiden rakentaminen yms. valtion rakennus- ja kunnossapitotoiminta, sikäli kuin ne eivät nimenomaisesti kuuluneet jonkin muun ministeriön toimialaan.⁸ Samalla sen tehtäviin kuului myös työllisyyden ylläpitäminen sekä työttömyyden torjunta ja lievittäminen, mikä tapahtui juuri viestiyhteyksiä, teitä, rautateitä, vesiyhteyksiä, patoja, voimaloita ja muita laitoksia rakentamalla ja niitä kunnossa pitämällä. Eräinä keskeisinä kohteina olivat yhteyksien ja laitosten rakentaminen Itä- ja Pohjois-Suomen raaka-aine- ja energialähteille.

Paikallisella tasolla työllistämistehtävän hoito kuului kunnan keskuhallinnolle ja sen alaiselle työllisyyslautakunnalle sekä tuolloin vielä kunnallisella pohjalla toimineelle työnvälitykselle. Vasta äärimmäisenä työttömyysturvan toimenpiteenä tuli kysymykseen rahallisen avun järjestäminen työttömälle, jolle toimenpiteelle ei valtakunnallisia työttömyyskassoja lukuun ottamatta ollut olemassa edes erillistä organisaatiota, vaan paikalliset avustukset annettiin köyhäinapuna ja (1. 1. 1957 alkaen) huoltoapuna.

Koko julkisen vallan erityinen työllisyyskysymyksiä hoitava organisaatio tähtäsi tuolloin työttömien työllistämiseen mikä tapahtui etupäässä julkisen vallan toimesta järjestettyjen työkohteiden avulla. Työllisyyttä

⁶ Ensimmäiset ohjeet annettiin vuonna 1949 (780/49), minkä jälkeen ne uusittiin vuosina 1950, 1953 ja 1954 annetuilla ohjeilla (679/50, 408/53 sekä 78/54). Vuoden 1956 laki työllisyyden turvaamista tarkoittavista toimenpiteistä (10/56) pysytti voimassa valtioneuvoston vuonna 1954 antamat ohjeet (78/54).

⁷ Ensimmäinen työttömyyskomitea sai tehtävänsä valmiiksi 17. 9. 1949 (KM 1949: mon. 15). Samaa tarkoitusta varten asetettiin komiteat myös vuosina 1950, 1951 ja 1952 (KM 1950: A 35, KM 1951: A 42 sekä KM 1952: A 12).

⁸ VNOS 22 § (995/43) sekä muutettuna sama säännös (13/65). Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöstä annetun asetuksen (184/46) 3 § sekä vastaava säännös myöhemmän asetuksen (14/65) 9 §:ssä.

hoidettiin »työlinjalla» tai »lapiolinjalla», kuten tämän politiikan sisältöä on kuvattu.

Työkohteet pyrittiin sijoittamaan etupäässä sinne, missä työvoimakin sijaisi. Ellei näin voitu menetellä, järjestettiin siirtotyömaita, joihin osoitetuilla oli oikeus eräisiin ylimääräisiin etuuksiin työkohteiden kaukaisen sijainnin johdosta. Heillä oli mahdollisuus matkakustannusten korvaukseen, alueellisia palkkaeroja tasoittavaan palkanerolisään sekä perheelliselle maksettavaan asumiserolisään.⁹ Enimmillään kuntien ja valtion erilaisissa työttömyystöissä oli yhteensä 99.747 työntekijää.¹⁰

Mitä pitemmälle 1950-lukua edettiin, sitä yleisemmäksi kävivät soraäänät harjoitettua työllisyyspolitiikkaa vastaan. Komiteatasolla tämän ns. työlinjan vastustus nousi pintaan useissa vuonna 1958 valmistuneissa mietinnöissä ja kohosi huippuunsa vuonna 1960.

Ensimmäisinä joutuivat arvostelun kohteiksi kuntien itsensä järjestämät työttömyystyöt. Kritiikki niitä kohtaan oli kolmenlaista. Niitä arvosteltiin suurista kustannuksista, yleisestä kannattamattomuudesta sekä rakennepolitiikan harjoittamiselle koituvista esteistä. Ensin mainittua arvostelua esittivät etenkin kuntien edustajat sen johdosta, että työttömyystöiden järjestäminen kävi kunnille kalliiksi. Samasta syystä näitä töitä moittivat myös valtiovallan edustajat, jotka suuntasivat moitteensa yhtäaikaaisesti myös kunnille. Niiden väitettiin keinottelevan valtiolta saadulla tuella sekä vyöryttävän omia kustannuksiaan valtion kannettavaksi.

Mitä selvemmin työkonheet syrjäyttivät lapion tien rakentamisen välineenä ja mitä pitemmälle koneistuminen yleensäkin näissä töissä eteni, sitä yleisemmiksi kävivät myös väitteet ja laskelmat työttömyystöiden kannattamattomuudesta. Tätä lisäsi myös töiden huono etukäteissuunnittelu sekä kiireinen organisointi. Niinpä niitä alettiin yhä yleisemmin pitää järkevän taloudenhoidon esteinä. Tämän seikan todistamiseksi keväällä 1958 mietintönsä jättänyt Työttömyyskysymyksen selvittelykomitea hankki mm. OY Rastor AB:ltä selvityksen valtion työvirastojen toimeenpane-

⁹ ks. työttömyyssohjeet VNp 780/49 ja 679/50 kohdat 13 ja 14; VNp 408/53 ja 78/54 §:t 18, 19 ja 24; KulkMp 79/54 §:t 34 ja 44—51; TyöHlA 44/57 §:t 4, 23, 24, ja 25.

¹⁰ Tieto on maaliskuulta 1959 ja saatu Työvoimaministeriön hallussa olevasta julkaisemattomasta tilastosta: Työllisyysvaroin työllistettyjen ja ilman työtä olevien lukumäärät kunkin kuukauden viimeisenä päivänä vv. 1930—1960.

mista työttömyystöistä, niiden sitomasta työvoimasta ja kustannuksista. Tulos ei suinkaan suosinut siihen asti harjoitettua työllisyyspolitiikkaa.¹¹

Kritiikkiä esitettiin myös rakennepolitiikan näkökulmasta. Työttömyystöiden katsottiin sitovan »vapaana olevan työvoiman», kuten sanonta kuului, huonosti tuottavaan ja huonosti palkattuun sekä yksitoikkoiseen työhön. Näiden seikkojen katsottiin olevan esteenä sille, että työttömät hakeutuisivat tuottavampaan, paremmin palkattuun ja ammatillisia valmiuksia kehittäväan työhön. Lisäksi etenkin kuntien toimesta järjestettävien töiden katsottiin jarruttavan *työvoiman liikkuvuutta* kohti alueita, missä työtä oli paremmin tarjolla.

Kuntien töitä parempana vaihtoehtona pidettiinkin valtion töitä ja niiden järjestämistä ns. siirtotyömaina. Koska nämä työt voitiin suunnitella entistä pitkäjännitteisemmin, ne saatiin myös tuottavammiksi. Toisaalta Itä- ja Pohjois-Suomen välttämättömpien vesistö-, voimalaitos- ja metsäautoteiden valmistuminen antoi mahdollisuuden siirtotyömaiden entistä merkittävämpään perustamiseen Etelä-Suomeen ja alueille, joille myös pääosa uusista pysyvistä työpaikoista kanavoitui. Tällöin *siirtotyömaista* saattoi muodostua jopa keino työvoiman alueellisen *liikkuvuuden* ja *rakenteellisten muutosten edistämiseen*. — Tähän mahdollisuuteen viittasi mm. vuoden 1958 Työttömyyskysymyksen selvittelykomitea ehdottaessaan, että siirtotyömaita ei enää tulisi perustaa ainakaan maan pohjoisiin osiin, vaan näiden alueiden työttömät olisi siirrettävä sieltä pois.¹²

»Tämä komitean esitys on perustunut siihen, että varsinaisilla työttömyysalueilla on ollut havaittavissa, että valtakunnallisesti tärkeät työt ovat jo tehdyt ja uusien töiden suunnitteluun ei ole ollut mahdollisuuksia. Komitean käsityksen mukaan valtakunnallisesti tärkeimmät ja ajankohtaisimmat työkohteet on kuitenkin tehtävä ensin huolimatta siitä, että ne eivät sijaitsekaan pahimmilla alityöllisyysalueilla. Tällöin on siirtotyömaita käytettävä mahdollisuuksien mukaan hyödyksi.

Siirtotyömaiden edullisuus ilmenee myös siinä, että ne edistävät työvoiman siirtymistä pois vaikeimmilta työttömyysalueilta, joista osa sijaitsee Lapin läänissä. Työvoiman normaalia siirtymistä on kuitenkin hidastanut sanotun läänin alueella maksettava ns. Lapin lisä. Komitean mielestä sanotun paikallislisän poistaminen edistäisi työvoiman siirtymistä Lapin läänin alueilta työllisyyden kannalta edullisimmille seuduille.»

¹¹ ks. KM 1958: mon 31.

¹² ks. KM 1958: mon. 31 s. 63—64.

Näin myös valtion järjestämät työt saivat osansa em. arvostelusta, joka laajeni vähitellen myös siirtotyöjärjestelmää koskevaksi yleiseksi kritiikiksi.

Tammikuussa 1960 valtionvarainministeriö asetti sitten toimikunnan tekemään kiirreellisesti ehdotusta valtion työttömyystöiden supistamiseksi. Kahden viikon työn jälkeen komitea ehdotti 8 000 työpaikan lakkauttamista vielä saman kevään kuluessa. Suurin lakkautettavaksi ehdotettu työkohde oli Tarvontien tietyömaa, jossa oli töissä 284 lähiseutujen työntekijää sekä 810 lähinnä Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan siirto-työläistä eli yhteensä 1 094 työntekijää. Heistä esitettiin irtisanottavaksi ja kotiutettavaksi yhteensä 1 000 henkilöä vielä saman kevään kuluessa ilman, että mitään erityistoimia irtisanottujen toimeentulon turvaamiseksi ehdotettiin järjestettäväksi. Pääasiallisena perusteena töiden supistamiselle mainittiin odotettavissa oleva nousukausi sekä pelko siitä, että yksityinen sektori joutuisi tuolloin kilpailemaan työvoimasta.¹³ — Käytännössä supistuksia ei toteutettu toimikunnan ehdottamalla tavalla ainaakaan tässä yksittäisessä tapauksessa. Ehdotukset osoittivat kuitenkin selvästi sen, että siihen asti harjoitettu työllisyyspolitiikka oli kuljettu loppuun.

Vaihtoehto uudelle ajattelulle löytyi *taloudellisen kasvun* ideologiasta, jolle maamme ulkomaankaupan pyrkimys läntisen vapaakaupan piiriin tarjosi otollisen kasvualustansa.¹⁴ Uuden politiikan virallisen ohjelmajulistuksen laatiminen annettiin talousohjelmakomitealle, jonka laatima tuotantopoliittinen ohjelma valmistui huhtikuussa 1960.¹⁵

c. 1960-luvun alun murros

Vuoden 1960 tuotantopoliittisen ohjelman perustana olivat eräät havainnot ja ennusteet tulevasta väestöllisestä, alueellisesta ja taloudellisesta kehityksestä. Työllisyyskysymysten kannalta merkittävänä näissä

¹³ ks. KM 1960: mon. 2 s. 3.

¹⁴ Säännöstelytaloutta ylläpitänyt valtalaki (viimeinen 10/56) lakkasi olemasta voimassa vuoden 1956 lopussa. Noin kolme neljännestä länsikaupasta vapautettiin säännöstelystä 1. 10. 1957 lukien. Suomi solmi EFA (EFTA—Finland Agreement)-sopimuksen 27. 3. 1961 ja sopimus tuli voimaan 1. 7. 1961 (SopS 15—16/1961, AsK 336—339/1961) Ks. tarkemmin Valtioneuvoston historia 1917—1966 II s. 475, 486 ja 490—492.

¹⁵ KM 1960: 9.

ennusteissa pidettiin sitä, että maamme väestöllisen ja teollisen kehityksen nähtiin ajautuvan alueelliseen epätasapainoon.

Komitea saattoi todeta, että Pohjois-Suomen väestö kasvoi kaksi kertaa niin nopeasti kuin väestö muualla maassa. Samaan aikaan teollinen kasvu sitävastoin keskittyi Etelä-Suomeen, mikä merkitsi, että uudet teolliset työpaikat ja voimakkaimmin lisääntyvä väestö ja sen synnyttämä lisätyövoima eivät kohdanneet toisiaan.

Kehityksen nähtiin olevan samansuuntaista myös jatkossa: teollisten investointien ennustettiin myös vastaisuudessa kanavoituvan lähinnä Etelä-Suomeen, jolloin maan pohjoiset alueet joutuisivat yhä kasvaviin työllisyysongelmiin. Näitä ongelmia kärjistäisi vielä entisestään odotettavissa oleva suurten ikäluokkien tulo työmarkkinoille.¹⁶ Lisäksi komitea ennusti niin maa- kuin myös metsätalouden työpanoksen vähenevän, joka myös vähentäisi etenkin juuri maan pohjoisten osien taloudellista aktiiviteettia ja mahdollisuuksia alueen työvoiman työllistämiseen. Myös rakennustoiminnan sekä palvelujen kehittymisen nähtiin jäävän vähäiseksi näillä alueilla.¹⁷ Kehitys näytti siten kaikin puolin kulkevan kohti olosuhteita, joissa työvoiman kysyntä ja tarjonta yhä huonommin kohtaisivat toisensa.

Periaatteessa tähän kehitykseen puuttuminen saattoi tapahtua vaikuttamalla joko kysyntään tai tarjontaan taikka kumpaankin näistä. Kysyntään puuttuminen olisi merkinnyt lähinnä teollisten investointien, rakentamisen sekä palvelujen ja näiden synnyttämien työpaikkojen ohjaamista alueille, joilla työvoiman tarjonta oli suurinta. Päinvastainen politiikka taas edellytti työvoiman siirtämistä sinne, missä kysyntäkin oli suurinta.

Tällä periaatteellisella tasolla komitean tekemä ratkaisu oli selkeä. Sen ohjelmaan ei kuulunut kehitysaluepolitiikan harjoittaminen, ellei tällaisena voida pitää lisättyjen poisto-oikeuksien ehdottamista työttömyysalueilla toimiville yrityksille.¹⁸ Komitea ei juuri pohtinut taloudellisen aktiviteetin ja pääomien ohjaamista työvoiman tarjonnan ja sen olemassa olevien tarpeiden mukaisesti. Ohjelma lähti ensisijaisesti kysynnän tarpeiden tyydyttämisestä, jolloin tulevan työvoimapolitiikan tehtäväksi tuli työvoiman ohjaaminen pääoman viereen. Sikäli kuin komitea

¹⁶ ks. ko. mietintö s. 15—19.

¹⁷ ks. ko. mietintö s. 93—94.

¹⁸ ks. ko. mietintö s. 111.

oli yleensäkin halukas puuttumaan pääomavirtojen ohjaamiseen, olivat sen mielenkiinnon kohteena lähinnä julkisen sektorin investoinnit ja niidenkin ohjaaminen etupäässä työvoiman liikkuvuutta ja Etelän kasvua kiihdyttävällä tavalla. Ensisijassa toivottiin asuntotuotannon lisäämistä niillä kasvualueilla, joihin muuttoliikettä oli odotettavissa.¹⁹ Vastaisen työllisyyskysymysten hoidon sisältö näytti painottuvan työvoiman alueellista liikkuvuutta korostavaksi.

Komitean ehdotukset olivat tässä suhteessa kuitenkin vasta alustavia ja rakentuivat etupäässä epäsuorien toimenpide-ehdotusten varaan. Tällaisena voidaan pitää mm. juuri edellä mainittua ehdotusta asuntojen tuottamisesta muuttoliikettä silmälläpitäen. Tällaisena on pidettävä myös ohjelman kannanottoa, jonka mukaan ammatillinen koulutus tulisi järjestää niin, että se mahdollisimman joustavasti kyettäisiin mukauttamaan eri elinkeinojen koulutetun työvoiman tarvetta vastaavaksi.²⁰ Ehdotuksilla pyrittiin vasta liikkuvuuden esteiden poistamiseen. Ohjelmaan ei sitä vastoin vielä tuolloin sisältynyt erityisiä ponnisteluja liikkuvuuden aikaansaamiseksi ja kiihdyttämiseksi välittömin työvoimapolitiittisin toimenpitein.

Tässä suhteessa uuden politiikan luominen käynnistyi meillä Suomessa selvästi hitaammin ja varovaisemmin kuin esimerkiksi Ruotsissa vastaavana aikana. Siellä politiikan suunnanmuutos sai alkunsa jo 1950-luvun puolivälissä ja tukeutui heti alusta asti selvästi aktiivisempiin toimenpiteisiin työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi. Myös uuden politiikan ongelmat ja tavoitteet olivat Ruotsissa toisenlaiset kuin työttömyysongelmiensa parissa kamppailevalla Suomella. Ruotsissa uuden politiikan yhtenä keskeisenä tavoitteena oli estää työvoimapulan syntyminen eräillä aloilla ja alueilla sekä hillitä työvoiman niukkuudesta johtuvia palkankorotusvaatimuksia ja niistä aiheutuvaa hintatason yleistä kohoamista.²¹

Meillä Suomessa tämän uuden suuntauksen pääasiallisena kohteena oli sitävastoin edelleenkin *työttömyyden* ehkäiseminen ja torjunta. Komitea ei myöskään esittänyt vastaavanlaista pohdintaa työvoimakustannusten liiallisesta kohoamisesta eikä sen aiheuttamasta inflaatiosta. Täsmälleen Ruotsin mallin mukaiseen politiikkaan ei ollut syytä, joskaan vanhallakaan linjalla ei haluttu jatkaa. Tuloksena oli eräänlainen pas-

¹⁹ ks. ko. mietintö s. 94.

²⁰ ks. ko. mietintö s. 110.

²¹ ks. talousneuvosto 1970 s. 33.

siivi työvoimapolitiikka. Tätä osoittaa jo se, ettei koko työllisyyskysymystä otettu ohjelman loppuosan kokoavaan katsaukseen, joka sisälsi tulevan talouspolitiikan pääsuuntaviivat. Komitean varsinaisiin kannanottoihin ei myöskään sisältynyt työllisyyskysymystä välittömästi koskevia ehdotuksia.

Voidaankin sanoa, että ohjelma avasi eräänlaisen *ylimenokauden*, joka sitten jatkui aina vuosikymmenen lopulle asti. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt työllisyyspoliittisen ajattelun täydellistä passivoitumista. Ylimenokaudesta huolimatta tänäkin aikana synnytettiin uusia ajatuksia ja toimenpiteitä sekä rakennettiin hallintoa niiden toteuttamiseksi. Vähä vähältä luotiin ne toimenpidejärjestelmät ja se organisaatio, joiden avulla politiikan aktivoituminen saattoi myöhemmin tapahtua.

Kesällä 1960 astui voimaan tämän tutkimuksen kohteena oleva säännöstö, laki työttömyyskorvauksesta (322/60). Vuonna 1964 eduskunta teki lisäyksen (293/64) työnvälityslakiin (3 a §), joilla tehtiin mahdolliseksi liikkuvuusavustusten maksaminen niille työttömille, jotka ovat halukkaita muuttamaan asuinpaikkakuntansa ulkopuolelle töihin. Samana vuonna valmistui myös talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta. Sen ehdotukset eivät rajoittuneet enää pelkän alueellisen liikkuvuuden aktivoimiseen, vaan painoutuivat ammatillisen koulutuksen ja työvoiman liikkuvuuden toisen muodon, *ammatillisen liikkuvuuden* korostamiseen.²² Työttömyyskorvauksen ehtoihin tämä vaatimus välittyi loka-kuussa 1969 voimaan tulleen uuden työllisyysasetuksen (602/69) myötä. Sen 5,3 §:n mukaan ammatillinen koulutus rinnastettiin työhön ja ammatillisesta koulutuksesta kieltäytyminen ja eroaminen työstä kieltäytymiseen ja eroamiseen. Ammatillisen liikkuvuuden edistämisen ohella tämä säännös tarjosi viranomaisille entistä paremman mahdollisuuden myös työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämiseen etupäässä sen johdosta, että mahdollisuudet kurssia vastaavaan työhön olivat parhaat Etelä- ja Lounais-Suomen kasvualueilla. Näin ammatillinen kurssitus tuki pääasiassa näiden alueiden kasvua siitä huolimatta, että suuri osa kurssituksesta tapahtui muualla Suomessa.²³

1960-luku merkitsi myös ratkaisevaa askelta uuden organisaation luomisessa. Kunnallinen työnvälitys muuttui valtiolliseksi työnvälitykseksi,²⁴

²² ks. KM 1964: B 93.

²³ ks. Kaasinen, Matti 1974 s. 79—80, s. 90, s. 113 ja s. 168.

²⁴ ks. työnvälityslaki (246/59) §:t 1, 2 ja 20 (voimaan 1.1.1961) sekä työn-

kunnalliset työllisyyslautakunnat lakkasivat olemasta ja korvautuivat työvoimatoimikunnilla, joiden tehtävät suuntautuivat paljolti rahallisten avustusten jakamiseen.²⁵ Kuntien työllistämisvelvollisuus kävi muutoinkin entistä vähäisemmäksi ja lakkasi lopulta kokonaan.²⁶ Siten työllisyysasioiden hoito sai ylhäältä alas saakka *valtiollisen organisaation*, joka samalla erikoistui yhä enemmän etupäässä *yhteisöjen työvoimatarpeen tyydyttämiseen* ja vain sitä kautta tapahtuvaan työttömyyden ehkäisemiseen. Enää puuttui, että koko kysymyksen hoito olisi ollut asiaan erikoistuneen ministeriön hallinnossa.

d. Työvoimapolitiikan aktivoituminen

Seuraavassa työvoima-asioita koskeneessa periaatemietinnössään, joka ilmestyi vuonna 1970, talousneuvosto toi esiin kolmannen työvoiman liikkuvuuden muodon, jolla saattoi samalla olla kaksi suuntaa: väestön aktiivointi työvoiman ulkopuolelta *työvoimaan* tai sen passivointi *työvoimasta* sen ulkopuolelle. Ensin mainittu liikkuvuus ja sen edistäminen tuli kysymykseen työvoiman niukkuuden olosuhteissa ja viimeksi mainittu, kun työvoimasta on ylitarjontaa. Vastakkaisista ennusteista huolimatta vuoden 1970 ajankohtaisena ongelmana oli edelleenkin työvoiman ylitarjonta, minkä johdosta talousneuvosto esitti juuri työvoiman passivoimista yhtenä työttömyyden torjuntakeinona.²⁷ Tätä perustellessaan se ei aikaisemman mietintönsä tavoin rajoittunut pelkästään taloudellisen kasvun ja kannattavuuden avulla tapahtuvaan argumentointiin, vaan paneutui sen ohella myös uudelleen eettiseen pohdintaan ihmisen ja yhteiskunnan suhteesta työhön.

Talousneuvosto katsoi, *ettei työllä ole ihmisyyksilön kannalta arvoa sinällään*, vaan sillä on merkitystä lähinnä vain kahdessa mielessä: toimeentulon turvaajana sekä sosiaalisten tarpeiden tyydyttäjänä. Neuvoston mielestä nämä tehtävät voidaan täyttää muutoinkin kuin työtä tekemällä. Palkkatulo voidaan korvata sosiaaliturvalla ja työn tekemisen

välityslain täytäntöönpanosta annettu asetus (247/59). Ks. myös laki (527/58) ja asetus (382/60) työllisyysasiain hallinnosta.

²⁵ ks. TyölL:n (320/60) luvut 2 ja 3 sekä työttömyyskorvauksesta annetun lain (322/60) 8 §.

²⁶ ks. TyölL:n (320/60) 9 §, (331/63) 9 § ja (926/71) 8, 9 ja 11 §:t.

²⁷ ks. talousneuvosto 1970 s. 42.

sosiaalinen puoli taasen kehittämällä muita kuin välittömästi tuotantoa palvelevia toimeliaisuuden ja yhteiskunnallisen osallistumisen muotoja.²⁸

»Täystyöllisyyden toteuttamisessa yksilön kohdalla ei siis jatkuva, koko työikäisen elämän kestävä työhön osallistuminen ole yleisesti välttämätön eikä edes riittävä ehto. Aikuiskoulutus, perhepolitiikka, eläkejärjestelyt, tulotason säilyttäminen työhön osallistumisen keskeytysten aikana ja muut toimenpiteet voivat korvata välittömän työllisyyden niin toimeentulon kuin muiden työllisyyteen liittyvien päämäärien kannalta.»

Talousneuvosto ei myöskään halunnut enää säilyttää täystyöllisyyttä yhteiskunnan itseisarvoisena päämääränä, vaan näki senkin luonteen vain välineellisenä. Sen arvo ja tavoiteltavuus riippui siitä, oliko täystyöllisyys myös kansantalouden kannalta tavoiteltavaa.²⁹ Tämän jälkeen koko ongelma oli rajattu koskemaan enää sitä, miten automaation ja tehokkuuden lisäämisellä saavutettu lisääntyvä aineellinen hyvinvointi korvaa sen, että työstä saatu välitön tyydytys ehkä vähenee.

Ehdotuksen mukaan oli kuitenkin pidettävä huoli siitä, ettei työstä syrjäyttäminen kohdistuisi liian yksipuolisesti joihinkin kansalaisiin tai kansalaisryhmiin. Siksi edellytettiin mahdollisuuksien tietoista ja suunnitelmallista tasoittamista siten, että kaikilla työhön halukkailla olisi jotakuinkin samanlaiset mahdollisuudet jossain elämänsä vaiheessa osallistua tuotantoelämään.³⁰

Tiivistäen tämä talousneuvoston uusi suhtautuminen työhön ja työvoimaan pyrki osoittamaan, että aikaisempi päämäärä kaikkien työikäisten ja työhön halukkaiden ihmisten työllistämiseksi oli voimavarojen turhaa haaskausta. Se oli turhaa niin yksilölliseltä kuin myös yhteiskunnalliselta kannalta: työn tekemistä ja täystyöllisyyttä ei tulisi enää pitää itseisarvoisina päämäärinä eikä myöskään niiden saavuttamatta jäämistä yhteiskunnallisina ongelmina. Tämän sijasta mielenkiinto tuli uuden asennoitumisen mukaan suunnata työstä syrjäyttämisen suunnitteluun ja sen tasaiseen kohdentamiseen eri yksilöihin ja yhteiskuntaryhmiin.

Tällä tavoin myös Suomen työvoimapolitiittinen suunnittelu oli ohjattu samanlaisiin pohdintoihin, joiden edessä läntisten teollisuusmaiden keski-

²⁸ ks. ko. mietintö s. 10.

²⁹ ks. ko. mietintö s. 17.

³⁰ ks. ko. mietintö s. 19.

näisen taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD oli jo vuosia aikaisemmin ollut ja joihin se oli antanut vastauksensa vuoden 1964 työvoimapolitiisessa ohjelmassaan.³¹ Toisaalta täystyöllisyyden päämäärän alistaminen suhteellisen rajatulle, ekonomiselle ajattelulle avasi meillä Suomessakin mahdollisuuden erilaisille spekulatioille työllisyyden sopivasta asteesta samoin kuin mahdollisuuden täystyöllisyyden käsitteen määrittämiseen näiden spekulatioiden avulla.

Edellä tiivistetty suhtautuminen työhön ja työllisyyteen tuli esiin myös talousneuvoston *työvoimapolitiisessa kannanotossa*. Työvoiman kysyntään vaikuttavista yleisistä toimenpiteistä haluttiin päästä lopullisesti eroon.³² Samalla haluttiin entistä painokkaammin päästä eroon erityisesti julkisen vallan työllisyyttä turvaavista toimenpiteistä. Tilalle esitettiin työvoimaan kohdistuvien toimenpiteiden tehostamista uusimalla työnvälityksen toimintatapoja sekä aktivoimalla entisestäänkin työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Ellei tämäkään johtaisi työttömyyden vähenemiseen, olisi tarjolla vielä kolmas liikkuvuuden muoto: ylimääräisten työntekijöiden passivointi työvoiman ulkopuolelle.³³

Kaikista 1950- ja 1960-luvuilla esitetyistä suunnitelmista poiketen esitettyä ohjelmaa ei perusteltu enää yksinomaan työttömyyden ehkäisemisen ja torjumisen näkökulmasta, vaan kannanottoja ohjasivat ennusteet nyt myös Suomessa odotettavissa olevasta *työvoimapulasta*. 1950-luvulta jatkunut syntyvyyden väheneminen, koulutuksen lisääntyminen ja piteneminen sekä muuttoliike Ruotsiin olivat johtaneet työvoiman niukkuutta osoittaviin ennusteisiin. Työvoimasta oli muodostumassa eräiden alojen ja alueiden tuotantoa rajoittava sekä palkka- ja hintapainetta lisäävä tekijä. Siitä oli tulossa este vasta alkuun päässeeseen vakautus- ja tulopoliitiikan tielle.

Näin tilanne näytti Suomessa ajautuneen samanlaiseksi kuin Ruotsissa puolitoista vuosikymmentä aikaisemmin, ja samanlaisilta näyttivät myös ratkaisun avaimet: eräiden alojen työvoimapulan, kohoavien palkka-vaatimusten ja siitä aiheutuvan inflaation torjumiseksi oli tehostettava työnvälityksen toimintaa sekä lisäävä työvoiman liikkuvuutta sinne, missä siitä oli eniten kysyntää. Tämä edellytti, että työvoiman alueellista

³¹ OECD:n neuvoston suositus (21. 5. 1964): Työvoimapolitiikasta taloudellisen kasvun edistämisen keinona.

³² ks. talousneuvosto 1970 s. 36.

³³ ks. ko. mietintö s. 21 ss.

ja ammatillista liikkuvuutta oli kiihdytettävä. Kun työvoiman passivointia oli tarjottu keinona lähiajan työttömyyden torjumiseen, oli eteen tulevissa vajaatyöllisyyden tilanteissa toimittava päinvastoin: työvoiman ulkopuolella olevat (nuoret, perheenäidit, vammaiset ja vanhukset) tuli aktivoida takaisin työvoimaan ja töihin.

Talousneuvoston mietintöä ja sen myöhempiä vaikutuksia arvioitaessa onkin pantava merkille juuri tämä tilanteiden arvioinnin sekä päämäärien kahdensuuntaisuus: toisaalta tavoitteena oli työttömyyden ehkäiseminen ja torjuminen, toisaalta työvoimapulan välttäminen. Ja mitä pitemmälle mietintö eteni, mitä lähemmäksi konkreetteja työvoimapolitiittisia suosituksia tultiin, sitä selvemmin näytti ongelmaksi jäävän pelkästään työvoimapulan ehkäiseminen.

Jo sukupolvien ajan yhteiskuntaamme riivannut työttömyyden vitsaus näytti siten saaneen ratkaisunsa kahtakin kautta: 1) tietynasteisen työttömyyden hyväksymisenä sekä 2) työvoiman niukkuuden syntyä ja lisääntymisenä eräillä aloilla ja alueilla. Samalla olivat myös syntyneet rationaaliset edellytykset aktiivin työvoimapolitiikan läpimurrolle maassamme.

Kysymyksessä ei kuitenkaan ollut aikaisemman politiikan suunnan muuttaminen, vaan sen tehostaminen. Olihan tämän aktiivin politiikan tulemistä valmisteltu maassamme jo vuosikymmenen ajan. Mallia oli otettu niin Ruotsista kuin myös OECD:n ohjeista ja suosituksista siitä huolimatta, että olosuhteet Suomen työmarkkinoilla eivät olisikaan aina vastanneet mallien edellyttämiä olosuhteita.³⁴

Ensitavoitteena oli ollut työvoiman alueellisen liikkuvuuden aktivointi välillisin toimenpitein, ilman työvoimapolitiikan toimenpiteitä. Tässä tehtävässä oli onnistuttu jopa niin hyvin, että tulokset olivat virranneet yli äyräiden. Kerran liikkeelle sysätty työvoima ei ollutkaan pysähtynyt Etelä- ja Lounais-Suomen tuottavaan ja kannattavaan työhön, vaan jatkoi matkaansa meren yli vielä tuottavampaan ja kannattavampaan ja myös parempipalkkaiseen työhön. Kasvupolitiikkansa yhtenä tuloksena Suomi oli tehnyt uuden maailmanennätyksen maatalousvaltaisen yhteiskunnan

³⁴ Työvoimaministeriön suunnitteluosaston Monistettuja tutkimuksia -sarjan toisena niteenä saatettiin julkisuuteen selvitys »Työvoimapolitiikan keinoista erityisesti työvoiman vajaakysynnän vallitessa». Selvityksen lähtökohdat ja peruskannanotot otettiin suoraan *Rudolf Meidnerin* ja *Harald Niklassonin* ruotsalaista työvoimapolitiikkaa koskevasta perusoppikirjasta (1970).

purkajana sekä menettänyt lopullisesti kymmeneksen työvoimastaan.³⁵ — Tässä ensimmäisen aktivointikampanjan tilinpäätös, joka sekin oli saatu aikaan ilman työvoimapolitiikan varsinaista aktivoitumista.

Nämä ensimmäisen »tilikauden» tulokset määräsivät kuitenkin myös toisen kauden avauksen. Ennakoitua suurempi maastamuutto johti työvoiman niukkuutta osoittaviin ennusteisiin ja tämä edelleen — kuten edellä jo on moneen kertaan todettu — työvoimapolitiikan aktivoitumiseen entisestään. Tällä tavoin kehä oli ikäänkuin kuljettu umpeen: työttömyyskaudella työvoimaan kohdistettu enenevä liikkuvuuspolitiikka oli johtanut työvoiman massiiviseen hukkaamiseen ja sitä kautta sen niukkuuteen, josta oli seurauksena, että jäljelle jääneeseen työvoimaan ja potentiaaliseen työvoimaan kohdistui entistä pitemmälle meneviä liikkuvuuden vaatimuksia. Nyt oli otettava tosimelessä käyttöön kaikki ne toimenpiteet, joita edellisellä vuosikymmenellä oli kehitelty.

Komitealaitoksen piirissä näitä tehostettujen vaatimusten esittäjiä olivat mm. Työvoimahallintokomitea, Työvoiman liikkuvuus- ja asuntokysymystoimikunta sekä Työllisyyskomitea. Työvoimahallintokomitea laski ohjelmallisen perustan aktiivin työvoimapolitiikan toimenpiteisiin siirtymiselle sekä teki ehdotuksen erityisen työvoimaministeriön perustamiseksi tätä politiikkaa toteuttamaan ja kehittämään.³⁶ Työvoiman liikkuvuus- ja asuntokysymystoimikunta esitti asuntotuotannon määrärahojen ohjaamista aktiivista työvoimapolitiikkaa edistävällä tavalla. Yhä suurempi osa varoista haluttiin ohjata muuttovoittoalueille.³⁷ Kolmas komitea, Työllisyyslakikomitea, valmisti uuden politiikan mukaiset säännökset uudeksi työllisyyslaiksi ja -asetukseksi, jotka edelleenkin ovat lähes sellaisenaan voimassa.³⁸

e. Suunnittelun jaksot ja työllisyyslainsäädäntö

Jos työvoimapolitiikka rajataan, kuten edellä on suurelta osin tapahtunut, etupäässä työvoimaan kohdistuviksi toimenpiteiksi, näyttävät so-

³⁵ ks. STV 1973 taulukko 16 s. 40. Ammatissa toimiva väestö, maa- ja metsätalous; vuonna 1960 720.817 henkeä eli 35,5 %, vuonna 1970 429.010 henkeä eli 20,3 %. Ks. muuttotappiosta Ruotsiin esim. Hallituksen kertomus eduskunnalle työllisyyslain soveltamisesta vuonna 1974 s. 18.

³⁶ KM 1969: B 55.

³⁷ KM 1970: B 1 ja B 104.

³⁸ KM 1971: B 33 ja B 134.

tien jälkeisen suunnittelun taitekohdat sattuneen aina vuosikymmenten vaihteeseen.

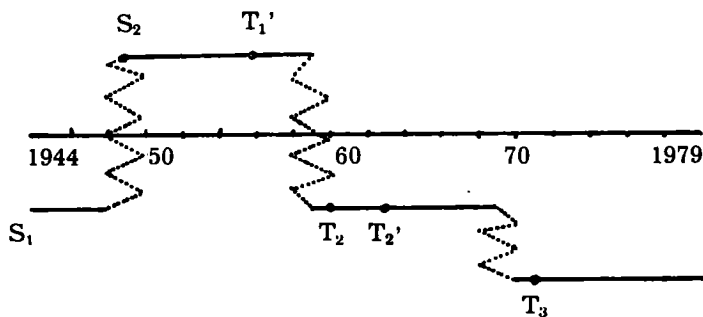
1950-luvun ajattelun kärki suuntautui julkisten investointien ja työkohteiden avulla tapahtuvaan työpaikkojen luomiseen, jolloin työvoimaan kohdistuvat toimenpidevaatimukset jäivät vähemmälle. Myös 1960-luvun ajattelun pääpaino oli vielä työllistävässä ajattelussa, mutta poikkesi kuitenkin sikäli edellisestä, että sen kohteena oli ns. työlinjan purkaminen ja sellaisten toimenpiteiden synnyttäminen, jotka eivät estäisi taloudellista kasvua. Samalla nämä toimenpiteet saivat yhä enemmän vain työvoimaa ohjaavan ja sopeuttavan luonteen. Aktiivin työvoimapolitiikan varsinainen läpimurto työllisyyskysymysten ratkaisijana tapahtui kuitenkin vasta vuosina 1969—70, minkä jälkeen myös työllisyyslainsäädäntö sai pian uuden sisällön.

Kun kaikki edellä esitetty tarkastelu kootaan yhteen kuvioon ja tarkastellaan niitä työllisyyspoliittisia tavoitteita, joita kunkin aikakauden politiikka ja lainsäädäntö ovat asettaneet työvoiman kysynnälle ja tarjonnalle, on tulos seuraava: 1950-luvulla painopiste on ollut kysyntään vaikuttamisessa, muulloin enemmänkin työvoimaan vaikuttamisessa ja mitä myöhemmästä ajasta on kysymys, sitä intensiivisempää on viimeksi mainittu ollut.

Vuoden 1956 loppuun saakka työllisyyskysymykset ratkaistiin säännöstelylainsäädännön (S_1 , S_2) sekä valtioneuvoston antamien työttömyysohjeiden avulla, joissa korostui kuntien velvollisuus työllistää ja pitää huolta työttömistään. Nämä samat velvollisuudet tulivat esiin myös säännöstelytalouden purkautumista seuranneesta ensimmäisestä (T_1) työllisyyslaista (672/56). Se astui voimaan kolmivuotiskaudeksi vuoden 1957

Kuvio n:o 8: Työllisyyspoliittinen ajattelu ja työllisyyslainsäädäntö 1944—1979.

kysyntään
vaikuttaminen



tarjontaan
vaikuttaminen

alusta. Vuonna 1959 sen voimassaoloaikaa jatkettiin (T_1') puolella vuodella eli kesäkuun loppuun 1960 asti (500/59).

Toinen (T_2) työllisyyslaki (320/60) astui voimaan heinäkuun alussa 1960 jälleen kolmivuotiskaudeksi, jonka jälkeen laki (T_2') vahvistettiin vain pienin muutoksin pysyväksi (331/63). Siinä työllisyystyöt saivat rinnalleen koulutusta ja alueellista liikkuvuutta edistävät tehtävät.

Vuonna 1972 voimaan astuneessa (T_3) laissa (946/71) viimeksi mainitut työvoimaa ohjaavat keinot olivat sitten jo ajaneet työllistävien toimenpiteiden ohitse. Samalla laista oli kokonaan poistunut kuntien pakollinen työllistämisvelvollisuus.

Näihin muutoksiin kytkeytyi, kuten edellä jo on käynyt ilmi, koko joukko organisatorisia uudelleenjärjestelyjä. 1960-luvun viimeinen periaatteellinen muutos osui aivan sen loppuun tai pikemminkin nykyisen vuosikymmenen alkuun, jolloin hallinnon ylin johto vaihtui. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö lakkautettiin ja tilalle perustettiin liikenneministeriö hoitamaan liikennettä ja viestintää sekä työvoimaministeriö säätelemään maan työvoimahallintoon liittyviä kysymyksiä, erityisesti juuri työvoiman tarjontaa.³⁹ Pahimpien työllisyysalueiden eli Itä- ja Pohjois-Suomen työllisyysongelmien erityinen hoito jäi muita teitä toteuttavan kehitysaluepolitiikan varaan.

Tämän jälkeen organisaatio oli valmis uuden politiikan edellyttämään toimintaan. Viimeinenkin side aikaisempaan työnlinjalla harjoitettuun politiikkaan oli nyt poikki. Yleisten töiden ylimmän hallinnon sijaan oli vaihdettu työvoimaa ohjaava ministeriö. Koko hallinto, joka samalla oli kauttaaltaan valtiollistunut, oli tämän jälkeen erikoistunut saman ohjaavan tehtävän hoitamiseen.

Muutos aikaisempaan hallintoon nähden tulee ehkä kaikkein parhaiten esille, kun sitä tarkastellaan kuntien näkökulmasta. 1950-luvun suhteellisen raskaan työllistämistehtävän sijaan niiltä oli nyt kokonaan poistettu tällainen velvoite ja tilalle oli astunut jopa kielto työllistää liikaa. Uudessa työllisyyslaissa oli kunnille säädetty negatiivinen sanktio liian työvoiman ottamisesta kesäaikana.⁴⁰

Puoli vuotta työllisyyslain voimaantulon jälkeen HM 6,2 §:ään tehtiin lisäys, jonka tarkoituksena oli vahvistaa kansalaisten oikeutta työhön. Lisäyksen nimenomaisena sisältönä oli, että *valtiovallan asiana on järjes-*

³⁹ Asetus työvoimaministeriöstä (46/70) tuli voimaan 1.3.1970.

⁴⁰ ks. TyölL:n (946/71) §:t 10—13.

tää tarvittaessa Suomen kansalaiselle työtä. Lisäys tuli yleiseen tietoisuuteen ja opittiin ilmeisestikin tuntemaan hyvin jo sen pitkällisen säätämisprosessin ja siihen liittyneiden poliittisten yhteenottojen johdosta.⁴¹ Siihen on myös usein vedottu etenkin viime aikoina, jolloin työttömyys on paisunut laajaksi joukkotyöttömyydeksi. On vaadittu, että valtio myös todellisuudessa vastaa niistä velvoitteista, joita HM 6,2 § nykymuodossaan sille asettaa.

Mutta millä valtio tästä vastaa? Tätä sopinee kysyä, kun viimeisetkin osaset julkisen vallan työllistävästä organisaatiosta purettiin puoli vuotta ennen HM 6,2 §:ään tehtyä lisäystä.

f. Kiista korvauksen ehdoista

Erimielisyyttä korvauksen maksamisen ehdoista on ollut eri puolueiden välillä *Hultin* aloitteesta ja ensimmäisen työttömyyskorvauslain (322/60) säätämisestä alkaen. Erimielisyyden aiheita ovat olleet kysymykset:

1) kuka ehdoista päättää, eduskunta vaiko hallitus ja sen alainen hallinto, 2) kuinka yksityiskohtaisina ehdot annetaan, 3) mitä ne ovat sisällöltään, 4) mikä elin soveltaa niitä käytännössä ja 5) mihin päätöksestä on oikeus valittaa. Kiistan aiheita ovat olleet myös 6) korvauksen suuruus, 7) kysymys korvauksen hakijan ammattisuojausta sekä 8) kysymys korvauksen ehdollistamisesta alueellisen liikkuvuuden vaatimukselle sekä 9) eräät muut ehkä vähemmän merkittävät seikat.

Vuonna 1971, jolloin nykyinen työllisyyslaki säädettiin, korvausta koskevat säännökset otettiin sen kolmanteen lukuun. Kaksi silloista oppositiopuoluetta, SKDL ja SMP, tekivät kokonaisuudessaan omat rinnakkaiset ehdotuksensa työllisyyslaiksi. Suuri osa näiden ehdotusten rinnakkaisista kannanotoista koski juuri työttömyyskorvauksen ehtojen sääntelyä. Hallituksen esitykseen verrattuna erot olivat seuraavia:

SKDL:n keskeisiä vaatimuksia olivat että: 1) *eduskunta* määrittelisi yksityiskohtaisemmin korvauksen saannin ehdot, 2) korvaus olisi työtä vaille jääneelle kuuluva (subjektiivinen) *oikeus*, 3) ylimpänä valitusasteena olisi *korkein hallinto-oikeus* ja 4) myös paikallistasolla päätöksentekovalta siirrettäisiin korporatiivisesti valitta-

⁴¹ ks. *Knuuttila Sakari* 1977.

valta elimeltä demokraattisesti valittavalle *kunnalliselle* elimelle. Lisäksi SKDL vaati pienviljelijöiden, pienyrittäjien sekä eläkeläisten aseman parantamista korvauksen saamisessa sekä korvaussumman rinnastamista saamatta jääneeseen palkkaan.⁴²

SMP:n lakialoitteen ehkä merkittävimpana vaatimuksena oli *ehdoton pidättäytyminen työvoiman alueellisista pakkosiirroista*, joka periaate esitettiin myös kirjattavaksi konkreetin säännöksen muotoon. — Hyväksytyksi tullut lakihan jätti tämän kysymyksen avoimeksi ja siirsi ratkaisuvallan liikkuvuutta edistämään asetuille viranomaisille. SKDL:n tavoin myös SMP:n aloitteessa vaadittiin lisäksi ensimmäisen asteen päätöksenteon *kunnallistamista* sekä korvauksen määrittelemistä työtä vaille jääneen henkilön ehdottomaksi *oikeudeksi*.⁴³

Esitetyt rinnakkaisaloitteet hävisivät eduskunnassa hallituksen esitykselle. Samoin eduskunta hylkäsi myös edustaja Sirkka Lankisen (KOK) muutosehdotuksen lain 16 §:ään, jossa ehdotettiin liitettäväksi lain nimenomaiseksi ehdoksi, että korvausta myönnetään vain sellaiselle henkilölle, joka on joutunut omatta syyttään työttömäksi.⁴⁴

Lakiin kirjattiin ainoastaan työttömyyskorvauksen myöntämisen yleiset edellytykset. Tarkempi sääntely jätettiin asetuksen varaan.⁴⁵ Oikeus ehtojen konkreettiin soveltamiseen annettiin työmarkkinajärjestöjen ja valtiovalan edustajista kootuille paikallisille työvoimatoimikunnille, joiden päätöksistä myönnettiin valitusoikeus työvoimaministeriöön, mutta ei tästä eteenpäin.⁴⁶ Edellä esitettyihin rinnakkaisaloitteisiin verrattuna voitaneen sanoa, että eduskunnan päätös jätti edelleenkin itämään jo pitkään jatkuneen erimielisyyden tämän järjestelmän ehdoista ja niiden soveltamisesta.

g. Vuoden 1974 työvoimapolitiittinen ohjelma

Myös työllisyyslain (T₃) jälkeinen suunnittelu on edennyt vuosikymmenen alussa tehtyjen periaateratkaisujen pohjalta. Tämä käy ilmi mm.

⁴² He n:o 94/1971, Sosvm n:o 18 vastalause I, Vp ak 1971 I, ks. myös lakial. n:o 193/1971, Vp 1971 liitteet X.

⁴³ He n:o 94/1971, Sosvm n:o 18 vastalause II, Vp ak 1971 I, ks. myös lakial. n:o 194/1971, Vp 1971 liitteet X.

⁴⁴ ks. Vp ptk 1971 II s. 2889—2921.

⁴⁵ TyöL:n 31 §.

⁴⁶ TyöL:n 24 §.

työvoimaministeriön vuonna 1974 julkaisemasta *työvoimapolitiittisesta ohjelmasta* (TyPO). Päälinjallisina ovat edelleen työvoimaa sopeuttavat toimenpiteet. Ohjelmassa käydään läpi kaikki esillä olleet työvoiman liikkuvuuden muodot sekä mahdollisuudet niiden tehostamiseen. Muutos aikaisempaan on, että ohjelmasta puuttuu vuosikymmenen vaihteen eräänlainen kirkashenkinen optimismi markkinoita myötäilevää työvoimapolitiikkaa kohtaan ja tilalle on astunut varovaisesti kriittinen suhtautuminen aktiivin työvoimapolitiikan jatkomahdollisuuksiin.

Vaikka ohjelma valmistui aikana, jolloin yritysten työvoiman tarve oli suurempi kuin koskaan sitä ennen tai sen jälkeen ja jolloin vaatimukset tämän tarpeen tyydyttämiseksi ylsivät jopa ajatuksiin vierastyövoiman maahan tuonnista, oli suunnittelijoiden todettava, että työvoiman enemmän sopeuttamisen tie oli kuljettu eräiltä osin loppuun. Ainakaan työvoiman alueellista liikkuvuutta ei enää voitu tehostaa aikaisempien vuosien tasolta muutoin kuin korvaamalla kaukoliikkuvuutta lähiliikkuvuudella sekä hyväksymällä entistä pidemmät työmatkat. Pelkästään työvoimaan kohdistuvien toimenpitein ei kuitenkaan uskottu enää löytyvän ratkaisua sen paremmin eräiden alojen ja alueiden työvoimapulaan kuin myöskään toisin paikoin yhä ilmenevään työttömyyteen.

Niinpä edessä oli katseiden kääntäminen myös pääoman ja sen ohjaamisen suuntaan. Osittain tämän ohjautumisen uskottiin tapahtuvan jo markkinavoimien itsensä aiheuttamana siten, että Etelä-Suomen työvoimapula pakottaisi osan työvoimavaltaisesta teollisuudesta siirtymään kehitysalueille.⁴⁷ Toisaalta tähän nähtiin tarvittavan myös tietoista yritysten sijainnin ohjaamiseen tähtäävää politiikkaa.⁴⁸

»Aivan viime vuosina on lisääntyvässä määrin alettu ymmärtää, että työmarkkinoiden tasapainohäiriöitä ei poisteta pelkästään työvoimaa sopeuttamalla, työvoiman liikkuvuutta edistämällä. Tarvitaan myös yritystoiminnan sijoittumisen ohjausta. Investointien ja kulutuksen säätely ovat olleet alueellisten työllisyysongelmien ratkaisemiseksi liian niukkoja ja vaikutukseltaan heikkoja. Tästä syystä erääksi lähivuosien työvoimapolitiikan tärkeäksi linjaksi on nousemassa entistä voimakkaampi vaikuttaminen yritystoiminnan alueittaiseen sijoittumiseen.»

⁴⁷ ks. TyPO s. 69.

⁴⁸ ks. TyPO s. 24.

Sama tavoitteiden kaksinaisuus tuli esiin myös työvoimapolitiittisen ohjelman johdosta annetuissa *lausunnoissa*.⁴⁹ Toisella puolen työnantajajärjestöt sekä taloudellista päätöksentekoa lähellä olevat valtiovallan elimet vaativat entistä tehokkaampia toimenpiteitä työvoimatarpeen tyydyttämiseksi elinkeinotoiminnan vaatimusten mukaisesti. Toisella puolen taasen työntekijöiden aseman parantamiseen tähdänneet lausunnonantajat vaativat koko työvoimapolitiikan suunnan muuttamista työvoimaa sopeuttavasta kehitystä ohjaavaan suuntaan aluepolitiikan, yritysten henkilöstöpolitiikan ja sijainninohjauksen kautta. Samalla he halusivat nostaa täystyöllisyyden jälleen taloudellisen kasvun tavoitteesta itsenäiseksi yhteiskuntapolitiikan päämääräksi.⁵⁰

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvissa lausunnoissa korostettiin kasvavan työvoiman ylikysynnän, työvoiman niukkuuden merkitystä. Tätä pidettiin tulevaisuuden tärkeimpänä työvoimapolitiittisena ongelmana. Katsottiin, että ohjelmaan sisältyvät kysyntä- ja tarjontaennusteet eivät ole ajantasalla, eivätkä ne siten anna ongelman vakavuudesta oikeaa kuvaa. Kyseiset lausunnonantajat olivat *huolestuneita työvoiman riittävydestä* joko koko kansantalouden tai edustamansa suppeamman elinkeinon tai toimialan kannalta.

Työvoimaministeriöltä edellytettiin tehostettuja toimenpiteitä työvoimareservien aktivoimiseksi, työhön osallistumisen esteiden poistamiseksi sekä asiaan liittyvien ennusteiden, suunnittelun ja tutkimuksen kehittämiseksi. Tähän ryhmään voidaan lukea kauppa- ja teollisuusministeriö, valtiovarainministeriö, Liiketyönantajain Keskusliitto, Suomen Työnantajain Keskusliitto, Suomen Teollisuusliitto, Teollisuudenharjoittajan Liitto, maa- ja metsätalousministeriö, Maataloustuottajain Keskusliitto sekä Suomen Kaupunki- liitto ja Suomen Kunnallisliitto.

Toisen pääryhmän lausunnoista muodostivat ne, joissa harjoitettu työvoimapolitiikka todettiin passiiviseksi, ohjelmassa esitetyt päämäärät puutteellisesti analysoiduiksi sekä esitetyt keinot riittämättömiksi. Senhetkisellä työvoimapolitiikalla nähtiin kyseisten lausuntojen mukaan olevan lähinnä vain sopeuttajan rooli, kun sillä tulisi olla aktiivisempi, kehitystä ohjaava rooli. Nykyisellään ja ohjelmassa esitettyjen sovinnainten keinojen perusteella myös tulevaisuudessa työvoimaviranomaiset käytännössä vain lähinnä ohjaavat työvoimaa markkinamekanismin mukaan satunnaisesti määräytyvän ja vaihtelevan kysynnän tyydyttämiseksi. Tällöin ei

⁴⁹ Työvoimaministeriö on koonnut kyseiset lausunnot yhtenäiseksi julkaisuksi (1977).

⁵⁰ ks. ko. lausunnot s. 1–2.

voida välttää työllisyshäiriöitä eikä turvata työolosuhteiden ja työympäristön parantumista eikä saavuttaa sukupuolten välistä tasa-arvoa. Aktiivisempi työvoimapolitiikan rooli merkitsisi ensinnäkin sitä, että *työllisyystavoite* nähtäisiin TyPO:n mukaisesti myös käytännössä keskeisenä yhteiskuntapolitiikan päämääränä, joka ei ole alisteinen muille yhteiskuntapolitiikan päämääriin. Lisäksi lausunnoissa korostettiin, että julkisen vallan tulisi kehittää *keinoja, joilla työvoiman kysyntää voidaan säädellä* ja sopeuttaa tarjontaa vastaavaksi. Kysyntää säätelevistä keinoista on tähdennotetty aluepolitiikkaa, yritysten henkilöstöpolitiikkaa ja sijainninohjausta. Tähän ryhmään voidaan lukea valtioneuvoston kanslia, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, työterveyslaitos, Työväen taloudellinen tutkimuslaitos sekä tasa-arvoasiain neuvottelukunta.»

Sama asenteellinen kaksinaisuus tuli esiin myös monella muulla tavalla, esimerkiksi vetoamisissa Suomen tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin⁵¹ sekä myös suhtautumisessa tämän tutkimuksen aiheen, työttömyysturvan vastaiseen kehittämiseen.

Moni lausunnonantaja oli yhtä mieltä siitä, että tarve *työttömyysturvan yhtenäistämiseen* on mitä ilmeisin. Vedenjakajaksi muodostui sitävastoin kysymys siitä, tulisiko tämä uusikin työttömyysturvajärjestelmä pitää sidoksissa työvoimapolitiikan muihin toimenpiteisiin ja siirtää päättävältä kokonaan työvoimaviranomaisille vai pitäisikö turvan luonnetta kehittää enemmän muun sosiaalivakuutuksen suuntaan ja siirtää hallinto sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen.

Työvoimapolitiikan ja työvoimahallinnon kannalla olivat ohjelman laatinut työvoimaministeriö (TVM) sekä valtiovarainministeriö (VVM) ja Maataloustuottajain Keskusliitto (MTK). Vastakkaisella kannalla olivat sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Kansaneläkelaitos (KELA) ja Eläketurvakeskus (ETK). TVM, VVM, MTK sekä niiden ohella vielä kauppa- ja teollisuusministeriö (KTM) esittivät lisäksi, että kassoihin järjestäytyneen työväestön ammatillisuutta lievennetään työttömyyskorvaujärjestelmän mukaiseksi. Tätä muutosehdotusta vastusti ainoastaan työterveyslaitos, jonka

⁵¹ OECD:n neuvoston suositus työvoimapolitiikasta kasvun edistämisen keinona (21. 5. 1964) vaati nimensä mukaisesti, että vastaiset työllisyysongelmat ratkaistaan kasvua edistävällä tavalla ja sille alisteisesti. Kansainvälinen työjärjestö (ILO) hyväksyi samana vuonna työllisyyspolitiikkaa koskevan yleissopimuksen (n:o 122), jossa täystyöllisyyttä pidettiin edelleenkin itsenäisenä tavoittelavana yhteiskuntapolitiikan päämääränä. Lisäksi vaadittiin, että valtioiden tulisi edistää nimenomaan tuottavaa ja työpaikan vapaaseen valintaan perustuvaa täystyöllisyyttä.

mukaan ammattisuojusta luopuminen tekisi samalla mahdottomaksi työpaikan vapaan valinnan. — Keskeisimmät työmarkkinajärjestöt, Suomen Työnantajain Keskusliitto (STK) ja Suomen Ammattijärjestöjen Keskusliitto (SAK) eivät esittäneet kannanottojaan näihin kysymyksiin.

Lausunnot työvoimapolitiisesta ohjelmasta annettiin ajankohtana, jolloin ensimmäiset merkit työllisyystilanteen heikkenemisestä olivat jo olemassa, mihin seikkaan muutamissa lausunnoissa kiinnitettiinkin huomiota. Kauan ei ehtinytkään kulua, kun syvä taloudellinen taantuma jo oli ajamassa maata takaisin kohti syvenevän työttömyyden ongelmaa. Puheet työvoimapolusta oli haudattava.

h. Uuden politiikan tienhaara

Työllisyystilanteen nopea heikkeneminen syksyllä 1975 ja sen laajeneminen pitkäaikaiseksi joukkotyöttömyydeksi asetti siihen astisen työvoimapolitiikan samoin kuin koko harjoitettavan talouspolitiikan uusien ongelmien eteen. Maa sai tilanteen vakavuutta kuvaavat hallitukset, kansallisen hätätilan ja elvytyksen hallitukset. Mutta dramaattisista nimistä huolimatta työttömyys kasvoi noiden hallitusten aikana yli kaksinkertaiseksi eli maaliskuun 1976 88.000 työttömästä 197.000 työttömään helmikuussa 1978.⁵²

Osittain tämä johtui siitä, ettei yhteiskunnallamme ollut riittävää valmiutta eikä organisaatiota työllistävän politiikan harjoittamiseen. Olihan työvoimahallinto vasta vähää aikaisemmin ehtinyt varustaa itsensä pitkäaikaisen työvoiman niukkuuden varalle ja onnistunut samalla purkamaan kaikilta hallinnon tasoilta aikaisemman työllistävän organisaation. Tarjolla olivat vain työmotivaatiota lisäävät ja työvoiman liikkuvuutta edistävät keinot.

Joukkotyöttömyys vei kuitenkin mielekkyyden työvoimareservien aktivoinnilta. Myös alueellisen liikkuvuuden mahdollisuus tukkeutui, kun työttömyydestä tuli yleisvaltakunnallinen ilmiö. Ammatillinen koulutukseen ei kyennyt yksin vastaanottamaan massiivisen liikatyövoiman painetta. Harjoitettu työvoimapolitiikka näytti joutuneen umpikujaan.

Tämä ei kuitenkaan riittänyt herättämään aktiivista pyrkimystä työllisyyttä välittömästi edistäviin toimiin. Sen sijaan joukkotyöttömyyden

⁵² ks. STV 1976 taulu 273 s. 281 sekä STV 1978 taulu 47 s. 39.

painetta yritettiin purkaa kahden uuden liikkuvuuden muodon avulla. Työvoiman aktivoinnin sijasta siirryttiin mariginaalityövoiman laajamittaiseen *passivointiin työvoiman ulkopuolelle*. Kohteena olivat samat ryhmät, joita muutama vuosi aikaisemmin oltiin juuri aktivoimassa työmarkkinoille: nuoret, naiset, vanhat ja vammaiset. Nyt heille ei ollut enää käyttöä. He saivat mennä. Myös eri tavoin sosiaalisesti ongelmaisten henkilöiden (vankiloista ja muista laitoksista palaavien) oli entistä vaikeampi tulla hyväksytyksi työvoimaan.

Osa etenkin nuorista työttömistä voitiin osoittaa koulutukseen. Myös asevelvollisten määrää lisättiin, äitiyslomaa ja äitiyspäivärahan saantiaikaa pidennettiin. Osa siirrettiin ennenaikaisille eläkkeille. Osa työttömistä ja työvoiman ulkopuolelle passivoiduista ei kuitenkaan päässyt nauttimaan mistään työn puutetta korvaavista etuuksista, ei edes työttömyyskorvauksesta.

Tarjolla olevan työvoiman runsaus ja työn niukkuus johtivat myös voimistuviin vaatimuksiin, joiden mukaan työtön työnhakija ei voisi näinä vaikeina aikoina pitää kiinni ammatillisista vaateistaan, vaan hänen olisi otettava vastaan myös aikaisempaa huonompilaatuista ja huonompi-palkkaista työtä. Nämä ovat vaatimuksia, jotka johtavat työttömäksi jäävien henkilöiden sosioekonomisen aseman pitkäaikaiseen heikentymiseen. Kysymys on neljännestä esille tulleesta liikkuvuuden muodosta, *sosiaalisesta liikkuvuudesta alaspäin*, joka tuli tutuksi tuhansille 1930-luvun lamavuosien työttömille.

Kuten kolme vuosikymmentä aikaisemmin eli silloin, kun työttömyyden ongelma näytti sotien jälkeen ensi kertaa laajenevan yleiseksi joukkotyöttömyydeksi, tarvittiin nytkin talousteoreettinen herätys osoittamaan, kuinka asiassa oli meneteltävä. Oli aika ottaa Keynes toiseen lukemiseen.⁵³

Ne maininnan arvoiset valtiolliset toimenpiteet, joita on tehty työllisyyspoliittisen suunnan muuttamiseksi ja työttömien toimeentulon turvaamiseksi supistuvat toistaiseksi kahden komitean asettamiseen. Elokuussa 1977 asetettiin *parlamentaarinen työllisyyslainsäädännönkomitea* (ns. Aitamurron komitea), jonka tehtäväksi tuli työllisyyslainsäädännön

⁵³ Heikki Loikkasen, Jukka Pekkarisen ja Matti Tuomalan Helsingin Sanomissa keväällä 1977 aloittama keskustelu väljemmän rahapolitiikan ja etenkin julkista kysyntää elvyttävien toimien mahdollisuudesta kulmineitui syksyllä 1978 käytyjen budjettikeskustelujen yhteydessä ns. Paunio—Kourin ja Koivisto—Paavelan vuoropuheluksi.

kokonaisuudistuksen aikaansaaminen.⁵⁴ Kaksi vuotta asettamisensa jälkeen komitea on tiettävästi yhä tehtävänsä alkutaipaleella.

Muutamaa kuukautta ennen edellä mainitun komitean asettamista aloitti toimintansa *työttömyysturvakomitea* (ns. Liinamaan komitea), jonka tehtäväksi tuli tutkia mahdollisuudet työttömyysturvaa koskevaan yhtenäisjärjestelmään siirtymiseksi sekä tehdä asiaa koskevat tarpeelliset esitykset. Tämä komitea sai työnsä päätökseen toukokuussa 1979 ja esitti tehtävänsä mukaisesti hahmotelman siitä, minkälainen tuon yhtenäisjärjestelmän, tarkemmin sanottuna, sen rakenteen tulisi olla.⁵⁵ Merkittävimpänä yksittäisenä seikkana komitea esitti työttömyysturvana maksettavien etuuksien verottamista. Etuuksia parantavia ehdotuksia ei esitetty, ei myöskään ajatuksia siitä, kuinka parannettaisiin niiden kymmenien tuhansien työttömien mahdollisuuksia tuen saantiin, jotka nykyisin jäivät sen ulkopuolelle. — Niinpä tämänkin komitean konkreettista antia on pidettävä vähäisenä. Näkyvin, mitä sillä oli tarjota nykyiseen vaikeaan tilanteeseen ja työttömien toimeentulon helpottamiseksi, oli verolappu.

2. VIRANOMAISTEN TOIMENPITEET

Tätä tutkimusta varten on tehty viisi selvitystä työvoimaviranomaisten toiminnasta. Niiden tarkoituksena on ollut tuottaa perustietoutta tutkimuksen pääkohteesta, työttömien toimeentulon turvaamisesta ja siihen liittyvistä vaihtoehtoisista toimenpiteistä sekä antaa vastaus erääseen tutkimusta itseään kiinnostavaan kysymykseen. Havainnoinnin kohteena ovat olleet viranomaisten toimenpiteiden hallinnolliset ja prosessuaaliset piirteet, toimenpiteiden kohteena ollut asiakaskunta sekä itse toimenpiteiden sisältö: hakijoille osoitettu työ, koulutus sekä mahdollisuudet työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamiseen.

Selvitykset ovat tuottaneet perustietoutta, jotta tutkimuksen konkreetti tehtävänasettelu voisi ylipäättään toteutua ja tarkentua koskemaan käytännön kannalta keskeisiä seikkoja. Toisaalta selvitykset ovat toimineet *tutkijan kouluna* tilanteessa, jossa tutkimuksen tekijällä ei ole ollut vähäisintäkään alan hallinnon konkreettia tuntemusta ennen tehtävään ryhtymistä.

⁵⁴ TVM 4.8.1977 n:o 7016/012/77.

⁵⁵ Km 1979:27.

Juuri tässä kohdin törmätäänkin tutkimusta itseään ja nimenomaisesti akateemista tutkimusta kiinnostavaan kysymykseen. Yleisessä muodossaan se on seuraava: Voiko ulkopuolinen tutkija pelkän ulkopuolisen tarkkailun kautta milloinkaan saavuttaa sellaista kohteena olevan hallinnon ja ongelmien tuntemusta että hän voisi ylipäättään yltää 1) niiden relevanttiin kuvaamiseen, 2) oleellisten toimintojen ja ongelmien osoittamiseen, ja vielä enemmän, että hän voisi tuon tarkkailun kautta myös 3) puuttua normatiivisessa mielessä tarkkailun kohteena olevaan käytäntöön.

Kysymys on siis niistä empiirisen tutkimuksen mahdollisuuksista ja tehtävistä, joita luvussa I alustavasti jo käsiteltiin. Kysymys on samalla eräästä 1980-luvun konkreetin oikeustieteellisen tutkimuksen koetinkivestä. Sen on voitava ratkaista sekä teoreettisella että käytännöllisellä tasolla kysymys siitä, missä määrin erilaisilla haastattelu- ja arkistotutkimuksilla voidaan korvata ja täydentää käytännön kokemuksen kautta hankittua tietoutta. Tällöin joudutaan myös kartoittamaan ne tilanteet, jolloin haastattelu- ja arkistotutkimuksin tapahtuva empiirisen tiedon hankinta käy kannattamattomaksi jopa mahdottomaksi. Tämä tutkimus on yksi konkreetti yritys tuon kartoituksen käynnistämiseksi.

a. Selvitysten aineistot

1. Selvityksistä ensimmäinen ja samalla laajin kohdistui 526:een toukokuussa 1973 työttömäksi jääneeseen ja työvoimatoimistoihin ilmoittautuneeseen työnhakijaan. Heidä kutakin seurattiin arkistomateriaalin kautta vähintään vuoden ajan ja pyrittiin saamaan selville, mitä eri toimenpiteitä ja toimenpideyrityksiä paikallisen tason työvoima- ja sosiaali-viranomaiset sekä ammattiliittojen yhteydessä toimivat työttömyyskassat heihin kohdistivat tuona aikana.

Alkujaan selvityksen piiriin kuului 717 työtöntä työnhakijaa. Heidät oli valittu 20 %:n otannalla niistä työvoimatoimistoihin ilmoittautuneista työttömistä, jotka olivat jääneet työttömiksi, 0—1 viikkoa ennen toukokuun 1973 yksilöilmoitusten laskentapäivää (17. 5). Tämän jälkeen aineistosta poistettiin henkilöt,

- 1) joita koskevat asiakirjat jäivät saamatta,
- 2) jotka eivät hakenee pysyvää työtä (koululaiset, opiskelijat)
- 3) jotka olivat virheellisesti valikoituneet otantaan, eivätkä olleet jääneet työttömiksi 0—1 viikkoa ennen laskentapäivää
- 4) joita koskevat työnvälityskorttiin kirjoitetut tiedot eivät olleet luettavassa muodossa (toivottomat kortit)

- 5) joiden seuranta katkesi yhteen ilmoittautumiskertaan ilman, että henkilöstä oli tämän jälkeen merkintöjä
- 6) jotka olivat pakkolomalla 17. 5. 73
- 7) jotka olivat lyhennetyllä työviikolla 17. 5. 73
- 8) joiden aikaisempaa työttömyyshistoriaa ei oltu merkitty työnvälityskorttiin, vaikka henkilön voitiin muun aineiston perusteella päätellä olleen aikaisemminkin työttömänä.

Jäljelle jäi yllä mainitut 526 työtä vakavassa mielessä hakenutta työtöntä, joiden seurantaan selvitysaineisto perustuu.

Tuloksena oli joukko havaintoja eri ikäisiin, eri puolella maata asuviin, eri alojen työttömiin miehiin ja naisiin kohdistuneista työvoima- ja sosiaalipoliittisista toimenpiteistä ja toimenpideyrytyksistä aikana, jolloun maan työllisyystilanne oli suhteellinen hyvä.⁵⁶ Selvityksen tulokset koottiin sittemmin yhtenäiseen muotoon (Raportti 1976), jollaisena ne annettiin myös työvoimaministeriölle tiedoksi syksyllä 1976.⁵⁷

2. Edellistä tukemaan tehtiin myös selvitys vuoden 1973—74 *työttömistä sosiaalihuollon asiakkaista*, heidän urautumisestaan huoltoavun, päihdehuollon ja irtolaishuollon piiriin. Tämä selvitys kuitenkin epäonnistui sekä sille asetettujen hypoteesien että tiedon keruun osalta siinä määrin, ettei sen tietoja ole voitu sisällyttää tähän tutkimukseen.

3. Kolmas selvitys poikkesi muista siinä, ettei sen kohteena ollut arkistomateriaali vaan puhuttu sana. Aineisto kerättiin haastatteluin. Kohteena oli 14 työvoimatoimistojen johtajaa, toimistonhoitajaa tai korvausasioiden käsittelijää eri puolilta maata.⁵⁸ Kullekin heistä esitettiin 50—60 kysymystä niiden normien selville saamiseksi, joita *paikalliset työvoimatoimikunnat* noudattavat korvaushakemuksia ratkaistessaan.

Haastatteluihin jouduttiin turvautumaan lähinnä ensinnä mainitun seurantatutkimuksen tulosten johdosta. Tuolloin kävi nimittäin ilmi, ettei asiakirja-aineisto ollut riittävä tietolähde paikallistason päätöksentekoa ohjaavien normien selville saamiseksi. Niin ikään näytti ilmeiseltä, ettei asianomaisille viranomaisille kirjallisessa muodossa toimitettu

⁵⁶ Työttömiä työnhakijoita oli tilastokeskuksen työvoimatiedustelun mukaan toukokuussa 1973 yhteensä 47.700 ja avoimia työpaikkoja 27.600. STV 1973 taulu 283 s. 297.

⁵⁷ Mikkola, Matti 1976.

⁵⁸ Haastattelut kohdistuivat seuraavien toimistojen henkilöihin: Helsinki, Salo, Rauma, Kuusankoski, Heinävesi, Varkaus, Äänekoski, Karstula, Lapua, Kajaani, Suomussalmi, Oulu, Ranua ja Rovaniemi.

täydennyskyselykään voisi tuottaa toivottua tulosta. Siksi ainoaksi mahdollisuudeksi jäi haastattelujen suorittaminen.⁵⁹ Ne tehtiin loppuvuodesta 1977 ja 1978.

4. Neljäntenä selvitysaineistona oli vuonna 1973 työvoimaministeriöön korvausasioissa tehdyt valitukset. Aineisto kerättiin ylioppilastyönä.⁶⁰ Vastaavanlainen »massavalituksiin» kohdistunut selvitysaineisto kerättiin myös vuodelta 1976. Tuloksena oli tiedot valitusperusteista ja siitä, kuinka näissä valituksissa menestytettiin. Arvokkaimpana antina on kuitenkin pidettävä niitä tietoja, joita saatiin eri tason viranomaisten menettelytavoista. Ne avasivat oven korvauksen hakijoiden oikeusturvaa koskeville tutkimuksille.

5. Tutkimuksen pääasialliseksi empiiriseksi aineistoksi ovat muodostuneet vuoden 1973 työllisyyslain soveltamisohjeiden voimassaolon aikana annetut *ennakkoratkaisut*. Ennakkoratkaisuksi kutsutaan tässä tutkimuksessa niitä työvoimaministeriöön tehtyjen valitusten johdosta annettuja ratkaisuja, joita ei ole tehty pelkästään virkamiespäätöksinä vaan joista työllisyysasiainneuvottelukunnan korvausjaosto on sitä ennen antanut lausuntonsa. Vuoden 1979 alkuun mennessä näitä ratkaisuja oli annettu lähes 500, joista tutkimusta varten on käyty läpi kaikki, jotka suinkin on voitu jäljittää. Näistä tutkimuksessa on kommentoitu yli 200 tapausta.

Tässä luvussa tulostetaan ainoastaan ensinnä mainitun seuranta-tutkimuksen tietoja. Paikallisten työvoimaviranomaisten haastattelut sekä viimeisenä mainitut ennakkoratkaisut ovat työttömyyskorvauksen oikeudellisia ehtoja käsittelevien lukujen III—V aineistona. Viranomaisten toimintojen menettelyllistä puolta koskevat tiedot (massavalitukset) tulostetaan tutkimuksen kuudennessa eli oikeusturvaa koskevasa luvussa.

b. Toimenpiteistä hyvänä aikana

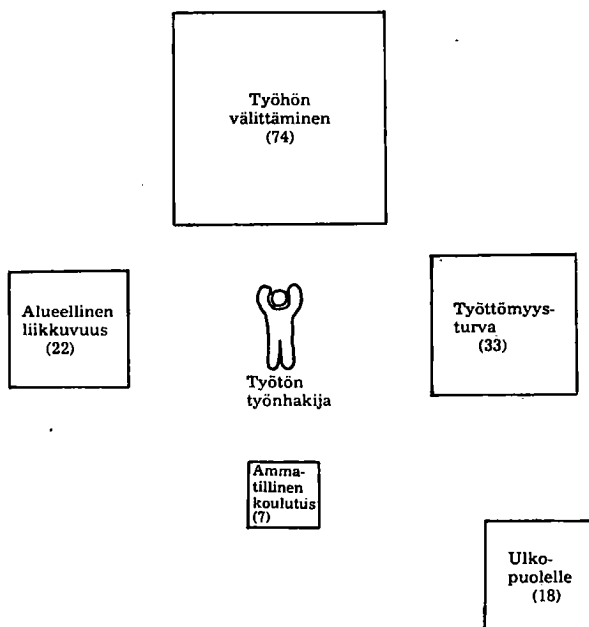
Toukokuussa 1973 työttömäksi jääneiden seuranta osoitti, että »tositarkoituksella» työtä hakeneista 526 työttömästä 429:ään eli 82 %:iin

⁵⁹ Esimerkkinä siitä, että vastaava tiedonkeruu voi tapahtua myös arkistotutkimuksin, on *Anna Christensenin* piakkoin julkisuuteen tuleva tutkimus työttömyysturvan ehdoista Ruotsissa.

⁶⁰ *Esa Vuorenaho*, joka aineiston keräsi, laati sen perusteella myös tutkielmansa oikeustieteen kandidaatin tutkintoa varten (1975).

kohdistui seurannan aikana jonkinlaisia työvoimapoliittisia toimenpiteitä. 18 % jäi kokonaan ilman toimenpiteitä. Pääosa eli 74 % työn hakijoista onnistuttiin ainakin kerran välittämään työhön. Tähän määrään kuuluvat myös ne (22 %-yksikköä), jotka ohjautuivat tai ohjattiin töihin asuinpaikkakuntansa ulkopuolelle. Kolmannes hakijoista kuului jossain seurannan vaiheessa työttömyysturvan piiriin. 7 % hakijoista ohjattiin ammattikursseille. Kokonaisuudessaan mainitut toimenpiteet kohdistuivat aineiston työnhakijoihin seuraavasti:⁶²

Kuvio n:o 9: Työttömiin työnhakijoihin kohdistuneet toimenpiteet



Pelkkä työttömyysturvan maksaminen ilman, että hakijaan olisi kohdistunut myös muita toimenpiteitä oli harvinaista (6 %). Useimmiten työttömyysturvan piirissä ollut henkilö onnistuttiin myös välittämään kotipaikkakunnalleen töihin (17 %). Osa työttömyysturvaa saaneista

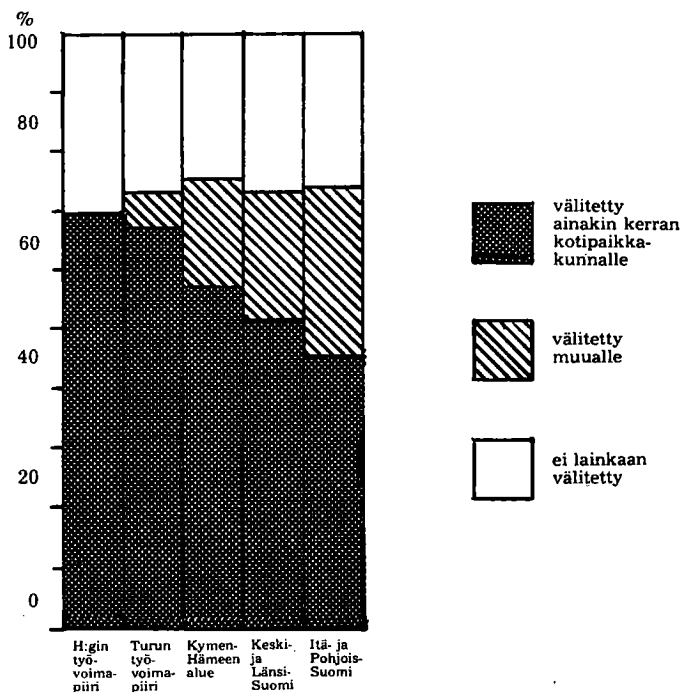
⁶² ks. Raportti 1976 s. 74—75.

ohjattiin muualle töihin (7 %) tai ammattikurssille (1 %) taikka ensin ammattikurssille ja sen jälkeen muualle töihin (1 %).⁶³

Työnvälitys toimi yhtä tehokkaasti kaikissa osissa maata. Tosin Itä- ja Pohjois-Suomen alueella tulos saattoi vaatia normaalia enemmän ponnisteluja sen johdosta, että siellä oli niukimmin työtä tarjolla. Työhön välittäminen kotipaikkakunnalle oli yleisintä Helsingin ja Turun työvoimapiirien alueella, kun taas alueellinen liikkuvuus oli yleisintä Itä- ja Pohjois-Suomessa. Alueellisen liikkuvuuden kohteena oli sekä koulutamaton että koulutusta saanut työvoima. Eniten koulutusta saaneen työvoiman oli suhteellisesti vaikeinta saada työtä kotipaikkakunnaltaan.⁶⁴

Osaltaan nämä tulokset saattoivat heijastaa myös työnvälityksen perinnettä välittää työtä etupäässä ruumiillisen työn tekijöille. Sama perinne yhtyneenä työntekijöiden ammatilliseen järjestäytymiseen tulee

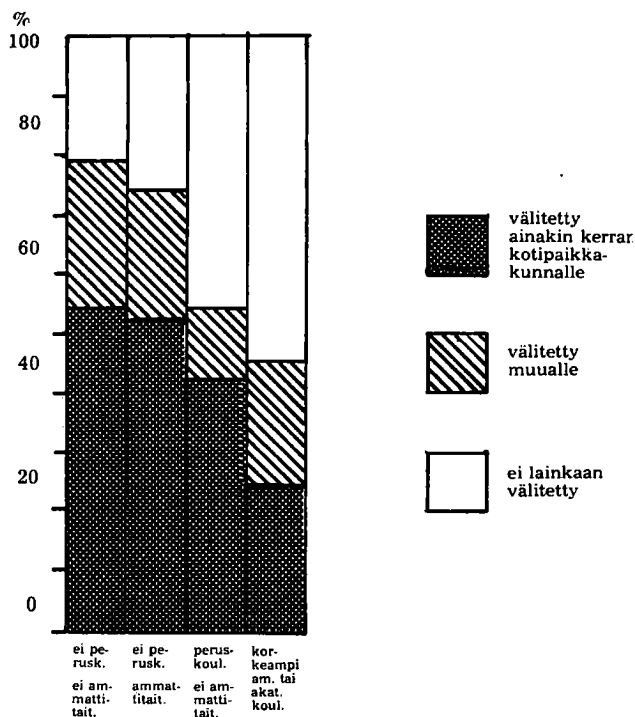
Kuvio n:o 10: Työhön välittäminen alueittain, suhteelliset osuudet



⁶³ ks. mt. s. 74.

⁶⁴ ks. mt. s. 43—45.

Kuvio n:o 11: Työhön välittäminen ammatillisten valmiuksien mukaan, suhteelliset osuudet



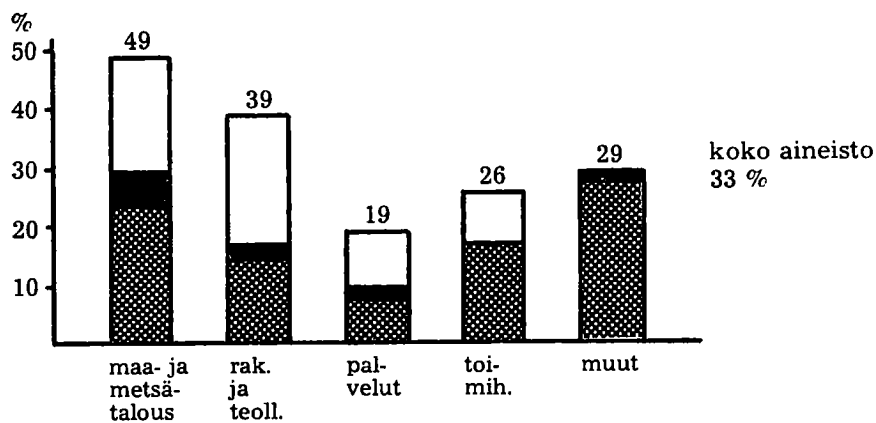
ilmi myös eri ammattialojen työntekijöiden mahdollisuuksista työttömyysturvan hakijoina. Maa- ja metsätalouden sekä rakennusalan ja teollisuuden työntekijät olivat palvelualojen työntekijöitä, toimihenkilöitä ja muita useammin oikeutettuja kassa-avustukseen. Viimeksi mainitut olivat huonommassa asemassa myös korvauksen saajina. Tämä selittyy osin sillä, että näiden alojen työttömyys sijoittui Etelä-Suomeen ja oli luonteeltaan lyhytaikaista.⁶⁵

Oleellisia työttömyysturvan saantiin vaikuttaneita tekijöitä olivat hakijan ikä ja sukupuoli. Nuoret (15—24 v.) saivat työttömyysturvaa harvemmin kuin keski-ikäiset (25—54 v.) ja varttuneet (55—64 v.); naiset suhteellisesti harvemmin kuin miehet.⁶⁶

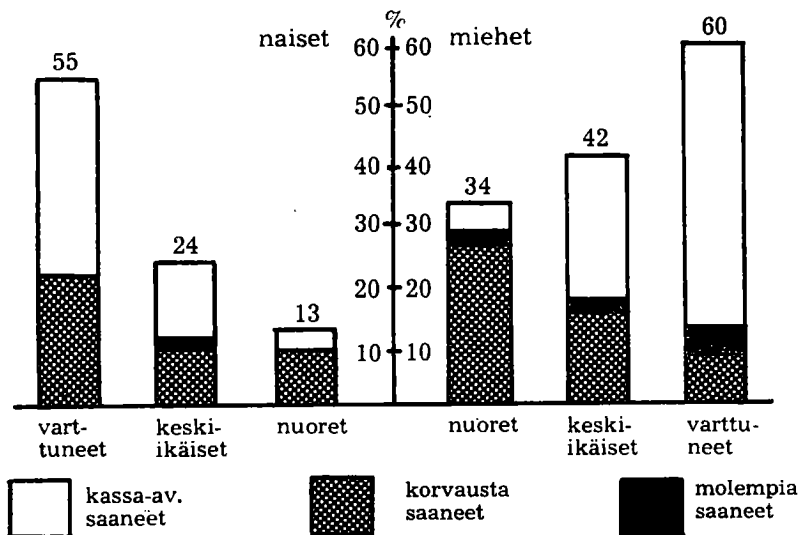
⁶⁵ ks. mt. s. 23—24.

⁶⁶ ks. mt. s. 69—72.

Kuvio n:o 12: Kassa-avustuksen ja työttömyyskorvauksen saajat ammattialoitain, suhteelliset osuudet



Kuvio n:o 13: Kassa-avustuksen ja työttömyyskorvauksen saajat iän ja sukupuolen mukaan, suhteelliset osuudet



Yhtäläilla oli mielenkiintoista havaita, että nuoret ja naiset jäivät suhteellisesti muita useammin ilman minkäänlaisia työvoimapoliittisia toimenpiteitä. Ulkopuolelle jäivät usein juuri palvelualan työntekijät sekä toimihenkilöt. Henkilöistä, joilla oli takanaan peruskoulun oppimäärää vastaavat opinnot, jäi 41,7 % ilman minkäänlaisia toimenpiteitä. Tilanne oli sama sekä ammatillista koulutusta saaneiden että sitä ilman jääneiden kohdalla.⁶⁷

Jo nämä tulokset antoivat aiheen ounastella, mitä ovat ne ryhmät, joilla on eniten vaikeuksia työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamisessa. Ennuste tuen saantiin näyttää ainakin edellä esitetyn aineiston perusteella huonolta, jos hakija on 1) nuori, 2) naispuolinen, 3) pitkän koulutuksen saanut tai 4) jäänyt työttömäksi palvelualalta.

c. Taloudellisen taantuman tuoma muutos

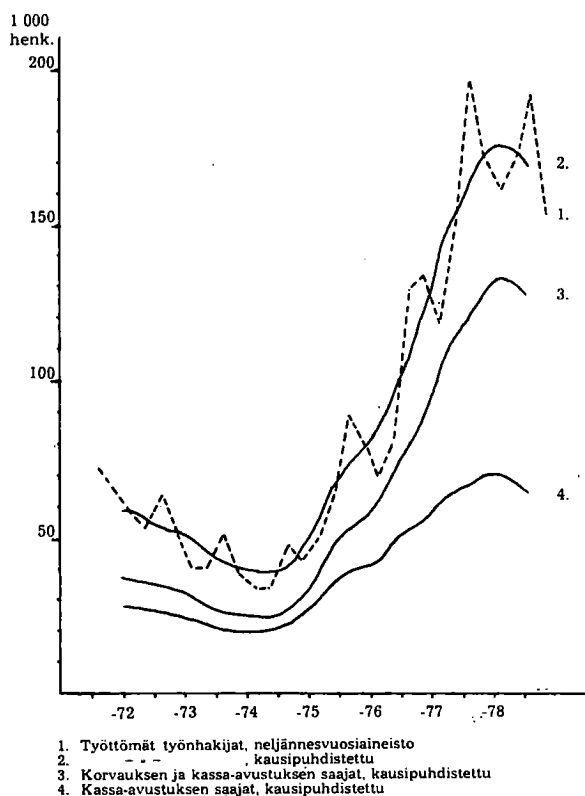
Kyseistä seurantaa ei ole myöhemmin uusittu, joten vastaavia tuloksia mainittujen toimenpiteiden käytöstä taloudellisen taantuman olosuhteissa ei ole olemassa. On kuitenkin selvää että muutos on ollut oleellinen. Näkyvimpiä muutoksen merkkejä on ollut alueellisen liikkuvuuden tukkeutuminen syksyllä 1976, jolloin Etelä- ja Lounais-Suomen siihenastinen työvoiman niukkuus muuttui nopeassa tahdissa laajaksi joukko-työttömyydeksi, joka aikaisemmasta poiketen kohdentui runsaana myös palvelualoille. Pyrkijöitä eri järjestelyjen piiriin oli runsaasti yli sen, mikä oli mahdollista sijoittaa. Myös työttömyysturvan, etenkin työttömyyskorvauksen piiriin pyrkijöiden määrä nousi moninkertaiseksi, samoin kuin siitä aiheutuneet menot.⁶⁸ Viimeksi mainittu puolestaan nostatti painetta näiden menojen vähentämiseen.

Käyttökelpoiseksi osoittautunut tapa minimoida työttömyysturvasta aiheutuvia menoja on kanavoida mahdollisimman moni hakija koulutuksen ja vaihtoehtoisten toimeentulojärjestelmien piiriin, jolloin kyseiset hakijat samalla siirtyvät työvoiman ja työttömyystilastojen ulkopuolelle. Tämä on tapahtunut, kuten aikaisemmin jo mainittiin, luomalla ja lisäämällä väliaikaisia ammattikoulupaikkoja, lisäämällä asevelvollisten määrää, alentamalla työttömyyseläkkeeseen oikeutettujen eläkeikärajaa sekä pidentämällä äitiyslomaa ja oikeutta äitiyspäivärahan saantiin. — Tällä

⁶⁷ ks. mt. s. 79.

⁶⁸ ks. kuvio n:o 14 s.

Kuvio n:o 14: Työttömät työnhakijat ja työttömyysturva vuosina 1972—1978, työvoimatiedustelun, kassa-avustus- ja työttömyyskorvaustietojen avulla lasketut liukuvat keskiarvot



tavoin on voitu passivoida työvoiman ulkopuolelle useita tuhansia sellaisia, jotka muutoin olisivat mahdollisia työttömyysturvan hakijoita.

Toinen vähemmän »kunniallinen» tapa näiden menojen minimointiin on sulkea hakijat korvaukselta ilman näitä vaihtoehtoja. Myös tällaisten tapausten määrä on noussut tuhansiin, viime aikoina jopa kymmeneen tuhansiin.

Vuoden 1974 hyvän työllisyystilanteen aikana työttömiä työnhakijoita oli (neljännesvuositietoihin perustuen ja kausipuhdistettuna laskettuna) noin 39.000. Heistä sai kassa-avustusta noin 20.000 ja korvausta noin 5.000. Työttömyysturvan ulkopuolelle jäi työvoimaviranomaisten omiin kortistotietoihin perustuen noin 14.000 hakijaa.

Helmikuussa 1978, jolloin työttömyys oli runsainta (197.000), oli kassa-avustuksen saajia 88.000 ja korvauksen saajia 63.000. Työttömyysturvan ulkopuolelle jäi siten 46.000 työtöntä eli runsas neljännes sitä tarvitsevista.⁶⁹ Ulkopuolelle on joinakin aikoina jäänyt vieläkin suurempi osa työttömistä. — Tässä tämän tutkimuksen kohderyhmä ja ongelma: millä perusteilla tuo ulkopuolelle sulkeminen on tapahtunut näistä tukimuodoista viimekätisemmän eli työttömyyskorvauksen kohdalla?

3. TYÖTTÖMYYSKORVAUKSEN OIKEUDELLISET EHDOT

a. Säännökset

Työttömyyskorvauksen myöntäminen on viime käden työllisyyspoliittinen toimenpide. Tämä ilmenee myös työllisyyslaista, jossa mahdollisuus korvaukseen on tuotu eri toimenpiteistä esiin vasta viimeisenä (7 §). Viimekätisyyttä osoittavat myös korvauksen myöntämiselle asetetut yleiset edellytykset (16 §).

Ensimmäisenä yleisenä edellytyksenä on jo järjestelmän nimen mukaisesti, että henkilö on *työtön*, vieläpä sillä lisäyksellä, että hän on työvoimatoimistossa kirjoilla oleva työtön (13,1 §:n 3 k.). Laissa on lisäksi tarkennettu tässä mainittua edellytystä siten, että korvaukseen oikeutettuna työttömänä voidaan pitää vain 16 vuotta täyttäneitä ja työkykyistä hakijaa, jolle ei voida järjestää työtä tai koulutusmahdollisuutta (16 ja 8 §:t). Toisena yleisenä edellytyksenä on, että hakija on *työhaluinen* (16 ja 8 §:t). Tätä edellytystä ei ole tämän tarkemmin laissa täsmennetty. Kolmanneksi vaaditaan, että hakija on *taloudellisen tuen tarpeessa* (16 ja 8 §:t). Kassa-avustukseen oikeutetut on suljettu korvauksen ulkopuolelle (20 §). Lisäksi laissa on erityissäännös sovitellun korvauksen maksamisesta (19 §). Pääosa tarkennoksista on jäänyt asetusteitse suoritettavaksi (31 §). Käsittelen niitä seuraavassa kunkin yleisen edellytyksen osalta erikseen.

1. Korvaukseen oikeutettujen työttömien piiristä on suljettu työllisyysasetuksen säännösten nojalla 65 vuotta täyttäneet, eläkeläiset sekä työriidan takia tai sen johdosta välillistä etua saavat hakijat (Työla 9,1 §:n

⁶⁹ ks. STV 1978 taulu 46 s. 39. Kassa-avustuksia ja korvauksia koskevat kuukausitiedot on saatu työvoimaministeriön julkaisemattomista tilastoista.

1 ja 3 k.). Lisäksi työkyvyttömän käsitettä on tarkennettu siten, että sillä tarkoitetaan sairauden tai ruumiinvian takia työhön kykenemätöntä hakijaa.

2. Työhön haluttomiksi katsotaan asetuksen mukaan ne hakijat, jotka ilman pätevää syytä ovat eronneet tetyt laatuvaatimukset täyttävästä työstä taikka kieltäytyneet vastaanottamasta tällaista työtä (9,1 §:n 4 ja 5 k; 9,3 §). Työstä eronneisiin ja kieltäytyneisiin rinnastetaan myös sellaisesta ammatillisesta koulutuksesta eronneet tai kieltäytyneet, joiden oma ja perheen toimeentulo kohtuullisesti turvataan (9,3 §). Työhaluttomuuden ilmaukseksi katsotaan myös se, että hakija laiminlyö ilmoittautua työnvälitystoimistossa määrätyin väliajoin (13,1 §:n 3 k; 11 §). Työhaluttomuutta tarkentavaksi kriteeriksi on asetukseen otettu myös maininta, jonka mukaan korvausta ei makseta henkilölle, joka muutoin on omasta syystään työttömänä (9,1 §:n 5 k.). Maininta on jokseenkin sama kuin työllisyyslakiin eduskuntakäsittelyn aikana tehty lisäysehdotus, jonka eduskunta hylkäsi (ks. s. 58). Asetukseen tämä maininta kuitenkin otettiin sillä seurauksella, että siitä on myöhemmin tullut eräs keskeisimmistä korvauksen hylkäämisen periaatteista.

Menettelyn johdosta lienee aiheellista epäillä: Voidaanko asetusteitse vahvistaa säännös, jonka eduskunta on nimenomaisella tahdonilmaisullaan hylännyt. Onko valtioneuvostolla oikeus astua eduskunnan sijaan ja vahvistaa kyseinen säännös? Ainakaan HM 2 §:n ylimpien valtionelinten valtaoikeuksia koskeva säännös ei anna mahdollisuutta tällaiseen menettelyyn.

3. Hakijan taloudellisen tuen tarpeen harkintaa koskevaa edellytystä asetuksella on täsmennetty suhteellisen niukasti, vaikkakin siitä säännellään useassa eri kohdassa. Merkittävimpänä näistä täsmennöksistä lienee pidettävä säännöstä, jolla maatilatalouden harjoittajat ja heidän huollettavansa suljetaan tuen piiristä (9,1 §:n 7 k.). Merkittävänä on myös pidettävä sitä painotusta, jolla TyöLA 9,1 §:n 6 kohdassa täsmennetään viranomaisten menettelyä koskevia velvoitteita tarveharkinnan suorittamiseen. Kohta kuuluu: »Työttömyyskorvausta ei saa suorittaa henkilölle, joka *ilmeisesti* ei ole taloudellisen tuen tarpeessa.» Täsmennöksellä lienee korostettu päätöksen tekevän viranomaisen oikeutta suhteellisen vapaaseen hakijan tulojen ja varallisuuden näytön harkintaan.

Kaavamaisesti esitettynä työllisyyslaki ja -asetus sääntelevät työttömyyskorvauksen myöntämisen edellytyksiä seuraavasti:

Taulukko n:o 1 Työttömyyskorvauksen ehtoja koskevat lainsäädännökset

Yleinen edellytys 16 §	Laissa oleva tarkennos	Asetuksen tarkennos
Työttömyys	— 16 vuotta täyttänyt (8 §)	— alle 65-vuotias (9,1 § 1 k.) — ei sairas eikä ruumiinvikainen (9,1 § 2 k.)
	— työkykyinen (8 §)	— ei eläkeläinen (9,1 § 1 k.) — ei osallistu työtaisteluun, ei saa välillistä hyötyä (9,1 § 3 k.)
Työhaluisuus		— ei kieltäytynyt: — ammattitaitoa vastaavasta työstä (9,1 § 4 k.) — tes:n mukaiseen palkkaan oikeuttavasta työstä (9,1 § 4 k.) — sopivasta työstä (9,2 §) — koulutuksesta (9,3 §) — ei eronnut (9,1 § 5 k.) — ei laiminlyönyt ilmoittautumisvelvollisuutta (13,1 § 3 k.) — ei muutoin omasta syystään työtön (9,1 § 5 k.)
Taloudellisen tuen tarve	— ei kassa-avustukseen oikeutettu (20 §)	— ei maatilatalouden harjoittaja eikä huollettava (9,1 § 7 k.)
	— soviteltu korvaus (19 §)	

Korvauksen myöntämisen yleiset edellytykset ovat pysyneet samoina koko järjestelmän 19-vuotisen olemassaolon ajan, vaikka keskustelua esim. tarveharkinnasta luopumisesta onkin silloin tällöin esiintynyt. Muutokset ovat olleet muutoinkin vähäisiä. Edes asetuksen säännökset eivät ole paljoa muuttuneet siitä, miksi ne muotoutuivat 1960-luvun alussa. Tärkeimpiä korjauksia ovat olleet seuraavat kolme:

- 1) Vuoden 1969 työllisyysasetukseen (602/69) otetulla lisäyksellä (5,3 §) rinnastettiin henkilön toimeentulon turvaavasta ammattikoulutuksesta kieltäytyminen työstä kieltäytymiseen. (Säännös on otettu saman sisältöisenä myös nykyiseen työllisyysasetukseen —

TyA 9,3 §) Mainitulla koulutuksella tarkoitettiin lähinnä työvoima- ja ammattikasvatusviranomaisten järjestämiä ammattikursseja. Niille osoitetuilta ja niistä kieltäytyneiltä voitiin tämän jälkeen evätä oikeus korvaukseen.

2) Vuoden 1969 työllisyysasetukseen tehtiin myös muutos, jonka mukaan pelkkä olosuhteiden perusteella pääteltävä *työn vieroksunta* ei vielä sellaisenaan oikeuttanut sulkemaan hakijaa korvaukselta. Vuoden 1971 asetus (948/71) täydensi tehtyä muutosta siten, ettei myöskään *huoltoavun* saanti vielä sellaisenaan oikeuttanut hakemuksen hylkäämiseen.

3) Vuoden 1971 työllisyysasetuksella korvausjärjestelmään liitettiin myös *kolmen kuukauden ammattisuoja* koskeva säännös, jonka mukaan korvausta hakeva saattoi tuona aikana kieltäytyä työstä, jota ei voida pitää hakijan ammattitaitoon nähden sopivana (9,1 §:n 4 k., 9,2 §). Säännöksellä tehtiin mahdolliseksi aikaisempi käytäntö, jonka mukaan hakijalle oli voitu korvauksen menettämisen uhalla välittömästi osoittaa ammattitaitoa vastaamatonta työtä.

Lain ja asetuksen säännöksissä kiinnittyy huomio erityisesti kahteen seikkaan: alueellista liikkuvuutta koskevaan sääntelyyn tai pikemminkin sen sääntelemättömyyteen sekä siihen tekniikkaan, jolla lain ja asetuksen säännökset on sovitettu toinen toisiinsa.

Vaikka *alueellisen liikkuvuuden vaatimus* oli yksi keskeisimmistä korvausjärjestelmän syntyyn vaikuttaneista tekijöistä, ei siitä ole tähän päivään mennessä otettu minkäänlaista säännöstä työllisyyslakiin eikä -asetukseen. Säännöstö ei siten anna vastausta siihen, kuinka etäälle asuinpaikastaan korvauksen hakija tai sitä saava henkilö voidaan osoittaa työhön korvauksen menettämisen uhalla. Miten etäälle työhön hakijan on päivittäin suostuttava kulkemaan? Onko mahdollista, että hänet voidaan velvoittaa muuttamaan kokonaan toiselle paikkakunnalle, jossa työtä on paremmin tarjolla. — Tähän ei säännöstö anna vastausta.

Jos järjestelmään halutaan liittää oikeudellisesti sitova ehto, jolla hakija velvoitettaisiin jättämään asuinpaikkakuntansa ja muuttamaan muualle, ei tällaisen ehdon asettamiseen riitä edes se, että siitä säädetään asetuksella. Siitä on säädettävä lailla. Muussa tapauksessa sääntely on ilmeisessä ristiriidassa sen kanssa, mitä HM 7,1 §:ssä on säädetty Suomen kansalaisen oikeudesta valita asuinpaikkansa.⁷¹

⁷¹ vrt. Merikoski, Veli 1958 s. 149: »Kun kansalaisten yleisiä oikeuksia eli perusoikeuksia koskevat säännökset juuri tarkoittavat luoda kansalaiselle vapauspiirin, jonka sisälle valtiovalta itselleen asettamansa rajoituksen vuoksi ei yleensä

»Suomen kansalaisella on oikeus oleskella omassa maassa, vapaasti täällä valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.»

Toisena silmiin pistävänä seikkana kyseisessä sääntelyssä on se tekniikka, jolla laissa esitetyille yleisille edellytyksille annetaan tarkempi sisältö. Yleiset edellytykset on kirjoitettu positiiviseen muotoon (Työll. 16 §). Ne oikeuttavat kyseiset edellytykset täyttävän hakijan saamaan korvausta. Asetuksen täydentävät säännökset sitävästoin on kirjoitettu negatiiviseen, *poissulkevaan muotoon* (TyöLA 9 § ja 13 §). Määrittelyn kohteena ovat samat asiat ja käsitteet. Näkökulma niihin on kuitenkin vastakkainen, jolloin vaarana on, että tarkentava säännöstö karsii korvauksen piiristä myös sellaisia hakijoita, jotka lain mukaan näyttäisivät olevan siihen oikeutettuja.

Työllisyyslain 31 § oikeuttaa asetuksen laatijan antamaan tarkentavia säännöksiä laissa osoitettujen edellytysten soveltamiseksi ja toimeenpanemiseksi. Säännöksellä siirretään päätäntävalta eduskunnalta valtioneuvostolle kuitenkin niin, että tarkentavien ehtojen antamisen tulee pysyä edellä mainittujen yleisten edellytysten puitteissa. Niiden ylittämiseen edellä mainittu delegointisäännös ei oikeuttane.⁷²

Kun sääntely tapahtuu vastakkaisesti merkinnee tämä rajoitus sitä, ettei asetuksella ole lupaa antaa säännöksiä, joilla korvauksen ulkopuolelle sulkeminen tapahtuisi yleisten edellytysten kanssa ristiriitaisin ehdoin. Toiseksi se merkinnee, ettei asetuksella voida myöskään asettaa sellaisia ehtoja, jotka merkitsisivät yleisten edellytysten ulkopuolelle meneviä lisäedellytyksiä tuen saannille.

Varsin problemaattiseksi tällaisen lainsäädäntötekniikan käyttö käy silloin, kun poissulkevien normiohjeiden antamista jatketaan vielä tätäkin alemmanasteisin määräyksin. Näin on tapahtunut juuri korvaussäännösten kohdalla. Työllisyysasetuksessa on päätöksentekovaltaa siirretty edelleen. Työvoimaministeriö on oikeutettu antamaan tarkempia määräyksiä asetuksen soveltamisesta (17 §), jota oikeuttaan ministeriö on myös usein käyttänyt pääasiassa juuri negatiivisessa asussa ilmaistujen normiohjei-

voi perusoikeuksia rajoittavalla tavalla tunkeutua, on luonnollista, että perusoikeuteen kajoavaan hallintotoimeen tarvitaan selvä ja nimenomainen valtuutus.»

⁷² ks. päätäntävällän delegoinnista *Sipponen, Kauko* 1965 s. 160, s. 469, s. 483—490 ja s. 601.

den antamiseen. Kysymys on subdelegaatiosta,⁷³ johon on tässä muodossa suhtauduttu kielteisesti sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa että oikeustieteellisessä kirjallisuudessa.⁷⁴

Menettelyllä ei olisi ehkä kovinkaan oleellista merkitystä, mikäli ministeriön antamat määräykset olisivat luonteeltaan vähäisiä lain ja asetuksen täydennyksiä. Toisin on kuitenkin asianlaita tässä tapauksessa, jossa laki on säilynyt muuttumattomana lähes kaksi vuosikymmentä ja jossa asetuksenkin muutokset ovat olleet suhteellisen vähäisiä. Hallinnollista tietä annettujen määräysten merkitys on korostunut. Ministeriön päätöksenteosta on itse asiassa tullut uusien normiohjeiden synnyttämisen tärkein foorumi.

Tärkein tapa, jolla ministeriö näitä määräyksiään antaa on se, että se vahvistaa ja julkaisee työllisyyslain ns. *soveltamisohjeet*. Näitä ohjeita on annettu vuosina 1963, 1969, 1971 ja 1973. Toisen käyttökelpoisen informaatiokanavan muodostavat ministeriön työvoimapiireille ja työvoimatoimistoille aika ajoin osoittamat *yleiskirjeet ja kirjeet*. Näillä normiaineistoilla täydennettynä edellä esitelty säännösasetelma tarkentuu seuraavasti (taulukko sivulla 80):

Taulukko osoittaa mm. sen, että normihierarkiassa ylimmät alueellisen liikkuvuuden vaatimusta koskevat normiohjeet on annettu hallinnollisina määräyksinä. Jo tässä vaiheessa on samalla syytä todeta, etteivät nämäkään määräykset ole vielä tyhjentävät, vaan suuri osa alueellista liikkuvuutta säätelevästä normistosta on saanut sisältönsä konkreetin soveltamiskäytännön tuloksena.

Taulukossa on myös maininta kahdesta sellaisesta asiantilasta, joita varten ei ole lainkaan olemassa edes hallinnollisten määräysten muodossa annettuja normiohjeita. Nämä kaksi asiantilaa ovat äitiys ja puutteellinen työhistoria.⁷⁵ Muutoinkin voidaan todeta, että tarkastelun kohteena oleva

⁷³ ks. mt. s. 160 ja s. 612.

⁷⁴ ks. mt. s. 619: » — lainsäädännöllisen valtuutuksen edelleen siirtäminen ei tule kysymykseen, ellei sitä ole asianomaisessa valtuuttavassa laissa nimenomaan tehty mahdolliseksi;» sekä s. 635: »Tietoisuus ministeriön päätösten jättämisestä tarkastuksen ulkopuolelle on vaikuttanut siihen, että subdelegaation sallittavuuteen on suhtauduttu kielteisesti.» Ks. myös Uotila, Jaakko 193 s. 89; Holopainen, Toivo 1975; Koskinen, Pirkko K. 1976 s. 8 ja Hiden-Saraviita 1977, s. 127.

⁷⁵ Virkamiestyöryhmän ehdotuksessa uusiksi soveltamisohjeiksi on ehdotettu, että soveltamisohjeisiin otettaisiin (ensi kertaa) normiohje äitiyden ja äitiyspäivärahan vaikutuksesta korvauksen maksamiseen. S-78 s. 4.

Taulukko n:o 2 Työttömyyskorvauksen ehtoja koskevat hallinnolliset määräykset

Soveltamisohjeet 11. 5. 1973

 Yleiskirjeet ja kirjeet 11. 5. 1973
jälkeen

TYÖTTÖMYYS

— sairaus: — työkyvyttömyys s. 27—28	Y 8/73, Y 13/73, Y 17/74
— osatyökyvyttömyys s. 27	K 12. 11. 74
— äitiys	(enn. ratk.)
— eläkeläiset s. 25—27	Y 8/73, Y 49/75
— työtaistelu s. 28	Y 3417/341/75, Y 16/77, Y 28/77
— opiskelu s. 25	Y 49/75, Y 32/76, Y 38/77, Y 7/78, Y 26/78
— kotityö s. 25	Y 31/76
— itsenäisen ammatin harjoittaminen	Y 15/76, Y 38/76
— muunlainen työrajoitteisuus s. 30	Y 23/79
— ei viime aikoina työmarkkinoilla s. 25	Y 4/77
— puutteellinen työhistoria	(enn. ratk.)

TYÖHALUISUUS

— kieltäytymiset: s. 28—30	K. 6. 8. 1979
— ammatillinen koulutus s. 34—35	Y 19/76, Y 3/77, Y 6/77, Y 23/79
— alueellinen liikkuvuus s. 29—30	
— eroaminen s. 30	Y 8/73
— ilmoitt. velvollisuuden laiminlyönti: s. 35	Y 12/77, Y 24/77, Y 30/77, Y 18/78
— ei aktiivi työnhakija	Y 4/77
— asevelvollisuudesta ja laitoksis- ta vapautuneet s. 30—31	
— muu omasyinen työttömyys s. 30	

TUEN TARVE

— omat tulot s. 32	Y 26/75, Y 34/77, K 12. 1. 78
— maatalouden tulo s. 32—34	Y 11/76, Y 28/76, Y 40/76, Y 20/77
— maatalouden työaika	Y 11/76, Y 28/76, Y 40/76, Y 20/77
— puolison tulot s. 31	Y 3/74, Y 37/75, K 15. 12. 76, K 18. 3. 77, K 18. 5. 77, K 22. 6. 77, K 22. 6. 77, Y 6/79
— vanhempien tulot s. 32	Y 3/74, Y 37/75, K 18. 3. 77, K 22. 6. 77, Y 6/79, Y 23/79

normisto on saanut suuren osan sisällöstään juuri käytännön ratkaisutoiminnassa tapahtuneiden valintojen kautta. Kaikesta tästä normiaineistosta on kuitenkin oltava selvillä, mikäli yleensä halutaan tietää, mitkä normit nykypäivänä käytäntöä ohjaavat. Tiedon hankkiminen näistä normeista lienee ollut tämän tutkimuksen työläin tehtävä, mikä näkyy muun muassa siitä, että seuraavat kolme lukua on omistettu pelkästään niiden selvittämiseen. Sekään ei kuitenkaan riitä vielä tyhjentävästi kuvaamaan noudatettua normistoa, mikä johtuu osittain siitä seikasta, että osa normiaineistosta on olemassa ainoastaan suullisessa tai muutoin vaikeasti tavoitettavassa muodossa ja tulee esille vain paikallisten viranomaisten yksittäisissä päätöksissä. Niihin tämä tutkimus ei ole kaikilta osin yltänyt, vaikkakin tutkimuksen empiirinen pohja on pyritty saamaan mahdollisimman kattavaksi.

Laajan empiirisen selvitystyön välttämättömyyttä on korostanut jo se seikka, että juuri tästä *hallinnon sisäisestä normiaineistosta on muodostunut se vaikutuskanava*, jota pitkin suuri osa työvoimapolitiikan vaatimuksista ohjautuu korvauksia koskevaan päätöksentekoon ja jonka johdosta taasen osa sosiaalisesta ajattelusta siitä poistuu. Työttömyyskorvauksen maksaminen ja maksamatta jättäminen on paljolti riippuvaista juuri työvoimahallinnon itsensä kehittämistä normeista eli siitä, miten tämä hallinto ja sen eri tasojen viranomaiset ovat katsoneet parhaaksi toimia.

b. Säännösten sitovuus

Edellisessä alajaksossa on asetettu kysymyksen alaiseksi hallinnollisten viranomaisten oikeus työllisyyslain ja -asetuksen ulkopuolelle menevien normiohjeiden antamiseen. Samalla on tietenkin herännyt epäily viranomaisten toimivallan laajuudesta soveltamistilanteissa. Onko niillä tuossakaan tilanteessa mahdollisuutta asettaa lisäehtoja tuen myöntämiselle? Vastausta joudutaan hakemaan työllisyyslain 16 §:stä ja sen tulkinnasta.

»(Edellä 8 §:ssä tarkoitettulle) henkilölle, jolle ei voida järjestää työtä tai koulutusmahdollisuutta ja joka sen vuoksi tarvitsee taloudellista tukea, *voidaan* asetuksella lähemmin säädettyä edellytyksin suorittaa työttömyyskorvausta valtion varoista.»

Säännöksessä pistää silmään sana »voidaan», joka saattaa periaatteessa sisältää mahdollisuuden, että viranomaisille on annettu valta kor-

vauksen myöntämiseen tai epäämiseen silloinkin, kun hakija täyttää kaikki lain ja asetuksen mainitsevat edellytykset. Tällaisen harkintavallanhan oikeusjärjestyksemme myöntää hallinnollisille viranomaisille useissa tapauksissa. *Jorma Pietilä* on nähnyt tarkoituksenmukaisuus- eli vapaata harkintaa koskeville normeille ominaisena, että ratkaiseva viranomainen on toimivaltainen normissa ilmaistun tunnusmerkistön estämättä asettamaan ratkaisun perusteeksi sellaisiakin tosiseikkoja ja perustamaan sen sellaisiinkin arvostelmiin, joita vastaavia tunnusmerkkejä normi ei sisällä.⁷⁶ Voisiko korvauksen myöntämisessäkin (TyöIL 16 §) olla kysymys tällaisesta mahdollisuudesta?

Mikäli tuo mahdollisuus on olemassa, se voi ilmetä kahdessa muodossa. Viranomaisella voi olla valta *evätä korvaus kaikilta* tuen hakijoilta esimerkiksi jonkin yleisen työllisyys- tai finanssipoliittisen seikan johdosta. Tällöin vallan käyttäjinä voisivat tulla kysymykseen etupäässä maan hallitus tai ao. ministeriö. Toisaalta viranomaisille voidaan suoda mahdollisuus *käyttää harkintavaltaansa kunkin yksittäisen hakijan kohdalla erikseen*. Tällöin taasen lienee välttämätöntä, että harkintavaltaa annetaan myös lakia ensi asteenä soveltaville paikallisille viranomaisille. — Kumpaan mahdollisuuteen lain ilmaisu »voidaan» saattaisi sitten tässä tapauksessa viitata, viranomaisten oikeuteen evätä korvaus kaikilta vaiko niiden oikeuteen evätä korvaus tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla joiltakin yksittäisiltä tuen hakijoilta? Käsittelen seuraavassa erikseen näitä molempia tilanteita.

Kun tarkastellaan kohteena olevaa säännöstä (TyöIL 16 §) edeltäneitä, vastaavan sisältöisiä säännöksiä, näyttää ilmeiseltä, että sanonnalla »voidaan» on niissä tarkoitettu ainakin sitä mahdollisuutta, että viranomaisilla olisi oikeus korvausten maksatusten yleiseen kieltämiseen. Ilmaisui »voidaan» esiintyi vuosien 1960, 1963 ja 1967 työttömyyskorvauslakien 1 §:issä ja vastaavien asetusten 1 §:ien 1 momenteissa. Asetusten seuraavissa momenteissa korvausten maksaminen oli tehty *luvanvaraiseksi*. Ennen kuin työvoimatoimikunnat saattoivat korvausta maksaa, oli siihen saatava kululaitosten ja yleisten töiden ministeriön lupa. Ilman sitä ei oikeutta kor-

⁷⁶ Oikeus- eli sidotuksi harkinnaksi *Pietilä* on luonnehtinut sellaista tilannetta, jossa sovellettavan normin sisältö osoittaa, ettei ratkaisevalla viranomaisella ole lupa ratkaisua tehdessään ottaa huomioon sellaisia tosiseikkoja eikä tehdä sellaisia arvostelmia, joita vastaavaa tunnusmerkkiä ei normin tunnusmerkistöön sisälly. Ks. *Pietilä, Jorma* 1973 s. 173; ks. myös *Vilkkonen, Eero* 1976 s. 149.

vaukseen ollut, vaikka hakija olisikin täyttänyt laissa mainitut edellytykset. Hakijalla ei toisin sanoen ollut oikeutta korvaukseen kaikissa olosuhteissa, vaan korvauksen maksaminen voitiin evätä ylimmän työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella kaikilta sen potentiaalisilta saajilta. Ministeriö ei yksinkertaisesti myöntänyt lupaa korvausten maksamiseen. Tässä eräs selitys sille, miksi lakiin otettiin hakijoiden ehdotonta oikeutta kuvaavan ilmaisen sijasta nyt esillä oleva viranomaisten harkintavaltaan viittaava ilmaisu.

Nykyisin korvausten maksamisen aloittamiseen ei enää tarvita ministeriön lupaa, joten on osittain epäselvää, mikä merkitys ko. ilmaisulle on tässä suhteessa nykyisin annettava. Voidaanko yhä ajatella, että korvauksia ei tietyssä yhteiskunnallisessa tilanteessa tarvitsisi maksaa tai että niiden maksaminen voitaisiin lakkauttaa esimerkiksi silloin, kun niihin osoitettu talousarviomääräraha on käytetty loppuun. — Näihin kysymyksiin ei nykyinen lainsäädäntö näytä antavan suoraa vastausta.

On kuitenkin huomattava, että nykyiseen työllisyyslakiin on otettu uutena säännöksenä periaatteellinen maininta (7 §), jossa taataan korvausten jatkuva maksaminen. Kyseisen säännöksen mukaan *valtio huolehtii* työtä vaille jääneiden toimeentulon turvaamisesta. Kun lisäksi muistetaan, että työttömyyskorvaus on viimekätinen valtion järjestämän työttömyysturvan muoto, lieene mainittu huolehtimisvelvoite ymmärrettävä niin, ettei maksatusta voitaisi lopettaa edes talousarviomäärärahan loppuun kulumisen perusteella, vaan valtiovalta olisi tällaisessa tilanteessa velvollinen lisärahoituksen järjestämiseen, jotta mainittu tehtävä voitaisiin täyttää.

Ilmaisulla »voidaan» näyttää tässä mielessä olleen aikaisemmin sellainen merkityssisältö, jonka se on sittemmin menettänyt. Nykyisen työllisyyslain 16 §:ssä tuo ilmaisu ei viittaa enää siihen mahdollisuuteen, että viranomaiset voisivat evätä tuen myöntämisen kaikilta hakijoilta. Kyseistä ilmaisua voidaankin pitää tältä osin aikaisemmasta lainsäädännöstä siirtyneenä jäänteinä, jolle ei voida enää antaa sisällöllistä merkitystä.

Tämä ei kuitenkaan oikeuta tekemään vielä sellaista johtopäätöstä, että kyseistä ilmaisua voitaisiin pitää merkitystä vailla olevana myös *yksittäisten korvauspäätösten* osalta. Edellä oleva tarkastelu ei nimittäin tarjoa vielä ratkaisua ongelman toiseen puoleen eli siihen, onko hallinnollisilla viranomaisilla mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja sen kautta tapahtuvaan hakemusten hylkäämiseen, vaikka hakijat täytäsivät laissa ja asetuksessa mainitut edellytykset. Edelleenkin joudu-

taan siis pohtimaan, onko viranomaisilla ja missä laajuudessa harkintavaltaa vielä sen lisäksi, mihin säännösten ilmaisemien edellytysten tulokinta ja soveltaminen jo antaa mahdollisuuden.

Kysymys on paljolti samantyyppisestä vapaan ja sidotun harkinnan välisestä rajankäynnistä, josta käsin ongelmaa lieenee oikeustieteellisessä tutkimuksessa yleensäkin lähestytty.⁷⁷ Tämä rajankäynnin ongelma on tullut esiin varsinkin erilaisten oikeuksien ja erivapauksien myöntämisissä (rakennusoikeudet, apteekkioikeudet, liikenneluvat ym.) eli kysymyksissä, joissa oikeuksien jakaminen ei ole loputtomiin mahdollista ja joissa päättävä viranomainen joutuu ottamaan kantaa hyvinkin yksityiskohtaisiin ja komplisoituihin etunäkökohtiin. Näissä tilanteissa tarkoituksenmukaisuusharkinnan eräänä yleisenä perusedellytyksenä voitaneen pitää sitä, että päätöksentekijällä on olemassa *valinnan mahdollisuus* kahden tai useamman etuuden välillä ja että *päätöksentekijällä ovat paremmat edellytykset kuin lainsäätäjällä* noiden etuuksien arvioimiseen sekä ratkaisun tekemiseen yhteiskunnan yleistä etua edistävällä tavalla.

Oikeustiede on luonut useita tunnusmerkkejä sen seikan selvittämiseksi, onko kysymyksessä sidottu vaiko vapaa harkinta. Yhtenä yleisenä lähtökohtana on tällöin ollut lainsäädännön kieli eli ne ilmaisut, joilla asia on tuotu lainsäädännössä esiin. Tämän ohella on esitetty myös muita tunnusmerkkejä.

Veli Merikoski on pitänyt sidotun harkinnan eli lainkäytön keskeisenä tunnusmerkkinä oikeussuojamomenttia. Lainkäytön tunnusmerkkinä on hänen mukaansa se, että sen tarkoituksena on oikeussuojan antaminen sitä tarvitsevalle.⁷⁸ *Edward Andersson* puolestaan on antanut lainsäätäjän tarkoituksen ohella keskeisen merkityksen organisatorisille tekijöille eli sellaisille seikoille, kuten: mille elimelle asian ratkaiseminen kuuluu ja mille se viime kädessä kuuluu, tuomioistuimelle vaiko hallinnolliselle viranomaiselle. Tuomioistuimen tehtävänä on laillisuuskysymysten ratkaiseminen kun taas hallinnollisille viranomaisille kuuluu tarkoituksen-

⁷⁷ Kysymys sidotun ja vapaan harkinnan välisestä rajankäynnistä on ollut useasti esillä viime sotien jälkeisessä hallinto-oikeudellisessa keskustelussa. Ks. tästä *Aattonen, Toivo* 1949; *Merikoski, Veli* 1958 ja 1964; *Andersson, Edward* 1964; *Holopainen, Toivo* 1969; *Vilkkonen, Eero* 1972. Tämän kysymyksen ratkaisemiseen on liittynyt myös se keskustelu, jota on käyty yhden ainoan oikean ratkaisun johdosta. Tuohon keskusteluun ovat edellä mainittujen ohella osallistuneet mm. *Kauko Sipponen* (1965) ja viimeksi *Mar Oker-Blom* (1978).

⁷⁸ ks. *Merikoski, Veli* 1958 s. 15.

mukaisuuskysymysten pohdinta.⁷⁹ — Kun esillä olevaan ongelmaan otetaan kantaa tässä esille tuotujen kriteerien avulla, on tulos lyhyesti ilmaistuna seuraava:

Työllisyyslain 16 §:ssä olevan sanamuodon (»voidaan») lisäksi myös saman lain 24 §:ssä ilmaistu valituskielto viittaa siihen, että kysymyksessä olisi tarkoituksenmukaisuusharkinta. Viimeksi mainitussa säännöksessä kielletään valittamasta työvoimaministeriön päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen eli estetään se mahdollisuus, että asia voisi tulla misään vaiheessa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Jos lähtökohdiksi asetetaan oikeussuojan antaminen, voi johtopäätös olla toisenlainen. Erityisen tärkeätä on tällöin havaita, ettei kysymys ole samalla tavoin rajallisten oikeuksien jakamisesta kuin rakennus- tai liikennelupia tai apteekkioikeuksia koskevissa asioissa, vaan kysymyksessä on *yleisen etuuden myöntäminen* tai sen epääminen. Kysymyksessä on yleistä muotoa oleva *kvalifikaationormi*, jolla asetetaan kriteerit tietyn etuuden, työttömyyskorvauksen myöntämiselle.⁸⁰ — Mikä tällöin on se yleinen intressi, joka edellyttää, että päätöksentekovaltaa siirretään lainsäätäjältä hallinnollisille viranomaisille? Mikä nimenomainen eturistiriita edellyttää, että hallinnollisilla viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus hylätä korvaushakemus vielä senkin jälkeen, kun hakija täyttää laissa ja asetuksessa olevat korvauksen saannin edellytykset?

En ole kyennyt löytämään näihin kysymyksiin riittävän perusteltua ja valtiosääntömme peruslähtökohtia tukevaa myönteistä vastausta. Siksi en ole myöskään voinut pitää laissa ilmaistua sanamuotoa ja valituskieltoa vielä sinällään riittävinä argumentteina sille, että hallinnollisille viranomaisille olisi tarkoitettu myöntää vapaa harkintavaltaa korvausten myöntämiseen ja epäämiseen. Päinvastoin näyttäisi ilmeiseltä, että kysymyksessä on juuri tapaustyyppi, jossa oikeussuojan tarve erityisesti korostuu, jossa vastakkaisina edun tavoittelijoina eivät ole yksityiset kansalaiset ja kansalaistahot oikeuksineen ja intresseineen, vaan jossa yksittäisten työtömäksi jääneiden kansalaisten vastapoolina ovat valtion viranomaiset. — Olipa lähtökohta ongelman ratkaisemiseen kumpi tahansa, näyttää ilmeiseltä, ettei kyseistä rajankäynnin ongelmaa voida tältäkään osin lopullisesti ratkaista kiinnittämättä huomiota siihen, mitä lainsäätäjä on tarkoittanut sijoittaessaan lakiin kyseisen ilmauksen.

⁷⁹ ks. *Andersson, Edward* 1964 s. 40.

⁸⁰ ks. *Sundby, Nils Kristian* 1974 s. 3, 77—84 ja 143—148.

Edustaja *Hultin* (Sos.dem.opp.) työttömyyskorvauslakia koskeneen aloitteen 1 § kuului:⁸¹

»Työttömyyskortistoon hyväksytylle henkilölle, jota ei ole voitu sijoittaa kykyään ja ammattitaitoaan vastaavaan työhön ja joka sen vuoksi tarvitsee taloudellista tukea, *suoritetaan* työttömyyskorvausta tämän lain mukaisesti.» (kursiv. kirj.)

Työväenasiainvaliokunnassa edustaja *Pakkanen* (ML) teki *Hultin* aloitteeseen monia muutosesityksiä ja lisäyksiä, jotka valiokunnan enemmistö myös hyväksyi. Yksi tällainen muutos oli, että 1 §:n ilmaisu »suoritetaan» muutettiin ilmaisuksi »voidaan suorittaa».⁸² Valiokunnan vähemmistö oli muutoksen tarpeellisuudesta eri mieltä ja jätti mm. juuri tältä osin vastalauseensa valiokunnan enemmistön ehdotukseen.⁸³ Erimielisyys vei lopulta äänestykseen eduskunnan täysistuntokäsittelyssä.⁸⁴

Tämä osoittanee selvästi sen, että eduskunta teki kyseisiä sanamuotoja koskevan tietoisin valinnan. Se, mitä tuo tietoisuus sitten merkitsi sisällöllisessä mielessä, ei sitävastoin olekaan enää yhtä helposti selvitettävissä.

Tämä johtuu siitä, että työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, joihin asiaa koskeva ensi käden keskustelu on sisältynyt, ovat kadonneet eduskunnan arkistosta. Myöskään valiokunnan mietinnöstä ei käy suoraan ilmi, mikä merkityssisältö ilmaisulle »voidaan suorittaa» on haluttu tarkemmin ottaen antaa.

Vähemmistöön jääneiden edustajien vastalauseesta saa kuitenkin sen kuvan, että sanamuodon valintaa koskeneet erimielisyydet liittyivät korvauksen myöntämisen viimeisen ehdon eli tuen tarpeen harkintaan. Muutetun sanamuodon takana olleet edustajat pyrkivät vastalauseen jättäneiden edustajien mielestä antamaan viranomaisille liian suuren harkintavallan tuen tarpeen toteamisessa.⁸⁵

Se, että erimielisyys koski nimenomaan mainittua seikkaa, käy ilmi myös edustaja *Roineen* (SKDL) toisessa käsittelyssä pitämästä puheenvuorosta, jossa hän nimesi esillä olleen ehdotuksen *Lex Pakkaseksi* ja

⁸¹ lakial. n:o 107/1971, Vp 1971 liitteet X.

⁸² Vp ak 1960 I lakial. m. n:o 9, Työvv m. n:o 3 s. 2.

⁸³ ks. ko. mietintö s. 4.

⁸⁴ Vp ptk 1960 I s. 781.

⁸⁵ ks. alaviite 83.

kritisoi sitä mm. juuri siitä, että avun antaminen saa tämän jälkeen *köyhäinavun luonteen*.⁸⁶

Myöskään »voidaan»-ilmaisun esittäjä, edustaja Pakkanen ei omassa puheenvuorossaan sanallakaan maininnut, että ilmaisulla olisi pyritty luovuttamaan hallinnollisille viranomaisille harkintavaltaa muilta osin kuin tuen tarpeen harkinnan osalta. Päinvastoin hän käytti sanontoja, jotka viittaavat siihen, ettei harkinnan mahdollisuutta olisi muilta osin olemassa. Ainoa edellytys, jota Pakkanenkin erikseen painotti tuossa pitkässä lain sisältöä esitellessä puheenvuorossaan, oli juuri tuen tarve tai *vähävaraisuus*, kuten hän asian ilmaisi. Muilta osin hän katsoi, että työllisyyslain vaatimukset täyttävä ja alkukarenssin odottanut hakija on hyväksyttävä kortistoon, jonka jälkeen hänelle ryhdytään välittömästi maksamaan työttömyyskorvauslain mukaista päivärahaa.⁸⁷

»Työllisyyslain tehostamisella pyritään siten varaamaan työnsaantimahdollisuus mahdollisimman monelle. Mutta jos ei siinä kaikista ponnisteluista huolimatta onnistuta, on työhönpyrkijä, mikäli hän muutoin täyttää työllisyyslain asettamat vaatimukset työttömyyskortistoon hyväksyttävälle eikä hänelle ole voitu osoittaa työtä kuuden päivän kuluessa siitä, kun hän ilmoittautui työnsaantia varten, *hyväksyttävä* työttömyyskortistoon. Vähävaraiselle työttömyyskortistoon hyväksytylle henkilölle *ryhdytään välittömästi tämän jälkeen maksamaan* työttömyyskorvauslain mukaista päivärahaa.» (kursiv. kirj.)

Mainitun sanamuodon valinta oli esillä eduskunnassa myös nykyisen työllisyyslain (946/71) säätämisen yhteydessä, jolloin SKDL ja SMP tekivät muutosehdotukset mm. juuri »voidaan»-sanana poistamiseksi lain 16 §:stä. Kaikkien muiden muutosehdotusten tavoin tämäkin ehdotus hylättiin (ks. s. 58). Merkille pantavaa oli kuitenkin, että »voidaan»-sanana poistamisella nähtiin edelleenkin olevan se merkitys, että työttömyyskorvauslain suorittamista ei (enää) sidottaisi taloudellisen tuen tarpeeseen.⁸⁸ Siitä, että kysymys olisi johonkin muuhun edellytykseen kohdistuvasta tai sen ulkopuolelle menevästä harkinnasta, ei nytkään ollut puhetta. Hallituksen esityksessä, sen perustana olleessa komiteamietinnössä ja eduskunnan sosiaalivaliokunnan mietinnössä tuen saannin edel-

⁸⁶ Vp ptk 1960 I s. 781.

⁸⁷ Vp ptk 1960 I s. 617.

⁸⁸ Vp ptk 1971 s. 2909.

lytykset kuvattiin samansisältöisinä ja — mikä oleellista — samalla tavoin tyhjentävinä.⁸⁹ Edellytyksinä pidettiin, että hakija on työkykyinen, työhaluinen, 16 vuotta täyttänyt ja että hän on taloudellisen tuen tarpeessa. Missään ei edelleenkään viitattu siihen, että ao. säännöksellä tarkoitettaisiin siirtää lainkäyttäjille mahdollisuus hakemusten hylkäämiseen vielä senkin jälkeen, kun mainittujen edellytysten on todettu olevan olemassa.

Tarkastelun tuloksena näyttää siten olevan, ettei työllisyyslain 16 §:ään sisältyvällä »voidaan»-ilmaisulla ole edelleenkään tarkoitettu siirtää lainkäyttäjille harkintavaltaa muilta osin kuin yhden edellytyksen eli tuen tarpeen toteamisen osalta. Tätä johtopäätöstä tukee vielä se seikka, että molempien muiden yleisten edellytysten osalta on olemassa suhteellisen runsaasti joko lain tai asetuksen taseisia tarkentavia kriteereitä (ks. s. 76). Vain tarveharkintaa koskevat kriteerit ovat jääneet maatilatalouden harjoittajia ja työttömyyskassa-avustusten saajia koskevia erityismainintoja lukuun ottamatta tämän tarkemman sääntelyn ulkopuolelle (Työla 9 §).

Kun näin on asianlaita, joudutaan lopulta kysymään, onko »voidaan»-ilmaisulla ylimalkaan tarkoitettu antaa hallinnon viranomaisille mahdollisuutta tarkoituksenmukaisuusratkaisujen tekemiseen. Toinen mahdollisuushan olisi nimittäin ymmärtää eduskunnan antama valtuutus siten, että viranomaisille on haluttu antaa vain *tavallista suurempi tulkintamahdollisuus* ja liikkumattila tuen tarpeen olemassaolon toteamiseen, muttei mahdollisuutta hakemuksen hylkäämiseen, jos tarpeen kerran todetaan olevan olemassa. Tilanne olisi analooginen niille valtuuksille, joiden puitteissa kunnalliset viranomaiset myöntävät nykyisen huoltoapulain 1 §:n mukaisia huoltoapuja.⁹⁰ — Harkinnan mahdollisuus on suuri tuen tarpeen toteamisen osalta, jopa siltä osin, paljonko tukea myönnetään. Jos tarpeen kuitenkin katsotaan olevan olemassa ja tulovaje määritellään tietyn suuruiseksi, ei harkinnan mahdollisuutta tämän jälkeen enää ole, vaan tukea on annettava niin, että vaje poistuu. Tässä kohdin lieneekin aiheellista kysyä: Onko siis valtion viranomaisille tarkoitettu antaa työllisyyslain 16 §:ssä suurempi liikkuma-ala tuen tarpeen harkintaan, kuin miksi tuo liikkuma-ala on asetettu kunnallisille viranomaisille huoltoapulain 1 §:n mukaista huoltoapua määrättäessä.

⁸⁹ ks. Km 1971: B 33 s. 18, He n:o 94/1971 ja Sosvm n:o 18 s. 2 ja 3, Vp ak 1971 I.

⁹⁰ ks. esim. Merikoski, Veli 1958 s. 260—261.

Vastaus voi olla kahdenlainen ja sillä saattaa olla tietty periaatteellinen merkityksensä. Käytännössä mainittu rajankäynti saattaa sitävastoin olla vähemmän tärkeätä, jopa mahdotonta. Uskon myös, että molemmista lähtökohdista voidaan päätyä hyvinkin yhdenmukaisiin käytännön ratkaisuihin. Eihän tarkoituksenmukaisuusharkinnankaan salliminen vielä merkitse sitä, että ratkaisija olisi vapaa yhdenvertaisuus- ja objektiiviteettiperiaatteen noudattamisesta.⁹¹

Näin ajateltuna koko päätöksentekovallan siirtoa koskeva ongelma on enää lopullisia johtopäätöksiä vailla. — Tiukin mahdollinen käsitys hallinnollisten viranomaisten oikeudesta antaa käytäntöä sitovia normiohjeita (TyöL 31 § ja TyöLA 17 §) sekä niiden oikeudesta tulkita ja soveltaa korvauksen myöntämisen ehtoja (TyöL 16 § ja TyöLA 9 §) olisi seuraava:

1) Viranomaisilla ei ole oikeutta antaa työttömyyskorvauksen myöntämistä koskevia normiohjeita (subdelegaatiokiello) muutoin kuin siltä osin, kuin ne ovat asetuksen soveltamista koskevia tarkentavia määräyksiä.

2) Laissa ja asetuksessa mainitut työttömyyskorvauksen myöntämisen ehdot sitovat niiden soveltajaa, eikä soveltavalla viranomaisella ole oikeutta tarkoituksenmukaisuusharkintaan edes siltä osin, kun on kysymys tuen tarpeen toteamisesta.

Näille johtopäätöksille vastakkainen lopputulos olisi se, että hallinnollisille viranomaisille annettaisiin vapaat kädet uusien normiohjeiden antamiseen ja mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan yksittäisiä korvaushakemuksia ratkaistaessa. Tähän suuntaan on em. säännösten sisältö pyritty hallinnon omassa piirissä mieltämään. Siitä voidaan yhtenä merkinä mainita jälleen se, että valtaosa viimeisten vuosien normiohjeiden muutoksista on toteutettu hallinnollista tietä, etupäässä yleiskirjeiden avulla.

Vaihtoehtoja ko. säännösten tulkintaan näyttää siten olevan tarjolla ainakin nämä kaksi ja useampia niiden väliltä, joskaan ei sellaisina, että kukin niistä voitaisiin osoittaa yhtälailla oikeusjärjestyksemme mukaisiksi. Johonkin kohtaan lienee voitava vetää ne tulkinnalliset rajat, joita pitemmälle hallinnollisten viranomaisten päätöksentekovalta ei voi edetä ilman siihen oikeuttavia lain tai asetuksen muutoksia. Viime kädessä tämän rajan vetämisessä on *kysymys suhtautumisesta eduskunnan toimi-*

⁹¹ ks. näistä et. s. 67—74 ja s. 76—87.

valtaan ja ylipäättään demokraattiseen päätöksentekoon vaihtoehtona korporatiiviselle ja byrokraattiselle päätöksenteolle.

Palaan tähän kysymykseen tarkemmin oikeussuojaa koskevassa (VI) luvussa, jossa tarkastelen oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion ideaaleja ja niiden tarjoamia mahdollisuuksia erilaisille oikeudellisille argumentaatioille. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin syytä kiteyttää ne lähtökohdat, joista käsin edessä oleva viranomaistoiminnan tarkastelu tullaan suoritamaan.

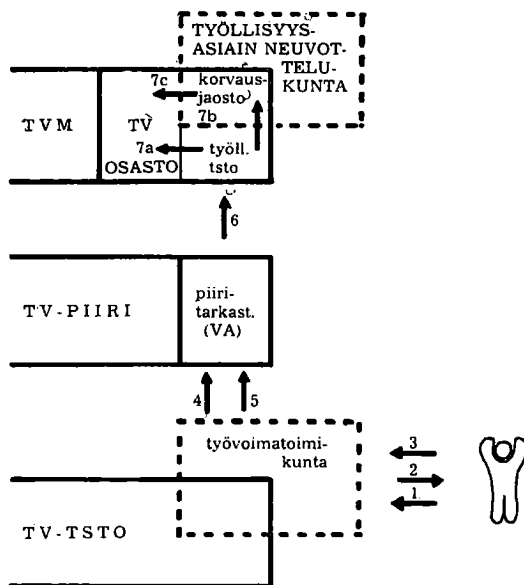
Nuo lähtökohdat ovat lähellä sitä, jota edellä kuvattiin tiukimmaksi mahdolliseksi käsitykseksi. Tuohon käsitykseen on kuitenkin syytä tehdä jälkimmäisen teesin osalta se soveltavien viranomaisten harkintavaltaa koskeva täsmennös, jota eduskuntakin on tarkoittanut ottaessaan työllisyyslain 16 §:ään edellä kosketellun »voidaan»-ilmaisun. Sen mukaan soveltaville viranomaisille on annettava suhteellisen suuri harkintavalta korvauksen kolmannen yleisen edellytyksen eli tuen tarpeen toteamisessa. Tämän enemmästä päätäntävällän siirrosta hallinnollisille viranomaisille työllisyyslain 16 ja 31 §:issä sekä -asetuksen 9 ja 17 §:issä ei ole kysymys. — Sanomattakin lienee selvää, että tällainen lähtökohta asettaa tutkimukselle haasteen ja jopa suoranaisen kutsun viranomaistoiminnan kriittiseen tarkasteluun.

c. Organisaatio

Työttömyyskorvausasioiden hallinto kehittyi nykyiseen muotoonsa pääasiallisesti jo viime vuosikymmenellä. Paikallistason elimet, valtiollinen työnvälitys ja *työvoimatoimikunnat* aloittivat toimintansa jo 1960-luvun alussa. Samaan aikaan siirryttiin myös piirijakoon perustuvaan väliportaan hallintoon. Viimeinen muutos tapahtui organisaation yläpäässä, ministeriötasolla tämän vuosikymmenen vaihteessa. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön tehtävät jaettiin ja tilalle perustettiin mm. työvoimaministeriö, jonka yhdeksi tehtäväksi tuli toimia työttömyyskorvausasioiden ylimpänä muutoksenhakuasteena. Tämän jälkeen korvausasioiden hoitoa koskeva organisaatio muodostui seuraavaksi:

Paikallisella tasolla korvausta on haettava työvoimatoimiston yhteydessä toimivalta *työvoimatoimikunnalta* (1 ja 2). Asian esittelijänä tuossa elimessä on korvausasioiden käsittelijä sekä päättäjänä kyseisen toimiston johtaja tai hoitaja ja hänen lisäksi neljä tai kuusi jäsentä, jotka ovat eri työmarkkinaosapuolten osoittamia (TyölL 21—23 §:t).

Kuvio n:o 15: Työttömyyskorvausmenettelyn organisaatio



Mikäli hakija on tyytymätön työvoimatoimikunnan antamaan päätökseen, hän voi valittaa siitä 30 päivän kuluessa työvoimaministeriöön⁹² tai työvoimatoimistoon, jonka on toimitettava valituskirja edelleen ministeriöön (3 ja 4). Siellä asia käsitellään työvoimaosaston työllisyystoimistossa. Sitä ennen työvoimatoimikunnan on kuitenkin vielä annettava asiasta täydentävä lausuntonsa (5). Samoin on tehtävä työvoimapiirin (6), jossa lausunnon laatii piiritarkastaja, joka samalla on valtion asiamies näissä asioissa.⁹³

Ministeriön työllisyystoimiston asianomaiset esittelijät voivat ohjata jutun suoraan päätettäväksi (7 a) taikka lähettää sen lausunnolle ministeriön edustajista ja työmarkkinaosapuolista kokoonpannun työllisyysasiain neuvottelukunnan *korvausjaostoon* (7 b). Sinne ohjataan kaikki ennakkoratkaisun luonteiset asiat eli ne asiat, joilla katsotaan olevan järjestelmän vastaisen toiminnan kannalta periaatteellista merkitystä, sekä asiat, joiden ratkaiseminen on esittelijän mielestä hankalaa. Tämän lisäksi on

⁹² Valitusajaksi oli aikaisemman lain (946/71 24 §:n) mukaan 14 päivää, josta se sittemmin pidennettiin 30 päiväksi (654/76).

⁹³ S-73 s. 42.

korvausjaostoon aina ohjattava ne tapaukset, joissa muutoksenhakijana on valtionasiamies. Lopullisen päätöksen (7 c) asiassa tekee *työvoimaosaston apulaisosastopäällikkö*,⁹⁴ joka on viime aikoihin asti vain harvoin poikennut korvausjaoston omaksumasta kannasta. Kesästä 1978 alkaen poikkeamia sitä vastoin on ehtinyt kertyä jo useampia asioissa, joissa on ollut kysymys 18 vuotta täyttäneelle maatalouden avustavalle perheenjäselle maksettavasta korvauksesta (ks. s. 261).^{94a}

Eräitä viime aikojen ratkaisuja lukuun ottamatta ministeriön poliittinen johto ts. ministeri itse ei ole juuri puuttunut valituskäytäntöön. Samoin uusien normiohjeiden antaminen on usein tapahtunut pelkästään edellä kuvattujen ministeriön elinten tai virkamiesten toimesta. Yleiskirjeiden ylimpänä allekirjoittajana on useimmiten ollut joko työvoimaosaston osastopäällikkö tai saman osaston apulaisosastopäällikkö. He ovat antaneet enemmän yleiskirjeitä kuin ko. hallinnonhaaran ministerit.⁹⁵ Kaiken kaikkiaan on näiden asioiden yleinen poliittinen kontrolli ollut suhteellisen vähäistä myös tällä ylimmällä tasolla.

Paikallistasolta kyseinen kontrolli poistettiin vuoden 1960 organisatation muutoksella, jolla kunnallisvaltuustojen siihen asti valitsemat työllisyyslautakunnat korvattiin työmarkkinaosapuolia edustavilla työvoimatoimikunnilla. Juuri tämä työmarkkinaosapuolten aseman korostuminen ja niille uskottu valvontatehtävä lieneekin vaikuttanut ratkaisevasti siihen, ettei yhteiskunnan yleinen poliittinen kontrolli ole näissä asioissa muodostunut sen aktiivisemmaksi. Työmarkkinaosapuolten läsnäolo alan hallinnossa lienee jo itsessään katsottu riittäväksi yhteiskunnallisen kontrollin muodoiksi. Näin työttömyyskorvausasioidenkin hallinnossa on siis noudatettu mallia, joka on viime aikoina yleistynyt myös muualla valtionhallinnon piirissä.

Nimenomaan nyt kysymyksessä olevan hallinnon osalta voidaan kuitenkin huomauttaa eräästä seikasta, joka saattaa tehdä tämän muualla

⁹⁴ ks. Asetus työvoimaministeriöstä (4/70 ja 194/74) 20,3 §.

^{94a} 1. 8. 1979 alkaen päätösvalta näissä asioissa on siirretty työllisyystoimistossa olevalle ylitarkastajalle, joka on suorittanut oikeustieteen kandidaatin tutkinnon (644/79 36 a §).

⁹⁵ Nykyisten soveltamisohjeiden voimassaolon aikana (1.7.73 jälkeen) on ministeri esiintynyt korvausasioita koskevan yleiskirjeen ylimpänä allekirjoittajana 26 kertaa, työvoimaosaston osastopäällikkö 17 kertaa, apulaisosastopäällikkö 12 kertaa ja jokin muu virkamies 3 kertaa. Tulos kuvaa vuodenvaihteen 1978—79 tilanteen tuolloin saatavilla olleiden yleiskirjeiden valossa.

mahdollisesti hyväksikin koetun mallin seuraamisen jossain määrin kyseenalaiseksi. Huomautus koskee työntekijäpuolen edustusta tässä organisaatiossa.

Ongelmana on tarkemmin ottaen se, että ammattiyhdistysten tarkoituksena lienee etupäässä jäsenistönsä etujen valvominen. Työttömyyskorvaus taas on järjestelmä, jolla turvataan etupäässä järjestäytymätömiä työttömien toimeentulo. Tuen hakijoiden etuja valvoo siten etujärjestö, jolla ei ole asiassa välitöntä intressiä valvottavanaan.

Selvimmillään tämä intressin puuttuminen tulee näkyviin työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaoston päätöksenteossa, jossa ovat olleet aniharvoja ne ratkaisut, joissa työntekijäpuolen edustajat ovat nousseet tuen hakijaa puolustamaan. Aihe tällaiseen on kuitenkin saattanut olla useamminkin olemassa, kuten tämän tutkimuksen luvuista III—V voidaan päätellä.

Tämä välittömän intressin puuttuminen on tullut näkyviin myös, kun on haettu jäseniä paikallisiin työvoimatoimikuntiin. Ne eivät ole ainakaan tähän saakka olleet erityisemmin haluttuja ammattiyhdistysliikkeen luottamustoimia, pikemminkin päinvastoin.

Seurauksena tästä intressien ja yleisen poliittisen mielenkiinnon puutteesta on ollut, että virkamiesten asema uusien normiohjeiden antajina ja korvausasioiden käsittelijöinä on noussut varsin keskeiseksi.⁹⁶ Tätä ei ehkä aina pidetä sinällään yhteiskunnallisena epäkohtana. Se voidaan nähdä myös yhtenä edellytyksenä asioiden joustavalle ja nopealle hoidolle. Ongelmaksi se muodostunee kuitenkin viimeistään silloin, kun byrokratian omat tai pelkästään toisen osapuolen intressit saavat määrävän aseman päätöksenteossa tai kun korvauksen hakijoilta puuttuvat riittävät oikeudelliset takeet mahdollisesti saamansa huonon tai epäoikeudenmukaisen kohtelun oikaisemiseen.

Korvauksen hakijalla on nykykäytännön mukaan ainakin muodollinen mahdollisuus oikeuksiensa valvomiseen. Ensimmäisenä takeena tästä on se, että *työvoimaviranomaiset toimivat* korvauksia käsitellessään *oikeudellisin perustein* ja myös vetoavat päätöksissään lain ja asetuksen nimenomaisiin säännöksiin. Toisena keskeisenä takeena on lisäksi se, että hakijalla on aina halutessaan mahdollisuus valittaa saamastaan kohtelusta ylempään viranomaisasteeseen eli työvoimaministeriöön. Näiden perusedellytysten osalta hakijoiden oikeusturva näyttää siis olevan kun-

⁹⁶ ks. Tuori, Kaarlo 1975 s. 36—37 ja 41 sekä 1976 s. 14—15.

nossa. Toinen asia on kuitenkin se, mitkä tosiasialliset mahdollisuudet hakijalla on menestyä oikaisun aikaansaamiseksi.

Hakijan oikeussuojaa rajoittavia tekijöitä näyttävät jo alustavan tarkastelun perusteella olevan, että

- tehtyjen ratkaisujen perusteet ovat oikeudellisesta ilmiänsustaan huolimatta usein etupäässä tai pelkästään työvoimapolitiittisia;
- hakijoiden normituntemus on heikkoa ja mahdollisuudet hankkia sitä koskevia tietoja muualta kuin vastapuolena olevalta viranomaiselta vähäiset;
- valitusmenettely on järjestetty niin, että vastapuolena olevalla viranomaisella on aina mahdollisuus viimeisen sanan sanomiseen;
- muutosta ei voida hakea riippumattomalta tuomioistuimelta, vaan ylimpänä muutoksenhakuelimenä on elin (TVM), joka normiohjeet on usein antanutkin.⁹⁷

Kaksi viimeksi mainittua seikkaa ovat luonteeltaan selvästi organisatorisia. Niihin samoin kuin myös muihin hakijoiden oikeussuojaa koskeviin ongelmiin palataan lähemmin tutkimuksen viimeisessä, oikeussuojaa koskevassa luvussa. Tässä vaiheessa tyydytään vain erääseen yleiseen havaintoon, joka koskee kyseisen muutoksenhakujärjestelmän toimintaa.

Kun työvoimaministeriö aloitti toimintansa 1970-luvun alussa, näytti sananvalta korvausasioiden käsittelyssä olevan etupäässä paikallisilla viranomaisilla; korvausta hakeneiden valituksiin ei yleensä suostuttu. Ministeriö salli paikallisviranomaisten nojautua päätöksenteossaan hyvinkin omaperäisiin normitulkintoihin.

Myöhemmin ministeriön ohjaava ote on kuitenkin tiukentunut. Samaan aikaan uusien normiohjeiden antaminen on vilkastunut ja ministeriön antamat määräykset ovat käyneet entistä kattavammiksi ja yksityiskohtaisemmiksi. Tämä yksityiskohtainen sääntely on ulottunut myös tuen tarpeen arviointia koskeviin seikkoihin eli alueelle, jonka osalta eduskunta on pyrkinyt varaamaan lain soveltajille, etupäässä kait juuri paikallisille viranomaisille muita seikkoja suuremman liikkuma-alan. Myös 1970-luvun puolivälissä käynnistynyt työvoimahallinnon sisäinen koulutus on tiivistänyt tätä yksityiskohtaista sääntelyä ja ohjausta.

Vaikka alan hallinnon historiallisen kehityksen suunta onkin tapahtunut alhaalta ylöspäin, jolloin myös paikallinen taso on ollut korvausnormiston luojana ratkaisevassa asemassa, on kehitys viime vuosina kää-

⁹⁷ ks. Matti Mikkola 1975 s. 42—44.

tänyt vaikutussuhteen päinvastaiseksi. Ministeriö on pyrkinyt keskittämään ratkaisuvallan entistä enemmän itselleen, jolloin paikallistason omaleimaiset tulkinnat ovat saaneet väistyä. Ministeriön sisällä tämä valta on kanavoitunut sinne, missä se näissä asioissa on muutenkin ollut, eli aikaisemmin mainituille ylimmille virkamiehille.

d. Ideologia

Aktiivin työvoimapolitiikan vaatimuksena korvauksen hakijalta on edellytetty, että hakijan on oltava valmis ottamaan vastaan töitä muualtakin kuin kotipaikkakunnaltaan ja oltava myös valmis vaihtamaan ammattiaan tuotannon rakennemuutosten edellyttämällä tavalla. Tiukimmin näihin vaatimuksiin lienee suhtauduttu vuosina 1973—75, jolloin työvoiman kysyntä oli suurimmillaan. Työvoiman niukkuus eräillä aloilla ja alueilla johti myös aktivoimaan työvoimareservejä.

Syksyn 1976 työllisyystilanteen romahduksen jälkeen ainoana käyttökelpoisena liikkuvuuden muotona voitiin enää edistää ammatillista liikkuvuutta. Alueelliseen liikkuvuuteen ei ollut juuri mahdollisuuksia eikä työvoiman aktivointikaan ollut enää mielekästä. Tilalle astui kaksi uutta mahdollisuutta: liikatyövoiman passivointi ja/tai sen sosioekonomisen aseman heikentäminen työmarkkinoilla. Mariginaalityövoima voitiin passivoida työvoiman ja korvauksen ulkopuolelle sekä velvoittaa työvoimaan jäävät työttömät ottamaan vastaan ammattiaan ja työkokemustaan vähäarvoisempaa työtä. Korvausjärjestelmän ehdoiksi muunnettuna nämä ajatukset kääntyvät vaatimuksiksi, joihin on suostuttava uhalla, että korvaus muutoin evätään.

Työttömyyskorvauksen hakijan kannalta katsottuna kysymys on lisäehdoista työn tai sille vaihtoehtoisen koulutuksen vastaanottamiseksi. Kysymys on motivoitumisesta tai pakkomotivoitumisesta sellaiseen, johon aikaisemmin ei ole ollut tarvetta. Työvoimaviranomaisen kannalta katsottuna sama asia merkitsee työttömyyskorvauksen avulla tapahtuvaa työvoiman ohjaamista. Kysymys on korvauksen ja hylkäävän korvauspäätöksen käytöstä *negatiivisena* *sanktiona* halutunlaisen liikkuvuuden aikaansaamiseksi.

Korvauksen menettämisen uhka on tällöin keino, jolla työtöntä työvoimaa voidaan liikuttaa paikasta toiseen, alalta toiselle taikka pakottaa se vastaanottamaan huonotasoista työtä. Joka ei suostu näihin vaatimuksiin, on työstä kieltäytyjä tai muutoin työhön haluton, eikä hänelle makseta korvausta. Mariginaalityövoimaan kuuluvat nuoret, naiset, vanhat ja

vammaiset yms., joilla taloudellisen taantumien oloissa ei ole kysyntää työmarkkinoilla. Heidät voidaan sulkea korvauksen ulkopuolelle, jos tarve vaatii, ilman työhaluisuuden testaamista. Heidä varten voidaan luoda ja on yhä tiuhemmassa tahdissa luotakin näiden hakijoiden tai hakijaryhmien ominaisuuksiin ja *olosuhteisiin kohdistuva normisto*, jolla heidät jätetään korvauksen ulkopuolelle.

Periaatteiksi, joilla mariginaalityövoimaan kuuluva hakija voidaan nykyisin syrjäyttää korvauksen saajien piiristä, kelpaavat seuraavat väittämät.

- hakija ei ole ollut viime aikoina työmarkkinoilla
- hänellä ei ole riittävää työhistoriaa tai hänellä on aukkoja työhistoriassaan
- hän ei ole ollut riittävän aktiivi työnhakija
- hän on työrajoitteinen
- hän ei ole työmarkkinoiden käytettävissä.

Palaan näihin nykykäytännölle luonteenomaisiin fraaseihin tarkemmin tutkimuksen neljännessä luvussa. Tässä vaiheessa on kuitenkin jo huomautettava erästä seikasta. Yksikään näistä yleisesti käytössä olevista hylkäysperusteista ei käy sellaisenaan ilmi sen paremmin työllisyyslaista kuin -asetuksestaan. Samalla on huomautettava, ettei laissa eikä asetuksessa ole esitetty myöskään edellä lueteltuja liikkuvuuden vaatimuksia ammatillisen liikkuvuuden vaatimusta lukuun ottamatta. Kuten jo aikaisemmin todettiin, ei alueellisen liikkuvuuden vaatimusta ole sisällytetty edes asetustekstiin. Asetuksessa ei myöskään ole mainintaa, että korvauksen hakijoiden olisi huonoina aikoina luovuttava heitä varten säädetystä minimisuojusta ja oltava valmiita sitäkin vähäarvoisempaan ja vähempipalkkaiseen työhön. Säännöksissä ei ylimalkaan ole mainintaa, että työttömyyskorvausta voitaisiin käyttää sanktiona tässä mainittujen työvoimapoliittisten vaatimusten edistämiseen.

Päinvastoin työllisyysasetuksen 9,1 §:n 4 kohdassa on maininta eräistä korvauksen hakijoita ja saajia *suojaavista minimivaatimuksista*, jotka tarjolla olevan työn tulee täyttää. Ellei tarjolla oleva työ täytä asetettuja vaatimuksia, on hakijalla mahdollisuus kieltäytyä siitä menettämättä kuitenkaan oikeutta korvaukseen.

Kyseisessä säännöksessä on nimenomaisesti tuotu esiin tietyn asteinen ammatti- ja minimipalkkasuoja sekä suojaa sitä vastaan, että hakija voitaisiin määrätä korvauksen menettämisen uhalla työriidan alaiseen työ-

hön (lakon rikkuriksi) taikka työhön, jota ei voida pitää hakijan työkykyyn nähden sopivana. Vastaavanlaisia suojamuotoja voisivat olla hakijan kannalta oikeus kotipaikkaan sekä oikeus pysyväisluonteiseen työhön. Työllisyysasetuksessa ei kuitenkaan ole näitä koskevia mainintoja.

Aktiivin työvoimapolitiikan näkökulmasta tällainen työttömän työnhakijan suojaamiseen tähtäävä tarkastelu soveltuu huonosti ajan tarpeisiin. Hakijan suojaamisen vaatimukset näyttävät vuosi vuodelta johtavan yhä ilmeisempään hankaukseen työvoimapolitiikan liikkuvuusvaatimusten kanssa. Kotipaikkaoikeuden vaatimus joutuu ristiriitaan alueellisen liikkuvuuden vaatimuksen kanssa, ammattisuoja ja työkykyä vastaavan työn vaatimuksista tulee ammatillisen liikkuvuuden esteitä ja ammatissuojan, minimipalkkasuojan ja työn pysyvyyden vaatimuksista tulee esteitä hakijoiden sosioekonomisen liikkuvuuden edistämiseksi. Lopulta työttömyyden lisääntyminen näyttää synnyttävän pyrkimyksen ns. marginaalityövoiman passivointiin työvoiman ulkopuolelle ja korvaukseen oikeutettujen työttömien piirin uudelleenlaseen rajaamiseen: Edessä on tilanne, jossa tarjolla olevalle työlle asetetut minimiehdot ja työttömien suojamuodot eivät enää sovellu työvoimapolitiikan vaatimuksiin.

Kuvio n:o 16: Työttömien suojamuotojen ja työvoimapolitiikan liikkuvuusvaatimusten ristiriita

tyt:n yleiset edelly- tykset	suojamuodot	liikkuvuusvaatimukset
työ- haluisuus	1 kotipaikkaoikeus 2 ammattisuoja 3 minimipalkkasuoja 4 työn sopivuus 5 työn pysyvyys	a. alueellinen liikkuvuus b. ammatillinen » c. sosioekonominen »
työttö- myys	6 »jolle ei voida järjestää työtä»	d. liikkuvuus työvoimasta työvoiman ulkopuolelle (ns. marginaaliryhmien passivointi ja syrjäyt- täminen korvauksen pii- ristä)
tuen tarve		

Tärkeätä tämän ristiriidan ratkaisemisessa on havaita, että valta ratkaisujen tekemiseen on työttömyyskorvausten osalta annettu tai on siirtynyt yksinomaan työvoimahallinnolle, jonka tehtävänä on myös maamme työvoimapolitiikan suunnittelu ja toteuttaminen. Sen ratkaistavana on siten se, missä määrin käytäntö kallistuu työvoimapolitiikan liikkuvuusvaatimusten suuntaan ja missä määrin työn ja korvauksen hakijoiden suojamuodot joutuvat samalla väistymään.

Tutkimuksen seuraavien lukujen tehtävänä on osoittaa, miten tässä ristiriitojen säätelyssä on tähän mennessä onnistuttu, miten oikeus ja työvoimapolitiittinen ideologia on tähän mennessä sovitettu toinen toisiinsa, keiden hyväksi, keiden kustannuksella ja minkälaisin seuraamuksin. Siinä joukko kysymyksiä, joihin vastausta etsitään lähinnä seuraavassa kolmessa luvussa.

Sitä ennen on kuitenkin vielä tehtävä lyhyesti selkoa siitä työstä, jonka välittämiseen koko edellä esitetty sanktiointi tähtää. Mitä on se työ, jonka vastaanottamiseen hakija pyritään motivoimaan vaikka toimeentulon menettämisen uhalla?

e. Tarjolla oleva työ

Yleisesti tiedetään, että valtiollisen työnvälityksen kautta täytetään nykyisin korkeintaan puolet avoinna olevista työpaikoista. Toinen puoli täyttyy työnantajien ilmoittelun sekä suoran työhön hakeutumisen kautta. Riittävää tilastollista tietoa siitä, minkälaista työnvälityksen kautta välittyvä ja suoraan välittyvä työ ovat luonteeltaan ja palkkaukseltaan, ei ole olemassa. Siksi tässä tarkastelussa on jouduttu tyytymään yksinomaan niihin tietoihin, joita 526 työttömään kohdistunut seuranta tutkimus pystyi tarjoamaan.

Neljännes tuon seurannan työnhakijoista ei kyseisenä aikana saanut yhtään työsuhteen solmimiseen johtanutta työhönosoitusta. Parhaiten työtä saivat vähiten kouluja käyneet ja ammattitaidottomat työttömät. Huonoimmassa asemassa olivat korkeampaa ammatillista tai akateemista koulutusta saaneet. Heistä 55 % oli vielä seurannan päättyessä ilman yhtään työsuhteen solmimiseen johtanutta työtarjousta. Lisäksi lähes puolet niistä korkeasti koulutetuista joille työtä oli onnistuttu osoittamaan, oli joutunut siirtymään töihin kotipaikkakunnan ulkopuolelle (ks.

s. 70). Muutoinkin työnvälityksen onnistuminen edellytti suhteellisen runsasta alueellista liikkuvuutta.⁹⁸

Kun seurannan kohteena olleet henkilöt jäivät ensi kertaa työttömiksi, oli työnvälityksellä tarjota 48 %:lle työhönsoitus oman työvoimatoimiston (yleensä oman kunnan) alueelle, 6 %:lle sen ulkopuolelle, mutta kuitenkin saman työvoimapiirin alueelle, sekä 6 %:lle kokonaan muuhun osaan maata. Parhaiten onnistuttiin oman työvoimatoimiston alueelle suuntautuneissa työhönsoituksissa. 37 % näistä ensikertaisista työttömistä solmi työsuhteen oman toimiston alueella, 3 % sen ulkopuolella mutta kuitenkin saman työvoimapiirin alueella sekä 3 % muualla maassa. Kaikki alueellisesti liikkuneet olivat Helsingin ja Turun työvoimapiirien ulkopuolelta läheneitä työttömiä.

Toisella työttömyyskerralla työhönsoituksia annettiin vastavasti 45 %:lle, 5 %:lle ja 5 %:lle työnhakijoista. Onnistuneita työhönvälityksiä tapahtui vastaavasti 34 %, 3 % ja 2 %.

Kotipaikkakunnalle suuntautuneet työhönsoitukset ja onnistuneet välitykset olivat selvänä enemmistönä myös myöhemmillä työttömyyskerroilla. Kun muualle ohjattujen määrä kuitenkin kasvoi jokaisen työttömyyskerran jälkeen muutamalla prosenttiyksiköllä, kasvoi tämä muualle virranneiden joukko kaiken aikaa. Muuton nopeutta sääteli lisäksi se seikka, että työttömille tarjoutunut työ oli useasti luonteeltaan lyhytaikaista, josta johtui, että työttömyyskerrat toistuivat hyvinkin tiheään tahtiin.

Seurannan päättyessä oman työvoimatoimiston ulkopuolelle mutta kuitenkin samaan piiriin oli välitetty 10,8 % tutkimuksen työttömistä työnhakijoista sekä muualle Suomeen 9,6 %. Yhteensä tämä tiesi, että noin viidennes tutkimusjoukon työttömistä oli ehtinyt vaihtaa kotipaikkakuntaansa seurannan päättyessä.

Kolmantena välitetyn työn luonnetta valaisevana seikkana selvitys osoitti, että työttömyyden jälkeinen työ oli luonteeltaan lyhytaikaisempaa kuin työttömyyttä edeltänyt työ. Kun ensimmäistä työttömyyttä edeltäneistä työsuhteista kaksi kolmannelle oli jatkunut vähintään kaksi kuukautta, jatkui sen jälkeisistä työsuhteista enää puolet näinkään pitkään.⁹⁹ Selvitys ei osoittanut, että kerran koettu työsuhteen katkeaminen olisi sinällään lisännyt työntekijöiden taipumuksia lyhytjännitteiseen työhön. Päinvastoin, työntekijöiden irtisanoutumiset ja jopa työntekijöiden olo-

⁹⁸ ks. Raportti 1976 s. 36—46.

⁹⁹ ks. mt. s. 31.

suhteista (sairaudesta yms.) johtuvat työsuhteiden lakkaamiset näyttivät vähenevän kerrankin koetun työttömyyden jälkeen. Myöskään töiden supistamisesta johtuvat tai muut työnantajapuolen aloitteesta tapahtuneet irtisanomiset eivät kohdistuneet työttömyyttä seuranneisiin työsuhteisiin aikaisemmasta poikkeavalla tavalla. Syynä työsuhteiden lyhenemiseen oli määräaikaisten ja lyhytaikaisiksi tarkoitettujen työsuhteiden lisääntyminen.¹⁰⁰ Työttömiksi jääneille työnhakijoille tarjottiin ja he myös joutuivat tyytymään aikaisempaa suhteellisesti useammin tilapäistyöhön.

Kaikenkaikkiaan tämä *työttömille työnhakijoille tarjoutunut työ näytti olevan tasoltaan huonoa*: se vaati työvoimalta suhteellisen suurta alueellista liikkuvuutta, tavallista vähemmän koulutuksellisia ja ammatillisia valmiuksia sekä näytti johtavan eräänlaiseen työttömyyskierteseen siitä riippumatta, että työttömät itse antoivat siihen entistä vähemmän aihetta.

Eräänä syynä siihen, että työväilytyksen tarjoama työ ei ollut laadultaan sellaista, jollaista se olisi voinut olla, oli se, ettei työnantajille ollut asetettu, kuten ei vielääkään ole asetettu, yleistä velvollisuutta valtiollisen työväilytyksen käyttämiseen. Sinne osoitetaan liian usein vain ne työtarjoukset, jotka muuten eivät »käy kaupaksi.» Tuloksena on, että työväilytykseen kanavoituu suhteellisen paljon huonotasoista ja huonopalkkaista työtä, jolle on kuitenkin löydettävä tekijänsä. Mitään alarajaa sille, kuinka huonoa tarjottu työ saa olla, ei ole olemassa. Kaikki otetaan vastaan ja kaikki koetetaan myös välittää eteenpäin. Tässä ongelma juuri onkin: huonokin työ on saatava kaupaksi, jos ei hyvällä niin sitten pahalalla. Pakotteena voidaan käyttää uhkaa korvauksen menettämisestä.

Siinä missä työväilytyks joutuu ottamaan vastaan kuinka huonotasoista työtä tahansa ja välittämään tätä huonotasoista työtä, siinä työnhakijat joudutaan pakkokeinoin motivoimaan. Työnantajalla on vapaus tarjota tai olla tarjoamatta työtä valtiollisen työväilytyksen kautta, mutta työntekijän on pakko vastaanottaa tarjottu työ työttömyyskorvauksen menettämisen uhalla.

¹⁰⁰ ks. mt. s. 33.

III LUKU

TYÖHALUISUUS KORVAUKSEN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSENÄ

Työttömyyskorvauksen maksamisen yhtenä yleisenä edellytyksenä on, että henkilö on työhaluinen. Työllisyysasetuksen 9,1 §:ssä edellytetään, ettei korvausta hakeva työtön saa ilman pätevää syytä 1) kieltäytyä vastaanottamasta hänelle tarjona olevaa työtä (4 k.). Muussa tapauksessa hakija katsotaan työhön haluttomaksi ja jätetään ilman korvausta. Työhalun katsotaan puuttuvan myös siltä, joka 2) on eronnut työstään ilman pätevää aiheutta tai joka muutoin 3) on omasta syystään työttömänä (5 k.). Näihin rinnastetaan myös sellaiset ammatillisesta koulutuksesta kieltäytyneet ja eronneet, joiden itsensä sekä heidän perheensä toimeentulo kohdullisesti turvataan (TyöLA 9,3 §).

1. TYÖSTÄ KIELTÄYTYMINEN

Yhtenä työhaluisuutta osoittavana kriteerinä on täten, ettei henkilö ilman pätevää syytä kieltäydy vastaanottamasta hänelle tarjona olevaa työtä. Tältä työltä edellytetään kuitenkin, että se täyttää seuraavat laatuvaatimukset: Se on työriidasta vapaata, hakijan ammattitaidon ja työkyvyn huomioon ottaen hänelle sopivaa ja siitä maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka tai, jollei työehtosopimusta ole, työpaikkakunnalla sellaisessa työssä käypä palkka (TyöLA 9,1 § 4 k.). Ellei tarjolla oleva työ täytä näitä edellytyksiä, voi korvauksen hakija kieltäytyä tarjotusta työstä korvausta menettämättä.

Asetuksessa ei sitä vastoin oteta kantaa sellaisiin työtä koskeviin seikkoihin kuten, missä työn on sijaittava taikka miten pitkäaikaista sen on oltava kestoltaan. Näiden seikkojen osalta kieltäytymisen syyn pätevyttä ei voida arvioida suoraan lain tai asetuksen säännösten perusteella, vaan ratkaisu joudutaan hakemaan näiden säännösten ulkopuolelta.

a. Ammattisuojan yleinen ulottuvuus

Vaatimus siitä, että tarjona olevan työn tulee olla henkilön *ammattitaitoon nähden sopivaa*, kuuluu osana työntekijän ammattisuojaan. Kassa-järjestelmässä tämä ammattisuoja on olemassa yhtä kauan kuin oikeus avustukseenkin. Korvausjärjestelmässä se sitä vastoin on rajattu kolmeen kuukauteen (TyöIA 9,2 §). Korvausta hakeva tai sitä saava työtön voi vain ensimmäisten kolmen kuukauden aikana työnvälitykseen ilmoittautumisestaan kieltäytyä vastaanottamasta hänen ammattitaitoaan vastaamatonta työtä. Sen jälkeen ammattisuoja väistyy ja hakijan on otettava vastaan työtä, jota voidaan pitää hänen *työkykynsä* huomioon ottaen sopivana. Muussa tapauksessa hakija menettää oikeuden työttömyyskorvaukseen (TyöIA 9,1 4 k.).

Käytännössä on usein vaikeata todeta, millainen työ vastaa minkäkinlaista ammattitaitoa. Vielä tätäkin ensisijaisempaan pohdinnan aiheena voidaan kuitenkin pitää kysymystä ammattitaidosta eli kysymystä siitä, mitä me yleensä ymmärrämme ilmaisulla *ammattitaito* ja minkälaisena on pidettävä sitä ammattitaitoa, joka tässä tapauksessa on haluttu saattaa suojan piiriin. Kysymys on ammattisuojan yleisestä ulottuvuudesta työttömyyskorvausjärjestelmässä.

Erään viitteen tämän suojan ulottuvuudesta antaa tehty seurantalutkimus, joka sisälsi tiedot toukokuussa 1973 työttömäksi jääneiden työnhakijoiden ammatillisista valmiuksista.¹

Taulukko n:o 3 Toukokuussa 1973 työttömäksi jääneiden työnhakijoiden ammatilliset valmiudet prosentteina

— ammatillista koulutusta ja työssä hankittua ammattitaitoa vailla olleet	61,2
— työnsä kautta ammattitaitonsa hankkineet	7,9
— ammattikurssin käyneet	11,2
— ammattikoulun käyneet	12,4
— korkeamman ammatillisen tai akateemisen koulutuksen saaneet	7,3
Yhteensä (N = 526)	100,0

Ilman ammatillista koulutusta ja ilman työssä hankittua ammattitaitoa oli 61,2 % aineiston työttömistä työnhakijoista. Heillä ei ollut *ammattia*, mitä suojata.

¹ Raportti 1976 s. 7.

Vain 38,8 % kyseisen aineiston työttömistä saattoi edes potentiaalisesti kuulua ammattisuojan piiriin. Todellisuudessa vain harva työvoimatoimikunta olisi lukenut suojan piiriin edes tätä joukkoa. Tämä tuli ilmi niissä paikallisviranomaisiin kohdistuneissa haastatteluissa, joita tutkimusta varten tehtiin (ks. s. 66).

Suurin osa toimikunnista olisi karsinut ammattisuojan piiristä ainakin ne hakijat, joilla ammattikurssin lisäksi ei ollut riittävää alan työkokemusta. Osa toimistoista olisi karsinut suojan piiristä samasta syystä myös ammattikoulusta valmistuneet ja työkokemusta vailla olleet hakijat. Tiukimman käytännön mukaan olisi edellä mainittu potentiaalinen joukko saattanut jopa puoliintua, jolloin ammattisuojan piiriin kuuluvien osuus kaikista seurannan kohteena olleista työttömistä olisi supistunut jo varsin vähäiseksi.

Suuri osa haastatelluista työvoimatoimistojen johtajista ja hoitajista sekä korvausasioiden käsittelijöistä katsoi, ettei pelkkä ammattikurssi vielä sellaisenaan tuota hakijalle oikeutta kolmen kuukauden ammattisuojaan. Moni oli myös sillä kannalla, ettei pelkkä ammattikoulukaan tuota hakijalle kyseistä oikeutta. Tätä mieltä olivat etenkin ne haastatellut, joiden toimipaikkakunnalla sijaitsi yksi tai useampi ammattioppilaitos. Yleistä oli myös, että vedenjakajaksi asetettiin *yhden vuoden mittainen ammatillinen koulutus*. Sen jälkeen hakijan katsottiin ilman työkokemustakin saavuttaneen oikeuden ammattisuojaan. Neljästätoista vastaajasta kolme kertoi oman toimikuntansa olevan sitä mieltä, että kyseinen oikeus saavutetaan jo kolmen kuukauden mittaisen ammatillisen koulutuksen perusteella. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että nämä toimikunnat hyväksyivät ammattisuojan piiriin kaikki ammatillista koulutusta jossain muodossa saaneet hakijat.

Työvoimaministeriö ei ole antanut esillä olevasta kysymyksestä tarkempia sovellutusohjeita. Työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaostokin on saanut käsiteltäväkseen vain yhden asiaa koskeneen valituksen, jonka johdosta annettu ratkaisu ei vielä sellaisenaan selkiytä edellä kuvattua käytännön kirjavuutta. Kyseisessä ratkaisussaan korvausjaosto katsoi, että kauppaopiston päättäneellä, vasta valmistuneella merkonnolla on oikeus kolmen kuukauden ammattisuojaan.²

Myös yksinomaan työn kautta saavutettu ammattitaito voi olla suojan kohteena. Eräs kyselyn vastaajista katsoi, että oikeus ammattisuojaan

² TVM 27. 4. 1978 n:o 8447/413/77, el. 610.

voidaan saavuttaa jo 3—6 kuukauden työkokemuksen perusteella. Muut esittivät alarajoiksi kuuden kuukauden, vuoden tai kahden vuoden toimimista kyseisessä ammatissa. Yleisin vastaus oli, että *kahden vuoden työkokemus* kyseisessä ammatissa tekee hakijasta ammattimiehen.

Tiukimmat vaatimukset edellyttivät tätäkin pitempää työkokemusta. Usein edellytettiin lisäksi, että ammatissa toimiminen on jatkunut katkeamattomasti. Mikäli työhistoriassa ilmeni katkoja tai hakija oli välillä toiminut muussa ammatissa, katsottiin, että hakija oli samalla menettänyt oikeutensa ammattisuojaan. Menettämistä perusteltiin sillä, että ammatista välillä luopumalla tai ottamalla vastaan ammattitaitoaan vastaamatonta työtä hakija oli samalla suostunut muunkinlaisen työn tekemiseen, jolloin hän ei enää voi vedota ammattisuojaansa.

b. Suostumus ammattisuojan syrjäyttäjänä

Paikalliset työvoimaviranomaiset tulkitsevat muunlaisten kuin ammatista vastaavien työtehtävien hoitamisen *hiljaiseksi suostumukseksi*, jolla henkilö sitoutuu myös vastaisuudessa ottamaan vastaan ammattiaan vastaamatonta työtä. Kahta poikkeusta lukuunottamatta kaikki haastateltavat katsoivat, että tämän jälkeen hakija ei enää voi vedota ammattisuojaan. Hänen suostumuksensa on sitova ja peruuttamaton.

Tämän ajattelun tueksi esitetty argumentaatio tuntui haetulta ja herätti heti epäilyksen siitä, voidaanko ammattisuojan hylkäämistä lainkaan perustella tällä tavoin mielletyn suostumuskonstruktion avulla. Näyttää luonnolliselta, ettei ainakaan asian toinen osapuoli eli kyseisen työn vastaanottanut henkilö ole mieltänyt tilannetta miksiään hiljaiseksi suostumukseksi, jolla hän luopuisi vastaisuudessa vetoamasta työllisyysasetuksen mukaiseen ammattisuojaansa. Tuskin kukaan osaa edes kuvitella, että työn vastaanottamisella saattaisi olla vaikutuksensa henkilön vastaiseen työttömyysturvaan. Tuntuu pikemminkin uskottavalta, että hakijan tietoisuus, motiivit ja odotukset kohdistuvat yksinomaan työn saamiseen, eikä sen pidemmälle. Hakija yksinkertaisesti suostuu vastaanottamaan ammattiaan vastaamattoman työn siksi, ettei parempaakaan ole tarjolla. Tätä ei kuitenkaan voitane tulkita merkiksi siitä että henkilö luopuu halustaan ja toivostaan palata myöhemmin ammattiaan vastaavaan työhön.

Suostumuskonstruktion käytön tekee kyseenalaiseksi myös se, etteivät työvoimaviranomaiset hyväksyneet väitteitä sen pätevyyttä vastaan. Ha-

kijalla ei katsottu olevan mahdollisuutta vedota olosuhteittensa aiheuttamaan ahdinkoon, ei tietämättömyyteen, ei virheelliseen luuloon eikä erehdykseen, ei mihinkään tahdonmuodostuksessa ilmenneeseen puutteeseen, vaikka tällaisella puutteella katsotaan yleensä olevan ratkaiseva merkitys arvioitaessa oikeustoimen pätevyyttä.³

Jokseenkin kestävämmäksi käy tähän konstruktion vetoaminen silloin, kun asianomainen työvoimaviranomainen on itse ensin osoittanut henkilön siihen ammattia vastaamattomaan tehtävään, jonka nojalla sama viranomainen myöhemmin kieltää hakijan oikeuden ammattisuojaansa. Osa haastatelluista katsoi, ettei tällä ole merkitystä, vaan oikeus ammattisuojaan on silti menetetty.

Vaikka valtaosa työvoimatoimikunnista näytti rakentavan ratkaisukäytäntönsä edellä kuvatun hiljaisen suostumuksen varaan, on kyseenalaista, onko tällaisesta suostumuksesta todellisuudessa lainkaan kysymys. Lisäksi on huomattava, ettei työllisyyslaissa tai -asetuksessa ole minkäänlaista mainintaa ko. suostumuksesta eikä mainintaa, jonka mukaan korvaushakemus voitaisiin siihen vetoamalla jättää maksamatta. Jo tästäkin syystä on sen käyttöön korvauksen hylkäämisperusteena suhtauduttava varoen. Ainoa seikka, jonka johdosta henkilöltä voitaisiin näin ollen kieltää oikeus ammattisuojaan, olisi niin pitkäaikainen poissaolo kyseisen ammatin piiristä, että henkilön ammattitaito olisi oleellisessa määrin vähentynyt. Tällöin ammattisuojan antaminen ei tulisi kysymykseen siitä syystä, ettei olisi enää ammattitaitoa, jota suojata. Lyhytaikainen poissaolo ammatista ei vielä sinällään voisi johtaa suojan syrjäyttämiseen.

Toinen tilanne, jossa työvoimaviranomaiset operoivat suostumuskonstruktiolla on se, jossa hakija työvoimatoimistoon ilmoittautuessaan *nimenomaisesti suostuu* ottamaan vastaan ammattiaan vastaamatonta työtä. Tämä tapahtuu usein siten, että hakija suostuu ottamaan vastaan mitä työtä tahansa.

Hiljaisten suostumusten mukaisesti näitä nimenomaisia suostumuksia pidetään myös aina ja poikkeuksetta sitovina kiinnittämättä edelleenkin huomiota sen paremmin suostumuksen antajan tietoisuuteen kuin myöskään hänen tahtotoimintaansa. Edellä kerrotusta poiketen viranomaiset kuitenkin yleensä hyväksyvät nimenomaisen suostumuksen peruuttamisen. Ehtona on, että peruuttaminen tehdään ennen työhönsoituksen

³ ks. tahtovirheestä esim. *Zitting Simo* 1975 s. 19—27.

antamista. Mikäli suostumus peruutetaan vasta työhönosoitusta annettaessa, se tulkitaan työstä kieltäytymiseksi, mistä seuraa korvauksen lakkauttaminen.

Osa haastatelluista katsoi tällaisessakin tilanteessa, että suostumus on aina sellaisenaan pätevä ja peruuttamaton. Nimenomaisen suostumukseenkaan peruuttamiseen ei siten annettu mahdollisuutta. Olipa eräs haastatelluista sitä mieltä, että tällaisen lupauksen peruuttaminen sisältää jo annoksen petollisuutta. Siihen ryhtyvä oli vastaajan mukaan rinnastettava työllisyyslain 27 §:n mukaiseen väärien tietojen antajaan ja viranomaisen harhauttajaan, mistä on jo sinällään seurauksena korvauksen lakkauttaminen.

Sen paremmin viimeksi mainittua kuin myöskään kategorista suhtautumista suostumuksen pätevyyteen ja peruuttamattomuuteen ei voida pitää oikeana. On nimittäin otettava huomioon, että tällainenkin suostumus on *tahdonilmaisu*, jolloin sen pätevyyden arvosteluun vaikuttavat sen antajan tahto samoin kuin tahdontoiminnan puutteet, jotka näissä tilanteissa saattavat riippua useistakin eri seikoista. Ratkaisevaa on, kuinka hädänalainen on asianomaisen työttömän hakijan asema, minkälaisen kuvan työnvälitysviranomainen on antanut hänelle ammattia vastaavan työn saannin mahdollisuuksista ja minkälaisen tiedon hän on saanut ammattisuoja koskevista oikeuksistaan. Nämä seikat yhdessä vaikuttavat hakijan käsitykseen omasta asemastaan sekä hänen käsitykseensä puheena olevan suostumuksen merkityksestä. Ilman riittävää ja totuudenmukaista tietoa suostujan asemasta ja oikeuksista saattaa hakijan suostumuksen pätevyyttä rasittaa *tahtovirhe*. Vaikka kysymys ei olekaan kahden yksityisen henkilön välisestä oikeustoimesta vaan yksityisen työnhakijan ja julkisyhteisön välisten suhteiden järjestämisestä, en näe mitään estettä, etteikö suostumuksen pätevyyden arviointiin voitaisi tässäkin tapauksessa soveltaa oikeustoimilain III luvun yleisiä pätemättömyysperiaatteita. Etenkin mainitun lain 31 §:n sisältämä säännös antaa perustellun aiheen epäillä, onko näissä olosuhteissa annettuja päteviä suostumuksia olemassakaan.⁴ Ottaen huomioon työttömyyttä yleisesti

⁴ OikTL 31,1 § kuuluu: »Jos joku, käyttäen hyväkseen toisen ymmärtämättömyyttä, kevytmielistä tai hänestä riippuvaista asemaa, on ottanut tai edustanut itselleen aineellista etua, joka on ilmeisessä epäsuhteessa siihen, mitä hän on antanut tai myöntänyt, tahi josta mitään vastiketta ei ole suoritettava, ei täten syntynyt oikeustoimi sido sitä, jonka etua on loukattu.»

seuraavan taloudellisen, sosiaalisen ja muunkinlaisen ahdingon, voisi olettaa, että käytännössä on sääntönä pidettävä pikemminkin suostumuksen pätemättömyyttä kuin sen pätevyyttä.

Suostumuskonstruktion käyttö on yleistynyt myös muualla sosiaali- ja terveystoimen piirissä. Etuuksien takaisinperintä, alkoholihuoltolaan ja mielisairaalaan ohjaamiset sekä lasten huostaanotot tapahtuvat nykyisin pääasiassa asiakkaan tai potilaan suostumuksen perusteella.

Kukaan nykyaikainen sosiaali- tai terveyshallinnon virkailija ei halua olla »pakkoauttaja». Hän pyrkii ratkaisuun sopimusteitse. Hän hakee asiakkaan suostumuksen toimenpiteelle, joka voidaan tosin toteuttaa tarvittaessa myös pakkovaltaa käyttäen. Viime aikoina on näkynyt merkkejä siitä, että koulukotiinkin määrääminen tapahtuisi yhä useammin suostumusperusteisesti.

Kun kysymys pohjimmiltaan on kuitenkin yhteiskunnan pakkovaltan käytöstä, ei suostumuksen hankkimiselle tulisi antaa kovinkaan oleellista oikeudellista merkitystä. Sen arvo on nähtävä etupäässä huollollisena ja hoidollisena. Sitä ei tule nähdä oikeudellisia suhteita samalla tavoin perustavana tai muuttavana kuin yksityisoikeuden piirissä, jossa sopimusvapauden periaatteelle on annettu oikeustointen kannalta keskeinen merkitys.

Sikäli kuin suostumuskonstruktion käyttö ylimalkaan tulee kysymykseen, vaikuttaa joka tapauksessa ilmeiseltä, että suostumuksen antajalla on mahdollisuus sen peruuttamiseen. Näin on oltava etenkin siinä vaiheessa, kun mihinkään erityistoimiin hänen kohdallaan ei vielä ole ryhdytty. Suostumuksen peruuttaminen on nykyisen käytännön mukaan mahdollista huoltoapujen (valtakirjalla tapahtuvassa) takaisinperinnässä ja LsL:n 9,2 §:n c-kohdan ja 11 §:n mukaisissa lasten huostaanotoissa. Miksi se ei olisi mahdollista myös silloin, kun on kysymys suostumuksesta työttömyysturvaa koskevien etujen loukkaamiseen?

Vuonna 1973 annettujen soveltamisohjeiden voimassaolon aikana työvoimaministeriö on antanut vain yhden asiaa koskevan ennakkoratkaisun. Siinäkin tapauksessa ei ollut kyse nimenomaisesti annetusta tahdonilmaisesta vaan työhistorian perusteella tulkitusta *hiljaisesta suostumuksesta*. Kyseisessä tapauksessa henkilö oli jäänyt työttömäksi aikana, jolloin hän oli väliaikaisen työn kautta juuri hakeutumassa uuteen ammattiin. Annettu päätös osoitti, ettei hän tuona väliaikana saanut ammattisuoja aikaisemman eikä myöskään uuden ammattinsa perusteella.⁵

⁵ TVM 7.6.1977 n:o 4134/413/77, el. 456.

Autonasentaja, joka halusi ryhtyä rekka-auton kuljettajaksi, teki töitä auton apumiehenä sekä suoritti ohessa ajoneuvoyhdistelmän kuljettamiseen vaadittavan ajoluvan. Sen sijasta, että hän olisi päässyt kuljettajaksi, hän jäikin työttömäksi, ilmoittautui työvoimatoimistoon ja haki korvausta.

Työvoimatoimistosta hänet osoitettiin *auton pesijäksi*, johon hakija ei kuitenkaan suostunut vaan vetosi ammattisuojaansa. Äänestyksen jälkeen hänelle päätettiin maksaa korvausta, jonka johdosta valtionasiamies valitti ministeriöön.

Ministeriö hyväksyi valtionasiamiehen valituksen ja lakkautti korvauksen maksamisen. Hakijalle ei siten myönnetty ammattisuoja uuden ajoneuvoyhdistelmien kuljettamiseen hankkimansa ammattitaidon perusteella, koska hän — kuten perustelu kuului — ei ollut vielä ollut koulutustaan vastaavassa työssä.

c. Ammattia vastaavan työn puuttuminen

Pääosa työvoimatoimikunnista ei suostunut myöntämään hakijalle ammattisuoja tilanteessa, jossa hakijan ammatin mukaista työtä ei ollut edes näköpiirissä. Toimikunnat eivät halunneet tyytyä pelkän korvausvaihtoehdon olemassaoloon, jota ammattisuojan myöntäminen tällaisessa tilanteessa merkitsi eli hakijalla olisi ikään kuin automaattinen oikeus korvaukseen kolmelta ensimmäiseltä kuukaudelta. Tähän ei haluttu suostua, vaan ammattisuojaansa vedonnut katsottiin työstä kieltäytyjäksi, jolla ei ollut oikeutta korvaukseen.

Omaksuttua ratkaisumallia perusteltiin taloudellisin, työmarkkinoita ja työmoraalia koskevin vaatimuksin. Pelkkää korvauksen maksamista ei pidetty mielekkäänä vaihtoehtona.

Vähemmistö haastatelluista kertoi oman toimikuntansa olevan valmis myöntämään hakijalle ammattisuojan myös tällaisissa tilanteissa. He lähtivät siitä, ettei mainittua kolmen kuukauden suojaa voitu sivuuttaa edes silloin, kun hakijan ammatin mukaista työtä ei ollut edes näköpiirissä. Kyseessä katsottiin olevan työttömäksi jääneelle henkilölle asetettu *minimiturva*, jota ei voida kumota ekonomisilla, rakennepoliittisilla eikä myöskään työmoraaliin liittyvillä seikoilla. Tämän mainitun näkökannan tueksi voidaan esittää myös eräitä koulutuspoliittisia perusteita.

Ammatillisten valmiuksien hankkiminen edellyttää aina mahdollisuutta ja halukkuutta pitkäjännitteiseen toimintaan niin yksilöiden, pienryhmien kuin myös yhteiskunnan tasolla. Jo pelkkä joukkotyöttömyyden ilmeneminen lisää epävarmuutta työmahdollisuuksista sekä saa monet

luopumaan useita vuosia kestävästä ammatillisista opinnoista. Jos työttömäksi jäämiseen liitetään vielä välitön velvollisuus ammatilliseen liikkuvuuteen, on siitä seurauksena, että mahdollisuudet ja halukkuus pitkäjännitteiseen ammatilliseen oppimiseen vähenevät entisestään. Ammattisuojan yhtenä tehtävänä on tällaisen epävarmuuden ehkäiseminen.

Toisaalta ammattisuojan tarkoituksena on, kuten osa haastatelluistakin antoi ymmärtää, varata hakijalle riittävästi aikaa sopeutua uusiin olosuhteisiin. Tämä koskee etenkin niitä työttömiä, joiden ammatilliset toiveet ja henkilökohtaiset suunnitelmat ovat työttömyyden johdosta romahtaneet. Heille ammattisuoja tarjoaa edes jonkinlaisen pehmeän alustan, jolle pudota.

Oikeuspoliittisesta näkökulmasta katsottuna voitaneen kysyä, onko edes kolmen kuukauden mittainen ammattisuoja riittävä takaamaan edellä tarkoitettua pehmeätä laskua ja voidaanko sillä riittävässä määrin ehkäistä yleisen ammatillisen epävarmuuden ja lyhytjännitteisyyden lisääntymistä maassamme. Pikemminkin näyttäisi siltä, ettei näitä päämääriä voida saavuttaa muutoin kuin ammattisuoja tuntuvasti pidentämällä. Sääntönä voisi tuolloin olla, että ammattisuoja on voimassa yhtä pitkän ajan kuin aikaa keskimäärin kuluu suojan kohteena olevan ammatitaidon hankkimiseen.

Sellaisia tyypillisiä ammattialoja ja ammatteja, joissa työttömyys toistuu kausiluonteisesti ovat metsätyö, kalastus, ahtaus, rannikkoalusten ja lossien kuljettaminen sekä tie- ja rakennustyö. Kaikkien näiden töiden luonteeseen kuuluu kausiluonteinen töiden katkeaminen. Ongelmallista on, miten työntekijän ammattisuojaan pitäisi suhtautua tällaisena aikana, jolloin mitään ammatin mukaista työtä ei ole eikä edes voi olla tarjolla. Toisaalta pohdinta on usein ulotettu vieläkin pidemmälle ja kysytty: onko työttömyyskorvausta ylipäättään maksettava sellaisen työttömyyden ajalta, jota voidaan pitää ikään kuin työn luonteeseen kuuluvana loppo-aikana.

Metsätyömiehiltä, jotka aikaisemmin olivat usein samalla pienviljelijöitä, puuttui vielä viime vuosikymmenelläkin käytännössä useasti kokonaan oikeus työttömyyskorvaukseen. Tästä oli luonnollisena seurauksena, ettei koko ammattisuojakysymys voinut koskettaa kuin pientä osaa tästä ammatikunnasta. Ja heihinkin nähden käytäntö oli selvä. Työtön metsätyö mies voitiin oitis määrätä lapionvarteen, kuten eräs toimistonhoitaja asian ilmaisi.

Viime aikoina tilanne on jossain määrin muuttunut, koska viljelijä-

väestön tarveharkintanormit ovat muuttuneet. Toisaalta entisistä sivutoimisista metsätyömiehistä on nyttemmin tullut päätoimisia ammattimiehiä. Heistä on tullut nykyajan metsureita sekä puun korjuu- ja puun kuljetuskoneiden käyttäjiä. Lisäksi on tämän ammattikunnan asemaan niin korvauksen saajana kuin myös ammattisuojaan oikeutettuna ryhmänä vaikuttanut myös se, että metsätyö on muuttunut yhä yleisemmin ympärivuotiseksi työksi. Toisin sanoen se on muuttunut kausiluonteisesta sekatyöstä kokovuotiseksi ammattityöksi, jolloin myös ammattisuojaan antaminen on noussut entistä ajankohtaisemmaksi.

Osa haastatelluista myönsi metsurillekin oikeuden ammattisuojaan, mutta edellytti samalla hakijalta usean vuoden ammatillista kokemusta. Jotkut myönsivät suojan vähemmälläkin. Riitti, että hakija oli joko kurssin käynyt metsuri tai ns. vakimies. Sivutoimiselle metsätyömiehelle ei edelleenkään oltu halukkaita myöntämään oikeutta ammattisuojaan.

Rannikkoalusten ja lossien kuljettajien, kalastajien, ahtaajien, asfalttimiesten sekä muiden osavuotisten työntekijöiden oikeus korvaukseen ja ammattisuojaan ratkaistiin usein erilaisten kriteerien pohjalta. Tuen saannin kannalta näytti olevan ratkaisevaa:

- 1) oliko työttömyyttä edeltänyt normaalina pidettävä työjakso ja oliko siitä saatu ansio edellisten vuosien mukainen,
- 2) oliko tuon ansion katsottava riittävän myös työttömyyden alkuaikojen toimeentulon turvaamiseen,
- 3) oliko tuon ansion katsottava riittävän koko työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamiseen sekä
- 4) oliko henkilöä pidettävä yrittäjänä, jolla ei ole edes periaatteellista oikeutta korvaukseen?

Yleisenä tausta-ajatuksena näiden kysymysten harkinnassa tuli paikoitellen jälleen ilmi eräänlainen suostumusperusteinen ajattelu. Pidettiinpä henkilöä lopulta yrittäjänä tai ei, hänen katsottiin itse hakeutuneen kyseiselle alalle ja siten myös itse myötävaikuttaneen työttömyyksiensä toistumiseen. Samalla katsottiin, että hän oli näin menetellessään ottanut huomioon ja myös hyväksynyt niin ammattinsa valo- kuin varjopuolet ja niiden mukana myös ajoittaiset työttömyytensä ja tulovajauksensa.

Näin ajatellen hakija voitiin jättää joko ilman korvausta tai määrätä hänelle tarveharkinnan perusteella tavallista pidempi alkukarenssi. — *Kalastajat* saatettiin tulkita joko yrittäjiksi taikka ammattiinsa niin kiinni kasvaneiksi, ettei heille katsottu voitavan lainkaan maksaa korvausta

(ks. s. 215). **Asfalttimiesten** katsottiin taas ansaitsevan työssäoloaikanaan niin hyvin, ettei heille sen johdosta tarvinnut aina maksaa korvausta ainaakaan työttömyyden parilta ensimmäiseltä kuukaudelta (ks. s. 229). Korvauksen saannin esteenä näytti myös olevan se seikka, että korvaukseen oikeutettuina hakijat olisivat samalla olleet oikeutettuja myös ammattisuojaan.

Päätöksenteon teki tässä suhteessa erityisen vaikeaksi nimenomaan se, että luppoajan tuoma työttömyys toistui vuosittain samaan aikaan ja oli siten myös tekijän itsensä ennustettavissa. Erityisen ongelmaryhmän muodostivat *rannikkoalusten ja lossien kuljettajat*, joiden työ on ammatityötä ja työttömyys jokatalvista. Mikäli heidät luetaan korvaukseen oikeutetuiksi, olisi heillä myös ammattisuoja eli oikeus kieltäytyä kolmen ensimmäisen kuukauden ajalta vastaanottamasta muuta kuin ammattinsa mukaista työtä. Kun kuitenkin otetaan huomioon tällaisen työttömyyden ennustettavuus ja jokavuotisuus, ollaan sen tosiasian edessä, että korvauksen myöntäminen näille vesiliikenteen työntekijöille merkitsee itse asiassa kolmen kuukauden lomapalkan maksamista heille.

Koska tätä ei ole haluttu hyväksyä, ovat eräät toimikunnat jättäneet kyseiset hakijat kokonaan ilman korvausta. Toiset taas ovat lähteneet siitä, että myös vesiliikenteen työntekijöille voidaan maksaa korvausta. Tällöin heille ei kuitenkaan ole suotu talvisaikaan oikeutta ammattisuojaan, vaan heidän velvollisuutensa on ollut ottaa vastaan tuona aikana myös muuta työtä. Muussa tapauksessa korvaus on eväty.

Vain yksi haastatelluista ilmoitti, että kaikilla edellä mainittujen ammattien edustajilla on kausiluontoisista esteistä huolimatta oikeus korvaukseen sekä pääsääntöinen oikeus myös ammattisuojaan. Muut joko kielsivät korvauksen mahdollisuuden, asettivat sen saannin ehdoksi normaalia pitemmän alkukarenssin taikka myönsivät hakijalle välittömän oikeuden korvaukseen antamatta hänelle kuitenkaan mahdollisuutta vedota ammattisuojaansa. Yleisintä näytti olevan juuri viimeksi mainitun mallin mukainen toiminta.

Samalla kuitenkin käsitykset siitä, tulisiko tarjotun työn olla edes jossain määrin hakijan ammattitaidon mukaista, näyttivät vaihtelevan. Viranomaiset kertoivat työnvälityksen pyrkivän tässä suhteessa varovaisiin ja kohtuullisiin ratkaisuihin. Tähän on pyritty etenkin juuri viimeaikoina, jolloin jokaiseen avoinna olevaan työpaikkaan on tarjolla runsaasti päteviä ja halukkaita tulijoita. Työhönosoitukset on pyritty etsimään sellaisen työn piiristä, johon henkilöllä on ollut ammatillisia val-

miuksia ja joita hänen on kyseisessä työssään nähty myös voivan käyttää hyväkseen. Aikana jolloin työvoiman tarjonta ei vielä ollut näin runsasta, saatettiin tästä kohtuuden linjasta siellä täällä kuitenkin poiketa. Joskus työhönosoitukset saattoivat olla hyvinkin tyyliä ja saada jopa kortistoja puhdistavan luonteen.

Myös työvoimaministeriö on antanut tästä asiasta kaksi ennakkoratkaisun luonteista päätöstä, joissa kaksi kesäaikaan työttömäksi jäänyttä *opettajaa* ilmoittautui työvoimatoimistoon työn ja korvauksen hakijoiksi. Ainakaan näissä tapauksissa ei tarjottu työ vastannut läheskään hakijoiden ammatillisia valmiuksia.⁶

Paikallinen toimisto maksoi molemmille hakijoille korvausta yhden kuukauden ajan. Sen jälkeen toiselle tarjottiin työtä joko tiskaajana, vaatteiden kunnostajana tai pesijänä sekä toiselle joko sienten käsittelijänä tai teollisuuden kaksivuorotyöläisenä. Kun hakijat eivät nähin tarjouksiin suostuneet, heidän korvauksensa lakkautettiin.

Hakijat valittivat päätöksestä työvoimaministeriöön, joka ei muuttanut työvoimatoimikunnan päätöstä. Päätökset perusteltiin seuraavasti: »Vaikka työvoimatoimiston osoittamaa työtä, sienien käsittelyä ja tehdastyötä (281)/tiskausta ja vaatteiden pesua (282), ei voida pitää valittajan koulutusta vastaavana työnä, niin sen vuoksi, että työttömyyskorvausta saadakseen kesäaikaan opettajan tai opettajaksi hakeutuvan on otettava vastaan muutakin sopivaksi katsottavaa työtä, ja kun kesäaikaan opettajan paikkoja ei ole tarjottavana, ministeriö työllisyysasetuksen 13 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 14 §:n nojalla hyläten K:n/M:n valituksen ei ole katsonut aiheelliseksi muuttaa O-H-L:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»

Paikallisille viranomaisille suunnattu kysely osoitti, että osa vastaajista ei olisi näissä tilanteissa maksanut lainkaan korvausta. Osa olisi maksanut ehdolla, että hakijat suostuvat ottamaan tuona aikana vastaan leiriohjaajan yms. opettajan tointa lähellä olevaa työtä. Osa olisi suonut hakijoille kolmen kuukauden ammattisuojan siitä riippumatta, ettei alan työtä ollutkaan kesällä saatavissa. Yksi viimeksi mainituista vastaajista rajoitti kuitenkin ammattisuojan vain pitkään opettajantointa harjoittaneisiin, iäkkäisiin opettajiin. Kaikenkaikkiaan vastaukset jakaantuivat tässäkin kysymyksessä laidasta laitaan.

⁶ TVM 20. 2. 1976 n:o 4907/342/75, el. 281.

TVM 20. 2. 1976 n:o 4908/342/75, el. 282.

d. Työkykyä vastaava työ

Ellei työttömällä työnhakijalla ole ammattitaitoa, jonka suojaaminen voisi tulla kysymykseen tai jos asetuksen tarkoittama suoja-aika (3 kk) on kulunut umpeen, voidaan hänelle osoittaa työtä, jota hänen työkykynsä huomioon ottaen voidaan pitää hänelle sopivana (TyöLA 9,1 §:n 4 k.). Asetus ei mainitse tarkempia kriteerejä siitä, millä tavoin työkyvyn ja tarjolla olevan työn on vastattava toisiaan, eikä liioin seikkoja, jotka työkykyisyyden arvioinnissa on otettava huomioon. Mahdollisuus erilaisiin tulkintoihin on suuri. Laajasti käsitettynä henkilön työkyky voidaan määrittää hänen fyysisenä, psyykkisenä ja sosiaalisena soveltuvuutenaan tarjolla olevaan työhön. Viimeksi mainitulla tarkoitan sellaisia seikkoja, kuten tulevan työympäristön, työtovereiden, hakijan sosiaalisen statuksen, yms. olosuhteiden huomioon ottamista soveltuvuutta arvioitaessa. Kun kaikki nämä seikat sisällytetään työkyvyn käsitteeseen, eroaa se edellä selvitetystä ammattitaidon käsitteestä lähinnä seuraavasti: työkyky määräytyy ensisijaisesti hakijan edellä mainittujen *ominaisuuksien* perusteella, kun taas ammattitaito puolestaan saa pääpainonsa sisältönsä hakijan tiedollisesta ja taidollisesta *osaamisesta*.

Tarkan rajan vetäminen näiden kahden käsitteen välille on sekä teoriassa että käytännössä kuitenkin vaikeata, koska mainitut käsitteet kattavat samoja asioita ja vaikuttavat toistensa sisältöön. Henkilön ominaisuudet vaikuttavat hänen kykynsä omaksua ja oppia uusia valmiuksia samoin kuin hänen kykynsä soveltaa näitä valmiuksia annettujen tehtävien ratkaisemiseen. Toisaalta lisääntynyt tietämys ja uudet valmiudet vaikuttavat vastavuoroisesti henkilön ominaisuuksiin. Ne jättävät omat jälkensä ja saattavat muovata etenkin henkilön psyykkisiä ja sosiaalisia ominaisuuksia sekä antavat jälleen myös entistä paremmat edellytykset uuden tietämyksen ja uusien valmiuksien hankkimiseen.

Tämä ominaisuuksien ja osaamisen keskinäinen vuorovaikutus mielletään yleensä itsestään selvytyenä. Näin tapahtuu esimerkiksi silloin, kun kanssaihmiä kannustetaan ammatillisiin opintoihin. Me arvostamme tietoa ja osaamista. Samalla tällainen kannustus kuitenkin sisältää myös vakaan uskon siihen, että tiedolliset ja taidolliset valmiudet antavat henkilölle myös aikaisempaa paremmat ominaisuudet ja kyvyt suoriutua hänelle annetuista tehtävistä. Tämä on mielestäni oiva osoitus siitä, ettei soveltuvuutta tiettyyn tehtävään, vaikka se olisi ratkaistava pelkästään

työkyvyn perusteella, voida määrittää ilman, että samalla otetaan ainakin jossain määrin huomioon myös henkilön ammatilliset valmiudet.

Jyrkän eron tekeminen ammattitaidon ja työkyvyn käsitteiden välille ei siten ole mahdollista. Tästä johtuu myös, ettei ilman varsinaista ammattia olevalle henkilölle eikä sellaiselle, jonka ammattisuojaaja koskeva kolmen kuukauden aika on kulunut umpeen, voida silti tarjota mitä työtä tahansa. Työn on näissäkin tapauksissa oltava henkilön *työkykyyn nähden sopivaa* eli sen on vastattava henkilön fyysisiä, psyykkisiä ja sosiaalisia edellytyksiä. Viimeksi mainittuja seikkoja arvioitaessa joudutaan ottamaan huomioon myös henkilön koulutus sekä aikaisempi työhistoria ja niiden kautta saavutetut ammatilliset valmiudet.

Työnhakijan työkyvyn monipuolisen selvittämisen ja huomioon ottamisen merkityksen ymmärtää jokainen työnantaja sekä myös jokainen ammatinvalinnanohjaaja tässä maassa. Myös työnvälittäjät näyttävät antavan sille arvoa tilanteessa, jossa paikkaan on tarjolla useita halukkaita henkilöitä. Mutta suhtautuminen muuttuu, kun kysymyksessä on työ, joka on raskasta, huonosti palkattua, tilapäistä, etäällä sijaitsevaa tai muutoin niin huonotasoista, ettei halukkaita työhön lähtijöitä enää ilmaannu edes työttömien rivistä.

Tällöin työtöntä työnhakijaa ei käytännössä enää pidetäkään sosiaalisena ja sielullisena olentona. Vain fyysiset voimavarat huomioidaan. Ellei hakijalla tuolloin ole mahdollisuutta ammattisuojaan, voidaan hänelle osoittaa mikä tahansa hänen fyysisiin voimavaroihinsa soveltuva tehtävä. Näin vähäistä näytti hakijan työkyvyn arviointi ja huomioon ottaminen olleen ainakin tehtyjen haastattelujen perusteella.

Työvoimatoimikuntien edustajilta tiedusteltiin, mitkä ovat niitä hakijan työkykyä osoittavia minimizeikkoja, jotka tällaisissa työhönosoituksissa on otettava huomioon. Kysyttiin, otetaanko arvioinnissa huomioon hakijan a) fyysiset voimavarat, b) psyykkiset ominaisuudet, c) sosiaaliset edellytykset tarjottuun työhön.

Vastaukset olivat varsin yksituumaisia. Kaikki vastaajat ilmoittivat, että huomioon otetaan vain fyysiset voimavarat. Psyykkiset ominaisuudet huomioidaan vain, jos ne ovat näkyviä, millä tarkoitetaan, että hakija voi osoittaa mielenterveytensä järkkyvän kyseisessä työssä. Tulevaa työympäristöä tai hakijan sosiaalisen aseman laskua tai muita sellaisia tekijöitä ei oteta huomioon. Niiden perusteella ei osoitetusta työstä voi kieltäytyä menettämättä samalla oikeutta korvaukseen.

Työllisyysasetuksessa ei ole annettu tarkempia ohjeita siitä, mitä seik-

koja työkyvyn arvioinnissa tulisi ottaa huomioon. Myöskään työvoimaministeriön antamat soveltamisohjeet eivät ole tältä osin kovinkaan selkeät. Tosin sieltä löytyy lause, joka viittaa siihen, että huomioitavia seikkoja olisi useita: »Yleensä työntekijän esittämän kieltäytymissyyn pätevyyttä harkittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, onko tarjottu työ ollut henkilön ammattialaan kuuluvaa ja siihen, missä määrin henkilö olisi tarjotussa työssä joutunut käyttämään ammattinsa tietoja ja taitoja ja kuinka tarpeellisia ne olisivat hänelle tässä työssä olleet.»⁷

Käytäntö ei kuitenkaan näytä seuranneen tätä ohjetta, vaan on luonut, kuten edellä jo annettiin ymmärtää, omat soveltamisohjeensa. Myös ministeriössä lienee tämä seikka havaittu, sillä virkamiestyöryhmän esityksestä uusiksi soveltamisohjeiksi on poistettu kokonaan edellä siteerattu lause.⁸ Tämän muutoksen jälkeen asiasta ei olisi enää olemassa minkään tasoista yleistä ohjetta, ellei sellaisiksi sitten katsota niitä lukuisia ratkaisuja, joita ministeriö vuosittain antaa asiasta tehtävien valitusten johdosta.

Työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaoston ratkaistavana olleista (ns. vaikeista) tapauksista useassa on riidan aiheena ollut juuri kysymys hakijan psyykkisestä tai sosiaalisesta soveltuvuudesta tarjottuun työhön. Seuraavassa on lyhyesti esitelty näiden ratkaisujen tulokset osoittamalla ainoastaan, minkälaiseen työhön minkäkin ammatin hankinut hakija voitiin määrätä.

- merikapteenin olisi pitänyt ottaa vastaan tarjottu varastotyö (TVM 19. 11. 1973 n:o 6445/342/73, el. 151)
- 58 vuotiaan rakennusmestarin olisi pitänyt ottaa vastaan sekatyötä rakennustyömaalla (TVM 22. 11. 1973 n:o 5539/342/73, el. 156)
- piiripäällikön olisi pitänyt ottaa vastaan ovelta ovelle myyntityötä (TVM 1. 7. 1974 n:o 1554/342/74, el. 190)
- koneistajan olisi pitänyt ottaa vastaan risusavottatyötä (TVM 23. 6. 1975 n:o 511/342/75, el. 263)
- opettajan olisi pitänyt ottaa vastaan tiskaus-, vaatteiden kunnostus- tai pesutyötä (TVM 20. 2. 1976 n:o 4907/342/75, el. 281)
- opettajan olisi pitänyt ottaa vastaan työtä sienien käsittelijänä taikka teollista kolmivuorotyötä (TVM 20. 2. 1976 n:o 4908/342/75, el. 282)
- sähkötekniikon olisi pitänyt ottaa vastaan sähköalan opettajan toimi (TVM 17. 1. 1977 n:o 7190/413/76, el. 384)

⁷ S-73 s. 29.

⁸ S-78 s. 9.

Myöskään ne valitukset, joissa henkilöt vetosivat pelkkiin fyysisiin esteisiinsä eivät näyttäneet menestyvän. Korvausjaoston ratkaistavana on ollut kesän 1973 soveltamisohjeiden jälkeen muutama sellainen valitus, jossa valittaja on vedonnut oman kertomuksensa lisäksi myös lääkärin yhtäpitävään lausuntoon. Yksi näistä lausunnoista oli työterveyslääkärin antama ja kolme muiden lääkärin antamaa. Ilman enempiä tutkimuksia korvausjaosto ja ministeriö kuitenkin ratkaisivat asiat näiden lausuntojen vastaisesti ja hylkäsivät valitukset.⁹

Näistä ratkaisuista on pidettävä mielenkiintoisimpana juuri sitä tapusta, jossa valituksen tehnyt henkilö oli hakenut kieltäytymisensä tueksi myös työterveyslääkärin yhtäpitävän lausunnon.¹⁰

Henkilölle A. tarjottiin teräksen pesijän paikkaa. A. kieltäytyi vedoten siihen, että hän oli allerginen voimakkailla pesuaineille. Työvoimatoimikunta, joka päätöstä tehdessään ei ollut tietoinen A:n allergisuudesta, lakkautti korvauksen maksamisen työstä kieltäytymisen perusteella.

A. valitti päätöksestä ministeriöön ja esitti tyytymättömyytensä tueksi työterveyslääkäri K:n todistuksen. Siinä K. totesi, että haki-jalla on ollut aikaisemmin pesuaineista johtuvaa ihottumaa ja myös parhaillaan käsissä urticariaa. Hän ilmoitti myös, että hän tuntee kyseisen työtehtävän, joka ei missään nimessä sovi henkilölle, jolla on allergista ihottumaa tai allergisia hengitystiesairauksia.

Ministeriölle antamassaan lisäselvityksessä työvoimatoimikunta ilmoitti, että se on edelleenkin päätöksensä kannalla, vaikka se ei sitä tehdessään ollutkaan tietoinen A:n allergisuudesta. Myös työvoimapiiri esitti lausunnossaan valituksen hylkäämistä, koska 1) valittajan hankkima lääkärintodistus on annettu vasta työtarjouksen tekemisen jälkeen, 2) työterveyslääkärin lausunto ei ilmeisesti perustunut tehtyihin allergiatutkimuksiin, 3) allergian aiheuttama vaiva olisi voitu ehkä välttää käyttämällä käsiaineita.

Näiden arvelujen varaan myös ministeriö oman päätöksensä rakensi: »Koska asiassa ei ole selvitetty olisiko mahdollinen allergisuus voitu välttää käyttämällä suojakäsineitä ja muita mahdollisia suojavälineitä eikä tohtori K:n lausunnosta ilmene, onko hän todennut valittajan ihottuman jo aikaisemmin ja perustuuko hänen lausuntonsa tehtyihin allergiatutkimuksiin, ei ministeriö työllisyysase-

⁹ TVM 19. 11. 1973 n:o 6445/342/73, el. 151.

TVM 28. 10. 1974 n:o 4859/342/74, el. 216.

TVM 7. 12. 1976 n:o 6850/413/76, el. 379.

TVM 29. 6. 1977 n:o 1949/413/77, el. 454.

¹⁰ TVM 7. 12. 1976 n:o 6850/413/76, el. 379.

tuksen 9 §:n 4 momentin, 13 §:n 2 kohdan ja 14 §:n nojalla hyläten A:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa S:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»

Työttömän työnhakijan oikeussuojaa koskevalle tarkastelulle esimerkki tarjoaa monipuolisen lähtökohdan. Esimerkki osoittaa mm. selvästi sen, kuinka asiantuntijan lausunnon avulla esitetty näyttö voidaan jättää vaille merkitystä pelkällä kirjoituspöydän ääressä toimeenpannulla arvailulla. Toiseksi esimerkki tarjoaa pohdinnan aiheetta sen suhteen, mikä merkitys tapahtumissa on asetettava sille seikalle, ettei työvoimatoimiston sisäinen tiedonvälitys (työnvälittäjältä työvoimatoimikunnalle) toiminut toivotulla tavalla. — Näihin kysymyksiin ja myös eräisiin muihin palataan mahdollisuuksien mukaan tutkimuksen VI luvussa, joka on omistettu työttömän työnhakijan oikeussuojaa koskeville kysymyksille. Sitä ennen on kuitenkin syytä ensin käydä läpi koko käsillä oleva empiirinen aineisto, jotta voitaisiin konkreettisesti osoittaa oikeussuojassa ilmenevät puutteet.

Yhteenvetona edellä esiin tuoduista ennakkoratkaisuista voidaan tällöin mainita, että ne näyttävät sallivan käytännön, jonka mukaan ammatissuojaa vailla olevalle työttömälle työnhakijalle voitaisiin ilman vasta-vaitteiden mahdollisuutta tarjota lähes *mitä työtä tahansa*. Muunlaiseen johtopäätökseen ei edellä olevan perusteella voitane päätyä.

Sekä työttömien työnhakijoiden oikeuksien että voimassa olevien säännösten tulkinnan kannalta tällainen käytäntö on vähintäänkin arveluttava. Se merkitsee, ettei käsitteelle työkyky anneta käytännössä juuri minkäänlaista sisältöä. Koko sopivuuden harkinta saa väistyä syrjään ja tilalle tulee viranomaisten lähes rajoittamaton oikeus määrätä hakija kuinka huonotasoiseen ja hakijalle sopimattomaan työhön tahansa. Tästä menettelystä ei nähdäkseni ole enää pitkä matka sellaisen toiminnan sallimiseen, josta työvoimaviranomaisia on silloin tällöin syytetty, eli koristojen ja tilastojen puhdistamiseen ei-halutuista asiakkaista.

Tällainen lähes merkityksettömän sisällön antaminen asetuksessa mainitulle käsitteelle on tietenkin tulkinnallisesti mahdollista, mutta tuskin kyseisen säännösten hengen ja tarkoituksen mukaista. On selvää, että menettely on ristiriidassa niiden vaatimusten kanssa, joita asetuksen taustana oleva työllisyyslaki asettaa henkilön ominaisuuksien ja osaamisen huomioonottamiselle sekä näiden ja tarjottavan työn keskinäiselle vastavuudelle.

Työllisyyslain 3,1 §:n mukaan työtä hakeva tulee ohjata hänelle *mahdollisimman sopivaan* työhön. Mielestäni tämä säännös asettaa työvoimaviranomaisille aina ja kaikissa tapauksissa ehdottoman velvoitteen sopivuuden tutkimiseen. Tällöin ei voida myöskään lähteä siitä, että tutkiminen olisi rajattava vain joihinkin erityispiirteisiin, vaan sen on ulotuttava henkilön kaikenpuolisen sopivuuden selvittämiseen.

Työkyvyn käsitettä ei liioin voida rajata pelkästään työnhakijan fyysisiin voimavaroihin, kuten käytäntö on tähän asti menetellyt. Tulkinnan on nähdäkseni ulotuttava myös niihin osiin ihmisen olemusta, jotka erottavat hänet eläimestä ja teknisestä laitteesta, mikä merkitsee vaatimusta, että työkyvyn määrittämisen on ulotuttava myös henkilön psyykkisten ja sosiaalisten edellytysten huomioon ottamiseen.

e. Palkkaus

Tarjolla olevan työn on asetuksen mukaan täytettävä kolmaskin edellytys: siitä maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka tai jollei sopimusta ole, työpaikkakunnalla sellaisessa työssä käypä palkka (TyöLA 9,1 §:n 4 k.).

Säännös tarjoaa siten oman normiohjeen niitä työhönoitoja varten, joihin kohdistuu jokin voimassa oleva työehtosopimus. Ulkoasultaan se on selkeä ja ehdoton: tarjolla olevasta työstä on maksettava *työehtosopimuksen mukainen palkka*.

Käytäntö on osoittautunut tältä osin yhtenäiseksi ja riidattomaksi. Työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaosto on viime vuosina joutunut vain kerran lausumaan mielipiteensä työnhakijan kieltäytymisestä tällaisessa asiassa. Päätös oli, että henkilöllä katsottiin olleen oikeus kieltäytyä tarjotusta työstä, koska siitä maksettava palkka ei täyttänyt työehtosopimuksen vaatimuksia.¹¹

Säännöksen loppuosakin vaikuttaa ensi näkemältä yhtä selkeältä. Sen mukaan työehtosopimusten ulkopuolelle jäävistä töistä on maksettava »työpaikkakunnalla sellaisessa työssä käypä palkka. Tulkinnalliset vaikeudet nousevat kuitenkin eteen, kun ryhdytään määrittämään käypää palkkaa markkamääräisesti. Vaikeudet joihin tällöin joudutaan, eivät ole luonteeltaan niinkään juridisia vaan käytännöllisiä ja asenteellisia.

Perusproblematiikka voidaan johtaa palkkausjärjestelmästä, joka

¹¹ TVM 4. 7. 1975 n:o 264/342/75, el. 264.

rakentuu oleellisilta osin työmarkkinoiden sekä satunnaisten olosuhteiden muovaamien yksittäisten työsopimusten pohjalle. Tuloksena on alueellisesti ja paikallisesti ainakin jossain määrin epäyhtenäinen palkkaus, josta on myös vaikea saada tietoja. Saaduista tiedoista ei liioin kyetä oikopäättää kokoamaan tarkkaa ja luotettavaa kuvaa maksettujen palkkojen mukaisesta yleisestä ja käyvästä palkkatasosta.

Tämän lisäksi työmarkkinoihin perustuvassa palkkausjärjestelmässä vallitsee jatkuva jännite ja erimielisyys palkkojen tasosta ja riittävydestä, mikä antaa oman leimansa »käyvän palkan» tulkintaan ja sisällön määrittämiseen. Tämä erimielisyys poistaa mahdollisuuden yksiarvoisesti ja esineellisesti tapahtuvasta käyvän palkan arvioimisesta ja johtaa tulkitsijan asenteellisten vaihtoehtojen eteen.

Ratkaisua tekevä virkamies ei voi lähteä siitä, että kaikki maksetut palkat olisivat aina käyvän palkan mukaisia. Samasta työstä saatetaan maksaa samanlaisessakin tapauksessa eri palkka. Kummatkaan tapaukset eivät tällöin kelpaa esimerkeiksi käyvästä palkasta, vaan ainakin toinen niistä on hylättävä. Tulkitsija joutuu karsimaan vertailuaineistostaan ne tapaukset, joissa satunnaiset tekijät ovat johtaneet joko ali- tai ylisuureen palkkaan sekä valitsemaan käypää palkkaa osoittaviksi vain jäljelle jääneet tapaukset. Joskus voi käydä niin, ettei paikkakunnalta löydy minikäänlaista vertailupalkkaa. Tällöin on edessä tilanne, jossa viranomaisen joutuu määrittämään käyvän palkan kokonaan oman harkintansa ja omien arviointiensä pohjalta. On kuitenkin korostettava, ettei tällainen ilman esikuvaa tai vertailuaineistoa tapahtuva asian ratkaiseminen ole suinkaan ainoa tilanne, jossa ratkaisijan arvostukset tulevat esiin. Itse asiassa arvostukset sisältyvät myös vertailuaineistoon perustuviin ratkaisuihin ja ilmenevät jo niissä valinnoissa, joista vertailuaineisto konstruoidaan. Voidaan sanoa, että käyvän palkan määrittäminen on aina tietoista tai tiedostamatonta kannan ottamista niihin palkkausta koskeviin intresseihin ja erimielisyyksiin, joita eri työmarkkinaosapuolet edustavat.

Työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaosto ei ole viime vuosina joutunut ottamaan kantaa »käyvän palkan» tulkintaan ja määrittämiseen kuin yhden valituksen johdosta. Sekään ei suoranaisesti kohdistunut mainitun käsitteen tulkintaan tai soveltamiseen. Tapaus on kuitenkin sikäli mielenkiintoinen ja merkittävä, että se on syytä tuoda tässä esiin.¹²

¹² TVM 30. 10. 1974 n:o 5531/342/74, el. 219.

Osa-aikainen työntekijä N. sai palkkaa siivoojan toimestaan 360 mk/kk sekä tämän lisäksi myös sovitellun työttömyyskorvauksen. Työvoimatoimisto tarjosi N:lle päiväapulaisen kokopäiväistä työtä, jonka palkka oli paikkakunnan tavan mukaan verottomana 250 mk lisättynä 100 mk:n ruokaedulla kuukaudessa.

N. kieltäytyi työstä ja perusteli menettelyään sillä, ettei hän voi ottaa vastaan kokopäivätyötä (8 t.), josta maksetaan vähemmän kuin hänen osa-aikatyöstään ($3\frac{1}{2}$ t.).

Työvoimatoimikunta lakkautti sovitellun korvauksen maksamisen työstä kieltäytymisen perusteella. Myös työvoimapiiri tuki lausunnossaan korvauksen lakkauttamista arvelemalla, että on ilmeistä, ettei N. halukaan ottaa vastaan kokopäivätyötä. — Työvoimaministeriö menetteli kuitenkin toisin. Se hyväksyi kieltäytymisen ja tehdyn valituksen sillä perusteella, ettei kokopäivätyöstä maksettu palkka noussut verotuksenkaan huomioon ottaen riittävässä määrin puolipäivätyöstä saatua ansiota suuremmaksi.

Työvoimatoimikunnan päätös edellytti siis, että hakijan tuli pidentää työpäiväänsä yli kaksinkertaiseksi samalla, kun hänen muutoinkin vähäiset ansionsa olisivat laskeneet. Ministeriön päätös esti moisen kohtuuttomuuden. Se seikka, oliko ratkaisu samalla periaatteellinen kannanotto »käyvän palkan» käsitteen tulkintaan ja määrittämiseen, ei taasen käy ilmi ministeriön päätöksestä.

Käytäntö on viimeisten kahden vuoden aikana synnyttänyt kokonaan uuden tulkinnan siitä, kuinka huonoihin ansioihin hakija voidaan ohjata korvauksen menettämisen uhalla. Tulkinnan sisältönä on *ettei alarajaa olekaan*. Perusteena on mainittu työllisyyslain 19 §:n mahdollisuus sovitellun korvauksen maksamiseen.

»Jos henkilö on sellaisessa työssä, joka ei ole esteenä korvauksen saamiselle, ja hänen saamansa *palkka on pienempi kuin korkein korvaus*, jonka hän 17 §:n mukaan voisi saada, voidaan hänelle myöntää korvausta enintään niin paljon, että korvaus ja puolet työpalkasta yhteensä nousevat siihen korvausmäärään, joka hänelle voitaisiin myöntää.»

Viime aikoihin asti sovitellun korvauksen maksaminen on ollut yleensä harvinaista. Hakijoilta ei myöskään ole aikaisemmin juuri hylätty korvausta vetoamalla tähän mahdollisuuteen, mutta käytäntö on äskettäin muuttunut. Asiasta on valitettu myös ministeriöön, joka ei kuitenkaan ole katsonut tarpeelliseksi käsitellä asiaa korvausjaostossa. Muutoksella voidaan silti katsoa olleen myös periaatteellista merkitystä. Tämä käy

ilmi muun muassa siitä lisäyksestä, joka syksyllä 1978 tehtiin työllisyyslain soveltamisohjeita koskevaan ehdotukseen. Lisäys kuuluu:¹³

»Jos henkilölle, joka saa työttömyyskorvausta, tarjotaan sellaista osa-aikatyötä, josta maksettava nettopalkka ja siihen lisätty mahdollinen soviteltu korvaus, jää pienemmäksi kuin se työttömyyskorvaus, jota henkilö on saanut välittömästi ennen työtarjousta, katsotaan henkilöllä olevan pätevä syy kieltäytyä tästä työtarjouksesta.»

Lisäyksellä estetään viranomaisia ohjaamasta hakijaa työhön, josta saatava nettoansio lisättynä sovitellulla korvauksella on hakijan normaalia työttömyyskorvausta pienempi. Tätä voitaneen pitää uutena ehdotmana alarajana, jota viranomaisten tulee uusien soveltamisohjeiden voimaantulon jälkeen noudattaa.

Edelleen näyttää kuitenkin jäävän epätietoisuutta. Kuinka on suhtauduttava esimerkiksi seuraavaan tapaukseen. Kyse on täysaikaisesta työstä, jossa soviteltu korvaus yhdistettynä työstä maksettavaan palkkaan ylittää henkilön normaalin korvauksen mutta jossa ansiot eivät yllä tes:n mukaisen tai »käyvän palkan» tasolle. — Antavatko ministeriön uudet ohjeet viranomaisille vapaat kädet sulkea tällaisesta työstä kieltäytyjä korvauksen ulkopuolelle vai katsotaanko vaikeneminen asiassa merkiksi siitä, että asetuksen määräyksiä työehtosopimusten mukaisesta ja »käyvästä palkasta» on edelleenkin noudatettava?

f. »Varuillaanolo» ja työn pysyvyys

Työvoimatoimikuntien edustajilta kysyttiin, kuinka pian hakijan on oltava valmis vastaanottamaan työtä säilyttääkseen oikeutensa työttömyyskorvaukseen? Kuinka nopeasti hänen on siis ehdittävä työhön työhönsoituksen jälkeen?

Osa vastaajista antoi hakijalle aikaa 1—2 päivää, jotkut noudattivat kolmen päivän sääntöä, mutta yleinen käsitys oli, että työhön on ehdittävä seuraavaksi aamuksi kello 7:ksi. Käytännössä tämä merkitsi sitä, ettei hakijan yleensä sallittu korvausta menettämättä liikkua maan rajojen ulkopuolella. Toiselle paikkakunnalle mentyään hakijan oli tiedotettava olinpaikkansa työvoimatoimistoon, mikäli halusi olla varma kor-

¹³ S-78 s. 18.

vauksensa jatkumisesta. Tosin on huomattava, että työvoimaministeriö on äskettäin antanut ennakkoratkaisun, jonka mukaan säännöllisesti työvoimatoimistoon ilmoittautunut henkilö saattoi tehdä lyhyen matkan Ruotsiin ja Pohjois-Norjaan korvaustaan menettämättä.¹⁴

Paikallistasolla hakijalta kuitenkin edellytettiin yleensä jokapäiväistä ja *katkeamatonta varuillaanoloa* ja valmiutta työn vastaanottamiseen. Liikkumisrajoitusten lisäksi hakijalla ei ollut oikeutta kirjoittautua oppilaitokseen tai muutoin rajoittaa työvoimansa potentiaalista käyttöä, kuten myöhemmin tullaan monin paikoin havaitsemaan. — Ulkopuolisesta tarkkaajasta nämä työttömien elämänpiirin rajaukset ja vaatimukset passiivisuudesta ja toimimattomuudesta saattavat tuntua melko kohtuuttomilta tilanteessa, jossa ihminen muutoinkin tuntee helposti olonsa hyödyttömäksi ja tyhjäksi.

Tämä aiheuttaa kysymyksen: Minkälaista on sitten se työ, jota tällä jatkuvalla varuillaanololla tavoitellaan? Onko se pitkäaikaista ja pysyvää ja siten myös työnhakijan kannalta tavoiteltavaa ja arvokasta vai pohjautuuko varuillaanolo satunnaisten ja tilapäisten töiden synnyttämään tarpeeseen.

Olemassa olevat työllisyyslainsäädännön määräykset eivät anna vastausta esitettyihin kysymyksiin. Työllisyyslaissa tai -asetuksessa ei ole edes mainintaa tarjolla olevan työn kestosta. Myöskään ministeriön soveltamisohjeissa ei ole esitetty sen suhteen mitään minimivaatimuksia.

Paikalliset viranomaiset ovat tulkinneet säännösten puuttumisen siten, että työttömän työnhakijan on oltava valmis miten lyhytaikaiseen työhön tahansa, jos työtarjous tehdään hakijan kotipaikkakunnalla sijaitsevaan työkohteeseen. Päivänkin mittaisesta työstä kieltäytyminen tai sen menettäminen sen tähden, ettei työnhakija ole ollut riittävän valpas ja valmis työhön, on johtanut korvauksen epäämiseen. Tätä tulkintaa tukee myös työvoimaministeriön antama päätös, jonka mukaan työtön työnhakija oli velvollinen ottamaan vastaan *yhden päivän mittaisen työn kanan lannan kärrääjänä*. Koska hakija ei tähän suostunut, hän menetti oikeuden korvaukseen.¹⁵

Toinen korvausjaostossa käsitelty ja samanlaiseen lopputulokseen johtanut tapaus koski kahden päivän mittaisesta työstä kieltäytymistä. Siinä oli lisäksi erikoisuutena, että tieto työhön osoituksesta saapui hakijalle

¹⁴ TVM 5. 5. 1978 n:o 9995/413/77, el. 605.

¹⁵ TVM 19. 11. 1973 n:o 5988/342/73, el. 147.

viisi tuntia työn alkamisen jälkeen. Tekemäänsä ratkaisua korvausjaosto ja työvoimaministeriö perustelivat seuraavasti:¹⁶

»Työvoimaministeriö on tutkinut valituksen ja saanut asiakirjoista tietää, että K:lle on perjantaina 24. 8. postitettu työhönosoitus, jossa oli kysymys kahden päivän mittaisesta tilapäistyöstä, jonka oli määrä alkaa maanantaina 27. 8. klo 07.00. K:n oman ilmoituksen mukaan sanottu työhönosoitus on saapunut hänelle 27. 8. vasta kello 12.00, vaikka työn oli määrä alkaa jo klo 07.00. K. ilmoittaa edelleen, ettei hän ottanut tarjottua työtä vastaan myöskään siitä syystä, että hän oli tilannut kuorma-auton kotitarvepuun ajoon tiistaiksi 28. 8.

Koska työttömyyskorvausta saavan henkilön tulee jatkuvasti olla työmarkkinoiden käytettävissä ja valmis ottamaan vastaan myös tilapäisen työn, on K. sen mukaan, mitä asiakirjoista käy ilmi, lyhyestä työtarjouksen tiedoksiantoajasta huolimatta, ilman pätevää syytä kieltäytynyt vastaanottamasta hänelle tarjottua työtä. Tämän vuoksi, ja kun työttömyyskorvauksen maksaminen on lakkautettava henkilölle, joka ilman pätevää syytä kieltäytyy vastaanottamasta hänelle tarjona olevaa hänen ammattitaitonsa ja työkykynsä huomioon ottaen sopivaa työtä, josta maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka, ei ministeriö työllisyysasetuksen 9,1 §:n 4 kohdan, 13,1 §:n 2 kohdan ja 14 §:n nojalla hyläten K:n valituksen, katso aiheelliseksi muuttaa K:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»

Jos työhönosoitus suuntautuu kotipaikkakunnan ulkopuolelle on tilanne toinen. Ministeriön antamien soveltamisohjeiden mukaan on kieltäytymisen pätevyyttä harkittaessa tällöin otettava huomioon muun muassa tarjotun työn pysyvyys.¹⁷ Tarkkoja ohjeita tämän huomioon ottamisesta ei kuitenkaan ole annettu. Ongelma ei ole myöskään ollut korvausjaoston käsiteltävänä viime vuosina, joten käytännön periaatteellinen muotoutuminen on tältä osin jäänyt yksinomaan paikallisten viranomaisten varaan.

Ennen kuin työttömyys paisui nykyiseen mittaansa ja työmarkkinat tukkeutuivat, noudattivat eräät paikallistoimistot näissäkin kysymyksissä suhteellisen ankaraa linjaa. Työtön työnhakija voitiin osoittaa korvauksen menettämisen uhalla toiselle paikkakunnalle myös tilapäisiin töihin. Tarkkaa tietoa siitä, missä työsuhteiden keston alaraja tuolloin kulki,

¹⁶ TVM 6. 2. 1974 n:o 6285/342/73, el. 164.

¹⁷ S-73 s. 29.

ei tällä tutkimuksella ole kuitenkaan voitu luotettavasti selvittää. Ainoat seikat, joihin hakija saattoi vedota liikkuvuuden esteinä, olivat hänen perhesuhteensa sekä asunnon puuttuminen kyseisellä työpaikkakunnalla.

Nykyisin työvoimaa ei enää pyritä erityisesti liikuttamaan, vaan tilapäisiinkin töihin on riittävästi tarjolla väkeä lähiympäristöstäkin. Siksi kysymys on osittain poistunut päiväjärjestyksestä. Siltä varalta, että työllisyystilanne jälleen parantuisi, olisi kuitenkin syytä asettaa minimivaatimus sellaisen muualta tarjottavan työn pituudelle, josta kieltäytyminen johtaa korvauksen menettämiseen. Tällaisena minimivaatimuksena voisi olla, että työttömällä työnhakijalla on aina *oikeus kieltäytyä tilapäisluonteiseksi tarkoitettusta työstä*, mikäli sen vastaanottaminen edellyttää *luopumista asunnosta ja kodista*.

g. Alueellinen liikkuvuus

Myös työvoiman alueellinen liikuttaminen on jätetty työllisyyslaissa ja -asetuksessa sääntelemättä. Tämänkin kysymyksen ratkaiseminen ja siihen liittyvät arvovalinnat ovat jääneet yksinomaan käytännön viranomaisten tehtäväksi.

Aikaisemmin tilanne oli avoin myös alemmanasteisen sääntelyn osalta. Ministeriön soveltamisohjeista puuttui selvä maininta työttömyyskorvauksen epäämisen käyttämisestä alueellista liikkuvuutta edistävänä sanktiona aina toukokuuhun 1973 saakka. Tuolloin ohjeisiin otettiin maininta, jonka ilmeisenä tarkoituksena oli näköpiirissä olleen Etelä- ja Lounais-Suomen työvoiman niukkuuden lievittäminen. Tehty lisäys kuului:¹⁸

»Jos hakijan ammattitaito ja työkyky huomioonottaen sopivana pidettävää työtä ei ole omalla paikkakunnalla, hakijalle osoitetaan kysymykseen tulevia työpaikkoja toiselta paikkakunnalta. Tätä käytäntöä noudatetaan työalasta riippumatta.»

Uusi soveltamisohje herätti kuitenkin edelleen epätietoisuutta sen suhteen, kuinka nopeasti työtön työnhakija tuli velvoittaa muuttamaan paikkakunnalta. Ongelma koski muun muassa armeijasta kotiutuvia nuoria, joilla ei ollut työpaikkaa odottamassa. Oliko heille ensin annettava jonkinlainen mahdollisuus etsiä työtä kotiseudultaan ja vasta tämän jäl-

¹⁸ S-73 s. 29.

keen osoitettava työtä muualta vai oliko »lähtöpassit» annettava heti, kun asianomainen astui siviiliin.

Ainakin osa paikallisista viranomaisista omaksui eräänlaisen pehmeän laskun politiikan. He soivat armeijasta palaaville nuorille mahdollisuuden lyhyeen työn hakuun kotipaikkakunnalla sekä mahdollisuuden saada yhtäaikaaisesti korvausta, jos kysymyksessä oli ammatillisen koulutuksen saanut nuori. Hänen työpanostaan pidettiin tarpeellisena myös oman paikkakunnan työmarkkinoilla. Ministeriön korvausjaosto oli asiasta kuitenkin toista mieltä. Sen mukaan armeijasta palaavalle nuorelle ei tullut suoda kyseistä mahdollisuutta, vaan hänet oli ohjattava välittömästi muualle töihin. Niinpä muun muassa Rovaniemelle kotiutuvan kärkisorvarin oli otettava välittömästi vastaan työtarjous Etelä-Suomesta.¹⁹

Sama tulkinta kohdistui myös »tavallisiin siviileihin». Tästä on esimerkkinä keväällä 1975 annettu ennakkoratkaisu, jonka mukaan Kaus-tisilla asuvan kirvesmiehen oli otettava vastaan rakennustöitä Raahesta, vaikka hänellä oli mahdollisuus saada yhden kuukauden sisällä kirvesmiehen työ ja parempi palkka Pietarsaaressa.²⁰

Vain osa haastattelun kohteena olleista vastaajista ilmoitti työvoima-toimikuntansa toimivan edellä mainittujen ennakkoratkaisujen mukai-sesti. Paikallisviranomaiset eivät olleet eivätkä ole tietävästi nykyisin-kään yhtä jyrkkiä kuin ministeriö, vaan ne sallivat hakijoilleen erään-laisen pehmeän laskun. Yleisesti omaksuttu menettely voidaan tiivistää säännönmukaiseksi käytännöksi, josta tosin on sekä poikkeuksia että poikkeuksen poikkeuksia.

Kenen tahansa yksinäisen työnhakijan, kuten myös armeijasta kotiu-tuvan nuoren, annetaan nykyoloissa etsiä työtä korvauksella ollen omalta kotipaikkakunnalta 1–3 kuukautta. Tältä ajalta hänelle maksetaan kor-vausta, mikä kuitenkin edellyttää, että hakijalle on suhteellisen varmasti tiedossa työpaikka. Tuon ajan hänen yleensä annetaan odottaa työn alkamista korvausta saaden. Kuitenkin osa työvoimatoimikunnista nou-dattaa edelleenkin ministeriön viitoittamaa linjaa, jonka mukaan odo-tusaikaa ei myönnetä, vaan hakijan on tällaisessa tilanteessa siirryttävä muualle töihin. Tämän vastakohtana eräät toimikunnat taas sallivat hakijalle mahdollisesta paikan saannin epävarmuudesta huolimatta aina

¹⁹ TVM 19. 11. 1973 n:o 7261/342/73, el. 155.

²⁰ TVM 14. 4. 1975 n:o 1690/342/75, el. 253.

ja poikkeuksetta lyhytaikaisen työnhaun kotipaikkakunnalta. Siihen ei vaikuta edes se, että hakijalle olisi muualla valmis paikka odottamassa.

Vuoden 1971 soveltamisohjeisiin tehtiin aikanaan lisäys, jonka mukaan kotipaikkakunnan ulkopuolisesta työstä kieltäytymisen pätevyyttä harkittaessa on otettava huomioon mm. tarjotun työn pysyvyys, työpaikkakunnan etäisyys, hakijan perhesuhteet ja asumismahdollisuudet työpaikkakunnalla. Sama lausuma sisällytettiin myös kevään 1973 soveltamisohjeisiin, mutta siihen tehtiin lisäys, jolla nämä pätevät kieltäytymisperusteet rajattiin lähinnä perhesuhteisiin. Lisäys kuului:²¹

»Yleensä tapaukset, joissa henkilö voi kieltäytyä toisella paikkakunnalla sijaitsevasta työstä työttömyyskorvausta menettämättä, liittyvät hakijan perhesuhteisiin.»

Tehtyyn rajaukseen liittyi myös jatke, joka ei varmaankaan sopinut yhteen maan silloisen väestö- ja perhepoliittisten vaatimusten kanssa. Olihan maamme väestöllinen sekä perhesuhteiden kehitys luisumassa tuolloin historiamme ehkä syvimpään kriisiin. Vaikka synnyttäjinä olivat suuret ikäluokat, oli syntyvyys pudonnut alemmaksi kuin kertaakaan 1866—67 nälkävuosien jälkeen.²² Perheiden hajoaminen oli lyhyessä ajassa kaksinkertaistunut ja se näytti yhä lisääntyvän sekä kohdistuvan enenevässä määrin juuri lapsiperheisiin.²³ Tälle synkkenevälle kehitykselle työvoimaministeriö näytti antavan lisää vauhtia määräämällä:²⁴

»Naimattoman hakijan tulee ottaa toisella paikkakunnalla sijaitseva työ vastaan, mikäli hakijalle on tarjolla asunto.

Perheellisten hakijoiden kysymyksessä ollessa on syytä noudattaa käytäntöä, jonka mukaan naispuolinen hakija, jolla on alaikäisiä lapsia, voi kieltäytyä toiselle paikkakunnalle tarjotusta työstä, ellei kotona käynti päivittäin ole mahdollista. Mikäli perheen lapset ovat jo aikuisia tai kysymyksessä on lapseton pariskunta, on hakijan yleensä otettava vastaan työ, joka on sellaisen etäisyyden päässä, että viikottaiset kotona käynnit ovat mahdollisia.»

Normiohjeet jakoivat työttömät perhesuhteiden perusteella kolmeen luokkaan. Vain lapsiperheiden äideille turvattiin oikeus päivittäiseen kotona käyntiin. Lapsettomille pariskunnille sekä lapsiperheiden isille

²¹ S-73 s. 29.

²² SVT 1977 taulu 32 s. 56.

²³ SVT 1977 taulut 38 ja 39 s. 62.

²⁴ S-73 s. 29.

katsottiin riittävän viikottaiset kotonakäynnit. Naimattomien työmarkkina-alueeksi määrättiin koko maa.

Kuten myöhempi valituskäytäntö osoittaa, on ainakin ministeriössä pidetty kiinni annetuista ohjeista. Yhtä lukuunottamatta ovat kaikki korvausjaostoon tulleet valitukset päättyneet liikkuvuusvaatimusta vastustaneen hakijan vahingoksi.²⁵ Toisenlaiseen lopputulokseen johtaneessa tapauksessa valitus hyväksyttiin sillä perusteella, ettei henkilö ollut tosiasiallisesti kieltäytynyt hänelle osoitetusta työstä. Hän ei vain ollut halunnut tai ei ollut osannut hakeutua omatoimisesti muualle töihin.²⁶

K. jäi työttömäksi kotikuntansa Ivalon metsänraivaustöistä sekä ilmoittautui työn ja korvauksen hakijaksi. Työvoimatoimikunta hylkäsi K:n hakemuksen työstä kieltäytymisen johdosta sekä lausui perustelunaan, että K:n olisi pitänyt erota metsänraivaustöistä jo silloin, kun hän täytti 18 vuotta sekä hakeutua tuolloin Uuteenkaupunkiin levyseppähitsaajaksi.

Työvoimaministeriö hyväksyi K:n valituksen sillä perusteella, ettei K:lle ollut missään vaiheessa tuon ikärajan ylittämisen jälkeen tehty työtarjousta, josta hän olisi voinut kieltäytyä.

Useissa tapauksissa viranomaisten antamat työhönosoitukset ovat velvoittaneet työnhakijan muuttamaan kokonaan toiseen osaan maata. Aina eivät edes maan rajat ole riittäneet näille vaatimuksille. Työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaosto päätti tammikuussa 1973 yksimielisesti, ettei työttömällä työnhakijalla ole oikeutta kieltäytyä pätevästi Pääjärven metsätyökeskukseen osoitetusta työtarjouksesta vain sen takia, että työmaa sijaitsee Neuvostoliitossa.²⁷ Päätöstä ei viety ministeriöön vahvistettavaksi, mutta silti sitä noudatettiin valitusasioiden myöhemmässä käsittelyssä. Tämän lisäksi periaatetta sovellettiin myös Svetogorskin rakennustöihin sekä, ainakin paikallisella tasolla myös Ruotsin puolella, Tornionjokilaaksossa sijaitseviin työkohteisiin.

Lokakuussa 1977 korvausjaosto päätti soveltaa mainittua periaatetta myös Kostamus-työmaahan, jota tuon jälkeen oli pidettävä, kuten sanonta kuului, normaalina rakennustyömaana, jonka suhteen noudatetaan kiel-

²⁵ Yksinäinen naimaton hakija hävisi juttunsa seuraavissa tapauksissa: TVM 19. 11. 1973 n:o 5781/342/73, el. 150; TVM 19. 11. 1973 n:o 7261/342/73, el. 155; TVM 14. 4. 1975 n:o 1690/342/75, el. 253; TVM 26. 5. 1975 n:o 1420/342/75, el. 256; TVM 17. 4. 1978 n:o 6209/413/77 el. 263.

²⁶ TVM 16. 6. 1975 n:o 635/342/75, el. 260.

²⁷ TVM tnkj 11. 1. 1976, § 6.

täytymisestä annettuja yleisiä ohjeita ja aikaisempaa käytäntöä.²⁸ Tämän päätöksen jälkeen myös ministeriö otti asiaan virallisesti kantaa. Helmikuussa 1978 antamallaan yleiskirjeellä ministeriö totesi, että maan rajojen ulkopuolelle suuntautuvasta työtarjouksesta voi aina kieltäytyä ilman että työttömyyskorvaus sillä perusteella menetetään.²⁹ Oman mielenkiintoisen episodinsa tässä uuden käytännön vahvistamisessa aiheutti se, että asian esitellety virkamies liitti päätökseen eriväen mielenpiteensä. Siihen vedoten työnantajapuolen asianomainen etujärjestö teki oikeuskanslerille kantelun työvoimaministeriön kyseisestä menettelystä. Asioiden kulku oli seuraava:

Ministeri A. siirsi päätöksenteon hänelle kuuluvien valtuuksien mukaisesti itselleen.³⁰ Päätös oli, ettei hakijoita voitu osoittaa maan ulkopuolisiin työkohteisiin. Työvoimaosaston osastopäällikkö E., joka asian esitteli, oli asiassa eri mieltä ja perusteli kantaansa kolmella argumentilla. Hän katsoi, että päätös 1) poikkeaa korvausjaoston yksimielisesti hyväksymästä ja ministeriön tähän saakka omaksumasta kannasta. Lisäksi hän katsoi, että päätös 2) on vastoin työllisyyslakia ja 3) omalta osaltaan lisää työhaluttomien mahdollisuuksia saada työttömyyskorvausta.

Mielenkiintoisimpana näistä väittämistä voidaan pitää vetoamista työllisyyslakiin, johon myös työnantajapuolen etujärjestö vetosi kirjelmänsä päätteeksi.³¹ Vetoamisen tekee mielenkiintoiseksi nimenomaan se, ettei työllisyyslaissa tosiasiaa käsitellä koko kysymystä. Lähempänä reaalista juridista perustetta olisi ollut vedota asiassa lain sijasta työllisyysasetukseen, nimenomaan sen 9,1 §:n 4 kohtaan ja vielä tarkemmin, tämän säännöksen eräiden sanojen tulkintaan. Koko kiistassa oli nimittäin kysymys juuri tämän säännöksen tulkinnasta sekä yksityiskohtaisen merkityssisällön antamisesta ilmaisulle »pätevä syy» alueellista liikkuvuutta koskevissa asioissa.

Kantelun johdosta antamassaan päätöksessä oikeuskansleri antoi ymmärtää, että ministerin päätös oli oikeusjärjestyksemme mukainen. Sitä vastoin esittelijän ja kantelijan ehdottama menettely

²⁸ TVM tnkj 6.10.1977, § 9.

²⁹ TVM 9.2.1978 yleiskirje 8 ABCD 7/78.

sama periaate on otettu myös ehdotukseen uusiksi soveltamisohjeiksi. Ks. tästä S-7 8 s. 10.

³⁰ Ks. Asian ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriössä annetun lain (577/65) 3,2 § verrattuna työvoimaministeriöstä annetun asetuksen (194/74) 23—30 §:iin.

³¹ päätöksen laittomuudella otsikoitiin Iltasanomissa 15.2.1978 julkaistu asiaa koskeva uutinen.

olisi ollut kansalaisten perusoikeuksia loukkaava. Oikeuskansleri L. antoi asiassa seuraavan päätöksen.³²

»Harkittaessa, onko Suomen kansalaisen otettava työttömyyskorvauksen tai työttömyysavustuksen menettämisen uhalla vastaan sellainenkin hänelle tarjottu työ, joka on tehtävä maan rajojen ulkopuolella, on otettava huomioon, että hallitusmuodon II luvussa säädetty Suomen kansalaisen yleiset oikeudet ja oikeusturva voivat toteutua täydellisinä vain silloin, kun kansalainen oleskelee Suomessa. Muutoinkin voi kansalainen perustellusti pitää *luovuttamattoman tärkeänä* sitä, ettei hänen tarvitse poistua Suomesta ellei hän itse sitä halua. Työllisyyslaissa ja -asetuksessa tai valtakunnallisista työttömyyskassoista annetussa laissa ei ole nimenomaista säännöstä, että työtä olisi työttömyyskorvauksen tai työttömyysavustuksen menettämisen uhalla otettava vastaan myös maan rajojen ulkopuolelta. Tällaisen säännöksen antaminen ei käsitykseni mukaan olisi mahdollistakaan muutoin kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyssä laissa.

Edellä sanotun perusteella katson, että työkohteen sijaitseminen maan rajojen ulkopuolella on työntekijälle *pätevä syy kieltäytyä* vastaanottamasta työtä ja että työvoimaministeriön 9. 2. 1978 päivätyssä yleiskirjeessä oleva ohje työllisyysasetuksen 9 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisesta siis on lainmukainen. Tämän vuoksi Suomen Rakennusteollisuus liiton kirjoitus ei anna puoleltani aihetta toimenpiteisiin.» (kursiv. kirj.)

Työvoimaministeriö antoi vielä myöhemmin ennakkoratkaisun, jonka mukaan sama kielto ohjata työtöntä työvoimaa korvauksen menettämisen uhalla maan rajojen ulkopuolelle koskee myös Ruotsissa sijaitsevia työkohteita.³³

Maan sisällä on sekä lapsettomien aviopuolisoiden että lapsiperheiden isien sitävastoin otettava nykyisten sovellutusohjeiden mukaan vastaan työtä sellaiselta etäisyydeltä, että *viikottaiset kotona käynnit* ovat mahdollisia. Siitä, mitä tämä kotona käynnin mahdollisuus merkitsee ajassa, matkassa tai matkakustannuksissa, ei ohjeissa ole tarkempaa mainintaa, vaan niiden määrääminen on jäänyt lähinnä paikallisen päätöksenteon varaan.

Tuloksena on jälleen ollut hyvin epäyhtenäinen käytäntö. Tulkintoja on ollut lähes yhtä monta kuin tulkitsijoitakin. Työvoimatoimikuntien tulkintoihin näyttää keskeiseltä osin vaikuttaneen kotipaikkakunnan maantieteellinen sijainti sekä liikenneyhteydet. Matka määräytyy paljolti

³² OK 8. 3. 1978 n:o 1022/78.

³³ TVM 3. 3. 1978 n:o 8453/413/77, el. 580.

sen mukaan, sijaitseeko se valtatie tai pikajunayhteyksien ulottuvilla vaiko näistä syrjässä.

Helsingistä viikottainen kotona kävijä voidaan osoittaa aina Joensuuun, Kuopioon taikka puoleen väliin Pohjanmaata saakka eli niin pitkälle, kuin erikoiskiitona ennättää 5—6 tunnissa. Tällä etäisyydellä sijaitsevien Pohjanmaan ja Savon radan varren toimistojen tulkinnat viikottaisen kotonakäynnin mahdollisuudesta ulottuvat vastaavasti etelässä Helsinkiin ja pohjoisessa aina Ouluun saakka. Eräissä Keski-Suomen toimikunnissa on todettu, että viikottaiset kotona käynnit ovat mahdollisia kaikkialta maasta pohjoisinta Lappia lukuunottamatta.

Jos paikkakunta sitävästoin sijaitsee syrjässä nopean joukkoliikenteen valtaväylistä, rajoittuvat maksimietäisyydet 60 km:iin. Useat toimikunnat ovat piirtäneet äärirajaksi työvoimapiirin tai maakunnan rajat. Osa työvoimatoimikuntien edustajista piti koko kysymystä viikottaisesta kotona käynnistä pelkästään teoreettisena, koska sen soveltamisen ei katsottu voivan edes tulla kysymykseen. Näissä toimikunnissa ei pakotettu ketään perheellisiä hakijoita päivämatkaa etäämmälle töihin.

Työvoimaministeriö on vuoden 1973 ohjeiden jälkeen antanut vain yhden viikottaista kotona käyntiä koskevan ennakkoratkaisun. Siinä puoliset velvoitettiin asumaan noin 600 km:n päässä toisistaan.³⁴ Tosin on huomattava, ettei tuolloin ollut kysymys työhön osoituksesta eikä työstä kieltäytymisestä vaan työstä eroamisesta, johon ongelmaan palataan tarkemmin tämän luvun kolmannessa jaksossa.

Annetut soveltamisohjeet kohtelevat ainakin sanamuotonsa perusteella kaikkein sosiaalisimmin lapsiperheiden äitejä. Heille on haluttu turvata mahdollisuus *päivittäiseen kotona käyntiin*. Hyvästä tarkoituksesta huolimatta käytäntö on kuitenkin kääntynyt monessa suhteessa päinvastaiseksi. Helpotuksen sijasta lapset onkin tulkittu hakijalle rasitteeksi.

Tässä ei ole tarkoitus puuttua enemmälti niihin vaikeuksiin, joita lapsiperheiden äideillä on työnhakijoina ja työntekijöinä. Sen verran on kuitenkin syytä todeta, että vaikeudet liittyvät toinen toiseensa ja näkyvät myös työttömyyskorvausten maksamisessa. Lapsiperheen äiti katsotaan helposti *työrajoitteiseksi*.³⁵ ja mariginaalityövoimaan kuuluvaksi. Hänen henkilökohtainen työvoimansa ei ole yhtä kysyttyä kuin muiden,

³⁴ TVM 19. 11. 1973 n:o 7166/342/73, el. 154.

³⁵ *Työrajoitteisella* tarkoitetaan erään työvoimahallinnossa omaksutun käsityksen mukaan fyysisen tai psyykkisen sairauden, vamman tai sosiaalisen poik-

ei ainakaan suhdanteellisesti huonoina aikoina tai olosuhteissa, joissa työttömyys on rakenteellista ja pysyvää. Tästä syystä lapsiperheen äidille ei myöskään haluta maksaa työttömyyskorvausta. Häntä ei aina haluta edes lukea työvoimaan kuuluvaksi.

Mikään holhouslain tai lasten päivähoitoa koskeva lain säännös ei aseta päivähoidon järjestämistä nimenomaan äidin tehtäväksi. Myöskään työllisyyslainsäädäntö ei sisällä tätä koskevia määräyksiä. Siitä huolimatta korvauskäytäntö on asettanut tämän velvoitteen ja siitä johtuvat seuraamukset yksinomaan äitien kannettavaksi. Ellei päivähoito ole järjestetty, ei äidin katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä eikä hänellä ole oikeutta työttömyyskorvaukseen.

Lisäksi on huomattava, että tällaisen tuomion langettaminen ei suinkaan edellytä, että lapsia olisi useita vaan yksikin riittää. Mikäli hänelle ei ole löytynyt hoitopaikkaa tai mikäli hoitoa ei ole järjestetty työvoimaviranomaisia tyydyttävällä tavalla, katsotaan äiti työmarkkinoiden ulkopuolella olevaksi perheen talouden hoitajaksi. Hänelle ei makseta korvausta.

Työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaosto käsitteli vuonna 1975 valituksen, jossa yksinhuoltajaäiti ilmoitti oman äitinsä huolehtivan lapsen päivähoidosta. Valitukseen oli liitetty myös valittajan äidin kirjallinen vakuutus lapsen hoitamisesta. Tämä ei tehnyt hakijasta työmarkkinakelpoista.³⁶

Paikallinen työvoimatoimikunta ei pitänyt hakijan äidin vakuutusta tosiasiallisesti sellaisena, että hakijan lapsenhoitokysymys olisi sillä ratkaistu, jonka johdosta korvaushakemus hylättiin. Myös korvausjaosto oli tällä kannalla ja katsoi, ettei valittaja perheeseen kuuluvana ja ruokakunnan taloutta hoitavana ilmeisesti ole työmarkkinoiden käytettävissä. Valitus hylättiin.

Lasten ohella myös vanhojen ja sairaiden omaisten kotihoito on saatanut estää työttömyyskorvauksen maksamisen jollekin perheen nais-

keavuuden vuoksi vajaakuntoista henkilöä, jolla on sellaisia rajoituksia ammatinvalinnanohjauksessa, työhönsijoittumisessa tai työssä pysymisessä, että ne edellyttävät erityistä huomiota ja toimenpiteitä viranomaisten taholta. (Tauno Ruuska PM, Helsinki 24. 5. 1979). Työttömyyskorvausta koskevassa käytännössä mainittu termi on saanut edellistä lauseen sisällön ja vastannee ilmaisua »ei työmarkkinoiden käytettävissä» silloin, kun hakija on itse tuonut esiin hänen työmarkkinakelpoisuuttaan rajoittavan asianlaidan.

³⁶ TVM 16. 6. 1975 n:o 8997/342/74, el. 250.

puolisista jäsenistä, jolle hoidon ikään kuin itsestään selvyytensä on katsottu kuuluvan. Näissä tapauksissa käytäntö on kuitenkin osoittautunut horjuvammaksi kuin edellä.

Paikallinen työvoimatoimikunta päätti maksaa yksinhuoltaja L:lle korvausta siitä huolimatta, että hän oli kieltäytynyt 70 km:n päässä tarjotulta ammattikurssilta sillä perusteella, että hänellä oli hoidettavanaan vakavasti sairas lapsensa sekä 74-vuotias äitinsä. Valtionasiamiehen tekemän valituksen johdosta työvoimaministeriö lakkautti korvauksen sillä perusteella, ettei L. perheensä hoidettavuuden ja paikkakunnan työmahdollisuudet ja kulkuyhteydet huomioon ottaen ilmeisesti ollut työmarkkinoiden käytettävissä.³⁷

Työvoimatoimikunta hylkäsi vaimo M:n korvaushakemuksen miehen sairauden johdosta. Tehdyn valituksen johdosta työvoimaministeriö kuitenkin katsoi, että M. oli työmarkkinoiden käytettävissä ja määräsi korvauksen maksettavaksi.³⁸

Tämän lisäksi, etenkin pienviljelijätaloudesta ja yleensä syrjäkyliltä työmarkkinoille hakeutuvien perheenäitien mahdollisuuksia työttömyyskorvaukseen rajoittaa etäisyys työkohteeseen. Jos matkaa kuntakeskukseen tai taajamaan, joissa työpaikat sijaitsevat, kertyy niin paljon, ettei päivittäinen kotona käynti ole mahdollista, näyttävät tarjolla olevat vaihtoehdot supistuvan vähiin. Lapsiperheen äitinä häntä ei myöskään voida vaatia muuttamaan pois kotoaan. Täten ainoana tarjolla olevana mahdollisuutena näyttäisi olevan työttömyyskorvauksen maksaminen siihen asti, kunnes hänelle löytyy työtä tarpeeksi läheltä.

Tällaiseen ratkaisuun, jossa henkilö olisi syrjäisen asuinpaikkansa johdosta korvauksen saajana kuukausia, jopa vuosia, eivät työvoimaviranomaiset kuitenkaan ole suostuneet. Pienviljelijäemäntien ja syrjäkyltien perheenäitien karsimiseksi korvauksen saajien piiristä on luotu juridinen kiertotie: mikäli hakijat ilmoittavat työnvälittäjälle, etteivät he voi lasten hoidon, työmatkan pituuden tai kulkuyhteyksien puuttumisen vuoksi ottaa vastaan työtä seudun taajamasta tai kuntakeskuksesta, heidät katsotaan työrajoitteisiksi ja jätetään ilman korvausta omasyisen työttömyyden perusteella. (Katsotaan että henkilö on aktiivisesti rajoittanut työmarkkinakelpoisuuttaan) Mikäli hakija ei tällaista ilmoitusta tee, voidaan hänet silti katsoa jo pelkkien *olosuhteiden* perusteella ruokakunnan talouden hoitajaksi tai hakijaksi joka perheenjäsenten hoidettavuuden

³⁷ TVM 23. 8. 1974 n:o 6390/342/74, el. 211.

³⁸ TVM 27. 3. 1975 n:o 8569/342/74, el. 244.

ja puutteellisten kulkuyhteyksien tähden *ei ole työmarkkinoiden käytettävissä*. — Näin sekä olosuhteiden aiheuttamista esteistä ilmoittaminen että niistä vaikeneminen johtavat käytännössä samaan lopputulokseen eli siihen, että hakija jätetään ilman korvausta.

Vaihtoehtona edelliselle on joskus myös turvauduttu menettelyyn, jossa hakijaa on ensiksi vaadittu lähtemään ylipitkän työmatkan päähän töihin. Mikäli hakija ei ole vaatimukseen suostunut, on korvaus hylätty tai lakkautettu. Perheenäideille tämä on merkinnyt nimenomaisesti sitä, että työ- tai koulutuspaikka on osoitettu niin kaukaa, ettei ministeriön normiohjeen mukainen päivittäinen työssäkäynti ole ollut mahdollista. — Esimerkkejä tällaisista normiohjeiden vastaisista menettelyistä löytyy useita jopa ennakkoratkaisujen tasolta.

Seuraavassa on ryhmitelty ne tapaukset, 1) joissa henkilö on osoitettu ylipitkän päivämatkan etäisyydelle töihin, mistä kieltäytyminen on sitten johtanut korvauksen hylkäämiseen tai lakkaamiseen, sekä 2) joissa kielteinen päätös on tehty suoraan olosuhteiden perusteella. Luetteloon on myös merkitty ne tapaukset, joissa ministeriö on muuttanut paikallisen kielteisen päätöksen hakijalle myönteiseksi (x).

1. Työhön tai kurssille osoituksen jälkeen hylätyt:

— *etäisyyden ja huollettavien johdosta*

TVM 23. 8. 1974 n:o 5434/342/74, el. 197

TVM 23. 8. 1974 n:o 6393/342/74, el. 204

TVM 23. 8. 1974 n:o 6382/342/74, el. 205

TVM 23. 8. 1974 n:o 6383/342/74, el. 206

TVM 23. 8. 1974 n:o 6384/342/74, el. 207

TVM 23. 8. 1974 n:o 6385/342/74, el. 208

TVM 23. 8. 1974 n:o 6388/342/74, el. 209

TVM 23. 8. 1974 n:o 6389/342/74, el. 210

TVM 23. 8. 1974 n:o 6390/342/74, el. 211

TVM 7. 10. 1974 n:o 6391/342/74, el. 213

TVM 31. 10. 1974 n:o 6044/342/74, el. 217

Näistä tapauksista oli kahdeksan sellaista (n:o 6382—6391), joissa paikallinen työvoimatoimikunta oli hyväksynyt kyseiset hakijat korvaukselle, vaikkakin he olivat kieltäytyneet 50—70 km:n päässä järjestetystä työllisyysammattikurssista, josta päivittäinen kotona käynti ei ollut mahdollista. Yhtä hakijaa lukuun ottamatta kaikki muut olivat lapsiperheiden äitejä.

Valtionasiamiehen valitusten johdosta ministeriö kuitenkin muutti työvoimatoimikunnan päätökset sekä määräsi korvaukset lakkautettaviksi sillä perusteella, etteivät hakijat perheensä hoidettavuuden ja työpaikkakunnan mahdollisuudet ja kulkuyhteydet huomioon ottaen ilmeisesti olleet työmarkkinoiden käytettävissä.

2. Suoraan olosuhteiden perusteella hylätyt:

— etäisyyden johdosta

TVM 5.9.1974 n:o 6394/342/74, el. 203

TVM 7.9.1976 n:o 5282/413/76, el. 334

TVM 6.5.1977 n:o 2785/413/77, el. 431x

TVM 28.2.1978 n:o 657/413/78, el. 574

— huollettavien johdosta

TVM 28.6.1974 n:o 551/342/74, el. 186

TVM 7.2.1975 n:o 8054/342/74, el. 236x

TVM 27.3.1975 n:o 8569/342/74, el. 244x

TVM 16.6.1975 n:o 8997/342/74, el. 250

— etäisyyden ja huollettavien johdosta

TVM 6.3.1975 n:o 19/342/75, el. 242

TVM 7.6.1977 n:o 2822/413/77, el. 430

Edellä esitetyt tapaukset ovat myös esimerkkejä siitä, kuinka ministeriö ei itsekään ole katsonut tarpeelliseksi noudattaa antamiaan määräyksiä. Muutoin ei voida ymmärtää niitä päätöksiä, joissa perheenäidin hakemus on hylätty sillä perusteella, ettei hakija ollut suostunut päivittäisen kotonakäyntimahdollisuuden ylittävään työmatkaan.

Samoin tuntuvat kyseenalaisilta myös ne hylkäävät päätökset, joihin on päädytty pelkästään hakijan olosuhteiden perusteella. Kyseenalaiseksi tämän menettelyn tekee se, että päätös on tehty kielteiseksi, vaikka hakija ulkonaisesti täyttää kaikki lain asettamat korvauksen saannin edellytykset ja *vaikka hän kuinka pyrkisi osoittamaan*, että hän on työtön ja tuen tarpeessa sekä myös halukas vastaanottamaan ulkopuolista työtä. Halu ja vakuuttelu eivät auta, koska päätös tehdään olosuhteiden eikä hakijan tahdon ja pyrkimysten perusteella. Koska hakija on syrjäseudulla asuva perheenäiti, päätös pysyy kielteisenä, vaikka laki sallisikin korvauksen maksamisen hakijalle.

Tämä oikeudellisen perusteen puuttuminen mainituilta päätöksiltä on tullut näkyviin myös niiden perustelemissa. Ratkaisun tueksi ei ole aina voitu esittää minkäänlaista viittausta olemassaoleviin säännöksiin tai

jos näin on tehty, on perusteluksi viitattu työllisyyslain 7 §:ään, joka ei kuitenkaan asiaan liity (ks. s. 181). Seuraavassa olen lainannut yhtä näistä perusteluista, josta säännösviittaukset puuttuvat kokonaan:^{38a}

»Kun valittajalla ei ole asuinpaikkansa syrjäisen sijainnin vuoksi mahdollisuuksia ansiotöissä käymiseen yleisiä kulkuneuvoja käytäten, ja ottaen myös huomioon, että perheessä on huollettava lapsi, mikä seikka myös ammattikursseille osallistumista harkittaessa olisi huomioitava, niin ministeriö on katsonut, ettei S:ää voida pitää työmarkkinoiden käytettävissä olevana ja työttömyyskorvauksena suoritettavan työllisyysturvan tarpeessa olevana henkilönä, minkä vuoksi ministeriö, hyläten S:n valituksen ei ole katsonut aiheelliseksi muuttaa työvoimatoimikunnan yksimielistä ja paikallisten olosuhteiden tuntemukseen perustuvaa päätöstä.»

Ainoa mahdollisuus, jolla työmarkkinoiden ja korvauksen ulkopuolelle jätetty syrjäseutujen perheenäiti tulee työmarkkinakelpoiseksi ja korvaukseen oikeutetuksi on, että hänen elinolosuhteensa olennaisesti muuttuvat: karja hävitetään, lapset aikuistuvat taikka aviopuoliso kuolee tai sairastuu pitkäaikaisesti. Vain jokin tällainen raju sysäys näyttää riittävän työvoimaviranomaisille muutoksen osoittimeksi.

Jos muutos pyritään osoittamaan pelkästään sillä, että lapset aloittavat koulunkäynnin tai heidät sijoitetaan päivähoitoon, ollaan sillä rajalla, jossa lähinnä työnvälittäjän ja toimikunnan asenteet ratkaisevat äidin työmarkkinakelpoisuuden. Näiden asenteiden perusteella äidiltä voidaan vaatia lisävakuumusta tai lisänäyttöä lasten hoidon järjestämisestä, jolloin juttu saattaa raueta näiden puuttumiseen (vrt. edellä äidinäidin vakuutus päivähoiton järjestämisestä, s. 131).

Korvausjaostossa on ollut esillä muun muassa kaksi sellaista valitusta, joissa syrjässä asuvien hakijoiden työmarkkinakelpoisuus riippui autosta.³⁹ Paikalliset työvoimatoimikunnat hylkäsivät hakijoiden oikeuden korvaukseen perheen huollettavuuden ja kulkuyhteyksien puuttumisen takia. Korvausjaosto sitä vastoin katsoi hakijat työmarkkinakelpoiksi sillä perusteella, että molemmilla hakijoilla oli auto käytettävissään. Nuo autot synnyttivät siten heille oikeuden työttömyyskorvaukseen.

Lopuksi on syytä palata takaisin lapsiperheiden äitien liikkuvuusrajoituksia osoittaviin normiohjeisiin, jotka ovat olleet aiheena edellä

^{38a} TVM 6.3.1975 n:o 19/342/75, el. 242.

³⁹ TVM 6.5.1977 n:o 2785/413/77, el. 431.

TVM 7.6.1977 n:o 2822/413/77, el. 430.

esitettyjen enemmän tai vähemmän mielivaltaisten oikeudellisten kierto-
teiden syntymiseen.

Mikäli ministeriön virkamiestyöryhmän ehdottamat uudet soveltamis-
ohjeet hyväksytään esitetyssä muodossaan, ei näitä perheenäitien liikku-
vuutta rajoittavia normiohjeita enää löydy seuraavista soveltamisohjeista.
Niissä on lapsiperheiden isät ja äidit asetettu tasa-arvoiseen asemaan.
Tasa-arvoa ei kuitenkaan ole saavutettu niin, ettei isää enää velvoitet-
taisi päivämatkoja pitemmälle töihin, vaan nyt äidilläkin olisi sama vel-
vollisuus tähän liikkumiseen. Uusissa ohjeissa olisi rajoitteena enää se,
ettei tuota poistumisvelvollisuutta voitaisi asettaa yhtäaikaisesti molem-
mille vanhemmille.^{39a}

Yksinhuoltajaa ei tämäkään rajoitus enää koskisi, vaan hän voisi kiel-
täytyä toiselta paikkakunnalta tarjotusta työstä vain, jollei työ ole pysy-
vää eikä työpaikkakunnalla olisi hänelle asuntoa tarjolla. Mikäli nämä
järjestelyt olisivat kunnossa, ei oikeutta kieltäytymiseen olisi, vaan haki-
jan olisi korvauksen menettämisen uhalla muutettava osoitetulle paikka-
kunnalle. — Siihen, miten lapseen olisi tällaisessa tilanteessa suhtaudut-
tava, ei ehdotuksessa ole tarkempaa ohjetta. Käytännössä tämä kai mer-
kitsisi, että lapsen olisi muutettava vanhempiensa mukana. — Toteutettuna
ehdotus tulisi merkitsemään muutosta, jonka mukaan yksinhuoltajat
rinnastettaisiin vastedes yksinäisiin naimattomiin henkilöihin, joiden
työmarkkina-alueena jo nykyäänkin on koko maa.

h. Päivittäinen työmatka

Työllisyyslaissa ja -asetuksessa ei kummassakaan ole määräyksiä pi-
simmästä päivittäisestä työmatkasta eikä mainintaa siitä, milloin työn
työnhakija voi pätevästi kieltäytyä tarjotusta työstä ylipitkän päivämat-
kan perusteella. Myöskään työvoimaministeriö ei ole antanut asiasta tar-
kentavia määräyksiä tai ohjeita. Käytännössä määrääviksi tekijöiksi ovat
muodostuneet liikenneyhteydet, etenkin alueen joukkoliikenneyhteydet.
Siinä tapauksessa, ettei näitä yhteyksiä ole olemassa, eikä hakijalla myös-
kään ole käytettävissään omaa moottoriajoneuvoa, ovat vaatimukset toi-
senlaisia.

Paikalliset viranomaiset lähtevät yleensä siitä, että jokaisella on mah-
dollisuus hankkia käyttöönsä ainakin *polkupyörä*. Mikäli muunlaisia

^{39a} S-78 s. 9.

kulkuneuvoja ei ole käytettävissä, on pisimpänä yhdensuuntaisena työmatkana pidetty toimistosta riippuen joko 10, 12 tai 15 kilometriä. Mikäli matka työpaikalle tai taajamaan, jossa työtä on tarjolla, on edellä mainittua pitempi, edellytetään, että hakijalla on käytettävissään muunlainen kulkuneuvo (linja-auto, juna, oma auto). Muutoin hänen ei katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä. Vaatimus on sitä selvempi, mitä pohjoisemmasta alueesta on kysymys. Korvausjaostossa on viime aikoina ollut käsiteltävänä vain kaksi liian pitkän päivittäisen työmatkan johdosta tehtyä valitusta. Näissä tapauksissa henkilöillä ei ollut käytössään moottoriajoneuvoa. Molemmat valitukset hylättiin työstä kieltäytymisen vuoksi. Katsottiin, että henkilöiden olisi matkasta huolimatta pitänyt ottaa vastaan osoitettu työ. Ensimmäisessä tapauksessa valittajana oli Keski-Suomessa asuva kahden lapsen äiti, jolle oli tarjottu kaksivuorotyötä 17 km:n päästä.⁴⁰ Toisessa tapauksessa Lapissa asuvalle yhden lapsen äidille oli tarjottu työtä 26 km:n päästä.⁴¹ Päivittäiseksi pyörä-, hiihto- tai kävelymatkaksi olisi kertynyt edestakaisin laskettuna ensimmäisessä tapauksessa 34 km ja toisessa 52 km.

Näiden ratkaisujen kanssa jossain määrin ristiriitaisena on pidettävä erästä korvausjaostossa myöhemmin käsiteltyä valitusta, jossa 18 km:n päässä kuntakeskuksesta asuvalta kainuulaiselta yhden lapsen äidiltä evättiin korvaus suoraan etäisyyden perusteella. Päätöstä perusteltiin sillä, ettei hakija ollut osoittanut, miten hän voisi matkansa kulkea.⁴²

Paikallinen työvoimatoimikunta hyväksyi hakemuksen sillä perusteella, että hakija M. oli valmis ottamaan vastaan työtä kuntakeskuksesta. Työmatkan hän ilmoitti kulkevänsä »omilla kulkuneuvoillaan», millä hän tarkoitti mm., että hän voi ostaa auton, mikäli saa työtä. Lisäksi hän ilmoitti voivansa myös yöpyä kuntakeskuksessa.

Valtionasiamies piti M:ää vain rajoitetusti työmarkkinoiden käytettävissä olevana hakijana ja valitti asiasta ministeriöön. Ministeriö yhtyi valtionasiamiehen valitukseen ja hylkäsi M:n hakemuksen. Puutteellisen kulkuyhteyksiä koskeneen näytön ohella ministeriö perusteli päätöstään henkilön korkealla iällä (54 v.) sekä työhistoriassa olleilla puutteilla.

Kaikki kolme edellä mainittua päätöstä annettiin neljän kuukauden sisällä. Kahdessa ensimmäisessä tapauksessa odotettiin, että henkilöt oli-

⁴⁰ TVM 24. 10. 1977 n:o 2172/413/77, el. 502.

⁴¹ TVM 7. 11. 1977 n:o 7527/413/77, el. 513.

⁴² TVM 28. 2. 1978 n:o 658/413/78, el. 575.

sivat kulkeneet kyseiset 17 ja 26 kilometriä edestakaisin millä keinolla hyvänsä. Ministeriötä ei lainkaan huolestuttanut, miten tuo kulkeminen tapahtuisi. — Kolmannessa tapauksessa, jossa hakija suostui kulkemaan vaaditut 18 km, ministeriö sitä vastoin tyrmäsi hakemuksen sillä perusteella, ettei hakija ollut riittävästi selvittänyt, miten tuo matkanteko tapahtuisi. Siinä ei auttanut hakijan ilmoittama halukkuus matkan kulkeamiseen eikä myöskään ilmoitus siitä, että hän saattoi yöpyä kuntakeskuksessa. Pöytäkirjoista saadun tiedon perusteella hakija oli lisäksi halukas hankkimaan itselleen auton, mikäli onnistuisi saamaan haluamaansa työtä. — Sekään ei auttanut tekemään häntä työmarkkinakelpoiseksi.

Niissä tapauksissa, joissa *joukkoliikenneyhteydet* ovat olemassa ja kulkuvuorot soveltuvat työmatkoihin, rajoittuu pisin vaadittava työmatka yleensä työvoimatoimiston hallintoalueen sisällä liikkumiseen. Usein tähän hallintoalueeseen kuuluu kaksi tai useampi taajama, joissa pääosa työpaikoista sijaitsee. Samalla on vaatimuksena, että työttömän työnhakijan on otettava vastaan työtä myös toisesta taajamasta kuin missä hänellä on asuntonsa ja kotinsa. Tämän vaatimuksen samoin kuin yksittäisten toimistojen ja toimikuntien koko tulkintakäyttäytymisen perustana näyttää olevan paljolti se, minkälaisiin työmatkoihin paikkakunnalla on yleensä totuttu ja mitä pidetään tavanomaisena työmatkan pituutena.

Jos yhteydet ovat kunnossa, edellytetään paikkakunnasta ja toimistosta riippuen, että työtä on otettava vastaan 25—35 km:n etäisyydeltä. Tämän kauemmas vaatimukset eivät yleensä ulotu, vaan hakijalla katsotaan olevan oikeus kieltäytyä tätä pitemmistä työmatkoista sekä etäisyyden että matkakustannusten perusteella. Poikkeuksena on jälleen maan pohjoisosa, jossa 40—50 km:n mittaisia yhdensuuntaisia työmatkoja saatetaan vielä pitää niin tavanomaisina, ettei niistä saa kieltäytyä menettämättä korvausta. Eräissä pohjoisen työvoimatoimikunnissa tämä yläraja on nostettu jopa 90—100 km:iin. Tällöin edellytetään kuitenkin, että henkilö saa työmatkastaan korvauksen.

Toinen alue, jolla päivittäisen työmatkan enimmäispituus määräytyy toisin kuin muualla maassa, on pääkaupunkiseutu ja sitä ympäröivä talousalue. Tämä johtuu siitä, että tällä alueella joukkoliikenneverkosto on maan tihein ja kattaa käytännössä koko alueen. Lisäksi Helsingin kaupungin alueella on toteutettu julkisen joukkoliikenteen yhteistariffijärjestelmä, jonka johdosta mitään kaupungin sisäistä työmatkaa — oli se kuinka pitkä tahansa — ei ole pidetty liian kalliina.

Pääkaupunkiseudulle on myös tyypillistä, että siellä käy ihmisiä töissä päivittäin aina 100 km:n päästä eli Hämeenlinnasta ja Lahdesta asti. Helsingin työvoimatoimikunnan edustaja piti tavanomaisina sellaisia työmatkoja, joihin nopeinta kulkuneuvoa käyttäen kuluu aikaa yhteen suuntaan n. 1 tunti. Matkassa ilmaistuna tämä merkitsee, että työnhakija on velvollinen ottamaan vastaan työtä 50—60 km:n päästä eli Helsingin keskustasta katsoen Lohja—Hyvinkää—Porvoo etäisyydeltä. Näin etäälle osoittamisessa on kuitenkin ehtona, että työn tulee olla niin tuottoisaa, ettei työmatkakustannuksiin mene kohtuutonta osaa palkasta.

Näillä pääkaupunkiseudulla vallitsevilla käsityksillä on nähdäkseni erityinen merkityksensä sikäli, että tällä alueella sijaitsee myös valitusviranomainen, työvoimaministeriö, jonka päätöksentekoon lähiympäristön käytännöllä ja käsityksillä saattaa olla oma vaikutuksensa. Tähän suuntaan viittaavat myös kaksi korvausjaostossa tehtyä ratkaisua, joissa hakijat velvoitettiin *kolmivuorotyöhön*, toinen 40 ja toinen 45 km:n päästään kotoaan. — Vaatimukset ylittivät 10—20 km:llä työvoimatoimikuntien yleisesti noudattamat ylärajat, mutta olivat kylläkin pääkaupunkiseudulla noudatettujen normien mukaisia.

Näitä kahta päätöstä on pidettävä ennakkoratkaisuina sekä työmatkan pituuden että kulkuneuvoja koskevan vähimmäisvaatimuksen osalta. Ensin mainitussa tapauksessa, jossa yhdensuuntainen työmatka oli 40 km, kielteinen päätös perustui siihen, että hakijalla oli käytössään *moottoripyörä*.⁴³ Toisessa tapauksessa päätös perustettiin oletukseen, että kyyti olisi järjestynyt *toisten työntekijöiden autoissa*. Mitään varmuutta siitä, että tällainen kyyti olisi myös todellisuudessa järjestynyt, ei päätöstä tehtäessä ollut olemassa.⁴⁴ Epävarmuus näkyi myös ministeriön antamassa päätöksessä, jossa sen oli tyydyttävä toteamaan: »Asiasta saadun selvityksen mukaan valittajalle olisi voinut järjestyä kyyti työmatkoihin toisten työntekijöiden autoissa.» — Molemmat päätökset olivat lähtöisin samasta työvoimatoimikunnasta. Ensimmäisessä tapauksessa työvoimatoimikunta hyväksyi korvauksen, jonka ministeriö sitten valtionasiamiehen valituksesta epäsi. Jälkimmäisessä tapauksessa toimikunta olikin sitten jo oma-aloitteisesti päätnyt hylkäävään ratkaisuun, joka myös ylemmällä taholla vahvistettiin.

⁴³ TVM 12. 9. 1977 n:o 5729/413/77, el. 475.

⁴⁴ TVM 21. 10. 1977 n:o 6904/413/77, el. 484.

2. AMMATTIKOULUTUKSESTA KIELTÄYTYMINEN

Ammattikoulutuksesta kieltäytyminen *rinnastetaan työstä kieltäytymiseen* edellyttäen, että koulutukseen osoitetun ja hänen perheensä toimeentulo kohtuullisesti turvataan (TyöLA 9,3 §). Tulkinallisesti tämä rinnastus tuo tullessaan samat ongelmat, joista edellisessä jaksossa on ollut puhe. Niinpä myös ammattikoulutuksesta kieltäytymisen osalta joudutaan pohtimaan korvauksen hakijan 1) ammattisuoja, 2) sopivuutta koulutukseen ja sen kautta avautuvaan ammattiin, 3) toimeentulon kohtuullista turvaamista (vrt. palkkauskysymys) sekä 4) velvollisuutta alueelliseen liikkuvuuteen.

Velvollisuus alueelliseen liikkuvuuteen eroaa edellä kohdassa g esille tulleesta niin vähän, ettei siihen ole enää syytä erikseen puuttua. Tältä osin voidaan vain viitata edellä esitettyyn alueellista liikkuvuutta koskevaan normistoon. Kolmeen ensimmäisenä lueteltuun ongelmaan aikaisempi tarkastelu ei tuo riittävää selvitystä, vaan ne on asetettava erillisen tarkastelun kohteeksi.

Työvoimaviranomaisten mielenkiinto ei ole suuntautunut niinkään normaaliin ammatilliseen koulutukseen vaan tätä lyhyemmän ja kapea-alaisemman ammatillisen kurssitoiminnan kehittämiseen.⁴⁵ Juuri *ammattikursseista* on pyritty muodostamaan se työhön rinnastettava vaihtoehto, johon työllisyysasetuksen 9,3 §:ssä viitataan. Tällaisena asia on nähty muun muassa voimassa olevissa työllisyyslain soveltamisohjeissa:⁴⁶

»Toimeentulo katsotaan kohtuullisesti turvatuksi, jos henkilölle myönnetään ne etuudet, joita hänelle ammattikurssittamisesta annetun lain ja asetuksen määräysten mukaisesti voidaan myöntää.»

Myöskään tätä ohjetta täydentävässä työvoimaministeriön yleiskirjeessä vuodelta 1977 ei mainita yleistä keskiasteen koulutusta tai tätä korkeampaa ammatillista koulutusta vaihtoehtona puuttuvalle työlle.⁴⁷ Eräänä syynä tähän on se, ettei kurssitusta varten kehitettyä toimeentulo- ja asumisturvaa ole ulotettu näihin pitempiaikaisemman ammatillisen koulutuksen muotoihin, vaan niissä oppilaiden perustarpeiden tyydyttäminen on edelleenkin oppilaan henkilökohtaisen velkaantumisen

⁴⁵ ks. esim. TyPO 1974 s. 95.

⁴⁶ S-73 s. 34.

⁴⁷ TVM 17.1.1977 Yleiskirje 3 ABCD 7/77.

sekä vanhemmilta saatavan tuen varassa. Kumpikaan näistä vaihtoehtoista ei tyydytä työllisyysasetuksen 9,3 §:n vaatimusta toimeentulon koh-
tuullisesta turvaamisesta.

a. Ammattisuoja

Ammattisuojan yleiset edellytykset ja rajoitukset ovat koulutukseen ohjaamisessa samat kuin työhön ohjaamisessakin. Henkilö, jolla ei ole koulutuksen tai työn kautta hankittua ammattitaitoa, ei voi tulla suojan piiriin. Niinpä ammattitaidottoman henkilön kurssille määrääminen ja kurssittaminen ei sisällä mitään erityistä ammattisuoja koskevaa ongelmaa, koska ei ole kohdetta, mitä suojata. Ongelma syntyy vasta silloin, kun ryhdytään pohtimaan ammattitaitoisen työttömän jatko- tai uudelleen-
kouluttamista. Tällöin törmätään kysymykseen: voidaanko työttömäksi jäänyt ammattimies heti työttömäksi jäätymään määrätä joko alansa
jatkokoulutukseen tai koulutettavaksi kokonaan uuteen ammattiin.

Tähän työllisyysasetuksesta ei saada riittävän selkeätä vastausta, vaan sitä on jälleen jouduttu etsimään tulkinnan avulla. Jatkokoulutuksen osalta tulos on ollut varsin selkeä. Minkä tahansa koulutuksen saanut henkilö on voitu määrätä alansa *jatkokoulutukseen ilman kolmen kuukauden suoja-aikaa*. On katsottu, ettei ammatillinen jatkokoulutus suinkaan vähennä tai syrjäytä hakijan aikaisempia ammatillisia valmiuksia, vaan päinvastoin parantaa niitä. Siksi jatkokurssille määräämiseen ei sisälly mitään sellaista, johon kolmen kuukauden suoja-aika voitaisiin kohdistaa.

Ministeriö antoi vuonna 1976 yhden tätä asiaa koskevan ennakkoratkaisun. Tuossa ratkaisussa oli lisäongelmana se, että henkilö oli juuri ennen jatkokurssille määräämistä päättänyt yhdeksän kuukauden peruskoulutusvaiheen ja joutunut asumaan poissa perheensä parista koko tuon ajanjakson. Jatkokurssi, jota hänelle välittömästi tarjottiin, olisi kestänyt kolme kuukautta ja edellyttänyt jälleen asumista erossa perheestä. Tähän hakija ei suostunut ja menetti sen johdosta työvoimatoimikunnan ja ministeriön yhtäpitävillä päätöksillä oikeuden työttömyyskorvaukseen. — Harvinaista kyllä, työvoimapiiri oli tässä tapauksessa yksin eri mieltä perustellen kantaansa kurssin vähäisellä merkityksellä sekä hakijan perhesuhteilla.⁴⁸

⁴⁸ TVM 13. 5. 1976 n:o 2906/413/76, el. 313.

Jatkokurssille määräämistä koskee myös ministeriön antama soveltamisohje, jonka mukaan yksikin kieltäytyminen tällaiselta kurssilta voi johtaa korvauksen menettämiseen:⁴⁹

»Yleensä hakijalta ei evätä työttömyyskorvausta yhden kurssi-tarjouksen perusteella. (...) Toisaalta yksikin tarjous saattaa olla esteenä korvauksen saannille. Esimerkkinä mainittakoon henkilö, joka on työskennellyt alansa vaihetyössä ja jolle tarjotaan työllisyyskurssina lyhyehköä jatkokurssia omalta alaltaan, jonka jälkeen hänelle on luvassa pysyvä työpaikka. Kieltäytyminen muodostuu tällöin, ellei hakijalla ole esittää erityisiä syitä kieltäytymiselleen, esteeksi työttömyyskorvauksen saannille.» (kursiv. kirj.)

Suurimpana ja myös eniten keskustelua herättäneenä kysymyksenä on ollut ammattitaitoisten työttömien uudelleen kouluttaminen korvauksen menettämisen uhalla. Kysymys on herättänyt varsin paljon keskustelua sekä työvoimahallinnon sisällä että työvoima- ja ammattikasvatusviranomaisten kesken. Ongelman on tehnyt oikeudellisesti merkittäväksi se, että ammatillisen koulutuksen ja etenkin ammatin vapaata valintaa on pidetty yleensä yhtenä kansalaisille kuuluvana perusoikeutena, johon yhteiskunta ei voisi eikä saisi puuttua pakottavin toimenpitein. Kysymystä on kärjistänyt vielä se, että tarjolla olleet kurssit ovat olleet kapea-alaisia ja tiettyyn tehtävään suuntautuvia. Tästä on ollut seurauksena, että kurssille pakottaminen on merkinnyt koulutuksellisen pakon lisäksi myös pakottamista tiettyyn ammattiin.

Pakolla tapahtuva uudelleen kouluttaminen on ollut työvoimahallinnon kuuma peruna jo vuosikaudet. Ulospäin siitä on puhuttu vain kuis-katen. Myös asialliset ohjeet siitä, miten kysymykseen on suhtauduttava, ovat olleet puutteellisia. Ennakkoratkaisunakaan annetut päätökset eivät ole olleet informaatioisällöltään yksiselitteisiä.

Korvausjaoston käsiteltävänä on ollut kaksi valitusta, joista toisesta voisi helposti saada sen kuvan, että akateemisenkin koulutuksen saanut henkilö voidaan osoittaa ammattikurssin kautta uudelleen koulutettavaksi korvauksen menettämisen uhalla. Tähän viittaava, jokseenkin hämentävän kohtelun saanut valitus oli korvausjaoston käsiteltävänä joulukuussa 1974.⁵⁰

⁴⁹ S-73 s. 34—35.

⁵⁰ TVM 2. 12. 1974 n:o 5897/342/74, el. 222.

Hum.kand. T. tuli työnhakijaksi työvoimatoimistoon hyvissä ajoin ennen auskultointinsa päättymistä, jolloin hän samalla hakeutui lastentarhanopettajan yksivuotiselle ammattikurssille. Kurssin alkaminen kuitenkin viivästyi niin, että se olisi sattunut yhtäaikaan juuri auskultoinnin lopputentin kanssa, jonka johdosta T. katsoi, ettei hän voikaan osallistua mainitulle kurssille. T. läpäisi lopputenttinsä 6.5. ja haki työttömyyskorvausta 29.5.

Työvoimatoimikunta hylkäsi hakemuksen ammattikurssilta kieltäytymisen johdosta. Ministeriöön myöhemmin lähettämässään lausunnossa toimikunta päätyi kuitenkin toisenlaiseen lopputulokseen ja suosittelee päätöksen muuttamista, koska kurssi olisi ilmeisesti haitannut auskultointia ja koska yhdestä kurssitarjouksesta kieltäytyminen ei yleensä estä korvauksen saantia. Työvoimapiiri taas katsoi omassa lausunnossaan, että valittaja olisi varmasti saanut vapaapäivän kurseilta osallistuakseen auskultanteille illalla järjestettyyn lopputenttiin ja ehdotti valituksen hylkäämistä. — Ministeriön esittelijä oli hakijan ja toimikunnan uuden asennoitumisen kannalla. Korvausjaoston ja ministeriön lopullinen kanta sitävästoin oli jälleen kielteinen. Hylkäävä päätös tehtiin sillä perusteella, ettei T. ollut työmarkkinoiden käytettävissä.

Ratkaisun niukoista perusteluista johtuen voidaan vain arvailla, miten tällaiseen lopputulokseen voitiin päätyä. Arvailut voivat tällöin liikkua erilaisista asiaperusteista aina tapahtuneeseen erehdykseen asti. Yksi yritys tuloksen asialliseen ymmärtämiseen olisi esittää, että päätös ilmentää suhtautumista, jonka mukaan akateemisen koulutuksen saaneen hakijan on suostuttava ammattikurssitukseen korvauksen vaihtoehtona.

Vaikka näin olisi ollut asianlaita, ei ratkaisua voida silti pitää korvausjaoston ja ministeriön pysyvänä kannanottona asiaan. Vuotta myöhemmin sama elin nimittäin teki ratkaisun, jossa *ammattikoulutuksen saaneella hakijalla katsottiin olleen oikeus kieltäytyä uuteen ammattiin kouluttamisesta*. Hakija oli saanut ammatillisen koulutuksensa sähköasentajana ammattikurssilla, minkä katsottiin olevan riittävä aihe kieltäytyä ohutlevysepan ammattikurssilta.⁵¹ Kun tällainen oikeus on suotu kurssin kautta ammattitaitonsa hankkineelle, on luontevaa ajatella, että sama oikeus kuuluu myös korkeamman asteisen ammatillisen koulutuksen saaneelle henkilölle.

Kantaa tähän visaiseen kysymykseen tiedusteltiin myös paikallisilta työvoimatoimikunnilta. Toinen puoli vastaajista ilmoitti yksiselitteisesti, ettei hakijaa voida osoittaa uudelleen koulutukseen vastoin tahtoaan eikä

⁵¹ TVM 28.1.1976 n:o 6374/342/75, el. 290.

korvauksen menettämiseen uhalla. Toinen puoli taas piti tätä mahdollisena. Edellytyksenä tällaisen osoituksen antamiselle katsottiin kuitenkin olevan, että hakija on ollut kauan työttömänä, millä vastaajat tarkoittivat kuukausia jatkunutta työttömyyttä.

Toisin kuin edellä esitetystä ennakkoratkaisussa, ei pelkän ammattikurssin käyneellä hakijalla katsottu olevan oikeutta kieltäytyä toiselta ammattikurssilta. Tätä oikeutta ei katsottu myöskään olevan 2—3 vuotisen ammattikoulun käyneellä hakijalla. Esitetyn tulkinnan mukaan myös ammattikoulun käyneen pitkäaikaisen työttömän on otettava vastaan uuteen koulutukseen suuntautuva ammattikurssitarjous korvauksen menettämisen uhalla. Tämän saman vastauksen antoivat kaikki ne, jotka yleensäkin katsoivat uudelleen koulutukseen pakottamisen mahdolliseksi.

b. Sopivuus

Samoin kuin työhön osoituksissa, on myös koulutukseen ohjaamisessa kiinnitettävä perusteellista huomiota siihen, kuinka henkilö soveltuu tulevaan ammattiinsa ja tehtävänsä. Koulutuksen kautta tapahtuvassa työhön ohjaamisessa on soveltuvuuden tutkimisen oltava vieläkin perusteellisempää kuin pelkässä työhön ohjaamisessa, koska sen vaikutukset ovat edellistä kauaskantoisempia. Toisaalta koulutukseen ohjaamisessa on selvitettävä myös henkilön sopivuus tarjolla olevaan koulutukseen.

Tämä kaksipuolaisen soveltuvuuden arvioimisen vaatimus käy ilmi myös työvoimaministeriön antamista määräyksistä.⁵² Niihin on vielä lisätty, että arvioinnissa on otettava huomioon myös työnhakijan aikaisempi koulutus, työkokemus sekä henkilökohtaiset edellytykset. Yhtenä lisäkritterinä on vielä mainittu, että 50 vuotta täyttänyttä henkilöä ei kursseille enää osoiteta.

Kaiken kaikkiaan näillä vaatimuksilla on tultu varsin lähelle niitä ehtoja, jotka tässä tutkimuksessa aikaisemmin (ks. s. 114) asetettiin sopivuuden kriteereiksi työhön osoittamisessa. Koulutuksen, työkokemuksen ja henkilökohtaisten ominaisuuksien huomioon ottaminen ilmentää juuri samoja vaatimuksia, joihin aikaisemmin viitattiin käsiteltäessä henkilön sosiaalista ja psyykkistä soveltuvuutta. Yleensäkin nämä vaatimukset merkitsevät sitä, että työttömän omalle tahdonmuodostukselle on annettava yhä enemmän arvoa työn ja koulutuksen valinnassa. Myös minis-

⁵² TVM 17.1.1977 Yleiskirje 3 ABCD 7/77; S-78 s. 14.

teriön antamissa soveltamisohjeissa on korostettu valinnan mahdollisuutta eri kurssien välillä.⁵³

»Lähtökohtana on, että yleensä vasta useammasta tarjouksesta kieltäytyminen muodostuu esteeksi työttömyyskorvauksen saannille. Ts. työn hakijalle varataan *mahdollisuus valita useammasta kurssista*, jolloin tarjoukset pyritään suuntaamaan alalle/tai aloille, joilla työnhakija on työskennellyt tai joilta hän työtä etsii.» (kursiv. kirj.)

Tähänkin normiohjeeseen sisältyy mahdollisuus koulutukseen pakottamiseen. Siitä huolimatta ohjeet ammattikoulutuksen sanktioidusta käytämisestä näyttävät edellyttävän melko perusteellista hakijan sopivuuden arviointia sekä sallivan myös hakijalle suhteellisen suuren valinnan vapauden.

Mutta miten on asianlaita silloin, kun on kysymys konkreetista viranomaiskäytännöstä ja kun eri osapuolten näkemykset kurssituksen sopivuudesta ja henkilön soveltuvuudesta käyvät ristiin. Miten avaraa on arvioinnin tällöin oltava ja mikä on hakijan valinnan vapauden piiri näissä tilanteissa?

Tehtyjen haastattelujen perusteella ei pystytty muodostamaan luotettavaa kuvaa siitä, miten paikallinen viranomainen toimii ja reagoi tällaisessa tilanteessa. Siksi seuraavassa onkin tyydyttävä vain sen selostamiseen, miten ministeriö on tällaisessa tilanteessa menetellyt.

Sivulla 133 esitetty luettelo korvausjaostossa käsitellyistä valituksista sisälsi myös tapauksia, joissa hakijat olivat kieltäytyneet osallistumasta ammattikurssille. Mukana oli muun muassa kahdeksan yhtä aikaa tehtyä päätöstä, joiden perusteella vastaava määrä Kainuusta olevia naispuolisia hakijoita siirrettiin korvauksen ulkopuolelle hakijoiden kieltäytyttyä ammattikurssista. Lakkautuspäätös tehtiin heti ensimmäisen kieltäytymisen perusteella. Samanlaisen kohtelun sai myös eräs miespuolinen koneistaja, jonka työttömyys oli kestänyt kolme kuukautta. Hänenkin korvauksensa lakkautettiin heti ensimmäisen kurssitarjouksen perusteella.⁵⁵

Työvoimatoimisto katsoi yhdenkin kieltäytymisen riittävän korvauksen lakkauttamiseen sen johdosta, että hakijan työhistoria oli lyhyt. Työvoimapiiri lausui, ettei yksi kurssitarjous yleensä riitä hylkäämisperusteeksi. Silti sekin oli lakkauttamisen kannalla, koska

⁵³ S-73 s. 34; S-78 s. 15.

⁵⁵ TVM 24.9.1976 n:o 1080/413/76, el. 359.

valittaja kurssilta kieltäytyessään oli ilmoittanut, ettei hänellä ollut kiinnostusta kyseiseen kurssiin. Tämän ilmoituksen työvoimapiiri tulkitsi yleiseksi haluttomuudeksi ammattikursseja kohtaan.

Myös ministeriö oli lakkauttamisen kannalla, mutta ei maininnut mitään erityistä perustetta sille, miksi lakkauttamis päätös tehtiin yhden kurssitarjouksen perusteella.

Tässä tapauksessa ministeriön ei voida osoittaa toimineen omien määräyksiensä vastaisesti. Tämä johtuu siitä, ettei ammattikurssille ohjaimista koskevaa soveltamishojeden kohtaa ole kirjoitettu velvoittavaan muotoon. Se kuuluu: »Lähtökohtana on, että yleensä vasta useammasta työtarjouksesta kieltäytyminen muodostuu esteeksi työttömyyskorvauksen saannille.» (kursiv. kirj.) — Kysymyksessä ei ole määräys vaan deskriptiiviseen muotoon kirjoitettu toteamus ja kuvaus siitä, mitä käytännössä tapahtuu. Se ei velvoita alempaa viranomaista ohjeen noudattamiseen, ei myöskään ministeriötä itseään.

Ulkopuoliselle tällainen deskriptiivinen »lainsäädäntötekniikka» voi helposti antaa kuvan, että näin todellisuudessa menetellään ja että niin on myös meneteltävä. Samasta syystä myös hylkäävän päätöksen kohteeksi joutunut hakija voi helposti pitää saamaansa kohtelua poikkeuksellisenä ja epäoikeudenmukaisena. Todellisuudessa tällainen väljä sääntö jättää päättävälle viranomaiselle vapaat kädet. Hän voi menetellä asiassa miten parhaaksi katsoo, eikä siitä ole juuri valittamista. Hakija ei voi perustaa valitustaan velvoittavaan muotoon kirjoitettuun säännökseen tai määräykseen.

Lähempi tarkastelu osoittaa, että myös ammattikurssin valinnan mahdollisuutta osoittavat ohjeet on annettu deskriptiivisessä muodossa.⁵⁶ Nekin saattavat siten synnyttää hakijassa väärän tietoisuuden ilman, että ohje kuitenkin sitoo viranomaisia. Tällaisesta ajattelun kaksinaisuudesta lienee ollut myös kysymys tapauksessa, jossa hakija ilmoitti halukkuutensa kolmelle eri ylimääräisen ammattikoulun linjalle, joille hän ei kuitenkaan oppilaspaikkojen puutteen vuoksi mahtunut. Kahdelta muulta kurssilta hän sitävästoin kieltäytyi. Seurauksena oli korvauksen lakkauttaminen.⁵⁷

Työvoimatoimikunta lakkautti V:n korvauksen sillä perusteella, että V. oli kieltäytynyt hänelle tarjotusta koulutuksesta.

⁵⁶ S-73 s. 34.

⁵⁷ TVM 7. 3. 1977 n:o 6474/413/6, el. 397.

Ennen päätöstä V:lle oli tarjottu ylimääräisiä ammattikoulu-paikkoja, joista hän oli valinnut kolme linjaa: kartanpiirtäjän, rakennuspiirtäjän ja laborantin linjan. Kun näille linjoille ei ollut vapaita paikkoja, tarjottiin V:lle paikkaa suurtalouden tai keittäjän linjalta. Näistä V. kieltäytyi koska ei pitänyt niitä itselleen sopivina.

Toimikunnan lisäksi myös työvoimapiiri ja ministeriö katsoivat, että V. oli kieltäytynyt ilman pätevää syytä hänelle tarjotusta koulutuksesta.

c. Kohtuullinen toimeentulo

Ammattikoulutukseen määrääminen edellyttää, että työttömän henkilön ja hänen perheensä toimeentulo kohtuullisesti turvataan (TyöLA 9,3 §). Näin ylimalkainen vaatimus, vaikkakin se ajatusrakenteena on sinällään selkeä, on johtanut käytännön tulkitsijat ainakin kahden ongelman eteen: mitä on kohtuullinen toimeentulo ja milloin tuo toimeentulo on tullut riittävässä määrin turvatuksi. Kysymys on yhtäaikaaisesti sekä toimeentulon *tasosta* että siitä *varmuudesta*, jolla sen jatkuvuus on taattu.

Kohtuullisella toimeentulolla voidaan tarkoittaa ja lienee tarkoitettukin viime aikoihin asti sellaista taloudellista tukea, joka turvaa työttömän ja tämän perheen materiaaliset perustarpeet, ravinnon, asumisen, vaatetuksen, henkilökohtaisen hygienian ja terveydenhuollon sekä myös jonkinasteisen mahdollisuuden vapaa-aikapalvelusten hankkimiseen. Jos kysymys on kotipaikkakunnan ulkopuolella tapahtuvasta koulutuksesta, on lisäksi edellytetty, että koulutettavalla on tuen puitteissa mahdollisuus myös aika ajoin tapahtuviin kotona käynteihin. Tähän näyttävät viittaavan ainakin ne säännökset, joilla ammattikurssitukseen liittyviä tukitoimia on kehitetty.⁵⁸ Tällaisena lienee kohtuullisen toimeentulon vaatimus mielletty myös viimeisiä soveltamisohjeita laadittaessa, koskapa kohtuulliseksi turvaksi on nimetty ainoastaan ne etuudet, jotka työttömälle myönnetään juuri ammattikurssituksen yhteydessä.⁵⁹

Joukkotyöttömyys sekä pyrkimys sen vähentämiseen kaikenasteisen koulutuksen avulla on kuitenkin johtanut edellä kuvatun ajattelun osittaiseen vesittymiseen. Viimeaikaisen käytännön mukaan työtön korvauksen hakija voidaan osoittaa myös sellaiseen koulutukseen, jossa toimeentulon turva ei ulotu edellä mainittujen tarpeiden tyydyttämiseen. Tämä

⁵⁸ Ks. työllisyyskoulutuksesta annetun asetuksen (206/76) 37—43 §:t.

⁵⁹ S-73 s. 34.

tulkinnan vesittyminen on tullut näkyviin myös ministeriön antamissa ennakkoratkaisuissa.

Ensimmäinen muutosta ennakoiva ratkaisu annettiin kesällä 1976. Tuolloin ministeriö tosin vielä hyväksyi ammattikoululaisen taloudelliset vaikeudet sellaisiksi erityisiksi syiksi, joiden johdosta eräs hakija saattoi korvausta menettämättä jopa erota koulusta.⁶⁰ Päätös sisälsi kuitenkin lausuman, jonka mukaan vaikeiden taloudellisten kotiolosuhteiden johdosta tapahtuvaa eroamista ei yleensä voida pitää pätevänä syynä työtömyyskorvauksen välittömään maksamiseen. — Tuossa konkreettissa tilanteessa tehtyä ratkaisua pidettiin siten vain poikkeuksena yleisestä säännöstä, vaikkei kyseiseen koulutukseen liittynyt muunlaista toimeentuloturva kuin *ilmainen päiväateria*.

Tämän jälkeen ministeriön korvausjaosto ei enää ole hyväksynyt taloudellisiin vaikeuksiin perustuneita eroamisia tai koulutuksesta kieläytymisiä päteviksi keittäytymisperusteiksi silloinkaan, kun koulutukseen ei ole kuulunut edes minimitoimeentuloon yltävää turvaa. Esimerkkinä siitä kuinka tiukaksi käytäntö on tältä osin muotoutunut mainittakoon seuraava tapaus.⁶¹

P:n isä oli metsätyömiehen, joka 5 henkisen perheen elatuksen lisäksi ei enää pystynyt kouluttamaan P:tä. P kuitenkin haki ja pääsi ammattikouluun sekä pyrki rahoittamaan opintonsa lainan turvin. Lainaa ei kuitenkaan heti myönnetty, vaan P:lle ilmoitettiin, että se oli tulossa vasta kolmen kuukauden kuluttua opintojen alkamisesta. P. lopetti välittömästi opintonsa (lukukauden viidentenä päivänä) sekä ilmoittautui työn ja korvauksen hakijaksi.

Työvoimatoimikunta hylkäsi korvaushakemuksen ja perusteli päätöstään sillä, ettei rahoituksen järjestäminen sen käsityksen mukaan ole nykyisin kenellekään koulun käynnin esteenä. Myös työvoimapiiri katsoi, että P:n olisi tullut jatkaa opiskelua ainakin tilapäisjärjestelyjen turvin. Samaan tapaan asiaa perusteli myös ministeriö:

»Kun valittaja on saadun selvityksen mukaan keskeyttänyt opintonsa jo viiden päivän opiskelun jälkeen, vaikka hänen olisi tullut jatkaa opiskelua tilapäisjärjestelyjen turvin siihen saakka, kun hän olisi saanut opintotukea, ei ministeriö työllisyysasetuksen 9 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 14 §:n nojalla hyläten P:n valituksen katso aiheelliseksi muutoin muuttaa J:n työvoimatoimikunnan yk-

⁶⁰ TVM 16. 7. 1976 n:o 6213/413/75, el. 308.

⁶¹ TVM 8. 10. 1976 n:o 6475/413/76, el. 366.

simielistä päätöstä, kuin että P:lle asetettu kuuden (6) kuukauden määräaika lyhennetään kolmeksi (3) kuukaudeksi. (kursiv. kirj.)

Tämän ennakkoratkaisun kautta ministeriö luopui nähdäkseni kokonaan työllisyysasetuksen 9,3 §:n kohtuullisen toimeentuloturvan vaatimuksesta. Tuen ei enää tarvinnut täyttää asetettuja tasovaatimuksia. Sen ei myöskään enää tarvinnut olla jatkuvaa eikä varmaa, vaan riittäväksi toimeentuloksi katsottiin se, minkä koulutettava saattoi tilapäisjärjestelyin hankkia. — Vastaavanlaisia ratkaisuja, joissa ilman lainaa jäänyt ja sen johdosta koulutuksen ulkopuolelle jättäytynyt henkilö on jätetty ilman korvausta, on korvausjaostossa tehty myöhemminkin.⁶²

Näyttää siltä, että viranomaisten pyrkimys siirtää työttömien massoja koulutukseen, on peittänyt alleen aikaisemman vaatimuksen koulutettavien toimeentulon kohtuullisesta turvaamisesta. Nyt ei enää edellytetä, että turvana olisi avustusluonteinen tukijärjestelmä. Enää ei odoteta edes sitä, että henkilö voisi turvata toimeentulonsa opintolainan kautta, mikä sekin jo merkitsee oleellista periaatteellista luopumista työllisyysasetuksen 9,3 §:ssä tarkoitetun toimeentuloturvan vaatimuksista. Nyt näyttää riittävän, että viitataan abstraktilla tasolla olemassa oleviin mahdollisuuksiin taikka pelkästään epävarmojen ja nimeämättömien tilapäisjärjestelyiden mahdollisuuteen.

Tehdyn haastattelukierroksen yhteydessä paikallistoimistojen edustajille esitettiin seuraava kysymys: Onko henkilö omasta syystään työtön, kun hän lopettaa ammatillisen koulutuksensa taloudellisten syiden perusteella.

Vastaukset olivat karkeasti ottaen kahdenlaisia. Suurin osa vastaajista ilmoitti, että asia ratkaistaan tapaus tapaukselta ja päätöstä edeltää tosiasiallisten keskeyttämissyiden selvittäminen. Osa vastaajista taas katsoi, että *henkilön on pysyttävä koulutuksessa koska* taloudellisten syiden perusteella ei voi pätevästi erota. Muussa tapauksessa hän on omasta syystään työtön eikä ole oikeutettu korvaukseen. — Nähdäkseni tämä viimeksi mainittu ajattelu vastasi paljolti ministeriön ja sen korvausjaoston omaksumaa kantaa.

Virkamiestyöryhmän ehdotus uusiksi soveltamisohjeiksi sisältää lisäyksen, jossa ammattikurssien ohella myös väliaikainen ammatillinen koulutus rinnastetaan työhön ja työhön osoitukseen, jos henkilö saa va-

⁶² TVM 16. 2. 1977 N:ot 919 ja 920/413/77, el. 401 ja 400.

paan ruuan, majoituksen ja matkat. Tämä on sen tulkinta työllisyysasetuksen 9,3 §:n vaatimukselle, jonka mukaan työttömän henkilön ja hänen perheensä toimeentulo on kohtuullisesti turvattava. — Lisäys merkitsee jo olemassa olevan käytännön vahvistamista. Soveltamisohjeisiin kirjattuna se kuitenkin osoittaa samalla sen vaatimusten vähittäisen vesittymisen, jota edellä on jo käsitelty.

Uusissa ohjeissa katsotaan riittäväksi pelkästään hakijan oman toimeentulon turvaaminen. Asetuksessa kuitenkin edellytetään, että myös perheen toimeentulo on turvattava. Tältä osin uusi ohje on samankaltaisesti ristiriidassa asetuksen määräyksen kanssa.^{62a} Toisaalta uusi ohje sisältää myös ajatuksen, jonka mukaan vapaa ruoka, majoitus ja matkat riittävät täyttämään kohtuullisen toimeentulon vaatimuksen. — Tätähän näiden kolmen seikan turvaaminen ei todellisuudessa vielä tyydytä, ei ainakaan nykyisen sosiaalihuoltomme perustoimeentuloa koskevien normiohjeiden mukaan.⁶³ Näkemykseni mukaan uusi ohje on tältäkin osin asetuksen sanamuodon vastainen.

d. »Miesten koulu»

Nykyisin voimassa olevissa soveltamisohjeissa ei ole juuri määräyksiä siitä, miten on suhtauduttava asevelvollisuusiässä oleviin miespuolisiin korvauksen hakijoihin. Niissä sanotaan vain, että asevelvollisuusaikaa ei oteta huomioon henkilön ansiotyössäoloaikaa arvosteltaessa.⁶⁴

Paikalliskäytännössä tätä määräystä on tulkittu muun muassa siten, ettei asevelvollisuutta suorittamaan lähtevä nuori saa erota työstään. Mikäli hän näin menettelee ja palaa myöhemmin työttömänä armeijasta, hänet katsotaan omasta syystä työttömäksi, eikä korvausta makseta.

^{62a} Työvoimaministeriön työttömyyskorvauksen maksamisen edellytyksiä tutkineen työryhmän antaman mietinnön (2. 4. 1979) johdosta ministeriö antoi yleiskirjeen (TVM 13. 8. 1979 Yleiskirje 23 ABC/79), jolla yllä mainittua työllisyysasetuksen vastaista käytäntöä pyrittiin korjaamaan seuraavasti: »Väliaikaista ammatillista koulutusta ei voida pitää työllisyysasetuksen 9 §:n 3 momentissa tarkoitettuna ammattikoulutuksena perheellisen kohdalla, koska sen aikana ei perheen toimeentulo ole kohtuullisesti turvattu.»

⁶³ Ks. esim. Pääkaupunkiseudun huoltoapunormien yhtenäistämistä valmistelevan työryhmän muistio, toukokuu 1974 sekä viimeisin 11. 9. 1979

⁶⁴ S-73 s. 30.

Eri asia on, jos työsuhteen katkaisijana on työnantaja, joka ei ole jäänyt odottamaan hakijan paluuta, vaan on korvannut hänet toisella työntekijällä.

Nuoret itse eivät useinkaan tiedä, että tällainen ministeriön määräys on olemassa ja että sitä on tällä tavoin tulkittu. Seurauksena on, että tietävästi sadat nuoret hakijat jäävät vuosittain tästä syystä ilman korvausta.

Asevelvollisuus vähentää nuorten miesten työmarkkinakelpoisuutta ja lisää nuorten työttömyyttä. Toisaalta se on myös toimenpide, jonka avulla työttömyyttä vähennetään. Jokainen asevelvollinen vähentää omalta osaltaan työttömien kokonaismäärää. Siksi asevelvolliseksi ohjaaminen on yksi keino työvoimapolitiittisten päämäärien saavuttamiseksi.

Mikäli asevelvollisuus ymmärretään vaihtoehtoiseksi keinoksi työhön ohjaamiselle ja kouluttamiselle, joudutaan pohtimaan, miten pitäisi suhtautua niihin hakijoihin, joilla asevelvollisuusaika on pian edessä. Miten olisi suhtauduttava niihin, jotka kieltäytyvät menemästä armeijaan tai jättävät sen kesken. Onko heille maksettava korvausta vaiko ei?

Kaikkiin tässä mainittuihin ongelmiin löytyy korvausjaoston antama ennakkoratkaisu. Jaosto on kahdessa tapauksessa evännyt korvauksen ja kerran sen myöntänyt.

Hakijalle L. tarjottiin töitä työnvälityksen toimesta 10.1.1975. Työnantajalle ilmoittautuessaan hakija ilmoitti samalla, että hän menee suorittamaan asevelvollisuuttaan helmikuussa, minkä johdosta työnantaja ei suostunutkaan työsuhteen solmimiseen.

Työvoimatoimikunta katsoi, että hakija L. oli omalla käyttäytymisellään vaikuttanut siihen, ettei saanut työtä, kun hänellä ei tuolloin vielä ollut edes varmaa tietoa asepalvelukseen astumisesta. Tästä johtuen korvaus lakkautettiin omasyisen työttömyyden perusteella.

Myös työvoimaministeriö ratkaisi asian samalla perusteella ja päätyi kielteiseen lopputulokseen. Asiaan ei vaikuttanut mitään se, että L. todellisuudessa myös aloitti asepalveluksensa mainitsemanaan ajankohtana (17.2.1975).⁶⁵

Johtopäätöksenä edellä olevasta voidaan todeta, että ilmoittamalla edessä olevasta todennäköisestä asepalveluksestaan, johon hakija mainitsemanaan ajankohtana myös joutui, hän menetti oikeutensa korvaukseen.

⁶⁵ TVM 20.5.1975 n:o 1104/342/75, el. 252.

Hakija N. sai korvausta tammikuun 21 päivästä helmikuun 11 päivään, jolloin hän ilmoitti menevänsä suorittamaan viiden päivän kuluttua alkavaa asevelvollisuuttaan.

27 päivänä helmikuuta N. ilmoittautui uudelleen työn ja korvauksen hakijaksi sekä kertoi kieltäytyneensä asepalveluksesta eettisen vakaumuksensa johdosta.

Työvoimatoimikunta hylkäsi N:n hakemuksen omasyisen työttömyyden perusteella. Korvausjaosto ja ministeriö yhtyivät työvoimatoimikunnan kielteiseen kantaan perustellen sitä kahdella seikalla: 1) asepalveluksesta kieltäytymisen johdosta hakija ei ollut enää työmarkkinoiden käytettävissä; 2) hakija oli omasta syystään työtön koska hän ei myöskään tullut välittömästi asepalveluksesta kieltäytyttyään työnhakijaksi työvoimatoimistoon.⁶⁶

Näin asepalveluksesta kieltäytyjältä oli kaikissa portaissa hylätty oikeus korvaukseen. Päätöksiin oli vielä lisätty työllisyysasetuksen nimellinen säännös osoittamaan, että päätös oli lakiin perustuva. Tästä huolimatta tehtyä ratkaisua on pidettävä puhtaasti asenteellisena. Kumpaakaan edellä esitettyä ministeriön perustelua ei voida osoittaa suoraan työllisyysasetuksesta johdetuiksi, eikä niiden avulla muutoinkaan voida perustella tehtyä kielteistä päätöstä.

Viimeisenä esitetyn omasyistä työttömyyttä koskevan perusteen johdosta on huomautettava, ettei tällainen yhdeksän päivän viivyttely työvoimatoimistoon ilmoittautumisessa ole vastoin yhden kuukauden sääntöä eikä siten voi olla aiheena pitkän karenssin asettamiselle. Ministeriön ensimmäiseksi esittämää perustetta, ettei hakija ole työmarkkinoiden käytettävissä voitaneen kommentoida hakijan omin sanoin, joilla hän arvosteli työvoimatoimikunnassa tehtyä päätöstä: »Suomen puolustuslaitos kunnioittaa yksilön eettistä vakaumusta mutta työvoimatoimikunta ei.»

Kolmannessa korvausjaostossa esillä olleessa ratkaisussa hakija oli kesken asevelvollisuusajan *vapautettu palveluksesta*. Työvoimatoimikunta katsoi tällaisen asevelvollisuuden keskeyttämisen *omasyiseksi työttömyydeksi*. Myös työvoimapiiri yhtyi tähän käsitykseen. — Tässä tapauksessa ministeriö kuitenkin katsoi, ettei hakijaa voida pitää omasta syystään työttömänä.⁶⁷

⁶⁶ TVM 18. 11. 1976 n:o 3870/413/76, el. 380.

⁶⁷ TVM 7. 2. 1978 n:o 3714/413/77, el. 548.

3. EROAMINEN ILMAN PÄTEVÄÄ SYYTÄ JA MUU OMASYINEN TYÖTTÖMYYS

Eroaminen työstä ilman pätevää aihetta sekä muu omasyinen työttömyys muodostavat kolmannen työhaluttomuutta osoittavan perusteen korvaukselta sulkemiseen (TyöLA 9,1 §:n 5 k.). Kahteen edelliseen eli työstä ja koulutuksesta kieltäytymiseen verrattuna tällekin perusteelle on tunnusomaista suhteellinen väljyys sekä sen mukanaan tuoma mahdollisuus erilaisiin tulkintoihin.

Väljyys johtuu lähinnä siitä, ettei säännöksissä ole edes esimerkinomaisesti viitattu niihin seikkoihin tai asiantiloihin, joiden vallitessa eroaminen voisi tapahtua pätevästä aiheesta. Tarkempaa ohjetta ei myöskään ole siitä, milloin työttömäksi jäänyttä on muutoin pidettävä omasta syystään työttömänä. Ainoa seikka, mikä säännöksistä voitaneen saada selville on se, että pätevää aihetta ja sen puuttumista joudutaan pohtimaan silloin, kun työsuhteen lakkaamisen välittömänä aiheuttajana on ollut työtön itse. Muu omasyinen työttömyys voinee sitävastoin tulla kysymykseen myös tilanteissa, joissa työsuhteen purkaminen on tapahtunut työnantajan toimesta, mutta työntekijän antaman aiheen perusteella.

Vuoden 1973 toukokuun työttömiä koskenut seurantatutkimus antoi yleiskuvan käytännön ongelmista. Suurin osa työsuhteiden lakkaamisista tai työttömyyttä edeltäneistä tilanteista oli sellaisia, joissa kyseistä ongelmaa ei voinut edes syntyä. Useimmiten työttömäksi jääneet eivät olleet itse eronneet työstään eivätkä muutoinkaan aiheuttaneet työttömyyttään. Ensikertaa työttömäksi jääneistä kolmannes oli joutunut työttömäksi työn valmistumisen, määräaikaaisuuden tai tilapäisyyden johdosta. Kolmatta kertaa työttömäksi jääneistä 44 % joutui lopettamaan työnsä näillä perusteilla. Yritysten tai laitosten toiminnan lopettaminen tai supistaminen taikka rationalisointi olivat neljänneksessä tapauksista aiheuttaneet työttömyyden siitä riippumatta, oliko kysymys ensikertaa työttömäksi jääneistä vaiko useamman kerran työttömänä olleista. Yhteensä näitä tapauksia, joissa koko omasyisen työttömyyden ongelma ei voinut tulla edes kysymykseen, oli työttömyyskerrasta riippuen 58—69 %.

Työsuhde lakkasi 20—26 %:ssa tapauksista työttömäksi jääneen omasta pyynnöstä tai oman irtisanoutumisen perusteella. Kaikissa näissä tapauksissa olisi siis periaatteessa saattanut nousta esiin kysymys päte-

Taulukko n:o 4 Työttömyyttä edeltäneen työsuhteen päättymisen aiheuttanut osapuoli, prosentteina⁶⁸

työttömyys- kerta	työsuhteen päättymisen aiheuttanut osapuoli, suhteelliset osuudet					
	työnantaja		peruste osapuolista riippumaton	työntekijä		yhteensä
	1	2	3	4	5, 6, 7	(1—7)
I (N = 262)	25	3	33	25	14	100
II (N = 244)	25	2	38	26	9	100
III (N = 179)	25	2	44	20	9	100

1. laitoksen tai yrityksen toiminnan lakkaaminen taikka toiminnan rationalisointi
2. muu työnantajapuolen toimesta tapahtunut irtisanominen
3. työn valmistumiseen tai määräaikaisuuteen perustuva työsuhteen lakkaaminen tai muu osapuolista riippumaton tekijä
4. työntekijän oma pyyntö tai irtisanoutuminen
5. muu lähinnä työntekijän elinolosuhteisiin liittyvä tekijä kuten oman yrityksen perustaminen, peltöjen paketointi, asevelvollisuus, raskaus, sairaus, lakko tai vankila
6. ollut aikaisemmin opiskelija
7. hoitanut aikaisemmin perheen taloutta

västä eroamisen syystä. Työsuhde lakkasi 2—3 %:ssa tapauksista työnantajan muunlaisen kuin töiden supistamisesta johtuneen irtisanomisen perusteella. Näissä tapauksissa saattoi nousta esiin kysymys omasyisestä työttömyydestä. Tapauksista 9—14 % oli sellaisia, joissa työttömyys johtui hakijan elinolosuhteiden muutoksesta. Näitä olosuhteita olivat oman yrityksen perustaminen, peltöjen paketointi, asevelvollisuus, vankila, raskaus, sairaus, opiskelu ja perheen talouden hoitaminen.

Olosuhteita koskeviin tulkinnallisiin ongelmiin palataan myöhemmin, mutta sitä ennen on syytä käsitellä »pätevän aiheen» ongelmaa. Eniten ongelmia on syntynyt työn sopivuutta, ammattisuoja, palkkausta ja hakijan sosioekonomista asemaa koskevista erimielisyyksistä.

a. Työkykyä vastaamaton työ

Työn sopivuuden arviointi riippuu ratkaisevasti siitä, paljonko työtä on tarjolla ja minkälaista se on luonteeltaan. Työnvälityslainsäädän-

nössä ei ole asetettu alarajaa välitettävän työn laadulle. Kaikenlainen tarjolla oleva työ on pyrittävä välittämään ja se on myös saatava välite-tyksi, mikäli työnvälitys haluaa toimia sille asetettujen odotusten ja te-
hokkuuden vaatimusten mukaisesti. Tästä seuraa, että kaikelle työlle on
löydettävä myös tekijänsä joko vapaaehtoisesti tai pakolla. Tiukimmil-
laan nämä vaatimukset merkitsevät, että työnhakijan on otettava vastaan
sellainenkin työ, joka kestää vain yhden päivän. Yhtäläisen tiukasti nou-
datetaan myös periaatetta, ettei työntekijällä ole oikeutta jättää työtään.
Nyrkkisääntönä on pidetty sitä, ettei työstä saa erota, ellei hakijalla ole
jo varmasti tiedossa toista työtä tai ammatillista koulutusta. Työvoima-
viranomaisten taholta on varsin yleisenä käsityksenä esitetty, ettei niin
epäsopivaa työtä olekaan, josta työntekijä voisi korvausta menettämättä
jättäytyä työttömäksi. Poikkeuksena on mainittu ainoastaan ns. *hanka-
lat työpaikat*, joissa työvoima ei ole ennenkään pysynyt.

Tätä poikkeusta lukuunottamatta näyttää pätevän syyn tulkinta eroa-
mistapauksissa olevan työntekijöihin nähden ehkä vieläkin tiukempaa
kuin kieltäytymistapauksissa. Yleinen käytäntö näyttää sulkevan pois
jopa sen mahdollisuuden, että työntekijä voisi erota työstä riittämättö-
mien ruumiinvoimiensa tai muun fyysisen soveltumattomuutensa johdos-
ta menettämättä samalla oikeutta korvaukseen. Tällaista äärimmäisyy-
teen vietyä käsitystä tukee myös ainoa asiassa annettu tuore ennakko-
ratkaisu, jossa raskaaseen työhön kykenemätön talonmies ei voinut päte-
västi erota talonmiehen toimestaan työn raskauden takia.⁶⁸

A. oli ennen viimeistä työpaikkaansa ollut korvauksen saaja
ja hänelle oli suositeltu suojatyöpaikkaa. Omasta aloitteestaan
hän oli kuitenkin aloittanut talonmiehen työt, joita hän ei sittem-
min jaksanut työn raskauden tähden kuitenkaan tehdä, vaan oli
muun muassa joutunut teettämään lumityöt ulkopuolisilla henki-
löillä. Työvoimatoimikunta, työvoimapiiri ja ministeriö katsoivat
kaikki, ettei valittajalla ollut pätevää aihetta työstä eroamiseen.

b. Ammattia vastaamaton työ

Myös ammattisuojaan suhtaudutaan erotilanteissa tiukemmin kuin
silloin, kun kysymyksessä on työstä kieltäytyminen. Tausta-ajatuksena
on jälleen peruuttamattoman suostumuksen konstruktio: kun henkilö

⁶⁸ Raportti 1976 s. 32—33.

⁶⁹ TVM 4. 4. 1977 n:o 8220/413/76, el. 410.

kerran on suostunut ottamaan vastaan ammattiaan vastaamatonta työtä, hän on tuolla suostumuksellaan luopunut ammattisuojaustaan. Tällä tavoin ovat asiaan suhtautuneet niin paikallisviranomaiset kuin myös työvoimaministeriö, joka on antanut asiasta myös yhden ennakkoratkaisun.⁷⁰

R. oli valmistunut filosofian kandidaatiksi keväällä 1973 ja ha-
keutunut tämän jälkeen ammattiaan vastaamattomaan työhön, josta
hän kuitenkin kuukautta myöhemmin erosi, koska ei katsonut sen
vastaavan koulutustaan. Työ oli *piha-alueiden kunnostustyötä*.

Työvoimatoimikunta hylkäsi R:n korvaushakemuksen sen joh-
dosta, että eroamisen katsottiin tapahtuneen pätevältä aiheelta.
Ministeriö, joka myös hylkäsi R:n hakemuksen ja valituksen perus-
teli päätöstään seuraavasti:

»Koska R. on sen mukaan, mitä asiakirjoista käy ilmi, ilman
pätevää aihetta *eronnut valitsemastaan hänelle sopivasta työstä*,
jossa ollen hän olisi voinut hakea uutta työpaikkaa ja kun työttö-
myyskorvausta ei voida välittömästi suorittaa henkilölle, joka ilman
pätevää aihetta eroaa hänelle sopivasta työstä, ministeriö työllisyys-
asetuksen 9 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 14 §:n nojalla hyläten R:n
valituksen ei katso aiheelliseksi muuttaa työvoimatoimikunnan yksi-
mielistä päätöstä.» (kursiv. kirj.)

Varsinaisiksi tulkintaongelmiksi ovat käytännössä muodostuneet ne
tapaukset, joissa henkilö valmistuu ammattiin työnsä ohella ja tavoittelee
tämän jälkeen ammattinsa mukaista työtä. Onko hänellä tällöin oikeus
jättää opiskeluaikainen työnsä ja voiko hän vedota ammattisuojaansa ja
hakea samalla uutta työtä korvauksen turvin.

Yleisesti ottaen työvoimatoimikunnat suhtautuvat kielteisesti kysei-
siin hakijoihin. Kolmen kuukauden ammattisuoja ei myönnetä opis-
keluajaisesta työstä eroaville. Osa toimikunnista kuitenkin noudattaa
tässä suhteessa poikkeavaa käytäntöä. Ammattiin valmistuneelle, eten-
kin akateemisen loppututkinnon suorittaneelle, on voitu myöntää oikeus
opiskeluaikaisen työn jättämiseen korvausta menettämättä, paitsi jos työ
on ollut samalta ammattialalta, johon henkilö on juuri valmistunut. Täl-
laisessa tapauksessa kaikki toimikunnat ovat vaatineet, ettei työstä saa
erota.

Paikkakunnilla, joissa sijaitsee ammatillisia oppilaitoksia ja korkea-
kouluja, ei tällaista koulutuksen erityistä kunnioittamista esiinny. Siellä
ajatellaan, että henkilö voi etsiä uutta työtä paremmin entisestä työpai-
kastaan käsin kuin korvauksen turvin.

⁷⁰ TVM 12. 11. 1973 n:o 5753/342/73, el. 149.

Samaa mieltä on ollut myös työvoimaministeriö kahdessa asiasta antamassaan ennakkoratkaisussa, joissa akateemisen loppututkinnon suorittaneilla ei katsottu olleen pätevää syytä erota opiskeluaikaisesta työstään. Molemmissa tapauksissa kysymyksessä oli ruumiillinen työ, joka ei millään tavoin tukenut koulutuksen kautta hankittuja ammatillisia valmiuksia.

Filosofian kandidaatiksi valmistunut henkilö ei saanut korvausta menettämättä erota opiskeluaikaisesta yövärtijän toimestaan (TVM 18. 12. 1974 n:o 8780/342/74, el. 232).

Luonnontieteiden kandidaatiksi valmistunut henkilö ei voinut korvausta menettämättä erota *rakennusapumiehen* tehtävästään (TVM 13. 12. 1977 n:o 8489/413/76, el. 532).

c. Palkansaantivaikeudet

Työllisyysasetus antaa oikeuden sekä kieltäytyä (9,1 §:n 4 k.) että myös erota (5 k.) korvausta menettämättä sellaisesta työstä, josta ei makseta työehtosopimuksen mukaista palkkaa tai työpaikkakunnan mukaista käypää palkkaa. *Pätevä syy eroamiseen* näyttäisi olevan seuraavanlaisissa tilanteissa:

- 1) kun palkka on alunalkaen jäänyt työehtosopimuksessa määriteltyä tai muutoin käypää tasoa alhaisemmaksi,
- 2) kun se putoaa alle edellä mainitun tason,
- 3) kun sen maksaminen kohtuuttomasti viivästyy,
- 4) kun se jää joiltain osin tai kokonaan maksamatta tai
- 5) kun palkan saanti ehtyy siitä syystä, että henkilön työmahdollisuudet vähenevät.⁷¹

Osa paikallisviranomaisista piti työntekijöille kuuluvana, tinkimättömänä oikeutena, että palkka maksetaan sovitun suuruisena sekä ajallaan ja että se ylittää työllisyysasetuksessa mainitun minimitason. He tulkitisivat säännöstä kirjaimellisesti: ellei palkkaa makseta lain ja sopimuksen mukaisesti, on työntekijällä pätevä aihe työstä eroamiseen. Osa viranomaisista taas oli päätenyt täysin vastakkaiseen tulkintaan. Erimielisyydet

⁷¹ Huomattakoon, että työsopimuslain 43,3 §:n mukaan työntekijä voi, mikäli asianhaarat eivät anna aihetta muuhun arviointiin, purkaa sopimuksen, kun työntekijälle ei anneta riittävästi työtä (5 k.) sekä kun palkkaa ei makseta sopimuksen mukaisesti (6 k.).

palkan maksussa tai palkansaantivaikkeudet eivät heidän mukaansa milloinkaan oikeuta työstä eroamiseen, vaan erimielisyydet on hoidettava toisin keinoin.

Yleensä käytäntö kuitenkin haki ratkaisunsa jostain näiden kahden vastakkaisen linjan väliltä. Kielteinen suhtautuminen korvauksen myöntämiseen oli yleisintä niissä tilanteissa, joissa palkka oli *alun alkaen jäänyt asetuksessa määrättyä tasoa alhaisemmaksi*. Erityisen kielteisesti suhtauduttiin silloin, kun työt jäivät työehtosopimuksen ulkopuolelle ja kun henkilö oli ensin ottanut vastaan paikkakunnan palkkatasoon nähden alipalkkaista työtä, josta hän oli myöhemmin eronnut. Viranomaiset arvioivat tällaisen tilanteen aiemmin kuvatun suostumuskonstruktion mukaisesti eivätkä hyväksyneet eroa päteväksi: kun tehtävään oli kerran suostuttu, ei siitä voitu noin vain erota, ei ainakaan kovin lyhyen työsuhteen jälkeen.

Mainittu ongelma näytti koskettavan erityisesti kotiapulaisia, joiden palkat jäivät joskus jopa alle sosiaalihuollon minimitoimeentulonormien. Kotiapulaista koski myös ainoa asiasta annettu ennakkoratkaisu, jonka ohjeellinen arvo lienee kuitenkin kyseenalainen.⁷²

K. haki parempaa työpaikkaa ja oli samanaikaisesti kotiapulaisena, josta työstä hänelle maksettiin palkkaa ilman luontaisetuja 300 mk/kk. Hänelle tarjottiin keittiöapulaisen paikkaa paikallisesta ravintolasta sekä ruuhka-apulaisen paikkaa paikallisesta työvoimatoimistosta. K. kuitenkin kieltäytyi näistä tarjouksista. Puoltatoista kuukautta myöhemmin K. jätti paikkansa kotiapulaisena ja perusteli eroamistaan palkan pienuudella.

Työvoimatoimisto hylkäsi K:n korvaushakemuksen, koska se katsoi, että hän oli eronnut työstään ilman pätevää syytä. Ministeriön esittelijä puolestaan piti maksettua palkkaa ilmeisen pienenä ja eroamista sen johdosta perusteltuna. Hän esitti kuitenkin korvauksen hylkäämistä sillä perusteella, että K. oli aikaisemmin kieltäytynyt vastaanottamasta työvoimatoimiston ruuhka-apulaisen tointa ja katsoi, että K. oli tämän vuoksi omasta syystään työttömänä. — Ministeriö hylkäsi K:n valituksen esittelijän mukaisin perustein.

Suostumusajattelu ei enää ole mahdollista silloin, kun *palkka kesken työsuhteen putoaa* alle sovitun ja asetuksessa määritellyn tason, ja työntekijä siitä syystä eroaa kyseisestä työstä. Niinpä hakijalla näyttäisi tuolloin olevan ilmeinen oikeus erota työstä ilman, että hän sen johdosta

⁷² TVM 20. 5. 1975 n:o 93/342/75, el. 255.

menettää oikeutensa korvaukseen (TyöLA 9,1 §:n 5 k.). Mutta käytäntö on tässäkin asiassa toisenlainen:

Osa työvoimatoimikuntien edustajista ilmoitti empimättä, että hakijalla on tällöin oikeus korvaukseen. Jotkut asettivat lisäedellytykseksi, että asia on ensin pyrittävä ratkaisemaan neuvotteluteitse työnantajan kanssa joko luottamusmiehen, piiritarkastajan, tai työsuojelutarkastajan välityksellä. Vasta sitten kun tämä tie on käyty loppuun, on hakijalla pätevä aihe eroamiseen. Eräiden työvoimatoimikuntien käsitys taas oli se, että palkkaerimielisyydet on aina ratkaistava muulla tavoin kuin eroamisuhkaa ja eroamista hyväksi käyttäen. Niiden mukaan ongelma on ratkaistava ammattiliittojen kautta ilman, että työntekijällä on missään vaiheessa oikeutta työnsä jättämiseen.

Eräät tällaiseen tulkintaan päätyneet vetosivat tulkintansa tueksi sovitellun korvauksen olemassaoloon. Tällä he ilmeisestikin halusivat viitata mahdollisuuteen, että yhteiskunta jopa korvaisi puuttuvan osan palkasta. — Käytännössä tällainen palkan osittainen korvaaminen on harvinaista ainakin täy aikaisissa työsuhteissa. Se tulee kysymykseen ainoastaan silloin, kun palkka ei alun alkaenkaan yllä tes-palkkojen alatasolle.

Eräänlaisena edellisten ajatusten yhteensovituksena voidaan pitää Helsingin työvoimatoimikunnan omaksumaa linjaa, jonka mukaan henkilöllä ei yleensä ole oikeutta erota työstään palkan putoamisen perusteella, vaan siitä aiheutuvat riidat on yleensä ratkaistava ammattiliittojen kautta. Merkittävää palkan pienenemistä pidetään kuitenkin pätevänä syynä kyseisen työsuhteen jättämiseen.

Yhtä selkiintymättömästi suhtauduttiin käytännössä niihin eroamisiin, jotka tapahtuvat *palkan viivästymisen tai sen saamatta jäämisen* johdosta. Työntekijäin oikeuksiin myönteisimmin suhtautuvat toimikunnat hyväksyivät eroamisen molemmissa tapauksissa. Toisin paikoin taas katsottiin, etteivät pienet viivästymiset tai epäsäännöllisyydet palkan maksussa vielä sinällään anna aihetta pätevään työstä eroamiseen. Osa toimikunnista piti vain oleellisia viiveitä ja epäsäännöllisyyksiä riittävinä eron perusteina. Ääriasenteina esitettiin jälleen käsitys, että palkan maksua koskevat erimielisyydet tai viivästymiset on ratkaistava joko velkomiteitse tai palkkaturvaa koskevinä asioina, mutta oikeutta pätevään eroamiseen ne eivät anna.

Omaperäisintä tulkintalinjaa edusti jälleen Helsingin työvoimatoimikunta. Sen mukaan työntekijällä ei pääsääntöisesti ole oikeutta korvaus-

ta menettämättä erota palkan viivästymisen johdosta. Oikeus eroamiseen kuitenkin on, 1) mikäli henkilön toimeentulo kyseisen viivästymisen johdosta vaarantuu, 2) mikäli viivästykset muodostuvat jatkuviksi tai 3) mikäli palkka tai jokin palkkaerä jää kokonaan saamatta. Jos palkan maksu jatkuisi epäsäännöllisenä myös vastaisuudessa, olisi siitä seurauksena työnantajan asettaminen »mustalle listalle». Työnantaja ei voisi enää odottaa entisenlaisia työnvälityspalveluja eikä työnhakijoita enää ohjattaisi korvauksen menettämisen uhalla tämän työnantajan palvelukseen.

Lopuksi on syytä sivuta vielä erikseen niitä tilanteita, joissa palkan pienenemisen syynä on henkilön *työmahdollisuuksien väheneminen*. Tämä voi tapahtua muun muassa siten, että henkilö siirretään aikaisempaa vähempiarvoisempaan tehtävään, jossa hän ei enää voi entiseen tapansa hyödyntää ammatillista osaamistaan eikä myöskään saada kykujensä mukaista palkkaa. Toiseksi se voi ilmetä siten, että henkilön päivittäinen ja viikottainen työaika lyhenee, josta myös seuraa ansioiden pieneneminen. Kolmas erityisesti omaa työtään tekevää pienviljelijää tai pienyrittäjää kohtaava työmahdollisuuksien vähenemisen muoto on, että työkohteiden väliin jäävä joutenolo ja loppo aika lisääntyy taikka toiminta muutoin ajautuu kustannuskriisiin ja käy kannattamattomaksi. — Onko vähenevien työmahdollisuuksien kohteeksi joutuvalla henkilöllä tällöin mahdollisuus erota työstään taikka lopettaa aikaisempi toimintansa itsenäisenä ammatinharjoittajana sekä hakeutua uuteen työhön korvauksen turvin?

Kysymys esitettiin kahdeksan työvoimatoimikunnan edustajalle. Heistä ainoastaan yksi vastasi, että hakija voi erota korvaustaan menettämättä, jos palkka putoaa alle työehtosopimuksessa määrätyn vähimmäistason. Eräs toinen vastasi, että hakija voi erota, ellei hän saa soviteltua korvausta. Kolme vastaajaa oli sitä mieltä, ettei oikeutta eroamiseen tällöin ole, koska on olemassa soviteltu korvaus. Kolme muuta vastaajaa oli samaa mieltä kantaansa kuitenkin perustelematta.

Korvausjaostossa on viime vuosien aikana ollut esillä vain kaksi asiaa koskenutta valitusta. Näistä ensimmäisenä esiteltävä koski lyhennetylle työajalle ja lomautuksen kohteeksi joutuneen tarjoilijan oikeutta työstä eroamiseen, jonka johdosta tehtyyn valitukseen työvoimaministeriö antoi seuraavan vastauksen.⁷³

⁷³ TVM 18.5.1977 n:o 867/413/77, el. 399.

»Työvoimaministeriö on tutkinut valituksen ja saanut asiakirjoista tietää, että valittajan 13. 04. 1976 alkanut työsuhte on päättynyt 08. 10. 1976 oman pyynnön vuoksi. Selvitysten mukaan valittajan työsuhte olisi jatkunut *kahtena päivänä viikossa puolikuukautta ja loppuosa kuukaudesta olisi ollut pakkolomaa*. Valituskirjelmässään T. on vedonnut siihen, että kun työajat muuttuivat olennaisesti, ja kun viisihenkisen perheen toimeentulo on vain puolisonsa saaman työttömyyskorvauksen varassa, niin hän lopputilin otti mainitusta syystä.

Valituksen johdosta antamassaan lausunnossa työvoimatoimikunta on selvittänyt valituksenalaista päätöstään niin, että T. on osoittanut riittävää aktiivisuutta työnhaussa, mutta hän on omasta pyynnöstään irtisanonut työsuhteensa ja on tämän vuoksi omasta syystään työttömänä. Lisäksi työvoimatoimikunta toteaa, että T. on ollut tietoinen sovitellusta työttömyyskorvauksen maksamisesta.

Viitaten siihen, että lomautetulla tai väliaikaista osa-aikatyötä tekevällä on mahdollisuus kokopäivätyöhön paremmat kuin täysin työstään eronneella, ja kun T:n ei voida katsoa eronneen *pätevän aiheen vuoksi* irtisanottuaan 08. 10. 1976 työsuhteensa, niin tämän vuoksi hyläten T:n valituksen ministeriö on harkinnut oikeaksi pysyttää J:n työvoimatoimikunnan hylkäävän päätöksen lopputuloksen ja määrätä, että T:lle määrätty kahden (2) kuukauden karenssi lyhennetään kuudeksi (6) viikoksi.» (kursiv. kirj.)

Käsitykseni mukaan ratkaisu ilmentää periaatetta, jonka mukaan työntekijä ei voi korvausta menettämättä erota työstään, vaikka siitä saadut ansiot loppuisivat lähes kokonaan. Työssä on silti pysyttävä ja työ tehtävä.⁷⁴

Toista tapausta voidaan pitää edelliselle vastakkaisena sekä ilmeisenä poikkeuksena periaatteesta, että kaikki työ on tehtävä. Siinä henkilö menetti oikeuden korvaukseen siksi, ettei ollut hakeutunut ajoissa pois huonoksi katsotusta työstään.⁷⁵

»Työvoimaministeriö on tutkinut valituksen ja saanut asiakirjoista tietää, että K. on toiminut taloudenhoitajana eräällä maatilalla, ja on hänen tehtävänänsä ollut huolehtia *karjanhoidosta ja keittiöistä*. Lisäksi on ollut huolehdittava 84-vuotiaasta vanhuksesta. Työsuhte on katkennut 31. 7. 1974 karjan tultua tilalta hävitetyksi

⁷⁴ Vrt. TSL 43,3 §, jonka mukaan oikeus työsopimuksen purkamiseen on olemassa, mikäli työntekijälle ei anneta riittävästi töitä taikka kun palkkaa ei makseta sopimuksen mukaisesti.

⁷⁵ TVM 22. 4. 1975 n:o 8639/342/74, el. 245.

ja K:lle luontaisetuna annetun maito- ja voierän lakattua tulemasta lisäksi hänen palkkaansa ja tilan omistajien kieltäytyttyä korvaamasta näitä rahalla. Työnhakijaksi K. on tullut 15.8.1974.

Koska K. ei ole huonosti palkatusta työstään huolimatta jo työssä ollessaan hakenut työnvälityksen avulla uutta työtä ja on sen mukaan, mitä asiakirjoista ilmenee, ilmeisesti omasta syystä työttömänä, ja kun työttömyyskorvausta ei saa välittömästi maksaa henkilölle, joka ilmeisesti omasta syystä on työttömänä, ministeriö ei työllisyysasetuksen 9 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 14 §:n nojalla hyläten K:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa S:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.» (kursiv. kirj.)

On huomattava, että viimeksi mainittu hakija teki karjan hävittämiseen asti *täysiaikaista työtä*. Työllään hän kykeni ansaitsemaan itselleen ja 84-vuotiaalle vanhukselle niukan elatuksen. Vain asenteellisilla tai rakennepoliittisilla seikoilla voidaan nähdäkseni perustella sitä, ettei hänelle suostuttu karjan hävittämisen jälkeen maksamaan työttömyyskorvausta. Laillisin perustein tällaista suhteellisen niukan toimeentulon turvaavaa maataloustyötä ja siihen liittyvää kotitaloustyötä ei voida arvostaa niin huonoksi, ettei työttömyyskorvausta voitaisi maksaa.

Tehdyt ratkaisut panevat ajattelemaan, onko hakijan kannalta edullisempaa lähteä työstä silloin, kun ansiot putoavat alle toimeentulomahdollisuuksien vai pysyä työssä siihen asti, kunnes ne loppuvat kokonaan? — Edellisten ratkaisujen mukaan tulos näyttäisi olevan yksi ja sama. Ensimmäisessä tapauksessa uusiin työtehtäviin hakeutuminen tapahtui viranomaisten mukaan liian aikaisin ja toisessa liian myöhään. Kummassakaan tapauksessa ei korvausta myönnetty.

d. Ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönti

Työllisyysasetuksen (9,1 §:n 5 k.) mukaan korvausta ei makseta ilman pätevää syytä tapahtuneen eroamisen lisäksi myöskään henkilölle, joka on muutoin omasta syystä työtön.

Lausuma viittaa tilanteisiin, joissa henkilö on muutoin kuin omasyisen eroamisensa kautta jättäytynyt tai pysytellyt poissa työmarkkinoilta tai ei ole olosuhteiden salliessa hakeutunut tarpeeksi aktiivisesti töihin. Ne konkreetit elämäntilanteet, joihin lausuman voidaan tulkita kohdistuvan, otetaan tarkemman käsittelyn kohteeksi seuraavassa alajaksossa. Sitä ennen on kuitenkin syytä puuttua tilanteeseen, jossa tällainen muu oma-

syinen työttömyys on asetuksen nimenomaisella säännöksellä asetettu korvauksen maksamisen esteeksi. Näin on asianlaita silloin, kun työtön työnhakija laiminlyö hänelle määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden (TyöLA 11 § ja 13 §).

Säännösten mukaan työttömyyskorvauksen maksaminen lakkaa, jos hakija laiminlyö ilmoittautua määräajoin työvoimatoimikunnalle. Käytännössä tuo määräaika on aina viime vuosien massatyöttömyyteen asti ollut kaksi viikkoa. Sitä on sittemmin pidennetty toimistojen työruuhkan helpottamiseksi ensin kokeiluluonteisesti ja lopulta pysyvästi neljään viikkoon, jollaisena se on myös kirjattu uusia soveltamisohjeita koskevaan ehdotukseen.⁷⁶

Ilmoittautumisen tarkoituksena on todeta, että henkilö edelleen täyttää edellytykset korvauksen saamiseen ja että hän on ilmoittautumisen väliajan ollut työttömänä ja työmarkkinoiden käytettävissä. Ilmoittautuminen on henkilökohtainen. Laillisen esteen sattuessa korvauksen saajan on pyrittävä ilmoittamaan esteestä työvoimatoimikunnalle etukäteen, kuitenkin viimeistään välittömästi esteen poistuttua. »Ilmoittautumisen laiminlyöneelle henkilölle voidaan maksaa korvausta vain siihen päivään saakka, jolloin hän viimeksi ilmoittautui.»⁷⁸

Kaikki tässä luetellut määräykset ovat sinällään selkeitä, mutteivät kuitenkaan riittäviä käytännön ohjenuoria. Vielä jää avoimeksi: mitä ovat lailliset esteet, milloin ilmoittautumisen on esteen lakattua viimeistään tapahduttava ja miten menetellään niiden suhteen, joiden ilmoittautuminen viivästyy.

Suurimman tulkinnallisen ongelman on aiheuttanut juuri viimeksi mainittu kysymys. Miten on meneteltävä niissä tapauksissa, joissa henkilön ilmoittautuminen viivästyy päivän, kaksi, viikon tai sitäkin enemmän. Tähän pulmaan alan hallinto ei yrityksistä huolimatta ole kyennyt löytämään yhtenäistä, hallinnon kaikkia tasoja tyydyttävää ratkaisua. Voisi sanoa, että viimeinenkin yhtenäinen perusta kariutui ministeriön alkuvuodesta 1978 antamaan ennakkoratkaisuun, jossa se antoi eräälle

⁷⁶ TVM 17. 2. 1977 Yleiskirje 12 ABD 7/77,
TVM 30. 6. 1977 Yleiskirje 24 ABD 7/77,
TVM 6. 9. 1977 Yleiskirje 30 ABC 7/77,
TVM 26. 5. 1978 Yleiskirje 18 ABCD 7/78.
S-78 s. 19.

⁷⁸ S-73 s. 35.

valittajalle anteeksi kahden päivän myöhästymisen ja oikeutti hänet myöhästymisestä huolimatta korvauksen saajaksi.⁷⁹

Keväällä 1978 tehtiin Helsingin työvoimapiirin eräässä koulutustilaisuudessa tarkistuskysely viiden toimiston johtajalle siitä, minkälaista normistoa heidän edustamansa työvoimatoimikunnat noudattivat näissä viivästymistapauksissa. Vastaukset osoittivat, että normistoja oli yhtä monta kuin vastaajiakin. Yksi toimistoista ei sallinut minkäänlaisia viivästymisiä, toinen salli yhden päivän viivästymisen, kolmas kahden päivän, neljäs kolmen päivän ja viides neljän päivän viivästymisen edellyttäen, että ilmoittautuminen tapahtui kuitenkin saman kalenteriviikon aikana.

Osin tämä vastausten hajaantuminen johtui siitä, että vakio viikonpäiviksi määrätyt ilmoittautumispäivät samoin kuin maksatusluetteloiden laatimispäivät sattuivat eri toimistoissa eri viikonpäiville, kun taas luetteloiden toimittaminen maksatusta varten edelleen piirille tapahtui kaikissa toimistoissa viikon viimeisenä päivänä eli perjantaina. Jos henkilön ilmoittautuminen viivästyi tuosta perjantaista hänellä ei ollut missään toimistossa mahdollisuutta saada korvauseräänsä ainakaan tuon maksatuksen yhteydessä. Tästä piti huolen automaattiseen tietojen käsittelyyn perustuva maksatus, johon koko piirin tiedot syötettiin keskitetysti ja kunkin maksuperiodin aikana vain kerran. Myöhästyminen tuosta syötöstä tiesi vähintäinkin sitä, että erän maksatus lykkääntyi kahdella viikolla eli seuraavaan maksukertaan. Ja ellei henkilöllä tuolloin ollut esittää laillista estettä viivästymiselleen, oli sanktio tätäkin raskaampi: edessä oli joko korvauksen menettäminen kyseisiltä kahdelta viikolta taikka pitkän karenssin asettaminen, jolloin henkilö menetti oikeuden korvaukseen vähintään seuraavien kuuden viikon ajaksi.

Vuoden 1978 kuluessa ilmoittautumisvelvollisuutta koskeva käytäntö yhdenmukaistui. Enää tuskin löytyy toimikuntia, jotka eivät antaisi anteeksi päivän myöhästymistä. Nykyisin korvausta maksetaan myöhästymisenkin ilmoituksen tehneelle hakijalle, kunhan ilmoittautuminen tapahtuu sen kalenteriviikon kuluessa, joksi ilmoittautumispäivä on määrätty. Jos myöhästyminen venyy tätä kauemmas, kahden viikon maksuerän saanti joko lykkääntyy tai estyy.

⁷⁹ TVM 4.1.1978 n:o 1220/413/77, el. 528. Asiasta annettiin vielä samana keväänä vastaavaan lopputulokseen johtanut toinen ratkaisu, TVM 28.3.1978 n:o 4639/413/77, el. 579.

Maksun lykkääntyminen tulee kysymykseen, mikäli henkilö näyttää laillisen esteen myöhästymiselleen. Siinäkin tapauksessa, että toimikunta on jo ehtinyt tehdä lakkauttavan päätöksen, tulee kysymykseen vain maksatuksen lykkääminen, mikäli laillinen este voidaan myöhemmin todeta. Tällaiseen tulokseen on ministeriö päätenyt eräässä syksyllä 1977 antamassaan ennakkoratkaisussa, jossa toimikunta velvoitettiin maksamaan korvausta, vaikkakin se oli jo ehtinyt tehdä lakkauttavan päätöksen.⁸⁰

Sitä, miten uudet soveltamisohjeet tulevat mahdollisesti muuttamaan ilmoittautumiskäytäntöä, ei voida tarkkaan ennustaa. Ohjeisiin on kuitenkin tehty käytäntöä jälleen tiukempaan suuntaan ohjaava muutos: niissä ei enää ole mainintaa, että edellä mainittu laillisen esteen takakäteen tapahtuva toteaminen on mahdollista.⁸¹

e. Muu omasyinen työttömyys

Ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönnin ohella on asetuksen maininnan »muutoin omasta syystään työttömänä» tulkittu viittaavan korvausta hakevan henkilön elinolosuhteisiin sekä hänen aktiivisuuteensa työn hakijana. Näitä olosuhteita ovat: opiskelu, sairaus, äitiys, perheen talouden hoitaminen, asevelvollisuus, vankeus tai muu laitoshoido, yrittäjyys, vajaatyöllisyys ja työn vieroksunta.

Olosuhteen jatkuessa henkilön ei katsota olevan varsinaisesti työtön eikä hänen toimeentuloturvaansa ole tarkoitettu järjestettäväksi työttömyysturvan vaan muunlaisten järjestelyiden avulla. Näin ollen omasyisen työttömyyden kysymystä ei voi syntyä olosuhteen kestäessä, vaan vasta sen päätyttyä. Ongelma syntyy vasta silloin, kun henkilö olosuhteen lakkautua hakeutuu työmarkkinoille, muttei saakaan työtä ja joutuu turvautumaan korvaukseen. Tällöin viranomaiset heräävät tutkimaan: 1) onko henkilöllä ollut pätevä aihe vetäytyä työmarkkinoilta, 2) onko kyseinen olosuhde antanut riittävän aiheen pysytellä poissa työmarkkinoilta sekä 3) onko tulo tai paluu työmarkkinoille tapahtunut riittävän ripeästi ja riittävää aktiivisuutta osoittaen.

Hyväksyttävinä työmarkkinoilta vetäytymisen ja poissaolon syinä pidetään yleensä ammatillista koulutusta, sairautta, äitiyttä asevelvolli-

⁸⁰ TVM 18.11.1977 n:o 6711/413/77, el. 497.

⁸¹ S-78 s. 19.

suutta, vankeutta ja muuta laitoshoidoa, joskaan suhtautuminen näihin kaikkiin ei ole yhtä selkeätä. Vähemmän hyväksyttäviä tai ei lainkaan hyväksyttäviä poissaolon perusteita ovat yleisopintojen harjoittaminen, perheen talouden hoitaminen, yrittäjäyys, vajaatyöllisyys ja työn vieroksunta. Karkeasti ottaen tämä työvoimaviranomaisten kaksijakoinen suhtautuminen tulee esiin siten, että ensimmäisen ryhmän tapauksissa korvaus hylätään pääsääntöisesti vain siinä tapauksessa, ettei henkilö olosuhteen lakattua ole hakeutunut työmarkkinoille riittävän ripeästi ja aktiivisesti. Ratkaisuihin sovelletaan ns. *yhden kuukauden sääntöä*. Jälkimmäisen ryhmän tapauksissa työmarkkinoille hakeutuville asetetaan tuon säännön noudattamisesta tai rikkomisesta huolimatta pitkä alkukarensi. Hakija joutuu tällöin olemaan tuon ajan, yleensä kolme kuukautta, ilman korvausta.

Tämä kaksinainen suhtautuminen poissaolon perusteisiin on määrännyt myös tässä tutkimuksessa käytetyn ryhmittelyn. Tässä alajaksossa käsitellään niitä olosuhteita, joihin liittyvää työttömyyttä pidetään hyväksyttävänä, kun taas karenssiin johtavat olosuhteet otetaan käsittelyn kohteeksi vasta seuraavassa luvussa.

Yksi suhtautumistapojen rajoista kulkee yleissivistävän ja ammattiin suuntaavan koulutuksen välissä. Yleissivistävään koulutukseen hakeutumista ei pidetä riittävänä syynä työmarkkinoiden jättämiseen, vaan tällaisesta koulutuksesta työttömänä palaavalle asetetaan pitkä alkukarensi. Tämän johdosta alan hallinnolle on muodostunut tärkeäksi määrittää, mitä koulutusta on pidettävä yleissivistävänä ja korvaukselta poissulkevana, mitä taasen *ammattillisesti suuntautuvana* ja korvaukseen oikeuttavana. Tätä rajankäyntiä kuvaavat muun muassa seuraavat ministeriön antamat ennakkoratkaisut:

- ammattikurssi hyväksyttiin sellaiseksi koulutukseksi, joka oikeuttaa aikaisemman työn jättämiseen (TVM 6.5.1977 n:o 2390/413/77, el. 439)
- operaattorin ammatillinen jatkokoulutus, joka tapahtui Sveitsissä, hyväksyttiin sellaiseksi koulutukseksi, joka oikeuttaa aikaisemman työn jättämiseen (TVM 13.12.1976 n:o 6710/43/76, el. 382)
- ylioppilaalla, joka oli hakeutumassa opiskelemaan liikuntatieteelliseen tiedekuntaan, ei ollut pätevää aihetta erota ratatöistä ja hakeutua lisäpisteitä antavalle liikunnanohjaajan kurssille (TVM 23.9.1977 n:o 6532/413/77, el. 467)
- kaksivuotisen kansankorkeakoulun käyntiä ei pidetty hyväksyt-

tävänä syynä aikaisemman työn jättämiseen, vaikka henkilön oppiaineyhdistelmä antoi hänelle ammatillisia valmiuksia konttorialaa varten (TVM 9.9.1975 n:o 3273/342/75, el. 270)

Toinen hyväksytty olosuhde työmarkkinoilta vetäytymiseen on *äitiys*. Äitiyden alkamis- ja päättymisajankohdasta on kuitenkin ollut epätietoisuutta. Ongelmana on toisin sanoen ollut, kuinka kauan raskaana olevan hakijan on katsottava olevan työmarkkinoiden käytettävissä ja mistä alkaen hänelle voidaan lapsen syntymän jälkeen maksaa työttömyyskorvausta.

Kysymyksiin on annettu kahdenlaisia ratkaisuja. Useissa toimikunnissa katsotaan, ettei hakija enää raskauden viimeisinä kuukausina ole työmarkkinoiden käytettävissä. Yksikään työvoimatoimikuntien edustaja, joilta asiaa tiedusteltiin, ei kuitenkaan ilmoittanut, että tämä hakijan työmarkkinakelpoisuuden puuttuminen johtaisi myös korvauksen lakkauttamiseen. Kaikki vastaajat katsoivat, että korvausta maksetaan siihen asti, kunnes hakija saa oikeuden sairausvakuutuksen päivärahaan (24 arkipäivää ennen laskettua synnytystä).

Korvausjaostossa on ollut käsiteltävänä vain yksi asiaa koskeva valitus. Siinä paikallinen työvoimatoimikunta ei ollut hyväksynyt korvauksen maksamista äitiyspäivärahan alkuun saakka, vaan katsoi oikeuden siihen lakanneen siitä ajankohdasta, jolloin työnantaja ei enää suostunut ottamaan hakijaa töihin. Hakija valitti ministeriöön, jossa valitus tuli korvausjaoston käsiteltäväksi. Korvausjaosto ei kuitenkaan ottanut kantaa valitusperusteeseen, vaan hylkäsi valituksen muilla perusteilla. Näin ollen ministeriön kanta nyt esillä olevaan kysymykseen ei tullut selville.⁸²

Synnytyksen jälkeisen oikeuden korvaukseen ministeriö on katsonut alkavan kuuden viikon kuluttua synnytyksestä, mikäli tuen myöntämisen muut edellytykset ovat olemassa. Tästä on olemassa ennakkoratkaisu, joka annettiin alkuvuodesta 1977.⁸³ Monet työvoimatoimikunnat ovat saaneet ratkaisusta tiedon ilmeisestikin hallinnon sisäisen koulutuksen kautta ja ne ovat myös siirtyneet noudattamaan mainittua ohjetta. Muualla noudatetaan edelleenkin aikaisempaa käytäntöä jonka mukaan korvausta ei makseta ajalta, jolloin hakija on oikeutettu saamaan äitiyspäivärahaa. Virkamiestyöryhmän esityksessä uusiksi soveltamisohjeiksi

⁸² TVM 21.11.1974 n:o 3093/342/74, el. 199.

⁸³ TVM 18.2.1977 n:o 6955/413/76, el. 393.

oikeus korvaukseen katkeaa silloin, kun oikeus päivärahaan alkaa, mikä tapahtuu 24 arkipäivää ennen laskettua synnytystä. Oikeus korvaukseen taas palaa edellä kerrotun mukaisesti kuuden viikon kuluttua synnytyksestä. Ohjeissa on kuitenkin säilytetty myös maininta, jonka mukaan äitiyslomalla olevalla hakijalla ei ole oikeutta korvaukseen.⁸⁴ Näiden uusien ohjeiden vaikutusta olemassa olevaan kaksinaiseen käytäntöön on siten vaikea ennustaa.

Asevelvollisuuden suorittaminen, vankeus ja muu laitoshuolto katsotaan yleensä hyväksyttäväksi syiksi työmarkkinoilta poistumiseen. Merkittävin näihin olosuhteisiin kohdistuva normi on ns. *yhden kuukauden sääntö*, jonka mukaan henkilö ei saisi ennen laitokseen joutumistaan eikä sen jälkeen olla poissa työmarkkinoilta enempää kuin kuukauden.

Käytännössä on jonkin verran horjuvuutta siitä, mistä tuon kuukauden määrääjän on katsottava alkavan. Otetaanko huomioon poissaolo työmarkkinoilta erikseen laitosta edeltäneeltä ja erikseen sen jälkeiseltä ajalta, vai lasketaanko nämä ajat yhteen. — Toinen horjuvuutta aiheuttanut seikka on ollut se, ettei tästä yhden kuukauden säännöstä ole annettu soveltamisohjetta, eikä minkäänlaista yleiskirjettä, jolla asiasta olisi tiedotettu paikalliskäytäntöön. Tästä on ollut seurauksena, ettei koko sääntöä kaikin paikoin edes tunneta, minkä lisäksi eräät toimikunnat ovat soveltaneet sen sijasta itse hyväksi katsomaansa pidempää tai lyhyempää määrääaikaa. Helsingissä on noudatettu yhden kuukauden säännön sijasta kuuden viikon ja Äänekoskella kahden viikon sääntöä.

Työttömyyden massiivinen lisääntyminen sekä työn välittämisen vaikeutuminen ovat johtaneet myös siihen, että viranomaiset ovat kohdistaneet etenkin asevelvollisiin, vankeihin ja muihin laitoksissa oleviin ja sieltä palaaviin aikaisempaa tiukemmat vaatimukset entisessä työssä pysymiseen. Jos henkilö nykyisenä vaikeana työttömyysaikana jättää työnsä yksinomaan laitokseen joutumisen johdosta, hänet katsotaan mitä todennäköisimmin omasta syystään työttömäksi.

Erityisen suuret työssä pysymisen vaatimukset on kohdistettu *vankeihin*. Tästä ovat osoituksena myös eräät viimeaikaiset ennakkoratkaisut, joiden lopputuloksista näkyy suhtautumisen kiristyminen.

— hakijan katsottiin olevan oikeutettu työttömyyskorvaukseen, kun hän oli vankilasta vapauduttuaan ollut töissä yhtämittaisesti kolme kuukautta. (TVM 30. 6. 1977 n:o 2878/413/77, el. 463)

⁸⁴ S-78 s. 4—5.

- hakijan ei katsottu olleen riittävän aktiivinen työnhakija, koska hän ennen vankilaan joutumistaan oli ollut pois työmarkkinoilta vajaat kaksi kuukautta. (TVM 21. 4. 1978 n:o 6597/413/77, el. 490)
- hakijan katsottiin olevan omasta syystään työtön, kun hänet oli pidätetty työpaikalla ja toimitettu sen jälkeen suoraan rangaistusta kärsimään ilman, että työnantajalle oli kerrottu poissaolon syytä. (TVM 23. 11. 1977 n:o 8104/413/77, el. 519)
- hakijan ei katsottu olleen riittävästi työssä eikä myöskään riittävän aktiivisesti pyrkineen työmarkkinoille työttömänä ollessaan, kun hän oli aloittanut työn 25 päivää vankilasta vapautumisen jälkeen, ollut sen jälkeen yhtäjaksoisesti työssä 2 1/2 kuukautta sekä tullut 17 päivää myöhemmin uudelleen työn ja korvauksen hakijaksi työvoimatoimistoon. (TVM 30. 12. 1977 n:o 2872/413/77, el. 530)

Toiseksi viimeisessä tapauksessa korvaus menetettiin omasyisen työttömyyden tähden, vaikkei henkilö ollut oma-aloitteisesti jättänyt eikä halunnutkaan jättää työtään. Oman ilmoituksensa mukaan häntä nimenomaan estettiin soittamasta ja ilmoittamasta työnantajalleen, että hän joutuu rangaistusta kärsimään. Korvauskäytännön kiristymistä osoittaa myös viimeisenä esitelty tapaus, jossa henkilö todettiin ei-aktiiviseksi työnhakijaksi vaikka hänen poissaolonsa työmarkkinoilta ei missään vaiheessa ollut jatkunut niin kauan, että siihen olisi voitu soveltaa yhden kuukauden säännön rikkomuksesta johtuvaa seuraamusta.⁸⁵

Pelkästään *yhden kuukauden sääntöä* ja sen soveltamista koskevia ennakkoratkaisuja ministeriö on antanut useita. Osa niistä on kohdistunut sen seikan tulkintaan, milloin kyseisen kuukauden määräajan on katsottava alkaneen. Osalla taas on etsitty vastausta kysymykseen tämän määräajan katkeamisesta.

Kuukauden määräajan alkuajankohdaksi on katsottu viimeinen päivä niistä päivistä, johon työsuhteen, siitä maksetun palkan ja tämän jatkeeksi mahdollisesti tulevan lomakorvauksen katsotaan ulottuvan.⁸⁷ Korvausta ei ole myönnetty silloinkaan, kun määräajan ylitys on ollut lievä. Tästä on esimerkkinä ratkaisu, jossa korvaus menetettiin neljän päivän ylityksen johdosta.⁸⁸ Tosin henkilö oli tässä tapauksessa osoittanut riittämä-

⁸⁵ Toisenlaiseen lopputulokseen ministeriö päätyi kuitenkin eräässä keväällä 1978 antamassaan ratkaisussa (TVM 28. 3. 1978 n:o 6218/413/77, el. 590).

⁸⁷ TVM 8. 4. 1976 n:o 295/413/76, el. 312.

⁸⁸ TVM 5. 3. 1975 n:o 425/342/75, el. 247.

töntä aktiiviteettia työn hakemiseen myös edellisen työttömyytensä yhteydessä.

Määräajan katkeamiseen ei ole riittänyt se, että henkilö on liittynyt työnhakijaksi ekonomien työnvälityskortistoon.⁸⁹ Sitä ei ole myöskään katkaissut se, että henkilö on ollut väliaikaisessa työssä ulkomailla.⁹⁰ Riittävän aktiiviseksi työn hakemiseksi ei myöskään ole katsottu sitä, että henkilö on ollut kolme kuukautta työvoimatoimistossa työnhakijana hakematta kuitenkaan korvausta tuona aikana.⁹¹

Viimeksi mainitussa ratkaisussa herättää ihmetystä se, ettei henkilöä katsottu aktiiviksi työnhakijaksi, vaikka hän oli ollut työnhakijana normaalia pitkää alkukarensssia vastaavan ajan. Mikäli hän olisi heti työttömäksi tultuaan tehnyt korvaushakemuksen, olisi hänelle mitä todennäköisemmin määrätty kolmen kuukauden karenssi eli aika, jonka hän nyt todellisuudessa oli jo odottanut. — Miksi ratkaisevaksi seikaksi katsottiin se, ettei henkilö ollut tuota hakemusta tuolloin tehnyt. Eihän *korvauksen hakemisella* tai sen hakematta jättämisellä pitäisi olla mitään merkitystä *työn hakemista* ja sen aktiivisuutta arvioitaessa. Tehty ratkaisu kuitenkin osoittaa, että näin on ollut asianlaita taikka sitten päätöksentekijä on mieltänyt näiden toimintojen yhteyden tavalla, jota on vaikea ymmärtää.

Omatoiminenkaan työn hakeminen ei aikaisemmin täyttänyt asetetun aktiivisuuden vaatimusta, vaan edellytettiin, että työn hakeminen tapahtuu nimenomaan valtion työnvälityksen kautta.⁹² Eduskunnan oikeusasiamies puuttui kuitenkin asiaan,⁹³ jonka johdosta työvoimaministeriö antoi tammikuussa 1977 yleiskirjeen. Sen mukaan omatoiminen työn hakeminen rinnastetaan työnvälityksen kautta tapahtuvaan työn hakemiseen.⁹⁴

Annetuista määräyksistä huolimatta käytäntö ei kuitenkaan ole oleellisesti muuttunut. Tähän on ollut syynä paikallisten viranomaisten selvä haluttomuus tehtyyn muutokseen. He eivät ole hyväksyneet määräysten asiasisältöä vaan ovat asettaneet omatoimisesti tapahtuvalle työn hakemiselle sellaiset näyttövaatimukset, ettei monikaan hakija kykene vaadittua näyttöä esittämään.

⁸⁹ TVM 15. 9. 1976 n:o 4434/413/76, el. 351.

⁹⁰ TVM 13. 3. 1975 n:o 8570/342/74, el. 243.

⁹¹ TVM 22. 5. 1975 n:o 185/342/75, el. 251.

⁹² S-73 s. 30 ks. alaviite 84.

⁹³ EOA 6. 1. 1977 n:o 31/77.

⁹⁴ TVM 19. 1. 1977 Yleiskirje 4 ABCD 7/77.

Yleensä työn hakeminen tapahtuu joko henkilökohtaisin käynnin, puhelimitse taikka kirjallisella yhteydenotolla työnantajaan päin. Tällaisella yhteydenotolla voi olla myös todistajansa, esimerkiksi juuri hakemuksen vastaanottanut työnantaja taikka jokin sivullinen. Mitään kirjallista dokumenttia työn hakemisesta ei yleensä kuitenkaan jää. Harva työnantaja edes palauttaa hakupapereita. Jotta henkilöllä ylipäänsä olisi olemassa reaaliset mahdollisuudet näytön hankkimiseen, tulisi hänellä olla mahdollisuus todistaa omatoiminen työn hakeminen esim. osoittamalla asianomainen työnantaja, jolta asia voitaisiin tarkistaa. Toinen mahdollisuus olisi tietenkin esittää näyttö todistajien avulla. Lisäedellytyksenä olisi, että myös työvoimaviranomaiset toimisivat suhteellisen aktiivisesti tällaisen näytön hankkimiseksi ja varmistamiseksi, mikä samalla luonnollisesti tietäisi heidän päivittäisen työtaakkansa lisääntymistä jossain määrin.

Tällaiseen näyttöön tai selonottotehtävien lisäämiseen alan hallinto ei kuitenkaan ole ollut halukas, mikä seikka on sitten koitunut korvauksen hakijoiden vahingoksi. Heille ei ole jäänyt muuta mahdollisuutta kuin *kirjallisen näytön esittäminen*. Omatoimisen työhaun todisteiksi onkin yleisesti edellytetty, 1) että työhakemus on tehty kirjallisesti, 2) että työnantaja on hakemuksen palauttanut ja 3) että viimeksi mainittu on myös tehnyt siihen asian käsittelyä edellyttävät kirjaamismerkinnät. Vain harva viranomainen on katsonut voivansa luottaa hakijan suulliseen esitykseen. Osa taasen ei ole hyväksynyt minkäänlaista näyttöä todistukseksi omatoimisesta työn hakemisesta. — Yleisesti ottaen ainakin ruumiillisen työn hakijan on ollut lähes mahdotonta vedota omatoimiseen työn hakemiseen.

f. Näyttökysymykset

Liikatyövoiman passivointi sekä uusien hylkäysperiaatteiden luominen ja soveltaminen ovat keinoja korvauksella olevan joukon ja korvauskustannusten minimoimiseen. Sama päämäärä käy ilmi myös siitä tavanomaisesta asetelmasta, jolla näyttöä koskevat erimielisyydet on totuttu ratkaisemaan. Vastapuolina ei normaalin työmarkkinakäytännön mukaisesti olekaan työnhakija ja työnantaja, vaan vastapuolina ovat korvausta hakeva työtön ja hylkäysperustetta etsivä viranomainen. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö työmarkkinakysymysten toisella osapuolella, työnantajalla, olisi minkäänlaista osaa näiden erimielisyyksien rat-

kaisemisessa. Sen tehtävänä on toimia asiassa avaintodistajana. Työntekijän todistus tai puhelimitse tekemä ilmoitus muodostaa riitatilanteessa ratkaisevan näytön, jonka nojalla erimielisyys ratkaistaan.

Tällaisen perusasetelman vallitessa on ainakin korvauksen hakijan kannalta varsin tärkeätä, että määritellään, mitä muita näyttömahdollisuuksia on olemassa eli 1) mitä muuta näyttöä voidaan yleensä esittää, 2) kenellä on velvollisuus sen hankkimiseen ja 3) miten siihen tulee suhtautua. Säännöksiä, joilla näytöstä määrättäisiin, ei kuitenkaan ole otettu sen paremmin työllisyyslakiin kuin -asetukseenkaan, vaan siitäkin päättäminen on jäänyt yksinomaan viranomaisten harkinnan varaan. Tämä seikka saattaa herättää ihmetystä ainakin silloin, kun asiaa tarkastellaan korvauksen hakijan oikeusturvan kannalta. — Kuinka sama instanssi, joka jutussa on toisena osapuolena, saa ratkaista myös sen, minkälaista näyttöä ja missä muodossa sitä on lupa esittää.

Tuloksena on ollut, että pääasiallinen näyttövelvollisuus on asetettu korvauksen hakijalle. »Hakiessaan korvausta henkilön on työllisyysasetuksen 7 §:ssä mainitulle lomakkeelle merkittynä ilmoitettava itsestään ja olosuhteistaan kaikki ne tiedot, mitä lomakkeen asianmukainen täyttäminen edellyttää.»⁹⁵ Hakijan on myös esitettävä tarpeellinen selvitys tietojen luotettavuudesta. Korvaushakemusta käsittelevä viranomainen ei ole ainakaan nykyisten ohjeiden mukaan pääsääntöisesti velvollinen tätä näyttöä hankkimaan, ei ainakaan positiivisen näytön osalta. Tähän viranomaisella on velvollisuus vain, mikäli hakija ei itsestään riippumattomista syistä johtuen pysty esittämään tarvittavaa selvitystä ja mikäli tällaisen selvityksen hankkiminen on sen sijaan toimikunnalle viranomaisena ilmeisesti mahdollista.⁹⁶ Viranomaisten osallistuminen näytön hankintaan rajoittuu tavallisesti siihen, että viranomaiset ilmoittavat näytön puutteista hakijalle sekä ohjaavat hänet täydentämään hakemustaan. — Huomattakoon, että ehdotus uusiksi soveltamisohjeiksi ei enää sisällä kumpakaan edellä mainittua velvoitetta. Työvoimaviranomaisilla ei näytä sen mukaan olevan enää minkäänlaista velvollisuutta avustaa tai ohjata hakijaa näyttöä koskevissa kysymyksissä.⁹⁸

Merkittävin seikka, joka on tähän asti rajannut ja rajaa myös jatkossa

⁹⁵ S-73 s. 22.

⁹⁶ S-73 s. 23.

⁹⁸ S-78 s. 2—3.

korvauksen hakijan näyttömahdollisuuksia, on se, ettei hän voi esittää näyttöä muulla tavoin kuin kirjallisesti.⁹⁹

Viranomaisten varsinaiseksi tehtäväksi näissä näyttökysymyksissä on muodostunut lähinnä esitetyn näytön kontrolli sekä mahdollisen vastaanäytön hankkiminen. Tälle näytölle käytäntö ei kuitenkaan ole asettanut samanlaisia muotovaatimuksia kuin hakijoiden esittämälle näytölle. Vastanäytön ei tarvitse olla kirjallista, eikä se sellaista yleensä olekaan.

Yleisin kontrollin ja vastaanäytön hankkimisen väline on puhelin. Näyttöä epäilevä virkailija ottaa puhelimitse yhteyden parhaana pitämänsä tietolähteeseen ja kuulee, miten asiat »todellisuudessa» ovat. Tietolähteenä on tavallisesti hakijan edellinen työnantaja, ja niinpä työnantajan puhelinkeskustelussa ilmoittama tieto muodostuu lopputuloksen kannalta ratkaisevaksi näytöksi.

Vastanäytön hankkimisesta luovutaan yleensä, ellei sitä saada puhelimitse tai muutoin ilman suurempaa vaivannäköä tai viivästystä. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että lopputulos muodostuisi tällöin aina hakijalle myönteiseksi. Toisessa roolissaan eli päätöksentekijänä työvoimaviranomainen voi aina niin halutessaan asettaa hakijan näytön kyseenalaiseksi ja katsoa, ettei näyttö olekaan riittävä. Seurauksena on hylkäävä ratkaisu.

Esimerkkeinä siitä, kuinka tämä tapahtuu käytännössä, voidaan mainita jo aikaisemmin esillä olleet tapaukset, joissa päätöksen tehneet viranomaiset katsoivat vastoin lääkäreiden antamia lausuntoja hakijat töihin soveltuviksi, sivulla 116 esitetyssä allergiatapauksessa pelkkä kirjoituspöydän ääressä tapahtunut arvailu tuntui kelpaavan riittäväksi vastanäytöksi, kun näyttövelvollisena asianosaisena oli päätöksentekijä. Kun vastanäyttöä ei voitu tai ei ehditty muutoin hankkia, saatettiin näyttökysymys ratkaista pelkästään kiistämällä vastapuolen näytön oikeellisuus. Hakijan näyttö jäi riittämättömäksi ja hakemukset hylättiin.

Työvoimaviranomaiset joutuvat usein tarkistamaan syyn, jonka perusteella hakijan työsuhde on purkautunut. Tähän käytetään tavallisesti erityistä työtodistuslomaketta, jonka työnantaja täyttää ja allekirjoittaa. Toisinaan sama asia vielä varmennetaan työnantajalle tehdyllä puhelinsoitolla. Täysin harvinaisia eivät tällöin ole tilanteet, joissa työnantajan kirjallinen todistus on sisällöltään toinen, kuin hänen puhelimitse antamansa ilmoitus. Tieto, johon tällaisessa ristiriitatilanteessa yleensä luotetaan, on viimeksi mainittu puhelimitse saatu ilmoitus. Tätä hakija ei

⁹⁹ S-73 s. 24; S-78 s. 3.

voi kontrolloida, eikä hän voi siihen myöskään muutoin juuri reagoida. Seurauksena on hakemuksen hylkääminen. — Tämän menettelyn on myös työvoimaministeriö hyväksynyt.¹⁰⁰

»Työvoimaministeriö on tutkinut valituksen ja saanut asiakirjoista tietää, että A. on työnantajan toimesta irtisanottu työstään 08. 04. 1975 ja saanut tällöin työnantajaltaan todistuksen, jonka mukaan hänet on *erotettu työn vähyyden vuoksi*. Myöhemmin on kuitenkin työnantajan puolelta selvitetty, että A. joutui pois työstä työpaikalla tapahtuneen juopottelun vuoksi, minkä A. puolestaan on kiistänyt.

Koska A. on sen mukaan, mitä asiakirjoista ilmenee, *todennäköisesti irtisanottu* työstään hänestä itsestään johtuneesta syystä, ministeriö ei katso aiheelliseksi muutoin muuttaa V:n työvoimatoimikunnan 11. 06. 1975 tekemää päätöstä, kuin ettei ole aiheellista erottamisen synn epävarmuuteen nähden periä A:lta takaisin jo maksettuja korvausmääriä.» (kursiv. kirj.)

Miten sitten menetellään tilanteissa, joissa riita eron tai irtisanomisen syystä on alunperin kaikkien osapuolten tiedossa? Ketä tällöin kuullaan ja uskotaan? — Kategorinen vastaus tähänkin on: *työnantajaa uskotaan*. Suurin osa toimikuntien edustajista ilmoitti ratkaisevansa riidan työnantajan kertomuksen perusteella. Osa vastaajista ilmoitti ottavansa riitatilanteessa yhteyden myös joko paikalliseen ammattiosastoon, työsuojelutarkastajaan tai työvoimapiirien palkkatarkastajaan, joilta tällaisessa tilanteessa on mahdollista pyytää lausunto.

Normaalisti juttu kuitenkin ratkaistaan työnantajan lausunnon perusteella hakijan vahingoksi. Päätöksen perustelut voidaan tällöin kirjoittaa joko siten, että niissä pidetään totena sitä, mitä työnantaja on lausunut, taikka siten, että hakijan väitteiden katsotaan jääneen näyttämättä. — Ensiksi mainittu menettelytapa näyttää viime aikoina yleistyneen ainakin ministeriön antamissa ennakkoratkaisuissa.

Tuoreena esimerkkinä tästä voidaan mainita korvausjaostossa esillä ollut ratkaisu, jossa ministeriön esittelijänä toiminut virkamies esitti hakijan valituksen hyväksymistä, johon esitykseen korvausjaosto ei kuitenkaan yhtynyt vaan hylkäsi valituksen.¹⁰¹

Esittelijä K. oli tehnyt esityslistan huomautussarakkeeseen seuraavan merkinnän: »Tiedusteltaessa irtisanomisen tarkempaa syytä

¹⁰⁰ TVM 29. 12. 1975 n:o 3395/342/75, el. 286.

¹⁰¹ TVM 27. 2. 1978 n:o 1084/413/77, el. 566.

työnantajalta tämä on vain todennut, että välit olivat käyneet tiukoiksi ja että S:llä (hakijalla) on ollut eri käsitys työnantajan työn suoritusta koskevista ohjeista. *Tarkkaa irtisanomissyytä ei ole esitetty.*» (kursiv. kirj.)

Korvausjaosto ja ministeriö hylkäsivät valituksen seuraavin perustein: »Koska valittaja ei ole esittänyt riittäväksi katsottavaa näyttöä hänen työsuhteensa irtisanomiseen johtaneiden syiden mahdollisesta perusteettomuudesta ja kun hänen on niin ollen katsottava saadun selvityksen mukaan joutuneen omasta syystään työttömäksi, niin ja kun työttömyyskorvausta ei saa välittömästi suorittaa henkilölle, joka ilmeisesti omasta syystään on työttömänä, ei ministeriö työllisyysasetuksen 9 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 14 §:n nojalla hyläten S:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa E:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.

Työvoimatoimikuntien edustajilta tiedusteltiin: Onko ylipäätään olemassa sellaista mahdollisuutta, että riita ratkaistaisiin hakijan hyväksi? Yleisimpänä vastauksena oli, ettei tuota mahdollisuutta ole olemassa, vaan juttu ratkaistaan työnantajan ilmoituksen mukaisesti. Osa kuitenkin katsoi, että työntekijällä on asiassa menestymisen mahdollisuus, mikäli hän saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja onnistuu sitä kautta antamaan riittävän näytön syyttömyydestään työsuhteen lakkaamiseen. Tosin tätäkään näyttöä ei jäädä odottamaan, mikäli asian käsittely venyy pitkään.

Kaikenkaikkiaan hakijalta saatettiin edellyttää näyttöä, jonka hankkiminen ei käytännössä ole edes mahdollista. Vastanäytöksi sitä vastoin kelpasi joko työnantajan puhelimitse antama ilmoitus taikka pelkästään se, että hakemuksen ratkaissut viranomainen yksinkertaisesti vain kiisti hakijan esittämien todistusten näyttöarvon.

Jossain tapauksissa »vastanäytöksi» on riittänyt pelkkä huhu tai arvelu taikka yksinkertaisesti pelkkä viranomaisen haluttomuus korvauksen maksamiseen. Tällöin päätös on saatettu rakentaa kokonaan *tekaistujen perusteiden* varaan.

Näin tapahtui nähdäkseni tapauksessa, jossa aviovaimon korvaushakemus hylättiin varallisuutta koskeneiden arviointien perusteella. Samoin tapahtui myös tapauksissa, joissa aviovaimojen hakemukset hylättiin miesten työstä kieltäytymisen johdosta. — Tosin hylkäämisiä ei yleensä perusteltu ulospäin näillä argumenteilla, vaan todellinen syy tuli esiin viranomaisten keskinäisessä tietojen vaihdossa. Näkyvinä hylkäysperusteina esitettiin, etteivät hakijat olleet taloudellisen tuen tarpeessa.

Ensimmäisessä tapauksessa päätöksen taustana oli arvelu siitä että perheessä oli tuloja enemmänkin kuin oli esitetty. Paikallinen työvoimatoimikunta arvioi hakijan miehen tulot ilmoitettua suuremmiksi »(..) koska mies kalastaa neljän hengen porukassa ja hakijalla on miehensä kanssa uusi omakotitalo, jonka velat ja kustannukset eivät tulisi hoide-
tuiksi, ellei tuloja olisi runsaasti.» — Esitetyn tuloksetyksen mukaan nelihenkinen kalastajaryhmä, jonka jäsenenä aviopuoliso teki työtään, oli ansainnut viimeisten kolmen kuukauden aikana yhteensä 1.300 markkaa kuukaudessa.¹⁰²

Toisessa tapauksessa kysymys ei ollut enää edes arveluista, vaan siinä viranomaiset olivat tietoisia, etteivät perheen tulot ylittäneet tarveharkintanormien mukaisia tuloja. Silti hakemus hylättiin tarveharkintaan vetoamalla. Asiassa eri mieltä ollut ministeriön esittelijä ehdotti jutun käsittelyä joko niin, että se palautetaan takaisin paikallistasolle, taikka niin, että hylkäyspäätös tehdään *avoimesti aviopuolison työstä kieltäytymisen perusteella*. Tähän korvausjaosto ja ministeriö eivät kuitenkaan suostuneet, vaan hylkäsivät tehdyn valituksen edellä mainituin perustein.¹⁰³

Kolmas korvausjaostossa käsitelty tapaus oli paljolti edellisen kaltainen. Siinä mies oli eronnut työstä, ja siksi viranomaiset eivät halunneet maksaa korvausta myöskään työnhakijana olleelle vaimolle.¹⁰⁴

H. haki korvausta oltuaan sitä ennen työvoimatoimistossa työnhakijana kolme kuukautta. Työvoimatoimikunta hylkäsi hakemuksen perusteluin, että hakija saa toimeentulon ja työllistyy omakotitalon rakentamisesta.

H. valitti päätöksestä ministeriöön ja ilmoitti, että hän on valmis menemään töihin, eikä häntä tarvita talon rakentamisessa. Työvoimatoimikunta täydensi kielteistä päätöstään ja sen perusteluja vielä kahdella seikalla: 1) aravalaina on myönnetty talon koko kustannusarvion mukaan; 2) valittajan puoliso on jäänyt pois ansiotyöstä katsottuaan, että talon rakentaminen itse on hänelle edullisempaa kuin ulkopuolisen työvoiman palkkaaminen.

Työvoimapiiri toisti ja painotti työvoimatoimikunnan ilmoittamia perusteita. Niiden varaan myös ministeriö päätöksensä rakensi:

»Koska valittaja ei saadun selvityksen mukaan ilmeisesti ole taloudellisen tuen tarpeessa ottaen huomioon sen, että aviopuolisoiden voidaan katsoa työllistyvän ja saavan toimeentulonsa omakotitalonsa rakentamisesta ja kun työttömyyskorvausta ei saa suo-

¹⁰² TVM 29. 10. 1974 n:o 5529/342/74, el. 220.

¹⁰³ TVM 7. 2. 1975 n:o 7713/342/74, el. 237.

¹⁰⁴ TVM 3. 3. 1978 n:o 5819/413/77, el. 573, ks. myös alaviite 76 luvussa V.

rittaa tällaiselle henkilölle, ei ministeriö työllisyysasetuksen 9 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla hyläten H:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa K:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»

Olen halunnut tuoda edellä mainitut tapaukset esiin siksi, että ne korostavat niitä menettelyllisten vaatimusten eroja, joita eri osapuolille asetetaan.

Yksityinen, työn hakija, jonka asema ja mahdollisuudet noudattaa tiukkoja menettelyllisiä vaatimuksia voivat olla hyvinkin huonot, voi nykyisten määräysten mukaan esittää näyttöä vain kirjallisin todistein. Vastapuolella on sitä vastoin mahdollisuus kaikenlaatuisen vastanäytön esittämiseen, mikäli se yleensä on lainkaan tarpeen. Ellei sitä onnistuta hankkimaan tai ellei se jostain muusta syystä ole mahdollista, voi viranomaisen jutun toisena osapuolena ja samalla päätöksentekijänä yksinkertaisesti kiistää hakijan näytön arvon ilman vastanäyttöäkin. Lopputuloksena voi olla hyvinkin mielivaltaisen ratkaisu ilman, että hakijalla on edes jälkikäteisiä mahdollisuuksia asian oikaisemiseen.

Näytön arviointia koskevana esimerkkinä voidaan lopuksi ottaa esille tapaus, jossa hakija osoitettiin hakemaan yhden viikon mittaista elintarvikkeiden käsittelyyn liittyvää työtä. Flunssasta johtuen työnantaja ei kuitenkaan suostunut ottamaan hakijaa töihin, vaan viimeksi mainitun oli käännyttävä takaisin työnvälityksen puoleen. Varmuuden vuoksi hakija pyysi työnantajalta todistuksen, joka osoitti, että työsuhteiden jäi solmimatta nimenomaan hakijan kyseisen sairauden johdosta. — Tällä kertaa, kun kysymyksessä olisi ollut hakijan hyväksi koituva työnantajan ilmoitus, ei kyseinen todistus riittänytään mainitun tosiseikan osoittamiseen.¹⁰⁵

S:n työttömyyskorvaus lakkautettiin ja hänelle asetettiin kolmen kuukauden karenssi työstä kieltäytymisen johdosta. I:n työvoimatoimikunta perusteli päätöstään sillä, ettei työnantajan antama todistus ollut riittävä, vaan S:ltä olisi edellytetty lääkärintodistuksen esittämistä.

Tähän näkemykseen myös ministeriö yhtyi: »Koska valittaja ei ole saadun selvityksen mukaan luotettavasti osoittanut olleensa flunssassa, kun työtarjous on hänelle tehty eikä ole myöskään osoittanut, ettei työsuhteen syntymättä jääminen olisi johtunut hänen omasta menettelystään, ja kun työttömyyskorvauksen maksaminen on lakkautettava henkilöltä, joka ilman pätevää syytä kieltäytyy

¹⁰⁵ TVM 24.2.1978 n:o 9409/413/77, el. 569.

vastaanottamasta hänelle tarjona olevaa hänen ammattitaitonsa ja työkykynsä huomioon ottaen sopivaa työtä, josta maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka, ei ministeriö työllisyysasetuksen 9 §:n 1 momentin 4 kohdan, 13 §:n 2 kohdan ja 14 §:n nojalla hylästen S:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa I:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»

IV LUKU

TYÖTTÖMYYS KORVAUKSEN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSENÄ

1. TYÖTTÖMIEN PIIRIN RAJAAMINEN

Työttömyyskorvauksen myöntämisen toisena yleisenä edellytyksenä on, että hakija on *työtön*. Tästä on esitetty perussäännökset työllisyyslain 7, 8 ja 16 §:issä.

Vaikka laki ei tarkkaan määrittelekään työttömyyden käsitettä eikä myöskään sitä työttömien joukkoa, jolle korvausta voidaan maksaa, on siihen kuitenkin otettu eräitä keskeisiä rajauksia. Eräs tällainen on, että korvaus on työhön ja koulutusmahdollisuuksiin nähden viimekäden toimenpide (7 §). Sitä maksetaan vain henkilölle, jolle työtä tai koulutusmahdollisuutta ei voida järjestää (16 §) ja joka on työkykyinen ja 16 vuotta täyttänyt (16 §/8 §).

Työllisyysasetuksessa tätä korvauksen ulkopuolelle suljettavien joukkoa on laajennettu vielä siten, että ulkopuolelle on jätetty eläkeläiset, kaikki 65 vuotta täyttäneet sekä työtaistelun johdosta välittömästi tai välillisesti ilman työtä jääneet (TyöLA 9,1 § ja 2 §). Nämä lisäykset ovat sellaisia, joilla korvausjärjestelmän työttömien piiri on pyritty rajaamaan samanlaiseksi kuin se on kassa-avustusjärjestelmässä. Kyseenalaista kuitenkin on, onko tällaisten rajoitusten säätäminen asetusteitse työllisyyslain 31 §:n delegointisäännöksen mukaista. Sen mukaan asetuksella voitaisiin antaa vain lain toimeenpanoa ja soveltamista tarkentavia säännöksiä. Siinä ei mainita mitään siitä mahdollisuudesta, että asetuksella voitaisiin asettaa uusia korvauksen epäämiseen johtavia ehtoja.

Hallintokäytäntö ei ole tyytynyt vielä näihinkään rajauksiin, vaan on paisuttanut ulkopuolelle jätettyjen joukkoa monilla lisärajauksilla. Eräät niistä kohdistuvat samoihin työmarkkinoille pyrkivien ryhmiin, joista edellä oli puhe pitkän alkukarenssin yhteydessä. Yhden kuukauden sään-

nön rikkomisen lisäksi hakijoiden korvaushakemukset saatetaan hylätä myös sen johdosta, ettei heitä *olosuhteista johtuen* pidetä varsinaisesti työttöminä. Oikeudelliset perusteet tällaisille rajauksille on saatu edellä mainitusta työllisyyslain 7 §:stä, joka kuuluu: »Valtio huolehtii työtä vaille jääneiden toimeentulon turvaamisesta, niin kuin siitä tässä laissa ja erikseen säädetään.»

a. Olosuhteisiin perustuva päätöksenteko

Säännöksen tulkinnassa ei ole tyydytty siihen, että kysymyksessä olisi pelkästään lain ensimmäiseen lukuun sijoitettu periaatteellinen viittaus työttömyysturvajärjestelmien (korvaus, kassa-avustus, työttömyyseläke) olemassaolosta. Työvoimaviranomaiset ovat halunneet sisällyttää säännökseen vielä lisäsanoman ja korostaa ilmaisua »työtä vaille jääneet». Sille on annettu merkityssisältö, jonka mukaan korvaus voidaan maksaa työstä ja pääasiassa vain *palkkatyöstä hyväksyttävällä tavalla työttömäksi jääneille* henkilöille. Vain tällä tavoin rajattu työttömyys on hyväksytty korvauksen saannin yleiseksi edellytykseksi.

Työttömyyttä pidetään hyväksyttävänä vain, jos se tapahtuu työntekijästä riippumattomista syistä. Hyväksyttävänä syynä pidetään myös sitä, että työn teko on katkennut ammatilliseen koulutukseen siirtymisen, äitiyden, asevelvollisuuden, vankeuden ja muun laitokseen joutumisen johdosta. Jos henkilö sitä vastoin on jäänyt työttömäksi kotityön, yleisivistävän koulutuksen, yrittäjätoiminnan tai muun sellaisen toiminnan johdosta, ei häntä katsota työtä vaille jääneeksi eikä hänelle myönnetä oikeutta työttömyyskorvaukseen (ks. s. 165). Samalla lailla suhtaudutaan kaikkiin niihin työttömiin työnhakijoihin, joiden työttömyyttä edeltävää työhistoriaa ei pidetä riittävänä.

Myös näillä rajauksilla on lähestytty työttömyyskassajärjestelmässä omaksuttuja periaatteita. Kassajärjestelmässä avustusta saa suorittaa ainoastaan sille, joka on ollut kassan jäsenenä edelliset kuusi kuukautta sekä niin ikään ollut kassan jäsenenä työssä kuusi kuukautta.¹ Vasta tällöin hän on oikeutettu tuen saantiin. Viranomaisten halukkuus edellä esitettyyn työttömyyden käsitteen rajaukseen selittyykin paljolti juuri pyrkimyksellä yhdenmukaistaa näiden kahden järjestelmän sisäiset peri-

¹ Työttömyyskassalain 14 § (513/71).

aatteet sekä luoda tätä kautta paremmat edellytykset yhtenäisjärjestelmään siirtymiseksi.

Kassajärjestelmän suuntaan siirtymisenä on myös pidettävä uusiksi soveltamisohjeiksi tarkoitettuun virkamiestyöryhmän ehdotukseen tehtyä lisäystä, jonka mukaan työvoimatoimikunnalla tulee vastedes olla tiedot hakijan työhistoriasta ainakin viimeisten kuuden kuukauden ajalta.² Tästä ei enää ole pitkä matka yhtenäisten periaatteiden soveltamiseen. Tekemättä on enää siirtymä, jolla korvauksen hakijoilta aletaan poikkeuksetta myös vaatia, että he ovat olleet kyseisen ajan aukottomasti työssä.

Eri asia kuitenkin on, onko tämäkään tuen saajien piirin rajaaminen voimassa olevan lainsäädännön mukaista. Epäilyjä voidaan herättää heti jo sen suhteen, onko korvauksen saajien piirin rajaaminen lainkaan mahdollista työllisyyslain 7 §:n perusteella. Päinvastoin näyttäisi oikealta, ettei kyseisellä säännöksellä ole lainkaan haluttu edes säädellä korvauksen myöntämisen edellytyksistä sillä tavoin kuin työvoimaviranomaiset ovat asian tulkinneet. Tämän sijasta kyseisellä säännöksellä lienee tarkoitettu vain 1) lausua julki, että sellainen toimenpide kuin työttömyys-turvan maksaminen on yleensä mahdollista, 2) osoittaa sen viimekätisyys suhteessa muihin toimenpiteisiin sekä 3) jättää sen käytön yksityiskohtainen sääntely lain III luvun varaan. Tähän viittaa muun muassa 7 §:n sijainti johdantoluvun viimeisenä säännöksenä. — Sen enemmästä ei liene kysymys. Tämän enempää merkityssisältöä tälle säännökselle ei myöskään ole annettu lain esitöissä.³

Näin ymmärrettynä 7 §:n ilmaisulle »työtä vaille jääneet» ei voitane antaa muuta merkitystä kuin, että korvausta maksetaan henkilölle, joka on *työtä vailla vielä senkin jälkeen, kun muut toimenpidemahdollisuudet on jouduttu sivuuttamaan*. Tämän saman korostuksen puolesta puhuu myös korvauksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskeva perussäännös (TyöIL 16 §) sekä sitä seuraava korvausedellytysten tarkempi sääntely (III luku). Missään ei viitata pelkästään palkkatyöstä työttömäksi jäämiseen eikä edellytetä, että henkilöllä olisi ollut aikaisempaa työhistoriaa, vaan korvaukseen ovat oikeutettuja työkykyisyyttä ja ikää koskevin rajoituksin kaikki työttömät, joille ei voida järjestää työtä tai koulutus-

² S-78 s. 3.

³ HE n:o 94/1971, Sos.vm n:o 18, Suur.vm n:o 127, Ed. vastaus Vp ak 1971 I; ks. myös Vp ptk 1971 II (1 k.) s. 2787—2799, (2 k.) s. 2849—2866 ja s. 2889—2919, (3 k.) s. 3010—3021 ja s. 3029—3037.

mahdollisuutta. Lisäksi on huomattava, ettei näissä korvauksen edellytyksiä koskevissa yksityiskohtaisissa säännöksissä enää lainkaan käytetä ilmaisua työtä vaille jääneet, vaan niissä katsotaan korvaukseen oikeutetuiksi sellaiset työn hakijat, *joille ei voida osoittaa työtä tai koulutusmahdollisuutta.*

Siksi vetoaminen työllisyyslain 7 §:n säännökseen ei tunnu perustelulta eikä oikeuta sulkemaan edellä mainittuja työmarkkinoille hakeutuvia ryhmiä korvauksen ulkopuolelle.

Edellä esitetty tulkinta ei kuitenkaan merkitse sitä, että jokainen korvausta hakeva olisi oikopäästä oikeutettu sen saamiseen. Tulkinta ei siten tee kokonaan mahdottomaksi pelkkiin olosuhteisiin perustuvaa päätöksen tekemistä. Korvaukseen eivät ole oikeutettuja ne, joille työtä tai koulutusmahdollisuutta ei voida järjestää jonkin toisen asian tilan johdosta. Niinpä korvaukselle ei voida hyväksyä henkilöitä, joiden opinnot, yrittäjyys tai täyspäiväinen kodinhoito yms. asiantila edelleen jatkuvat ja asettavat tosiasiallisen esteen töihin tai koulutukseen osoittamiselle. Sikäli, kuin mainittu asiantila ei ole edes väistymässä, ei hakijaa voida pitää työttömänä ainakaan korvauksen tarkoittamassa mielessä, vaan hänen toimeentulonsa on järjestettävä muulla tavoin.

Tätä kautta pohdinnassa on ajauduttu keskelle kiisteltyä työttömyyden käsitteen määrittelyä. Oikea pohdintojen aihe ei tällöin ole se, onko henkilö työtön yleissivistävän koulutuksen vaiko ammatillisen koulutuksen, oman vaiko vieraan työn, asevelvollisuuden, vankeuden, laitoshoidon vaiko jonkin muun asian tilan päättymisen johdosta. Ilman työtä olevina he ovat kaikki työttömiä, jolloin he ovat tämän edellytyksen osalta myös korvaukseen oikeutettuja. — Tätä tärkeämpää on pohtia ongelmaa, milloin kyseinen asiantila on päättynyt tai milloin se on lakannut olemasta *esteenä normaalin päivittäisen työn tekemiselle.* Siinä nähdäkseni kulkee oleellinen raja, jolla korvauksen hakijat nyt esillä olevan edellytyksen osalta voidaan jakaa korvaukseen oikeutettuihin ja sitä ilman jääviin.

Voimassa olevan lain ja astuksen säännösten sekä hallinnollisten määräysten avulla voidaan tyypitellä viisi eri ryhmää, joiden kohdalla ongelma saattaa tulla ajankohtaiseksi. Ensimmäisen ryhmän muodostavat alle 16-vuotiaat ja työkyvyttömät, jotka on lain nimenomaisella maininnalla suljettu korvauksen ulkopuolelle (TyöIL 16 § ja 8 §). Toisen ryhmän muodostavat eläkeläiset, yli 65-vuotiaat, ja työstä työtaistelun johdosta välillisesti ilman työtä jääneet, joiden sulkeminen korvaukselta on tapahtunut asetuksen säännöksiin, jolloin niiden sitovuus on jossain mää-

rin kyseenalaista. Kolmannen ryhmän muodostavat ne, joiden työmarkkinoille hakeutumisen tosiasiallisena esteenä on jokin aikaisemmin mainituista asian tiloista (opiskelu, perheen talouden hoitaminen, yrittäjäyys, yms.) joka samalla on esteenä korvauksen saannille. Neljäntenä ryhmänä ovat ne hakijat, joiden työmarkkinakelpoisuuden tieltä kyseinen asiantila on poistunut ja joiden korvaukselle pääsyn ehdoksi nykykäytäntö asettaa yleensä ns. pitkän alkukarenssin. Viidentenä ja viimeisenä ryhmänä voidaan lopulta käsitellä kaikkia muita hakijoita, jotka joutuvat olosuhteiden perusteella kärsimään kyseisen pitkän alkukarenssin.

b. Sairaus tai ruumiinvamma

Ennen vuotta 1972 voimassa olleiden soveltamisohjeiden mukaan työkyntöisöuden ratkaiseva arviointi kuului työvoimatoimikunnalle. Tässä arvioinnissaan toimikunta saattoi tosin nojata myös asiantuntija-apuun sekä osoittaa korvauksen hakijan lääkärintutkimukseen tämän terveyden tilan ja työhön sopivuuden selvittämiseksi. Ratkaisovalta oli kuitenkin työvoimatoimikunnalla, joka hyväksyi henkilön korvaukselle vain, mikäli oli todennäköistä, 1) että henkilö kykeni sairaudestaan tai ruumiinvammastaan huolimatta tekemään työtä, joka hänelle voitiin osoittaa, 2) eikä hän ollut työympäristölleen vaaraksi.⁴

Korvaussäännöstö ei sitävastoin vielä tuolloin sisältänyt määräyksiä ammattisuojusta eikä tarjolla juuri ollut henkisen alan työtä, mistä johtuen hakijalta vaadittiin valmiutta ja kykyä etupäässä ruumiillisiin työsuorituksiin.⁵ Hänen työkyntöisöutensa mitattiin yksinomaan hänen fyysisten edellytystensä mukaan. Tätä osoittaa jo työllisyysasetuksen työkyvyttömyyden määrittely, joka tapahtui sairauden ja *ruumiinvian* avulla.⁶ Tuloksena oli seulonta, jonka seurauksena työkyvyttömiksi arvioitiin monet sellaisetkin hakijat, joita ei kuitenkaan sairausvakuutuksen eikä eläkejärjestelmien piirissä katsottu työkyvyttömiksi eikä myöskään niiden etuuksiin oikeutetuiksi.

Vuoden 1972 alusta voimaan astuneen uuden työllisyyslain ja sen soveltamisohjeiden eräänä keskeisenä uudistustavoitteena olikin saattaa

⁴ S-69 s. 37.

⁵ ks. ammattisuojusta s. 77 ja 102.

⁶ TyöLA (333/63) 6,2 §:n 2 k. sekä samansisältöiset TyöLA (602/69) 5,2 §:n 2 k. ja TyöLA (948/71) 9,1 §:n 2 k.

nämä ns. väliinputoajat korvauksen piiriin.⁷ Uudeksi ohjeeksi asetettiin, että henkilöä on pidettävä työkykyisenä niin kauan, kun ei ole olemassa sosiaalivakuutuslaitoksen tekemää päätöstä hänen työkyvyttömyydestään. Tähän lisättiin vielä vahennus: »Näin ollen ainoastaan ne työikäiset henkilöt, jotka ovat työkyvyttömyytensä perusteella sosiaalivakuutuksen etuuden saajia, jäävät työttömyyskorvausjärjestelmän ulkopuolelle.»⁸

Muutos itse asiassa poisti työvoimatoimikunnilta niiden siihenastisen harkintavallan työkuntoisuuden arvioinnissa. Ainoa, mikä aikaisemmasta jäi jäljelle oli, että työvoimatoimikunta saattoi edelleenkin osoittaa korvauksen hakijan työkuntoisuustutkimukseen sekä ohjata hänet myös, mikäli työkyvyttömyys näytti ilmeiseltä, hakeutumaan sosiaalivakuutuslaitokseen eläkejärjestelyjä varten. Tutkimuksen ja eläkepäätöksen valmistumisen ajaksi hakija tuli tällöinkin hyväksyä korvauksen saajaksi.⁹ Tämän sisältöisenä nämä määräykset siirtyivät myös vuoden 1973 soveltamisohjeisiin ja ovat siten edelleenkin ohjeina käytännön päätöksenteolle.

Säädöstasolla muutos näytti mullistavalta. Todellisuudessa se jäi kuitenkin ilmaistua vähäisemmäksi. — Osaan paikallisviranomaisista uusilla soveltamisohjeilla oli vaikutuksensa. Toisin paikoin kuuliaisuus sitä vastoin oli vähäisempää ja muutokset jäivät toteutumatta. Seuraava, korvausjaostossa käsitelty tapaus on esimerkki siitä, kuinka uudet normit eivät olleet saaneet ainakaan paikallista päätöksentekijää muuttamaan käytäntöään uusien ohjeiden mukaiseksi.¹⁰

Hakija K:n korvausanomus hylättiin työkyvyttömyyden perusteella, mikä katsottiin näytetyksi sillä, että työnantajat eivät olleet ottaneet hakijaa töihin tämän terveydentilan vuoksi. Siinä määrin työkyvytön hakija ei kuitenkaan ollut, että hän olisi täyttänyt eläkkeelle siirtymisen edellytykset.

K valitti asiasta ministeriöön, jossa se käsiteltiin korvausjaostossa. Tuloksena oli työvoimatoimikunnan päätöksen kumoaminen. Suoraan korvauksen saajaksi valittajaa ei kuitenkaan hyväksytty, vaan asia tyydyttiin vain palauttamaan paikallisen toimikunnan käsiteltäväksi.

7 ks. työvoimaministeri Liinamaan puhe eduskunnalle, Vp ptk 1971 II s. 2787—2789.

8 S-71 s. 27.

9 S-71 s. 27.

10 TVM 5.12.1973 n:o 6386/342/73, el. 159.

Useissa toimikunnissa käytäntö ei koskaan muuttunut vuoden 1973 soveltamisohjeiden mukaiseksi vaan jäi näihin nähden jossain määrin epämääräiseksi. Siitä ei ollut suurtakaan askelta takaisin aikaisempaan käytäntöön.

Ennakkoratkaisujen tasolla paluu aikaisempaan tapahtui helmikuussa 1975. Silloin eräs hakija jätettiin sairauden ja työkyvyttömyyden perusteella ilman korvausta, vaikka hänet oli nimenomaisella *eläkelaitoksen päätöksellä* sekä vielä toistamiseen sen tarkistuslautakunnan päätöksellä katsottu työhön kykeneväksi.¹¹ Tällä ratkaisulla ministeriö sanoutui irti omista soveltamisohjeistaan ja samalla myös erästä vuoden 1972 lainuudistuksen keskeisimmästä pyrkimyksestä.

Edellä käsiteltyt tapaukset liittyvät pitkäaikaisen työkyvyttömyyden määrittelyyn ja toteamiseen, jotka seikat ovat kuluvalle vuosikymmenellä nousseet entistä keskeisimmiksi ongelmiksi myös eläkejärjestelmien piirissä. Lienee yleisesti tunnettu tosiasia, että eläkelaitokset pyrkivät ainakin vuosikymmenen puolivälissä tiukentamaan käytäntöä työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisessä. Eräänä seurauksena siitä oli, että työvoimatoimistot saivat vastaanottaa aikaisempaa suuremman joukon huonokuntoisia työnhakijoita, minkä he puolestaan kokivat itselleen taa-kaksi. Tämä heijastui välittömästi suhtautumisessa huonokuntoisten hakijoiden korvausanomuksiin. Työvoimatoimikunnat eivät halunneet enää olla riippuvaisia eläkelaitosten päätöksenteosta. Huonokuntoisia hakijoita, jotka saatettiin eläkelaitoksissa todeta työkykyisiksi, ei haluttu ottaa myöskään korvausjärjestelmän piiriin, vaan heidät voitiin päinvastoin todeta työkyvyttömiksi ja jättää ilman korvausta. Luukku ns. väliin-putoajille oli jälleen avattu.

Väliinputoajien joukon kasvattaminen tapahtui siten kahdelta suunnalta: siihen vaikutti sekä eläkelaitosten tiukentunut suhtautuminen työkyvyttömyyseläkkeen hakijoihin että myös työvoimaviranomaisten tiukentunut suhtautuminen huonokuntoisiin korvauksen hakijoihin. Väliin jäi joukko hakijoita, jotka eivät saaneet tukea kummastakaan järjestelmästä.

Paikallisten työvoimatoimikuntien edustajilta tiedusteltiin, minkälaisia normiohjeita he noudattavat näissä pitkäaikaisen työkyvyttömyyden toteamista koskevissa asioissa. Saadut vastaukset eivät olleet kaikilta

¹¹ TVM 20. 2. 1975 n:o 89/342/75, el. 241.

osin yksiselitteisiä, mutta niiden perusteella voitiin kuitenkin päätellä seuraavaa:

Osa toimikunnista noudattaa edelleenkin suhteellisen tarkasti voimassa olevia vuoden 1973 soveltamisohjeita ja odottaa näissä asioissa eläkelaitosten päätöksiä. Enemmistö kuitenkin nojaa ratkaisuihinsa omaan harkintaansa eikä jää odottamaan eläkelaitosten päätöksiä. Perusteluja sille, miksei näitä päätöksiä suostuta odottamaan, oli useita. Osa katsoi, että niiden odottaminen kestää liian kauan, parhaimmillaan jopa vuoden. Jotkut taas eivät pitäneet ratkaisevana eläkelaitosten mielipidettä asiassa, vaan sitä, ottaako työnantaja henkilön työhön vai ei. Näiden vastaajien mielestä työnantajan käyttäytyminen muodostaa työnvälityksen toiminnalliset puitteet, jolloin sitä voidaan pitää myös eräänlaisena työkyvyn koetinkivenä. Löytyipä joukosta myös perustelu, jonka mukaan nykyisin ei edes saa jäädä odottamaan eläkelaitosten ratkaisuja. — Viimeksi mainittu perustelu viittaa siihen, että kyseiselle paikalliselle viranomaiselle on ylempien viranomaisten taholta annettu neuvo tai määräys olla noudattamatta soveltamisohjeiden mukaista menettelyä.

Muuttunut suhtautuminen huonokuntoisiin työnhakijoihin näkyy myös ehdotuksesta uusiksi soveltamisohjeiksi. Aikaisempaan nähden (1971, 1973) niissä on selvästi kiristetty huonokuntoisten hakijoiden mahdollisuuksia korvaukseen kolmessa eri kohdin. Ensiksikin ehdotuksesta on poistettu sosiaalivakuutuslaitoksen päätöksen odottamista vahventava lausuma, jonka mukaan ainoastaan näiden myöntämien etuuksien saajat jätettäisiin korvausjärjestelmän ulkopuolelle. Toiseksi niistä on poistettu kappale, jolla korvausta veloitettaisiin maksamaan työkuntoisuustutkimuksen ja eläkepäätöksen valmistumisen ajaksi.¹³ Kolmanneksi tätä linjan kiristymistä osoittavat myös näytön harkintaa koskevat uudet ohjeet. Lisäyksenä aikaisempaan niissä korostetaan, että lääkärintodistus on yksityinen asiakirja, jonka perusteella *toimikunta harkitsee* hyväksytäänkö henkilö korvauksen saajaksi vaiko ei. Jotta toimikunnan osuus kävisi tässä päätöksenteossa riittävän selväksi, on ohjeissa vielä korostettu, että lääketieteellisten seikkojen osalta lääkäri on asiantuntija, mutta työhön soveltuvuuden yms. seikkojen osalta harkintavalta kuuluu toimikunnalle.¹⁴

Oleellista näissä näytön harkintaa koskevissa uusissa ohjeissa on siten

¹³ S-78 s. 8.

¹⁴ S-78 s. 4.

se, että työhön soveltuvuuden sekä lääketieteellisen invaliditeetin ja haitta-asteen määrittäminen on nyt erotettu jyrkästi toisistaan. Samalla ehdotuksessa annetaan ymmärtää, että lääkärin tekemä arvio rajautuisi yksinomaan hakijan fyysisen kunnon testaamiseen ja arviointiin.

Tässä kohdin paluu menneeseen ei kuitenkaan ole täysin onnistunut. Lääkärikunta on vastikään vahvistanut itselleen ohjeiston työkyntoisuuden tutkimusta ja siitä annettavien todistusten kirjoittamista varten. Ohjeiden vaatimukset viittaavat muunkin kuin pelkän ahtaan lääketieteellisen haitta-asteen selvittämiseen. Tällöin myös tutkimuksen perusteella kirjoitetun todistuksen sisältö on kokonaan toisenlainen kuin se, joksi ehdotus uusiksi soveltamisohjeiksi sen määrittää.¹⁵

»Korkeankaan haitta-asteen ei sinänsä tarvitse merkitä työkyvyn oleellista laskua. Ratkaisevaa on, onko sairaudesta, viasta tai vammasta toiminnallista haittaa työssä. Todistusten keskeisen sisällön muodostavat näin ollen ne tiedot, joiden perusteella on pääteltävissä, kykeneekö eläkkeen hakija suorituskyvyn toiminnallisen laskun takia selviytymään sellaisista tilanteista, joita häneltä voidaan kohtuudella edellyttää ottaen huomioon koulutus, aikaisempi toiminta, ikä ja asuinpaikka sekä näihin verrattavat muut seikat.»

Tämän mukaan lääkärinlausunnon perusteena on henkilön työkyvyn toteaminen juuri työhön soveltuvuuden näkökulmasta. Tätä seikkaa on edellä mainituissa ohjeissa nimenomaisesti tähdennetty ilmoittamalla, kuinka tärkeitä juuri pitkäaikaista työkyvyttömyyttä arvioitaessa on »tietojen korreloiminen potilaan tekemän työn laatuun». — Näin ollen työvoimaministeriön valmistamissa uusissa soveltamisohjeissa tehty kah-tiajako lääketieteellisten ja työn soveltavuutta koskevien seikkojen arvioimiseksi erikseen on keinoitekoine eikä vastaa lääkärinlausuntojen sisällölle asetettuja vaatimuksia.

Asiaa ei voidakaan ymmärtää lääkärintodistusten sisällöstä eikä niiden todistusarvosta käsin, vaan tehty lisäys selittyy juuri työvoimaviranomaisten haluna poiketa näissä lausunnoissa esitetystä ratkaisusta sekä pyrkimyksenä lisätä työvoimaviranomaisten omaa ratkaisuvallaa työkyvyttömyyden vahvistamisessa. On tietenkin selvää, että työvoimaviranomaisilla on tällöin tilaisuus poiketa suuntaan tai toiseen. He voivat

¹⁵ Oheisto lääkärintodistusten kirjoittamisesta. Hyväksytty Suomen lääkäri-liiton hallituksessa 25. 11. 1977.

»tehdä» työkykyisestä työkyvyttömän taikka työkyvyttömästä työkykyisen. Kun kuitenkin tarkastellaan viimeaikaisen käytännön kehitystä ja uusia suunnitelmia soveltamisohjeiden muutoksia, näyttää ilmeiseltä, että lisäksi on haluttu suoda mahdollisuus poiketa pääasiassa vain ensiksi mainittuun suuntaan eli tehdä muiden järjestelmien piirissä työkykyisiksi todetuista hakijoista työkyvyttömiä tässä järjestelmässä sekä suoda viranomaisille samalla mahdollisuus sulkea osa hakijoista tällä perusteella korvauksen ulkopuolelle.

Yhtälailla tämä lisääntynyt pyrkimys työkyvyttömyyden pikaiseen ja summittaiseen toteamiseen on aiheuttanut ongelmia myös *lyhytaikaisen ja tilapäisen* työkykyisyyden heikkenemisen johdosta tehtyihin ratkaisuihin. Erityiseksi ongelmaksi on noussut se, kuinka vähäinen ja kuinka ohimenevä työkykyisyyden lasku voidaan lukea sairaudeksi tai ruumiinvaihtoksi eli sellaiseksi haitaksi, joka estää hakijan oikeuden korvaukseen.

Nykyisin voimassa olevien soveltamisohjeiden mukaan henkilöä on tällaisissakin tapauksissa pidettävä työkykyisenä niin kauan, kun ei ole olemassa sosiaalivakuutuslaitoksen tekemää päätöstä hänen työkyvyttömyydestään.¹⁶ Lyhytaikaista työkykyisyyden laskua koskevissa tapauksissa tämä merkitsee, että korvausta voidaan maksaa siihen asti, kunnes henkilö alkaa saada sairausvakuutuksen päivärahaa.

Työvoimatoimikunnissa ollaan yleisesti tietoisia tämän normiohjeen olemassaolosta. Kuitenkin vain kaksi vastajaa 14:stä ilmoitti, että heidän työvoimatoimikuntansa maksavat aina ja kaikissa tapauksissa korvausta päivärahan alkamiseen asti. Loput toimikunnista olivat omaksuneet vaihtelevan normiston, jolla lyhytaikaisesti työhön kykenemätön hakija voitiin jättää ilman korvausta, vaikkei hakijalla olisikaan oikeutta sairausvakuutuksen päivärahaan. Välttämättömänä ei pidetty edes sitä, että päätöksenteko tällaisissa tapauksissa rakennettaisiin lääketieteellisen asiantuntemuksen varaan.

Vuoden 1973 soveltamisohjeiden aikana asiasta on annettu ainoastaan yksi ennakkoratkaisu, jota kuitenkin on pidettävä sitäkin merkittävämpänä. Näin voidaan päätellä niistä merkinnöistä, joita asian korvausjaostossa esitelletty ministeriön virkamies on tehnyt esityslistan huomautussarakkeeseen. Siihen on merkitty seuraavaa: »Asialla on merkitystä siinä suhteessa, voidaanko korvauksen saajan pienehkö sairausaika (5 pv), joka

¹⁶ S-73 s. 27.

kenties on ilmennyt vain »hönttinä olona» — kuten T. on sairautensa kuvannut —, jättää työttömyyskorvauksetta jälkikäteen vähentämällä korvaus niiltä päiviltä, vaikka henkilö ei katso aiheelliseksi kääntyä lääkärin puoleen eikä siis saa sairauspäivärahaa.»

Esittelijän oma ehdotus asiassa oli, että henkilölle maksettaisiin korvausta riidan kohteena olevalta ajalta, koska — kuten hän asian ilmaisi — kysymyksessä ei ollut todellinen sairaus eikä käytettävissä ollut dokumenttia työkyvyttömyydestä. Korvausjaoston ja ministeriön päätökseksi kuitenkin tuli, että hakija katsottiin työkyvyttömäksi viiden päivän ajalta, jolta jaksolta hänelle ei myöskään maksettu korvausta.¹⁷

Yhdeksi työkyvyttömyyttä koskevaksi soveltamisongelmaksi on kuluvalle vuosikymmenellä noussut myös kysymys työttömyyskorvauksen maksamisesta *osatyökykyiselle* työnhakijalle. Ministeriö antoi asiasta yleiskirjeen syyskuussa 1973. Siinä ministeriö asettui periaatteessa myönteiselle kannalle korvauksen maksamiseksi täysimääräisenä osatyökyvyttömyyseläkkeen saajalle.¹⁸

»Kun Eläketurvakeskuksen ja työeläkelaitosten kannan mukaisesti osatyökyvyttöntä henkilöä on pidettävä ensisijaisesti työhön kykenevänä eikä hän yleensä voi tulla kansaneläkkeen saajaksi osatyökyvyttömyytensä perusteella, on työvoimaministeriö katsonut, että osatyökyvyttömyyseläkkeen saajalle voidaan maksaa työttömyyskorvausta, mikäli hänen on soveltamisohjeessa olevien säännösten mukaan katsottava olevan taloudellisen tuen tarpeessa, ja muut työttömyyskorvauksen saamisen edellytykset ovat olemassa. Koska sovitellun korvauksen maksaminen voi tulla kysymykseen vain palkkatuloja saavan henkilön kohdalla, tulee osatyökyvyttömyyseläkkeen saajalle maksaa täysi korvaus.»

Kaikki haastatellut työvoimatoimikuntien edustajat ilmoittivat, ettei ole olemassa periaatteellista estettä korvauksen maksamiseksi osatyökykyiselle. Ainoa asiassa annettu ennakkoratkaisu, joka sekin on jo useamman vuoden takaa, osoittaa kuitenkin, että korvauksen saaminen voi käytännössä olla hyvinkin vaikeata.¹⁹

Metsuri P. sairasti verenpainetautia ja siitä johtuvaa sydänvikaa. Lisäksi hänen kuulonsa oli huono ja oikea silmänsä sokea.

¹⁷ TVM 5.9.1975 n:o 2293/342/75, el. 276.

¹⁸ TVM 5.9.1973 Yleiskirje 8/1973.

¹⁹ TVM 28.10.1974 n:o 4859/342/74, el. 216.

Paikallinen työvoimatoimisto osoitti P:n metsänparannustöihin, josta tämä kuitenkin kieltäytyi. Seurauksena oli korvauksen lakkauttaminen.

P. hankki lääkärinlausunnon ja valitti asiasta ministeriöön. Lääkärinlausunnon mukaan P oli 60 %:sesti työkyvytön ja sai tämän johdosta työeläkettä 149 mk/kk:ssa. Lausunnon mukaan P ei myöskään soveltunut metsätöihin eikä taimenistutuksiin. — Valituksesta huolimatta ministeriö ei katsonut aiheelliseksi muuttaa työvoimatoimikunnan antamaa yksimielistä päätöstä (ks. s. 116).

c. Muu työmarkkinakelpoisuuden väheneminen

Pitkäaikainen fyysinen tai psyykinen sairaus ja siitä johtuva työkyvyttömyys voi aiheuttaa vaikeuksia tai muodostaa jopa pysyvän esteen henkilön työhön palaamiselle. Esteenä voi olla henkilön ruumiin- tai sielunvoimien vähäisyys tai muunlainen vaikeus työhön sopeutumisessa taikka pelkkä työnantajan käsitys siitä, ettei henkilö enää sovellu entisellä tavalla työhön.

Tällaisia työn saannin esteitä ei kuitenkaan voi enää pitää henkilön työkyvyttömyydestä johtuvina ainakaan siinä välittömässä merkityksessä, joksi työkyvyttömyys on työllisyysasetuksen 9,1 §:n 2 kohdassa määriteltä (sairaus, ruumiinvamma). Korkeintaan voi olla kysymys näiden välillisestä vaikutuksesta hakijaan tai — kuten asia myös voidaan ilmaista — ns. *sosiaalisesta työkyvyttömyydestä*, jolla voidaan tarkoittaa sitä, ettei henkilö voimiensa vähäisyyden, ammattitaidon vanhentumisen, työmarkkinoilta poissaolon tai muun sellaisen seikan johdosta ole normaalilla tavalla työmarkkinakelpoinen.

Työmarkkinakelpoisuuden puutteet eivät vielä sinällään oikeuta sulkemaan hakijaa korvauksen piiristä. Säännöstä tällaiseen poissuljentaan ei ole olemassa, vaan hakija on rinnastettava normaaliin työkykyiseen työn ja korvauksen hakijaan, jolloin ratkaisevaa on enää se, onko hakija muutoin työhaluinen ja taloudellisen tuen tarpeessa.

Työvoimaviranomaisten suhtautuminen tässä tarkoitettuihin korvauksen hakijoihin on kuitenkin usein poikennut lainsäädännön asettamista edellytyksistä. Itse asiassa heitä varten on luotu kokonaan laista riippumaton, itsenäinen normisto, joka kussakin yksittäisessä tilanteessa on sitten asetettu tulkinnan lähtökohtaiskriteeriksi. Tällaisista käytännön synnyttämistä normeista ja periaatteista on kysymys silloin, kun hakijan todetaan olevan vain rajoitetusti työmarkkinoiden käytettävissä tai kun

hänet todetaan siinä määrin *työrajoitteiseksi*, ettei hänelle enää voida maksaa korvausta. Tällainen hakija kuuluu siihen osaan työvoimaa, jolla on vain vähän tai ei lainkaan käyttöä laajan työttömyyden olosuhteissa.

Vuonna 1974 työvoimaministeriö antoi erään ennakkoratkaisun tapauksesta, jossa henkilö pitkäaikaisen sairauden ja kuntoutumisen jälkeen palasi työmarkkinoille työnhakijaksi. Korvausta hänelle ei suositettu maksamaan, vaan määrättiin ns. pitkä alkukarenssi. Perusteluissa tosin ei vedottu suoraan hakijan pitkäaikaiseen poissaoloon työmarkkinoilta, vaan seikkaan, joka ainakin asiakirjoista saadun informaation pohjalta tuntuu jokseenkin käsittämättömältä.²⁰

V. oli 10 vuotta työkyvyttömyyseläkkeellä, joka häneltä lakkautettiin *työkyvyn palautumisen johdosta* huhtikuussa 1974. Kuusi päivää tämän jälkeen V. ilmoittautui paikalliseen työvoimatoimistoon työn ja korvauksen hakijaksi.

Työvoimatoimikunta hylkäsi hakemuksen sillä perusteella, ettei V. ollut viime aikoina ollut työssä eikä työnhakijana. Myöhemmässä lausunnossaan toimikunta perusteli kielteistä päätöstään vielä sillä, että V. olisi voinut ilmoittautua työnhakijaksi kolme kuukautta ennen työkyvyttömyysajan loppua, jolloin hän oli ilmeisesti ollut tietoinen paranemisestaan.

Sekä piiri- että korvausjaoston esittelijä katsoivat, ettei V:n voitu kohtuudella katsoa tietäneen eläkkeen lakkaamisesta ennen eläkelaitoksen lakkautuspäätöstä. Siitä johtuen ja koska V oli työkyvyttömänä ollessaan *pyrkinyt valmistautumaan työelämään* (kansalaisopisto 1966—67, kirjansitojanammattikoulu 1969—71), ne katsoivat, että V. oli korvaukseen oikeutettu.

Ministeriö kuitenkin hylkäsi valituksen ja V:n oikeuden korvaukseen sillä perusteella, ettei V ole ollut aktiivisesti työnhakijana työnvälityksen avulla ja on näin ollen *ilmeisesti omasta syystään työttömänä*.

Korvausjaostossa on ollut käsiteltävänä myös toinen tapaus, jossa pitkä poissaolo työmarkkinoilta aiheutti sen, ettei hakijaa huolitettu korvauksen saajaksi.²¹

58-vuotias ompelija oli ollut työmarkkinoilla vuoteen 1968, jonka jälkeen hän oli työskennellyt sosiaaliviraston alaisella *työtuvalla*. Kun hakija sai tietää, ettei hänelle kerry kyseisessä työssä

²⁰ TVM 2.12.1974 n:o 4873/342/74, el. 223.

²¹ TVM 27.9.1976 n:o 4587/413/76, el. 353.

eläkevuosia, hän pyrki hankkiutumaan takaisin ns. vapaille työmarkkinoille työnvälityksen kautta ja haki samalla työttömyyskorvausta.

Työvoimatoimikunta hylkäsi hakemuksen työllisyyslain 7 §:n perusteella sekä vetosi siihen, ettei hakijaa voida pitää työttömäksi jääneenä henkilönä. Myös ministeriö antoi asiassa hakijalle kielteisen päätöksen, mutta ei maininnut lain tai asetuksen säännöstä, johon se päätöksensä nojasi. Perusteluina mainittiin:

»Koska valittaja saadun selvityksen mukaan ei ole viime vuosina ollut ansiotyössä eikä myöskään työnhakijana työvoimatoimistossa, ei ministeriö hyläten R:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa H:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»

Sikäli kuin työkyvyttömän tai työkyvyttömäksi katsotun henkilön poissaolo työmarkkinoilta on kestänyt vain eläkehakemuksen käsittelyn ajan, on hylkäävän eläkepäätöksen saanut hakija voitu hyväksyä suoraan korvauksen saajaksi, vaikkei hän olekaan ollut tuona aikana työnhakijana työvoimatoimistossa. Tästä on olemassa ennakkoratkaisu vuodelta 1978, jonka lisäksi kyseinen normiohje on otettu myös ehdotukseen uudeksi soveltamisohjeiksi.²²

Eräänä sosiaalisen työkyvyttömyyden aiheuttajana on *asunnottomuus*, joka vaikeuttaa henkilön täysipainoista osallistumista työelämään. Tällaisen esteen ilmaantuessa työnantajat saattavat olla haluttomia ottamaan henkilöä töihin, mikä voi vaikuttaa myös työvoimaviranomaisen suhtautumiseen kyseiseen hakijaan. Hakijalle saatetaan olla haluttomia maksamaan työttömyyskorvausta. Siellä, missä tällaista haluttomuutta on ilmennyt, on suhtautumisen perusteeksi esitetty ne vaikeudet, joita epävarmuus hakijan oikeasta kotipaikasta saattaa aiheuttaa.

Hakijan kotipaikka määräytyy pysyvän asumisen perusteella eli sen mukaan, missä hänellä on varsinainen asunto ja koti. Tämän mukaan määräytyy myös se työvoimatoimisto, joka on toimivaltainen korvausta maksamaan.²³ Ellei henkilöllä ole asuntoa, ei hänen kohdallaan myöskään voida todeta, onko asuminen pysyvää vaiko ei. Tämän johdosta pidetään mahdollisena, että henkilö voi hakea korvausta samanaikaisesti useasta eri toimistosta. Tämän potentiaalisen väärinkäytöksen estämiseksi hakija saatetaan jättää kokonaan ilman korvausta.

Tehtyjen haastattelujen perusteella kävi ilmi, että tällaista ajattelua esiintyy käytännössä, muttei kovinkaan hallitsevana. Yleensä korvaus

²² TVM 10.5.1978 n:o 5466/413/77, el. 629, S-78 s. 8—9.

²³ S-73 s. 20.

on katsottu voitavan maksaa, jos henkilöllä on edes jonkinlainen majoituspaikka tai asumus, joka mahdollistaa säännöllisen työssä käynnin. Tällaista tulkintaa on pidettävä kohtuullisena. Sitä vastoin useampikertaisten maksatusten pelkoon perustuva kategorinen kielteinen suhtautuminen asuntovaikeuksissa eläviin hakijoihin tuntuu hätävarjelun liioittelulta. Ihmetellä täytyy, kuinka näin kovaa kontrollikeinoa voidaan lainkaan pitää perusteltuna. Voidaanhan väärinkäytösten kontrolli suorittaa myös maksatusvaiheessa tapahtuvan tarkkailun avulla. Tähän antaa nähdäkseni hyvän mahdollisuuden nykyisin käytössä oleva ATK:lle perustuva, työvoimapiireittäin keskitetty maksatusjärjestelmä. Jos kontrolli tapahtuu tässä vaiheessa, on sen kytkeminen päätöksentekoprosessiin turhaa.

Lisäksi on huomattava, etteivät asumisen pysyvyyttä korostavat soveltamisohjeiden määräykset edes tähtää siihen, että asuntovaikeuksissa elävät työttömät voitaisiin niiden perusteella karsia korvaukseen oikeutettujen piiristä. Kysymys ei ole mistään materiaalisesta hylkäysperusteesta, vaan yksinomaan määräyksestä, jolla osoitetaan se paikallisviranomaisen, jolle kyseisen korvausasian käsittely lähinnä kuuluu. Tätä nähdäkseni osoittaa myös ehdotettuihin soveltamisohjeisiin otettu lisäys, joka kuuluu: »Jos henkilön asunnon ja kodin toteamista ei voida varmasti selvittää, käsitellään hakemus sen alueen työvoimatoimikunnassa, jossa henkilö on tai on viimeksi ollut kirjoilla.»

Jos tässä esillä olevaa forumsäännöstä haluttaisiin käyttää materiaalisena hylkäysperusteena asunnottomia korvauksenhakijoita vastaan, olisi määräys luettava vieläkin tarkemmin. Siinähan määritellään toimivaltainen viranomainen asunnon ja aikaisemman työsuhteen lisäksi myös kahden lisäedellytyksen avulla: »Asumisen tulee olla pysyvää ja sellaista, että se luo edellytykset henkilön perhe- ja työtoiminnalle. Olisi kait johdonmukaista ajatella, että korvauksen ulkopuolelle jäisivät tällöin myös ne hakijat, joiden asuminen on laadultaan sen tasoista, ettei se luo edellytyksiä henkilön perhetoiminnalle. Tällöin korvauksen ulkopuolelle olisi jätettävä myös monet viranomaisten itsensä asuntoloihin ja parakkeihin majoittamat työttömät työnhakijat. — Tätä näillä kyseisillä säännöksillä ei kuitenkaan ole tarkoitettu.

Laajimpana tämä asunnottomuuden ongelma esiintyy Helsingin työvoimatoimiston alueella, jossa asunnottomien työttömien työnhakijoiden lukumäärä nousee jatkuvasti useisiin satoihin. Siksi Helsingin työvoimatoimikunta on tässä, niin kuin eräissä muissakin asioissa, joutunut taval-

lista selkeämpiin normatiivisiin kannanottoihin. Korvausta maksetaan jokaiselle, jolla on esittää luotettava todistus asumisestaan. Todistukseksi kelpaa muun muassa majoitusliikkeen kuitti siitä, että henkilö on asunut viime ajat kaupungissa. Ellei tätä ole, ei korvausta makseta. — Muuallakin maassa edellytetään yleensä, että hakijalla on edes jonkinlainen asumisen mahdollisuus olemassa sekä näytty tästä. Muussa tapauksessa korvausta ei myönnetä. Osa työvoimatoimikuntien edustajista kuitenkin katsoi riittäväksi korvauksen myöntämisen edellytykseksi sen, että hakijalla on osoite, johon korvaus voidaan toimittaa.

Kolmannen korvausten hakijoiden ryhmän, jolla on ollut vaikeuksia päästä valtiollisten työvoimapalvelujen piiriin, muodostavat *sosiaalihuollon asiakkaat*. Heitä ovat lähinnä huoltoavun saajat, päihdeongelmaiset sekä irtolaiset.

Vuoden 1963 työllisyysasetus sisälsi nimenomaiset säännökset siitä, ettei työttömyyskortistoon eikä korvauksen saajiksi voitu hyväksyä henkilöä, joka oli työtä vieroksuva (päihdeongelmaiset, irtolaiset) taikka joka itseään varten sai jatkuvasti huoltoapua.²⁴ Vuoden 1969 työllisyysasetuksesta valtioneuvosto poisti työn vieroksunnan hylkäämisperusteiden joukosta.²⁵ Kahta vuotta myöhemmin poistettiin myös maininta huoltoavusta korvauksen saannin esteenä.²⁶ Tämän jälkeen ei sen enempää työllisyyslaissa kuin -asetuksessakaan ole enää ollut säännöksiä, joilla sosiaalihuollon asiakkaat olisi voitu syrjäyttää korvauksen saajien piiristä.

Todellisuudessa muutos ei ollut edes normiohjeiden tasolla sellainen, jota asetuksen muutoksen perusteella saattoi odottaa. Vaikka maininta työn vieroksujista ja jatkuvan huoltoavun saajista poistuikin asetustekstistä, säilytettiin ministeriön soveltamisohjeissa maininta, jonka mukaan korvauksen piiriin ei voitu hyväksyä henkilöä, joka ei viime aikoina ole ollut ansiotyössä ja josta voidaan päätellä, ettei hän elämäntavoiltaan sovellu säännölliseen työhön. Tällaisenaan tämä ohje on sisällytetty myös ehdotukseen uusiksi soveltamisohjeiksi, josta se voidaan tarvittaessa aina osoittaa kielteisten korvauspäätösten perusteeksi.²⁷

Väljän sisältönsä johdosta tällä ohjeella voidaan edelleenkin sulkea korvauksen ulkopuolelle valtaosa edellä mainituista sosiaalihuollon asiak-

²⁴ TyöLA (331/63) 6,2 §:n 3 ja 8 k.t.

²⁵ TyöLA (602/69) 5,2 §.

²⁶ TyöLA (948/71) 9,1 §.

²⁷ S-78 s. 10.

kaista. En väitä, että näin todellisuudessa myös tapahtuu. Muutoinkin on todettava, että tosiasiassa-aineiston kerääminen näistä työmarkkinoiden reuna-alueelle luettavista sosiaalihuollon asiakkaista osoittautui niin vaikeaksi, ettei tässä tutkimuksessa olisi edes mahdollista osoittaa tällaisten väitteiden todenperäisyyttä. Erään kuvan siitä, mistä edellä olevan ohjeen käytössä on kysymys, saa niistä kahdesta ennakkoratkaisusta, joiden kautta korvausjaosto ja ministeriö ovat ottaneet asiaan kantaa.

Ensimmäisessä tapauksessa pitkäaikaisesti työtön N., joka jo oli saanut kyseiseltä kalenterivuodelta kassa-avustusta täydet 200 päivää, haki loppuvuodeksi työttömyyskorvausta. Työvoimatoimikunta kuitenkin hylkäsi N:n hakemuksen sillä perusteella, *ettei hänen katsottu elämäntavoiltaan soveltuvan säännölliseen työhön*, jonka johdosta hänelle asetettiin samalla 7 kuukauden karenssi.

Korvausjaoston esittelijän mukaan kielteiseen päätökseen ei ollut riittäviä perusteita siitä syystä, että N:n ansiot työkyvyttömyyttä edeltäneeltä vuodelta (1974) olivat 11.000 markkaa, mikä osoitti, että N. ainakin oli ennen työttömyyttään soveltunut säännölliseen työhön. — Samansuuntaiseen johtopäätökseen asiassa näytti päätyneen myös korvausjaosto ainakin sikäli, että se kumosi työvoimatoimikunnan aiemman päätöksen. Tapa, jolla asia ratkaistiin ei kuitenkaan osoittanut korvausjaoston, eikä ministeriön täsmällistä kantaa itse riidan kohteena olevaan asiaan. Mitäänsanomattomuutensa ja epäasiallisuutensa johdosta tämä päätös on lainaamisen arvoinen:

»Koska työvoimatoimikunnan 11.12.1975 valittajalle määräämän karenssiajan alkamisajankohta on määrätty virheellisesti harkitsee ministeriö oikeaksi kumota työvoimatoimikunnan 11.12.1975 tekemän päätöksen ja palauttaa asian työvoimatoimikunnalle ilmoituksetta uudelleen käsiteltäväksi. Asian uudessa käsittelyssä toimikunnan on harkittava, mikä merkitys valittajan työkyvyn ja työhalukkuuden arvioinnissa on annettava sille, että hän on 02.01.1975—17.1.1975 välisenä aikana saanut työttömyyskassa-avustusta ja että asiasta hankitun selvityksen mukaan hänen kassa-avustus-oikeutensa on alkanut uudelleen 08.01.1976.»²⁸

Toisessa tapauksessa P oli ollut sairaana yhdeksän kuukautta vuonna 1975, osan aikaa terveenä sekä jälleen kaksi kuukautta sairaana vuoden 1976 alusta, minkä jälkeen hän tuli työn ja korvauksen hakijaksi työvoimatoimistoon. Korvausanomus hylättiin sillä perusteella, *ettei P:n voitu katsoa elämäntavoiltaan soveltuvan säännölliseen työhön*. Myös korvausjaosto ja ministeriö ratkaisivat asian hakijalle kielteisesti:

²⁸ TVM 17.7.1976 n:o 514/413/76, el. 322.

»Koska valittaja saadun selvityksen mukaan ei viime vuosina ole ollut työssä tai riittävän aktiivisena työnhakijana, on ilmeistä, ettei hän elämäntavoiltaan sovellu säännölliseen työhön. Tämän vuoksi ei ministeriö työllisyysasetuksen 17 §:n nojalla hyläten P:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa P:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»²⁹

Varsinkin viimeksi esitetty ratkaisu osoittaa selvästi sen, kuinka tätä soveltamisohjeisiin jäänyttä lausumaa käytetään yhä omana itsenäisenä hylkäysperusteena, vaikka ylemmän asteinen säännöstö ei näytä enää antavan siihen mahdollisuutta.

Vielä muutama vuosi sitten tämän perusteen käyttö lienee ollut suhteellisen vähäistä. Hyvän työllisyystilanteen vallitessa hakijoita ei tarvinnut sulkea korvaukselta pelkkien olosuhteiden perusteella. Kun työtä oli tarjolla, voitiin työhalukkuus ja soveltuvuus säännölliseen työhön *testata työtä tarjoamalla*. Työvoimaministeriö oli lisäksi asettanut kielteisen päätöksen tekeväälle paikallisviranomaiselle näyttövelvollisuuden sen seikan osoittamiseksi, että hakijan elämän olosuhteet ovat esteenä työn tekemiselle. Vielä syksyllä 1977, jolloin ensimmäiset tutkimuksen sisältämät haastattelut tehtiin, kuvasivat haastateltavat tämän perusteen käyttöä vastaamalla: »Me emme anna kuolemantuomioita.»

Vuotta myöhemmin tilanne oli jo kokonaan toinen. Enää ei ollut aina mahdollisuuksia kokeilla hakijoiden halukkuutta ja soveltuvuutta säännölliseen työhön työtä osoittamalla. »Kuolemantuomiot» otettiin jälleen käyttöön, joskin erilaiseen harkintaan perustuen kuin aikaisemmin. Ainakin jossain toimikunnissa nämä päätökset, joissa hakija katsotaan elämäntavoiltaan soveltumattomaksi säännölliseen työhön, siirryttiin tekemään yhteispalaverissa sosiaaliviranomaisten kanssa.

Eräässä työvoimaviranomaisten koulutustilaisuudessa esitettiin kysymys: »Voidaanko henkilön työttömyyskorvaus evätä jo sillä perusteella, että hänen henkensä haisee alkoholille? Eihän työnantajakaan ottaisi tällaista hakijaa töihin, jolloin hän ei myöskään olisi työmarkkinoiden käytettävissä.» Vastaus kysymykseen oli selvä: »Korvausta ei voida tällä perusteella hylätä. Jos näin meneteltäisiin, olisi edessä tilanne, että varsin moni korvauksen hakija jäisi tämän johdosta ilman korvausta.» — Sekä kysymys että siihen annettu vastaus panevat kuitenkin pohtimaan päihteiden käytön rajoja. Kuinka usein ja kuinka juovuksissa henkilön

²⁹ TVM 15.2.1977 n:o 5557/413/76, el. 390.

sallitaan ilmoittautua ilman, että hänet katsotaan joko työmarkkinoille kelvottomaksi taikka säännölliseen työhön soveltumattomaksi?

Ongelmaan ei ole helppo löytää ratkaisua. Yhtä oikein kuin on vaatia, ettei päihdeongelmaista eroteta työstä yksinomaan päihteiden väärinkäytön vuoksi, vaan hänet ohjataan hoitoon, lienee myös vaatia, ettei päihdeongelmaista suljeta korvauksenkaan piiristä, vaan hänet tällöinkin ohjataan hoitoon. Näin meneteltäessä korvaus katkaistaisiin vain laitoksessa olon ajaksi.

Myöskään vähemmänasteista päihteiden käyttöä ei tällöin voida vielä sinällään pitää korvauksen maksamisen esteenä. Sen maksamisen kannalta ei siis ole ratkaisevaa, missä kunnossa taikka miten hakija on työtömyysaikansa viettänyt. Ratkaisevaa ei myöskään ole se, missä kunnossa hän tulee toimistoon ilmoittautumaan. Juopuneena ilmoittautujasta ei voida vielä päätellä, että hän olisi työhaluton tai ettei hän soveltuisi säännölliseen työhön. Yhtä perusteltua on nimittäin olettaa, että hän esiintyy juopuneena siksi, *ettei hän sovellu säännölliseen työttömyyteen.*

Ratkaisevaa ei siten saisi olla hakijan käyttäytyminen työvoimatoimistossa asioidessaan, tai hänen suhteensa työvoimaviranomaisiin, vaan hänen suhteensa työhön. Kuten yleensäkin, tulisi korvauksen hylkäämisen tapahtua vain koettelemisen ja työn tarjoamisen kautta. Ratkaisevaa olisi se, miten hakija pystyy työn vastaanottamaan. Korvaus olisi lakautettava vain siinä tapauksessa, ettei hakija pysty päihteiden käytön takia ottamaan vastaan hänelle tarjottua ja asetuksen laatuvaatimukset täyttävää työtä.^{29a}

Paikallisten viranomaisten suhtautumisessa päihtyneisiin asiakkaisiin voitiin karkeasti ottaen havaita kaksi linjaa. Yleisen asennoitumisen mukaista oli, ettei pelkästä viinan hajusta tai »pikku kännistä» aiheutunut muuta seuraamusta kuin korkeintaan velvollisuus tulla ilmoittautumaan seuraavana päivänä uudestaan. Jos hakijan havaittiin olevan silmin nähden tai kovasti »kännissä», lykättiin ilmoittautuminen seuraavaan päivään, minkä lisäksi hakija menetti korvauksen kyseiseltä päivältä. Jos hakija tämän lisäksi ryhtyi räyhäämään tai kävi väkivaltai-

^{29a} Työvoimaministeriön kesällä 1979 antaman yleiskirjeen mukaan (TVM 13.8.1979 yleiskirje 23 ABD/79) periaatetta » ei sovellu säännölliseen työhön» ei enää käytetä itsenäisenä korvaushakemuksen hylkäämisperusteena. Korvausta voidaan maksaa, ellei hakija kieltäydy työllisyysasetuksen 9 §:n 4 kohdan mukaisesta hänelle tarjotusta työstä.

seksi, oli edessä toimistosta ja tapauksesta riippuen 1—6 kuukauden asioimiskielto, jolta ajalta hakija samalla menetti mahdollisuuden korvaukseen. — Tästä yleisestä asennoitumisesta poiketen osa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, ettei korvauksen menetystä voida käyttää sanktiona päihtyneenä tapahtuvaa ilmoittautumista vastaan.

2. ERÄÄT MUUT ASIANTILAT

Aikaisemmin lueteltiin jo eräitä sellaisia asiantiloja ja olosuhteita, joiden vallitessa henkilöä ei ehkä voida pitää työttömänä korvaussäännöstön tarkoittamassa mielessä. Tällaisena mainittiin: opiskelu, kotityö ja yrittäjäyys. Luetteloon voitaisiin vielä lisätä sellaiset asiantilat kuten työtaistelu ja vuosiloma. Jo normaali arkipäivän kielenkäyttö osoittaa sen, ettei henkilöä tällaisten asiantilojen vallitessa pidetä työttömänä vaan opiskelijana, kotiäitinä tai koti-isänä, yrittäjänä, lakkolaisena tai lomalaisena. Varsin luontevalta tuntuu tällöin myös ajatella, ettei näille henkilöille myöskään makseta työttömyyskorvausta.

Käytännössä valtaosa näihin ryhmiin kuuluvista henkilöistä ei ole edes korvausta hakemassa. Osa kuitenkin on. On luonnollista, että työvoimaviranomaisten puoleen käännytään hakemaan työtä tai korvausta silloin, kun tällainen asiantila lakkaa ja esteet työmarkkinoille hakeutumiseen väistyvät. Toisaalta taloudellinen paine ja ahdinko ajaa useat henkilöt lisäänsion hakuun jo tällaisen asiantilan vallitessakin. Miten henkilöön on tällöin suhtauduttava? Onko häntä edelleenkin pidettävä opiskelijana, kotiäitinä tai koti-isänä, yrittäjänä, jne. Vai onko hänen katsottava siirtyneen työmarkkinoille ja täyttävän korvaukseen oikeutetun työttömän tunnusmerkit?

a. Puuttuva toimeentulo

Koko ongelmaa ei voisi lainkaan syntyä, mikäli kaikille työtä hakeville voitaisiin osoittaa työtä tai mikäli opiskelijoiden, kotityötä tekevien, sairaiden omaisten hoitajien sekä huonoon taloudelliseen asemaan joutuneiden yrittäjien toimeentulo voitaisiin muulla tavoin turvata. Kun asiaa tarkastellaan tästä näkökulmasta, näyttävät keskeisiä ongelmia olevan:

1) että ammatillisten opintojen oleellisena rahoitusmuotona ja toimeentuloturvana on opiskelijoiden henkilökohtainen velkaantuminen,

2) ettei lapsiperheiden taloudellisen aseman tukeminen ole kehittynyt niin, että pienituloisilla vanhemmilla olisi mahdollisuus siihen, että toinen heistä jäisi kotiin hoitamaan lapsiaan,

3) ettei sairaan omaisen avohoitoa koskeviin ongelmiin ole vielä löydetty hoitajan toimeentulon turvaavaa ratkaisua ja

4) että myös taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen pienyrittäjän toimeentuloturva on vielä kokonaan ratkaisematta.

Jos perustoimeentuloturvamme olisi taattu, ei aihetta olosuhteisiin perustuvien kriteerien käytölle näiden ryhmien syrjäyttämiseksi olisi olemassa. Koko ongelmaa ei voisi edes syntyä. Edellä mainituissa olosuhteissa elävät saisivat toimeentulonsa muuta kautta.

Tämä edellyttäisi, että ammatillisten opintojen pääasialliseksi rahoituksen lähteeksi asetettaisiin yhteiskunnan toimesta maksettava *opintoraha* ja että pienten lasten vanhemmilla olisi oikeus riittävän mittaiseen vanhempainlomaan ja *vanhempainrahaan* (äitiyspäiväraha) sekä tämänkin jälkeen vielä reaalin taloudellinen mahdollisuus valita kodin ulkopuolisen työn sijasta lasten hoitaminen kotona. Käytännössä tämä edellyttäisi, että ainakin pienituloisimmille alle kouluikäisten lasten hoitajille varattaisiin mahdollisuus *kotihoidon tukeen*.³⁰

Samalla sairasta hoitavan omaisen toimeentulojärjestelmää tulisi kehittää niin, että hänelläkin olisi oikeus sairauslomaan sekä oikeus *sairausvakuutuksen päivärahaan* välttämättömän hoidon ajalta. Jos turvan suuruus näissä kaikissa tapauksissa olisi yhtä suuri kuin työttömyyskorvauksena maksettava turva vielä sillä lisäyksellä, että sama *yleinen perusturva* voitaisiin ulottaa myös toimeentulovaikeuksissa oleviin itsenäisen ammatin harjoittajiin ja pienyrittäjiin, olisi paljon voitettu. Kenelläkään näihin ryhmiin kuuluvista ihmisistä ei olisi tarvetta joko puuttuvan sosiaaliturvan tähden tai pelkän paremman etuuden toivossa tulla työvoimatoimiston asiakkaaksi. Sinne tultaisiin vain hakemaan työtä ja sen mukanaan tuomaa parempaa toimeentuloa. Tällöin ei myöskään olisi enää tarvetta hakijan olosuhteiden selvittämiseen eikä sen perusteella tapahtuvaan korvausten hylkäämiseen.

Nykytilanteessa nämä ihmiset ja ihmisryhmät ovat kuitenkin usein pakotettuja hakeutumaan työmarkkinoille tai vaihtoehtoisesti hakemaan työttömyyskorvausta. Eikä tällaisessa tilanteessa voida lähteä siitä, että

³⁰ Tässä muodossa kyseistä tukea on maksettu Espoon kaupungissa 1. 4. 1967 alkaen.

heidän pääsääntöisenä motiivinaan ja liikkeelle panevana voimanaan olisi halu ansaita toimeentulonsa väärin tai vilpillisin perustein. Joukkotyöttömyyden ja taloudellisen puutteen lisääntyessä ei tietenkään voida välttää siltä, etteikö korvausta haettaisi myös helpon rahan houkuttelemana. Tätä ei voida kieltää. Mutta on kuitenkin väärin suhtautua kaikkiin työvoimatoimistoon tuleviin opiskelijoihin, kotityötä tekeviin taikka pienyrittäjiin kategorisesti siten, että he ovat pelkän helpon rahan hakijoita. — Kun puute ja hätä ajavat ihmiset voittamaan vaikeutensa ja lähtemään työn ja paremman toimeentulon hakuun, on jopa holtitonta yhteisten asioiden hoitoa, että heidät tällöin leimataan korvauksilla keinottelijoiksi. Tällainen leimaaminen tapahtuu nähdäkseni myös vastoin työllisyyslaissa ja -asetuksessa määriteltyjä edellytyksiä.

Vaikka työvoimahallinto on työttömyyskorvausjärjestelmän alusta lähtien pyrkinyt kehittämään lisää niitä kriteereitä, joilla tässä luvussa käsitellyt ihmisryhmät voitaisiin olosuhteiden perusteella ja siten eräänlaisin objektiivisin kriteerein karsia työttömien sekä samalla korvauksen saajien ulkopuolelle, ei lainsäädäntö kuitenkaan ole seurannut tuota pyrkimystä, vaan on peruskonstruktioiltaan säilynyt lähes sellaisena, joksi se luotiin 1960-luvun alussa. — Palatkaamme asiassa vähän taaksepäin eli kysymykseen, jota tämän luvun alussa jo käsiteltiin.

Työllisyyslain tarkoittamia työttömiä ovat hakijat, joille ei voida järjestää työtä eikä koulutusmahdollisuutta. Mukaan ei kuitenkaan lueta työkyvyttömiä eikä alle 16 vuotiaita hakijoita. Tämän lisäksi on työllisyysasetus jättänyt korvaukseen oikeutettujen työttömien ulkopuolelle ne hakijat, joilla on oikeus eläkkeeseen, jotka ovat 65 vuotta täyttäneitä tai joiden työttömyys johtuu välittömästi tai välillisesti työtaistelusta. Yhdistettynä ja positiivisessa muodossa ilmaistuna tämä merkitsee, että hakija on *korvaukseen oikeutettu työtön*, jos hän täyttää seuraavat neljä edellytystä:

- 1) hänelle ei voida järjestää työtä eikä koulutusmahdollisuutta,
- 2) hän on 16—64 vuotias,
- 3) hän ei ole työkyvytön (ei sairassakaan eikä ruumiinvikainen),
- 4) hän ei ole välittömästi tai välillisesti työtaistelun johdosta työtön.

Tämän enempää »työttömyyttä» tarkentavia kriteereitä säännöstö ei sisällä, mikä merkitsee, että hakijaa on pidettävä työllisyyslain ja -asetuksen tarkoittamana työttömänä, mikäli hän täyttää kaikki mainitut

neljä edellytystä. Tämän jälkeen voi kysymys olla enää muiden yleisten edellytysten täyttämisestä eli siitä, että hakija on työhaluinen ja taloudellisen tuen tarpeessa. Muiden olosuhteiden perusteella hänen hakemustaan ei voida hylätä, vaan ainoa mahdollisuus hylkäävään päätökseen tapahtuu työllä koettelemisen tai tarveharkinnan avulla.

b. Työrajoitteisuus

Tässä kohden olemmekin ajautuneet nykyisen korvausjärjestelmämme ehkäpä ajankohtaisimpaan oikeudelliseen ongelmaan. Meillä on pyritty harjoittamaan työvoimapolitiikkaa, 1) jonka perusfilosofia on rakentunut eräiden alojen ja alueiden työvoiman niukkuuden lievittämiseen, 2) jonka yhtenä tehtävänä on ollut ohjata ja motivoida toisten alueiden ja alojen liika työvoima sinne, missä niukkuutta on ilmennyt sekä 3) testata tätä motivoitumista työhönosoitusten ja työllä koettelemisen kautta. — Nyt näitä tavoitteita joudutaan kuitenkin soveltamaan aikana, 1) jolloin käsillä on koko maan laajuinen työvoiman ylitarjonta, 2) jolloin yleisenä ongelmana ei ole työvoiman motivoiminen vaan sen työllistäminen ja 3) jolloin työllä koetteleminen on käynyt käytännössä lähes mahdottomaksi.

Samalla kun työvoimahallinnolla on ilmeinen tarve passivoida tuhanasia ellei jopa kymmeniä tuhansia työn ja korvauksen hakijoita työttömyystilastojen, korvauksen ja saman tien kokonaan työvoiman ulkopuolelle, ei työllisyyslaki kuitenkaan sisällä säännöksiä, jotka antaisivat viranomaisille nimenomaisen mahdollisuuden tällaisen laajamittaisen passivoinnin harjoittamiselle. Käytettävissä ei myöskään ole riittäviä vaihtoehtoisia tukimuotoja (opintoraha, kotihoidon tuki, ym.), joiden avulla ongelmasta voitaisiin kunniallisesti selvitä.

Viranomaiskäytäntö ei kuitenkaan ole pysähtynyt odottamaan uuden työllisyyslain tai uusien vaihtoehtoisten tukimuotojen syntyä, vaan on luonut oman normistonsa, jonka nojalla passivointi on pantu toimeen. Tämä normisto on syntynyt vähitellen niiden kahden vuosikymmenen kuluessa, jotka korvausjärjestelmä on ollut olemassa. Se on syntynyt ja kasvanut etupäässä Itä- ja Pohjois-Suomen rakenteellisen työttömyyden olosuhteissa ja siirtynyt myös Etelä- ja Länsi-Suomen viranomaiskäyttöön aikana, jolloin joukkotyöttömyys on levinnyt yli koko maan. Tämä

vähittäinen kasvu käy selvästi ilmi myös ministeriön antamista soveltamisohjeista, joita vuosien varrella on julkaistu.³¹

Eräänlaisena perusnormina, jonka varaan tämä yksityiskohtainen normisto on kasvanut, on pidetty työllisyyslain 7 §:ää, jonka on katsottu osoittavan, milloin henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä, milloin ei. Huonoimmassa asemassa ovat olleet osatyökykyiset, pitkäaikaisesta työkyvyttömyydestä kuntoutuneet, päihdeongelmaiset ja muut sosiaalihuollon asiakkaat, joista edellisessä jaksossa oli puhe. *Työmarkkinoiden kynnyksen* ylittäminen on ollut vaikeinta juuri näille ryhmille. Nykyisellään, kun liikatyövoima on jo virallistenkin tilastojen mukaan ehtinyt nousta välillä aina 200.000:een, ovat työmarkkinat sulkeutuneet myös suurelta osalta muuta aktiivi-ikäistä väestöä. Uusiksi massiivisiksi marginaliryhmiksi ovat muodostuneet, kuten monasti aikaisemminkin taloudellisen taantumien olosuhteissa, erityisesti nuoret, naiset, vanhat ja vammaiset. Heistä on muodostunut ongelmaryhmiä, joihin passivoinnin paineet voimakkaimmin kohdistuvat. Koska kysymys ei enää ole eräänlaisten hallinnollisten vähemmistöjen kohtelusta, ei syrjäyttäminen kuitenkaan voi tapahtua yhtä pinnallisin perustein kuin aikaisemmin. Työvoimahallinto onkin viime aikoina vedonnut yhä varovaisemmin perusteeseen »ei työmarkkinoiden käytettävissä». Samalla sen piirissä on selvästi laajentunut epäily siitä, ettei työllisyyslain 7 §:n käyttö hylkäysperusteena olisikaan oikeudellisesti perusteltua, vaan että kysymyksessä saattaa olla tuon säännöksen soveltamisalan luvaton ylitys.

Viime aikojen taikasanaksi on noussut ilmaisu *työrajoitteinen*. Siitä on tullut edellisen korvike, eikä vain korvike, vaan peruste, jonka on katsottu tarjoavan pitävän oikeudellisen perusteen myös edellä mainittujen uusien massiivisten hakijaryhmien korvaukselta sulkemiseen.

Lainsäädännöllinen peruste tämän uuden periaatteen käytölle löytyy työllisyyslain 16 §:n tulkinnasta, jossa korvaukseen oikeutetuksi työttömäksi katsotaan hakija, jolle ei voida osoittaa työtä tai koulutusmahdollisuutta. Tulkinnallisesti tätä ilmaisua voidaan tarkentaa lisäyksellä: jolle ei voida osoittaa työtä tai koulutusmahdollisuutta *hakijasta riippumattomista syistä*. Lisäys antaa mahdollisuuden seuraavanlaiseen ajatteluun:

Jos hakija ilmoittaa olosuhteistaan, jotka asettavat rajoituksia työhön tai koulutukseen osallistumiselle, ei työttömyys ole enää työmarkkinoista eikä työn puutteesta johtuvaa, vaan hakijaa pidetään tällöin työrajoittei-

³¹ S-63 s. 33; S-69 s. 34—35; S-71 s. 8—9; S-73 s. 24—25; S-78 s. 4—5.

sena (ks. s. 130). Tällöin hän ei ehkä enää täytä korvauksen saannille asetettua työttömyyden edellytystä, eikä ole myöskään oikeutettu korvaukseen.

Soveltajalleen tämä uusi argumentaatio antaa aikaisempaan nähden monia etuja. Se ei ensiksikään halvenna eikä syrji kohdettaan yhtä avoimesti kuin aikaisempi menettely (ei työmarkkinoiden käytettävissä), jossa osoitettiin suoraan, etteivät työmarkkinat tarvitse hakijaa. Uusi periaate ei leimaa työmarkkinoita eikä aseta velvoitteita niille tahoille (työnantajat, työvoimaviranomaiset), joiden tehtävänä on työvoiman kysynnän ylläpitäminen ts. työpaikkojen luominen ja järjestäminen. Se kääntää syyn hakijaan itseensä: korvausta ei makseta, koska hakija on työrajoitteinen. — Lisäksi tähän perusteeseen nojaava viranomaisen on aikaisempaan nähden paremmassa asemassa myös sikäli, ettei päätöstä enää voida osoittaa suoraan lain sanamuodon luvattomaksi ylitykseksi, korkeintaan sen virheelliseksi tulkinnaksi.

Tulkinnallisesti tällaisen täsmennyksen liittäminen työllisyyslain 16 §:n sisältämään ilmaisuun on mahdollinen. Totesin jo aikaisemmin, että tällainen lisäys on jopa arkiajattelumme mukaista. Emmehän me jokapäiväisessä toiminnassammekaan pidä kaikkia nuoria, etenkin opiskelevia nuoria, emme kotiäitejä tai -isiä, itsenäisen ammatin harjoittajia tai huonosti menestyviä yrittäjiä työttöminä, eivätkä he sitä olekaan. Niinpä edellä mainittua lisäystä on pidettävä kyseisen säännöksen mahdollisena täsmennyksenä.

Tämä ei kuitenkaan vielä anna käytännön päätöksentekijöille oikeutta oikopäätä hylätä kaikkien opiskelijoiden, kotityötä tekevien tai itsenäisten ammatin harjoittajien korvaushakemuksia. Hakijaa ei voida jättää ilman korvausta vielä sillä perusteella, että hän kuuluu johonkin näistä ryhmistä. Ratkaisevaa on se, muodostaako mainittu olosuhde faktisen esteen normaalin päivittäisen työn tekemiseen tai koulutusmahdollisuuden vastaanottamiseen. Jos tällainen este on olemassa, ei hakijaa voida pitää työllisyyslain tarkoittamana työttömänä. Mikäli estettä ei ole, ei häntä voida myöskään pitää korvauksen maksamisen kannalta työrajoitteisena, vaikka hänet voitaisiinkin luokitella johonkin edellä mainituista ryhmistä.

Tämän mukaan koko ongelma esteen olemassaolosta on viime kädessä *näyttöä koskeva kysymys*, jossa voidaan asettua alustavasti samalle kannalle kuin sosiaalihuollon pitkäaikaisasiakkaita koskeneissa päätöksissä, joissa hakijan *elinolosuhteisiin vetoavalla viranomaisella on näyttövel-*

vollisuus sen suhteen, että faktinen este normaaliin työhön soveltumislle on olemassa (ks. s. 217).

Niinpä tämänkin jakson tapauksissa voidaan samalla tavoin edellyttää, että hakijan olosuhteisiin viittaava viranomaisen pystyy myös reaalilla tavalla osoittamaan esteen olemassaolon. Vasta tällöin on olemassa riittävät ainekset hylkäävän päätöksen tekemiseen. Jos hakija tämän jälkeen haluaa vedota oikeuksiinsa, on hänen osoitettava, ettei estettä sittenkään ole olemassa.

Näissä tilanteissa, joissa päättävä viranomaisen ei voi vedota nimenomaiseen lain säännökseen, on viranomaiselle siten asetettava tavallista suurempi velvollisuus näytön esittämiseen. Tällöin ei suinkaan riitä, että asianomainen viranomaisen vain kiistää vastapuolen näytön todistuksen, eikä itse esitä mitään näyttöä väitteittensä tueksi, vaan on edellytettävä, että esteen olemassaolo pystytään myös näyttämään. Ellei riittävää näyttöä tämän tueksi ole hankittu, ei perusteita hylkäävään päätökseen ole olemassa. Tällöin on myös opiskelevaa, kotityötä tekevää tai itsenäistä ammattia harjoittavaa hakijaa pidettävä työllisyyslainsäädännön tarkoittamassa mielessä työttömänä ja korvaukseen oikeutettuna. Perusteet hylkäävän päätöksen tekemiseen ovat tuolloin olemassa vain, jos hakija sittemmin kieltäytyy tarjotusta työstä tai ei omien taikka perheensä tulojen johdosta ole korvauksen saannin tarpeessa. — Tätä seikkaa on nimenomaan korostettava: ellei työvoimaviranomaisen siis pysty hankkimaan luotettavaa näyttöä todellisen esteen olemassaolosta, ei korvauksen hylkääminen voi tapahtua muutoin kuin työllä koettelemisen tai tarveharkinnan kautta.

c. Opiskelu

Käsitykseni mukaan halu ja pyrkimys oppiin on juurtunut varsin syvälle kansaamme. Siitä on parhaana todisteena kaikkialla esiin työntyvä aikuisopiskelu, joka tapahtuu itseopiskeluna kouluissa, opintopiireissä, työväenopistoissa, kansanopistoissa ja muissa instituuteissa. Kiinnostus ei kohdistu yksinomaan yleissivistäviin opintoihin vaan yhtälailla myös ammatillisten valmiuksien hankkimiseen aina korkeakouluopintoja myöten. Elämme aikaa, jolloin kansakuntamme on siirtymässä jatkuvan koulutuksen tielle.

Tällaisessa tilanteessa ei ole kovinkaan helppoa osoittaa niitä tunnusmerkkejä, joiden avulla voitaisiin erottaa työmarkkinoilla olevat opis-

kelijat niiden ulkopuolisista opiskelijoista. Siksi ne tunnusmerkit, joihin työvoimaministeriö on päätenyt vuoden 1973 soveltamisohjeissaan saatavat tuntua ainakin nykypäivän näkökulmasta katsottuna liiallisilta yksinkertaistuksilta. Niiden mukaan korvausta ei voida suorittaa henkilölle, joka on oppilaitoksen kirjoilla oleva opiskelija tai lomalla oppilaitoksesta.³²

Myöhemmin tätä määräystä on täsmennetty ennakkoratkaisuin ja yleiskirjein siten, että eräät opiskelijaryhmät on voitu hyväksyä tuensaajien piiriin siitä huolimatta, että he ovat kirjoilla oppilaitoksissa. Kysymys on ollut tällöin etupäässä yleissivistäviä iltaopintoja tai ammatillisia jatkoopintoja suorittavista hakijoista.

Vuoden 1973 soveltamisohjeiden määräys antoi vielä mahdollisuuden sulkea korvauksen piiristä myös iltaoppikoulussa kirjoilla olevat työn hakijat. Helmikuussa 1975 korvausjaosto sai käsiteltäväkseen toimistotöitä tehneen merkonomin valituksen, jossa korvaushakemus oli hylätty iltaoppikoulussa opiskelun johdosta. Valitus hyväksyttiin, koska hakija oli ollut aikaisemmin työmarkkinoilla normaalissa päivätyössä ja koska katsottiin, ettei kyseinen opiskelu ole esteenä työn hauralle eikä se rajoita hakijan mahdollisuutta normaalin työtarjoituksen vastaanottamiseen.³³

Saman vuoden marraskuussa ministeriö antoi yleiskirjeen, jolla se täsmensi oppilaitoksen kirjoilla olevan opiskelijan käsitettä yleensä sekä otti samalla erityisesti kantaa iltaopiskeluun korvauksen saannin esteenä.³⁴

»Työllisyysasetuksen soveltamisesta 11.05.1973 annetun työvoimaministeriön yleispäätöksen määritelmä, jonka mukaan työttömyyskorvausta ei voida suorittaa henkilölle, joka on oppilaitoksen kirjoilla oleva opiskelija tai lomalla oppilaitoksesta tarkoittaa

- a) henkilöä, joka on sekä kirjoilla oppilaitoksessa, että suorittaa opiskelua päivisin normaalina työaikana,
- b) henkilöä, joka on lomalla oppilaitoksesta,
- c) henkilöä, joka ei ole suorittanut ammattitutkintoa tai ei omaa ammattia eikä ole aikaisemmin ollut työmarkkinoilla ja suorittaa opiskelua iltaopiskeluna.

Sen sijaan työttömyyskorvausta voitaisiin maksaa a) henkilölle, joka edelleen on oppilaitoksessa kirjoilla, mutta voi näyttää suorittaneensa tutkinnon taikka saaneensa päästötodistuksen ammat-

³² S-73 s. 25.

³³ TVM 7.2.1975 n:o 8190/342/74, el. 238.

³⁴ TVM 17.11.1975 Yleiskirje 49 ABC/75.

tiin valmistavasta oppilaitoksesta ja on valmis ottamaan vastaan normaalia päivätyötä työllisyyslain ja -asetuksen säätämällä tavalla, siitäkin huolimatta, että hän jatkaa opiskeluaan iltaopiskeluna työnsä ohella.»

Korvauksen hylkäämiseen ei siis enää riittänyt mikä tahansa kirjoilla olo vaan lisäksi edellytettiin, että hakija suorittaa opiskelua päivisin normaalina työaikana. Myös jatko-opintoja suorittavat, jotka ovat valmiita ottamaan päivätyötä, hyväksyttiin tuen saajien piiriin. Iltaopiskelijat sitä vastoin jaettiin kolmeen ryhmään. 1) Tutkinnon suorittaneet ja ammatillisesta oppilaitoksesta päästötodistuksen saaneet oikeutettiin korvaukseen iltaopinnoista huolimatta. 2) Ne, joilla ei ollut tällaista tutkintoa eikä muullakaan tavoin hankittua ammattitaitoa ja joilta lisäksi myös puuttui vaadittu työkokemus, jätettiin korvauksen ulkopuolelle. — 3) Niille hakijoille, joilta puuttui ammatillinen tutkinto ja ammattitaito, mutta jotka olivat olleet työmarkkinoilla ennen työttömäksi jäämistään, ei edellä siteerattu yleiskirje antanut suoraa vastausta.

Tammikuussa 1977 korvausjaoston käsiteltävänä oli juuri viimeksi mainittua ongelmaa koskeva tapaus. Siinä työvoimatoimikunta hylkäsi hakemuksen, jonka maksamista työvoimapiiri kuitenkin puolsi. Työvoimaministeriö ratkaisi asian korvausjaoston lausunnon mukaisesti hakijalle kielteisesti.³⁵ Tapauksessa oli edellä esitetyn ongelman lisäksi kysymys myös siitä, että hakijan työhistoria ei ollut yhtenäinen eikä erityisen pitkä.

Marraskuussa 1977 annettiin seuraava asiaa koskenut ennakkoratkaisu. Ammattitaitoisen työttömän iltaopiskelijan katsottiin siinä olevan velvollinen muuttamaan töihin toiseen kaupunkiin, minkä seurauksena hän olisi joutunut lopettamaan käymänsä iltaoppikoulun.³⁶

Kuukautta myöhemmin ministeriö antoi samasta asiasta yleiskirjeen, jossa muuttovelvollisuus oli ratkaistu vastakkaisella tavalla. Samalla iltaopiskelua koskevat kriteerit saivat myös muulla tavoin uuden sisälön.³⁷

»Saatuaan asiasta työllisyysasiainneuvottelukunnan lausunnon, on työvoimaministeriö tänään päättänyt muuttaa opiskelija-käsitettä työttömyyskorvausta maksettaessa koskevia ohjeita seuraavasti:

³⁵ TVM 3. 2. 1977 n:o 7245/413/76, el. 398.

³⁶ TVM 25. 11. 1977 n:o 877/413/77, el. 498.

³⁷ TVM 25. 11. 1977 Yleiskirje 38 ABCD 7/77.

1. Työllisyysasetuksen soveltamisesta 11. 5. 1973 annetun työvoimaministeriön yleispäätöksen määritelmä, jonka mukaan työttömyyskorvausta ei voida suorittaa henkilölle, joka on oppilaitoksen kirjoilla oleva opiskelija tai lomalla oppilaitoksesta tarkoittaa.

a) henkilöä, joka on sekä kirjoilla oppilaitoksessa, että suorittaa opiskelua päivisin normaalina työaikana

b) henkilöä, joka on lomalla oppilaitoksesta.

2. Henkilölle, joka ansiotyönsä ohella on opiskellut iltaloppikoulussa, voidaan maksaa työttömyyskorvausta vaikka hän työttömäksi jäätyään jatkaakin opiskeluaan.

Näissä tapauksissa henkilö voi korvausta menettämättä kieltäytyä toiselta paikkakunnalta tarjotusta työstä ja iltatyöstä, mikäli hän työn vastaanottaessaan joutuisi keskeyttämään opiskelunsa iltaloppikoulussa ellei asianhaaroista muuta johdu.»

Annettu yleiskirje muutti aikaisempia normiohjeita sekä aikaisempaa ennakkokäytäntöä kolmessa kohdin. Ensiksikin opiskelu iltaloppikoulussa antoi tämän jälkeen hakijalle pääsääntöisesti oikeuden kieltäytyä toiselta paikkakunnalta tarjotusta työstä. Toiseksi normiohjeet eivät enää sisältäneet vaatimusta, että korvaukseen oikeutetulla iltaloppikelijalla tuli olla tietty ammatti tai ammatillinen tutkinto suoritettuna. Kolmanneksi tällä kirjeellä asetettiin uusi vaatimus iltaloppilaitosten alkamisajankohdalle: opintojen oli täytynyt alkaa jo työssäoloaikana.

Viimeksi mainittu määräys asetti työttömän työnhakijan sen tosiasian eteen, *ettei iltaloppikoulun aloittaminen työttömyysaikana ollut enää mahdollista* korvausta menettämättä.

Huhtikuussa 1978 ministeriön ratkaistavaksi tuli valitus, jossa henkilö oli eronnut iltaloppikoulun johdosta työstään, joka oli muuttunut osittain iltatyöksi ja tehnyt siten iltaloppikoulun mahdottomaksi.³⁸

H. kävi iltaloppikoulun viimeistä luokkaa, eikä halunnut keskeyttää opintojaan työn luonteen muuttumisen johdosta, vaan erosi töistä ja tuli työvoimatoimistoon työn ja korvauksen hakijaksi. Työvoimatoimikunta kuitenkin hylkäsi H:n korvaushakemuksen työllisyyslain 7 §:n perusteella ja katsoi, että hakija on iltaloppikelija eikä ole sen tähden työmarkkinoiden käytettävissä.

H. valitti asiasta ministeriöön, jossa häntä esittelijän mielestä ei voitu pitää työmarkkinoiden ulkopuolisena hakijana pelkästään siksi, ettei hän ota vastaan iltatyötä. Korvausjaosto oli asiassa kuitenkin toista mieltä ja antoi seuraavan päätöksen:

»Koska valittaja ei saadun selvityksen mukaan ole näyttänyt

³⁸ TVM 5. 5. 1978 n:o 10558/413/77, el. 595.

opiskelleensa iltaoppikoulussa ansiotyönsä ohella ja kun ei häneen niin ollen voida soveltaa niitä säännöksiä, jotka koskevat ansiotyönsä ohella iltaoppikoulussa opiskelleita henkilöitä niin ja kun valittajan on tästä syystä katsottava eronneen työstään ilman pätevää aihetta ei ministeriö työllisyysasetuksen 9 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 14 §:n sekä työllisyysasetuksen soveltamisesta 22.12.1977 annetun ministeriön päätöksen nojalla hyläten H:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa T:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»

Näin ministeriö teki asiasta jälleen näyttöä koskevan kysymyksen ja vetosi päätöksessään hakijan riittämättömään näyttöön. Päätös oli sikäli erikoinen, että näin menetellessään ministeriö samalla kiisti näytön sellaisesta seikasta, jonka nojalla paikallinen toimikunta oli juuri sulkenut hakijan työmarkkinoiden ulkopuolelle. Kun asiaa tarkastellaan korvauksen hakijan näkökulmasta, näyttää menettely jokseenkin nurinkuriselta: ensimmäinen viranomaisaste totesi hakijan iltaopiskelijaksi, jonka johdosta hänet suljettiin pois korvauksen piiristä. Muutoksenhakuaste sitä vastoin ei pitänyt hakijaa iltaopiskelijana ja päättyi siitä syystä korvauksen epäämiseen. Oli niin tai näin, tulos oli sama: korvausta ei maksettu.

Marraskuussa 1978 ministeriö antoi jälleen uudet määräykset oppilaitoksessa kirjoilla olevista korvauksen hakijoista. Niiden uutuutena oli saattaa työttömyysaikana iltaopintonsa aloittaneet (vajaan vuoden tauon jälkeen) takaisin korvauksen piiriin.³⁹ Edellisessä ennakkoratkaisussa esitettyyn ongelmaan sillä ei sen sijaan puututtu. Toisaalta tässä yleiskirjeessä viitattiin nimenomaisesti iltaoppikoulussa opiskeleviin, minkä johdosta on edelleenkin epäselvää, kuinka käytännössä on suhtauduttava muissa iltaoppilaitoksissa muun muassa ilta-ammattikouluissa opiskeleviin henkilöihin.

Sääntelemättä olevat ongelmat takaavat sen, että uusia normiohjeita on edelleenkin odotettavissa. Vastaisuuden kannalta on myös merkittävää se, ettei ehdotuksessa uusiksi soveltamisohjeiksi, jolla tultaneen kumotaan kaikki tähänastiset yleiskirjeet, millään tavoin ole huomioitu niitä uusia normiohjeita, joita on annettu vuosina 1973—78. Ehdotuksessa palataan vuoden 1973 ohjeiden lähtökohtaisiin normiohjeisiin oppilaitoksen kirjoilla olevista opiskelijoista, mikä voi merkitä, että edellä kuvattu sääntelyohjelma joudutaan alkamaan alusta.⁴⁰

³⁹ TVM 6.11.1978 Yleiskirje 26 ABCD₇/78.

⁴⁰ S-78 s. 5.

Merkittävintä tässä sääntelyssä on se järjestys, miten se on tapahtunut. Ensin annettiin perusprinsiippi, jolla kaikki opiskelijat suljettiin periaatteessa korvauksen piiristä. Sen ympärille synnytettiin sitten jatkuvana virtana normiohjeita, joilla tähän jyrkkään poissuljentaperiaatteeseen tehtiin poikkeuksia. Samalla perusprinsiipin sidonnaisuus lainsäädäntöön kävi yhä hämälämmäksi ja syntynyt normisto sai yhä itsenäisemmän luonteensa. Tässä vaiheessa myös unohdettiin se tosiasia, että jo itse perusprinsiippi rakentui fiktiiviseen oletukseen siitä, että kaikilla oppilaitoksessa kirjoilla olevilla on este normaalin päivätyön vastaanottamiseen.

On kuitenkin muistettava, ettei työllisyyslaki eikä -asetus sulje oppilaitoksessa kirjoilla olevia korvauksen ulkopuolelle, vaan tällaiseen tulokseen on päädytty hallinnon itsensä antaman normiohjeen kautta tilanteessa, jossa viranomaisilla käsitykseni mukaan on erityinen näyttövelvollisuus työn tekemisen esteiden osoittamiseksi. Tätä näyttövelvollisuutta ei voitane ratkaista tällaisen normiohjeen asettamisella, jonka mukaan kaikki oppilaitoksissa kirjoilla olevat suljetaan järjestelmän ulkopuolelle. Se on sama kuin näyttövelvollinen osapuoli täyttäisi velvollisuutensa pelkillä väitteillä ilman, että sillä olisi esittää mitään muuta reaalista näyttöä väitteidensä tueksi.

Edellä esitetty johtaa kahteen lopputoteamukseen. Työllisyyslain 16 §:n sisällöstä ei voida johtaa perusnormia, jonka mukaan oppilaitoksessa kirjoilla olevat hakijat voitaisiin sulkea korvauksen ulkopuolelle. Korvauksen hylkäämiseen ei myöskään riitä pelkkä vetoaminen työn tekemisen esteisiin, vaan päätöksen tekvän viranomaisen on myös reaalisella tavalla osoitettava *faktisten esteiden olemassaolo*.

d. Kotityö

Vuoden 1973 soveltamisohjeet sisältävät myös toisen sellaisen perusnormin, jota ei voida johtaa suoraan työllisyyslain eikä -asetuksen säännöksistä. Sen mukaan työttömyyskorvausta ei voida suorittaa myöskään henkilölle, joka perheeseen kuuluvana *hoitaa ruokakunnan taloutta*, mikäli ruokakunnan jäsenten määrään tai huollettavuuteen taikka muihin olosuhteisiin nähden on ilmeistä, *ettei henkilö ole työmarkkinoiden käytettävissä*.

Huollettavilla tarkoitetaan lähinnä alle kouluikäisiä lapsia sekä sairaita omaisia, kuten edellä III luvussa jo kävi ilmi. Yksikin lapsi tai sairas

omainen voi olla hakijan työmarkkinakelpoisuuden esteenä, mikäli tämän päivittäistä huoltoa ei ole voitu järjestää viranomaisia vakuuttavalla tavalla.⁴¹ Tällaiseen johtopäätökseen tultiin aikaisemmin (ks. s. 131). Lisäksi sitä tarkennettiin siten, että työmarkkinoilta ja korvaukselta sulkemisen kohteena ovat yksinomaan naiset (ks. s. 131). Yhtään miespuolista hakijaa ei liene suljettu työmarkkinoiden ja korvauksen ulkopuolelle lapsen tai sairaan omaisen huollettavuuden perusteella.

Muina olosuhteina, joihin mainittu normiohje viittaa, on pidetty hakijan *syRJäistä asumista ja kulkuyhteyksien puutetta*. Myös tätä perustetta on käsitelty tarkemmin III luvussa. Tällöinkin kohteena tulivat kysymykseen ainoastaan naispuoliset korvauksenhakijat, etenkin syrjäseutujen pienviljelijäemännät.

Voimassa olevissa soveltamisohjeissa on määräys, jonka mukaan naispuolista perheellistä hakijaa ei voida määrätä töihin kauemmaksi kuin mistä päivittäinen kotona käynti on mahdollista. Ellei kyseinen hakija kuitenkaan suostu etäämmälle töihin tai ammatilliseen koulutukseen, voidaan hänen korvaushakemuksensa hylätä tai korvauksensa lakkauttaa käytännössä omaksutun menettelytavan mukaan vetoamalla juuri hakijan syrjäiseen asumiseen ja kulkuyhteyksien puuttumiseen.⁴²

Yhtenä syynä siihen, miksi perheen talouden hoitoa koskeva olosuhdenormi jättää vain naispuoliset hakijat työmarkkinoiden ulkopuolelle ja ilman korvausta on siis se, että siitä on muodostunut kiertotie vaatia lapsiperheiden äideiltä samanlaista liikkuvuutta kuin muiltakin hakijoilta. Ongelma on ollut erityisen polttava juuri harvaan asutuilla alueilla. Suoritettun haastattelun yhteydessä näiden alueiden työvoimatoimikuntien edustajille tehtiinkin kysymys: Onko ylimalkaan mahdollista, että miespuolisen hakijan korvaus hylättäisiin syrjäisen asumisen tai kulkuyhteyksien puuttumisen johdosta? Vastaus oli kielteinen. Perusteluksi mainittiin,

⁴¹ — yhden lapsen huollon johdosta ei työmarkkinoiden käytettävissä: TVM 23. 8. 1974 n:o 6388/342/74, el. 209; TVM 23. 8. 1974 n:o 6390/342/74, el. 211; TVM 6. 3. 1975 n:o 19/342/75, el. 242.

— sairaan omaisen huollon johdosta ei työmarkkinoiden käytettävissä: TVM 23. 8. 1974 n:o 6393/342/74, el. 204, toisin kuitenkin TVM 27. 3. 1975 n:o 8569/342/74, el. 244.

⁴² Tähän sopii jälleen esimerkiksi ne kahdeksan Kainuusta kotoisin olevaa pientilojen emäntää, joilta työvoimaministeriö lakkautti yhtäaikaaisesti oikeuden korvaukseen 50—70 kilometrin päässä sijainneelta kurssilta kieltäytymisen johdosta. Julki lausuttuina lakkautusperusteina mainittiin lasten tai omaisten hoito taikka kulkuyhteyksien puuttumien (ks. s. 133).

että valtion työvirastojen työt (metsätyöt, tietyöt) ulottuvat syrjäseuduille asti ja tarjoavat työtä alueen miehille, jonka johdosta näitä on pidettävä työmarkkinoiden käytettävissä olevina hakijoina. Toisessa asemassa ovat alueen naiset, joille nämäkään työtilaisuudet eivät työtä tarjoa.

Tämäkin vastaus osoitti sen, että kysymyksessä on erillinen normi nimenomaan naisten ja erityisesti perheellisten naisten sulkemiseksi korvaukselta. Tämän perusnormin ympärille käytäntö on sitten synnyttänyt moninaisen normiston eri etäisyyksiä ja erilaisia kulkuyhteyksiä var-
ten (ks. s. 137), jolloin asiaa koskeva kokonaissääntely on saanut hyvin samanlaisen muodon kuin vastaava opiskelijoita koskeva normisto. Tässäkin tapauksessa normisto on alkanut ikäänkuin elää omaa elämäänsä sekä saanut aikaan sen, että näyttövelvollisuus työn tekemisen esteiden ole-
massaolosta on kääntynyt takaisin korvauksen hakijoille. Tästä on esi-
merkkinä jo aikaisemmin esitelty ennakkoratkaisu, jossa 18 kilometrin päässä kuntakeskuksesta asunutta keski-ikäistä naista ei hyväksytty etä-
syyden ja kulkuyhteyksien puutteen tähden korvaukselle, vaikka hän osoitti voivansa yöpyä kuntakeskuksessa sekä ilmoitti hankkivansa itsel-
leen kulkuneuvon, mikäli työpaikka järjestyy.⁴³

Käsitykseni mukaan korvauksen hylkääminen mainittujen olosuhteiden perusteella ja sen osoittaminen, ettei hakija ole työmarkkinoiden käytettävissä, olisi edellyttänyt viranomaisen taholta reaalista näyttöä siitä, ettei hakija sittenkään pystyisi käymään kuntakeskuksessa normaalissa päivätyössä. Se olisi toisin sanoen edellyttänyt pätevän vastanäytön esittämistä yöpymismahdollisuuksien puuttumisesta sekä ainakin perusteltujen epäilyjen (esim. taloudellisten) esittämistä kulkuneuvon hankkimisen suhteen. — Merkillistä tuossa ratkaisussa oli se, että paikallinen kainuulainen toimikunta ei epäillyt, etteikö hakija selviytyisi kyseisestä matkasta ja maksoi hakijalle korvausta. Piiritöimistössä ja pääkaupungissa (TVM) oltiin kuitenkin toista mieltä, eikä uskottu, että hakija kykenisi tuosta matkastaan selviytymään, jonka johdosta korvaus hylättiin.

Tarkasteltavana olevaa normistoa on siis voitu käyttää kahdenlaiseen ja toisilleen täysin vastakkaiseen tarkoitukseen: kiertotienä muiden normien vastaisten, perheellisiin naisiin kohdistuvien liikkuvuusvaatimusten esittämiseen sekä omaehtoisesti työmarkkinoille ja liikkumaan pyrkivien perheellisten naisten torjumiseen. Sama normiohje on yhdessä tapauksessa soveltunut sulkemaan korvaukselta 50—70 km:n matkasta kieltäy-

⁴³ TVM 28.2.1978 n:o 658/413/78, el. 575 ks. III luku alaviitta 38.

tyneet kahdeksan kainuulaista perheenäitiä sekä toisessa tapauksessa sulkemaan korvaukselta saman maakunnan alueella aktiivisesti työhön pyrkineen 18 km:n päässä kuntakeskuksesta asuneen hakijan. — Tällaisesta lainkäytöstä ei liene mielivalta kaukana.^{43a}

Käsiteltävänä oleva perusnormi sisältyy myös uusia soveltamisohjeita koskevaan ehdotukseen, joskin sillä tavoin supistettuna, ettei siinä enää mainita erikseen perheen talouden hoitajaa. Normiohje on lyhentynyt, mutta kattaa nähdäkseni kaiken sen, minkä entinenkin. Korvausta ilman jätetään *henkilöt, jotka olosuhteet huomioon ottaen eivät ilmeisesti ole työmarkkinoiden käytettävissä*. — Tätä lausumaa tultaneen mitä todennäköisimmin soveltamaan myös perheen talouden hoitajiin, vaikkei heitä siinä erikseen mainitakaan.

Vastainen käytäntö saattaa kylläkin rajata kyseisen normiohjeen käyttöä siltä osin, kuin sillä on tarkoitettu edistää perheellisten naisten liikkuvuutta. Tämä johtuu siitä, että uusista ohjeista on oleellisilta osin poistettu ne rajoitukset, joilla lapsia hoitavia naisia tähän asti on suojattu pitkiltä liikkuvuuden vaatimuksilta. Vastedes lapsiperheen äidinkin on otettava vastaan työ niin etäältä, että vain viikottainen kotona käynti on mahdollista, mikäli toisen aviopuolison työmatkat sallivat päivittäisen kotona käynnin. Yksinhuoltajien työmarkkina-alueeksi uusi normiohjeisto on määritellyt koko maan.⁴⁴ Näin ollen olosuhteisiin vetoamisen avulla tapahtuva hakemusten hylkääminen ei tule olemaan yhtä tarpeellista kuin nykyisin, koska sama tulos voidaan saavuttaa osoittamalla henkilö toiselle paikkakunnalle töihin. Jos hän siitä kieltäytyy, hän on työstä kieltäytyjä, jolla ei ole oikeutta korvaukseen.

Tämä vaihtoehtoinen argumentaatio ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että myös tulevat soveltamisohjeet, mikäli ne sellaisenaan hyväksytään, mahdollistavat nykyisenkaltaisen työllisyyslain yleisten edellytysten vastaisen menettelyn. Tulevaisuudessakin ollaan siis vahvistamassa normistoa, jolla alan hallinto voi kääntää todistustaakan yksipuolisesti vain hakijoiden kannettavaksi seurauksin, jotka ovat edellä esitettyjen esimerkkien mukaisia.

^{43a} Työvoimaministeriön kesällä 1979 antaman yleiskirjeen mukaan (TVM 13.8.1979 Yleiskirje 23 ABD/79) syrjäinen asuminen, kulkuyhteyksien puute ja perheen talouden hoitaminen eivät ole itsenäisiä korvaushakemuksen hylkäämisperusteita. Korvausta voidaan näissä tapauksissa maksaa, ellei korvauksen hakija kieltäydy työllisyysasetuksen 9 §:n 4 kohdan mukaisesta hänelle tarjotusta työstä.

⁴⁴ S-78 s. 10.

e. Itsenäisen ammatin harjoittaminen

Myös yrittäjät ja itsenäisen ammatin harjoittajat sekä tällaisesta toiminnasta sivutuloa saavat henkilöt on pyritty rajaamaan korvauksen saajien ulkopuolelle. Vaikeutena on tällöin jälleen ollut sen toteaminen, milloin hakijaa on pidettävä yrittäjänä tai itsenäisen ammatin harjoittajana ja milloin ei.

Annettujen ennakkoratkaisujen valossa itsenäisen ammatin harjoittajiksi on katsottu muun muassa työmaaruokalan pitäjä, kalastaja, itsenäinen kirvesmies, uppopuiden nostaja sekä taidemaalari.⁴⁵ Ammatin harjoittamisesta saatujen sivutulojen on katsottu riittäneen työttömälle kirvesmiehelle, joka toimi kausiluonteisena nuohoojana sekä työttömälle rakennusmiehelle, joka sai osan toimeentulostaan kirjoittamalla novelleja eri viihdelehtiin.⁴⁶

Pääsäännön mukaan yrittäjää tai itsenäisen ammatin harjoittajaa taikka tällaisesta toiminnasta riittävästi sivutuloa saavaa henkilöä ei pidetä työttömänä eikä hänelle makseta työttömyyskorvausta. Mikäli yritystoiminta kuitenkin on kokonaan lakannut, voidaan hakijalle myöntää korvausta välittömästi viiden päivän lyhyen alkukarenssin jälkeen.⁴⁷ Tällaisena lakkaamisena ja riittävänä perusteena korvauksen saamiselle on käytännössä pidetty elinkeinoluvan peruuttamista, yrityksen konkurssia tai muuta riittävän selvää merkkiä siitä, ettei yrityksen toimintaa tulla enää jatkamaan.⁴⁸

⁴⁵ TVM 23. 11. 1977 n:o 2413/413/77, el. 518.

TVM 30. 12. 1977 n:o 2417/413/77, el. 533.

TVM 8. 9. 1975 n:o 1913/342/75, el. 259.

TVM 16. 12. 1977 n:o 630/413/77, el. 537.

TVM 31. 8. 1977 n:o 6675/413/77, el. 481.

⁴⁶ TVM 14. 4. 1975 n:o 1894/342/75, el. 254.

⁴⁷ Asiasta ei ole toistaiseksi olemassa kirjallisessa muodossa annettuja yleisiä normiohjeita, vaan työvoimahallinnon kanta tähän kysymykseen on muotoutunut yksittäisten ratkaisujen kautta. Virkamiestyöryhmän ehdottamiin uusiin soveltamisohjeisiin on otettu asiaa koskeva lausuma, joka on sisällöltään yllä esitetyn kaltainen (S-78 s. 5).

⁴⁸ Yrityksen konkurssi antoi yhtiön palveluksessa olleelle 1/3 osakkaalle oikeuden työttömyyskorvauksen saantiin välittömästi (TVM 30. 9. 1977 n:o 8481/413/77 el. 501). Työttömyyskorvaus evättiin yrityksen konkurssin jälkeen tapahtuneesta hakemuksesta, kun hakijan ei katsottu olleen työttömyyskorvauksena suoritettavan taloudellisen tuen tarpeessa (TVM 14. 7. 1976 n:o 1601/413/76, el. 311)

Poikkeustapauksissa korvausta on katsottu voitavan myöntää myös *yrittäjätoimintaa edelleen harjoittavalle henkilölle*. Edellytyksenä on tällöin kuitenkin ollut 1) että yrittäjätoimintaa ei ole harjoitettu yhtiömuotoisesti, 2) että toiminta on ollut ilman omaa syytä pysähdyksissä vähintään kolme kuukautta, 3) että henkilö on ollut tuon ajan työnhakijana työvoimatoimistossa, 4) että hänelle ei ole tuona aikana voitu osoittaa työllisyylain ja -asetuksen tarkoittamaa työtä ja 5) että hän muutoinkin täyttää työttömyyskorvauksen saamisen edellytykset. Tällainen myönnytys työtä vaille oleville pienyrittäjille ja itsenäisen ammatin harjoittajille annettiin ensi kerran työvoimaministeriön yleiskirjeellä maaliskuussa 1976.⁴⁹ Nimenomaisena kohteena olivat sellaiset yksityisinä itsenäisinä yrittäjinä työtä tekevät, kuten kuorma-auton ja traktorin kuljettajat, jotka eivät olleet lopettaneet eivätkä aikoneetkaan lopettaa yrittäjätoimintaansa vaan ilmoittautuvat työmahdollisuuksien väliaikaisesti lakattua halukkaiksi ottamaan vastaan työsuhteessa suoritettavaa muuta työtä. — Poikkeussäännös tehtiin näiden ammatinharjoittajien heikentyneen työllisyystilanteen tähden ja heidän edukseen.

Käytännössä tämä määräys on kuitenkin mielletty toisin ainakin joissain työvoimatoimikunnissa. Siinä mainittu kolmen kuukauden alkukarenssi on yleistetty koskemaan yhtiömuotoisen yrittäjätoiminnan ulkopuolisia hakijoita kaikissa tilanteissa eli myös silloin, kun hakijat ovat kokonaan lopettaneet toimintansa. Vaikeassa asemassa olevien pienyrittäjien eduksi annetusta määräyksestä onkin muodostunut vielä vaikeammassa asemassa olevien hakijoiden eli toimintansa kokonaan lopettamaan joutuneiden hakijoiden vahingoksi koituva määräys. Tästä on samalla ollut seurauksena, että yrittäjäkunta on kohtelunsa osalta jakautunut kahtia. Ne yrittäjät joiden työttömyys johtuu yhtiömuotoisen yrityksen lakkaamisesta ovat tämän mukaan oikeutettuja korvaukseen välittömästi, kun taas ne autoilijat, työkoneiden kuljettajat, kalastajat yms. pienyrittäjät ja itsenäisen ammatin harjoittajat, joiden toiminta ei ole yhtiömuotoista, joutuvat olemaan ilman korvausta työttömyytensä ensimmäiset kolme kuukautta. — Tällainen ennakkokuva asiasta oli olemassa ennen työvoimatoimikuntien edustajiin kohdistunutta kyselyä.

Paikallisten työvoimatoimikuntien edustajille esitettiin ongelman johdosta kaksi kysymystä: Onko yhtiömuotoista liiketoimintaa harjoittava oikeutettu heti korvaukseen, kun yhtiön toiminta on lakannut? Onko

⁴⁹ TVM 16. 3. 1976 Yleiskirje 15 ABD₇/76.

itsenäisen ammatin harjoittaja oikeutettu heti korvaukseen, kun ammatin harjoittaminen on lakannut?

Kyselyn piiriin osuneet vastaajat eivät juurikaan antaneet merkitystä sille, missä muodossa toimintaa oli harjoitettu. Vastaajat eivät erotelleet hakijoita toisistaan. Tuki myönnettiin kummassakin tapauksessa joko välittömästi tai vasta kolmen kuukauden alkukarensin jälkeen. Puolet vastaajista ilmoitti asettavansa aina kolmen kuukauden karenssin. Toinen puoli taasen ilmoitti, ettei pitkä alkukarensi tule kysymykseen, jos toiminta todella on lakannut. Vain yksi vastaaja antoi kysymyksiin ennako-odotusten mukaisen vastauksen. Hänen mukaansa yhtiömuotoisen toiminnan ulkopuolista yrittämistä tai itsenäisen ammatin harjoittamista seurasi aina kolmen kuukauden alkukarensi, kun taas yhtiömuotoisen liiketoiminnan harjoittaja olisi yhtiön toiminnan lakatessa välittömästi oikeutettu korvaukseen edellyttäen, että hän oli tehnyt yrityksessä työtä — kuten sanontä kuului — verokirjalla.

Työvoimaministeriön antamat ennakkoratkaisut ovat noudattaneet lähinnä sen antamien yleiskirjeiden sisältöä. Konkurssiin joutuneiden yhtiömuotoisten yritysten työttömäksi jääneet osakkaat ovat olleet välittömästi oikeutettuja korvaukseen, ainakin silloin, kun kysymys on ollut vähemmistöosakkaista.⁵⁰ Myös itsenäisen ammatin harjoittajana toiminut auton asentaja hyväksyttiin välittömästi korvaukselle, kun hän todistettavasti esitti, että hän oli joutunut lopettamaan yritystoimintansa terveydellisistä syistä.⁵¹ Huonon kannattavuuden tähden toimintansa lopettanut työmaaruokalanpitäjä ei sitä vastoin ollut heti oikeutettu korvaukseen, vaan vasta kolmen kuukauden päästä.⁵²

Vastaava pitkä alkukarensi asetettiin myös kalastajalle ja uppopuiden nostajalle, joiden ammatin harjoittamisen voitiin olettaa myöhemmin jatkuvan.⁵³ Itsenäistä kirvesmiestä ja taidemaalaria ei laskettu lainkaan korvaukselle.⁵⁴

Ehdotus uusiksi soveltamisohjeiksi on laadittu aikaisempien yleiskirjei-

⁵⁰ TVM 30. 9. 1977 n:o 8481/413/77, el. 501.

TVM 3. 3. 1978 n:o 5049/413/77, el. 571.

⁵¹ TVM 23. 2. 1977 n:o 1079/413/77, el. 405.

⁵² TVM 23. 11. 1977 n:o 2413/413/77, el. 518.

⁵³ TVM 30. 12. 1977 n:o 2417/413/77, el. 533.

TVM 16. 12. 1977 n:o 630/413/77, el. 537.

⁵⁴ TVM 8. 9. 1975 n:o 1913/342/75, el. 259.

TVM 31. 8. 1977 n:o 6675/413/77, el. 481.

den sekä tässä esitettyjen käytännön ratkaisujen pohjalta. Niiden mukaan korvausta voidaan maksaa välittömästi yritystoiminnan lakattua sen muodosta riippumatta. Myös yritystoimintaa edelleen harjoittavalle voidaan maksaa korvausta, jos hakija on ollut omatta syyttään ilman toimintaa viimeiset kolme kuukautta. Uutena seikkana viimeksi mainitussa normiohjeessa on se, ettei sitä ole enää rajattu yritystoiminnan muodon tai laadun perusteella vain tietyn tyyppisiä hakijoita koskevaksi (kuorma-auton ja traktorin kuljettajat).

Uudet soveltamisohjeet ovat tässä kysymyksessä kieltämättä hyvinkin tarpeelliset. Siksi suuria ovat olleet ne erot, joita pakallisen tason päätöksissä on ilmennyt. Kyseenalaista kuitenkin on, onko tässäkään tapauksessa enää kysymys asetukseen kohdistuvien tarkentavien määräysten antamisesta, jonka tehtävän työllisyysasetus (17 §) on näille ministeriön soveltamisohjeille asettanut.

Tämä yrittäjyyttä koskeva normisto voidaan pikemminkin rinnastaa edellä käsiteltyihin opiskelua ja kotityötä koskeviin normistoihin, jotka ovat syntyneet annetusta säännöstöstä suhteellisen irrallisen perusnormin varaan ja jotka myöhemmin ovat alkaneet elää omaa elämäänsä sekä kehittyneet vähitellen itsenäisiksi normistoiksi. Näin on mielestäni käynyt myös tälle yrittäjyyttä koskevalle normistolle. Uusissa soveltamisohjeissa se on saanut jopa oman otsikkonsa.

Samalla on tässäkin tapauksessa käynyt niin, että viranomaiset ovat kyseisen normiston avulla vapauttaneet itsensä faktisen työn esteiden osoittamisesta ja ovat voineet tyytyä pelkkään vastapuolen näytön kiistämiseen tai spekulatioiden esittämiseen muunlaisen vaihtoehdon puolesta. Parhaina esimerkkeinä tästä ovat itsenäistä kirvesmiestä ja taidemaalaria koskeneet tapaukset, joissa hakijoita ei hyväksytty korvauksen saajiksi edes pitkän alkukarenssin jälkeen, koska saatettiin epäillä, että he työttömyysaikanaan jatkavat kuitenkin entisiä toimiaan.⁵⁵

Nämä itsenäisen ammatin harjoittajia ja yrittäjiä koskevat ratkaisut eivät siten ole aina olleet oikeudellisesti pitäviä, vaan niihin voidaan kohdistaa sama kritiikki kuin edellä opiskelijoiden ja kotityötä tekevien kohdalla. Olkoon tämä kritiikki vielä kerran esitettynä eräänlainen ko-koava yhteenveto niistä ajatuksista, joita tässä ja kahdessa edellisessä alajaksossa on haluttu tuoda esiin.

Hylkäävän päätöksen tekevällä viranomaisella on erityinen näyttövel-

⁵⁵ Ks. alaviite 54.

vollisuus niistä hakijalle epäedullisista asiantiloista, joita työllisyyslaki tai -asetus eivät nimenomaisesti mainitse korvauksen myöntämisen esteinä. Näitä ovat muun muassa opiskelu, kotityö ja yrittäjäyys. Päätöksentekijän on reaalilla tavalla pystyttävä osoittamaan, että työn tekemiselle tai koulutukseen hakeutumiselle on olemassa todellinen este. Pelkkä vetoaminen siihen, että hakija on oppilaitoksessa kirjoilla tai hoitaa perheen taloutta tai hänellä on mahdollisuus maalata tauluja työttömyysaikanaan, ei vielä riitä tällaiseksi näytöksi, mikäli hakija tämän ohella on valmis ottamaan vastaan normaalia päivätyötä tai hakeutumaan hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen. Tällaista hakijaa *ei voida pitää työrajoitteisena* ainakaan työllisyyslain 16 §:n tarkoittamassa mielessä, *ellei selvästi osoiteta sitä konkreettista estettä*, joka estää normaalin päivätyön tai kurssitarjouksen vastaanottamisen.

3. PITKÄ ALKUKARENSSI

Kun opiskelua, kotityötä tai itsenäisen ammatin harjoittamista ei vielä sinällään hyväksytty hylkäysperusteeksi, vaan vaaditaan, että viranomaisen on ennen hylkäämistä varmistauduttava faktisen esteen olemassaolosta, ei myöskään voida hyväksyä sitä, että korvaus hylättäisiin, kun kyseistä asiantilaa ei ole enää edes olemassa. Opiskelunsa päättäneitä ei voida enää pitää opiskelijana, eikä työmarkkinoille pyrkivää naista enää kotiäitinä sen jälkeen, kun lasten tai sairaan omaisen hoito on päättynyt, eikä itsenäisen ammatin harjoittajaa ammattiinsa työllistettynä, kun työt faktisesti ovat loppuneet.

Työvoimahallinto on ollut näissäkkin kysymyksissä toista mieltä ainakin, kun on kysymys korvauksen maksamisesta tällaiselle hakijalle. Hakijaa ei ole päästetty korvaukselle vielä silloinkaan, kun edellä mainittu asiantila on päättynyt, vaan hänelle on asetettu pitkä alkukarenssi.

Pitkän karenssin käyttö perustuu työllisyysasetuksen 14 §:ään joka rajaa sen käyttöalueen työstä kieltäytymisiin ja eroamisiin sekä muuhun omasyiseen työttömyyteen (TyöLA 9,1 §:n 4 ja 5 kohdat, sekä 13 §). Karensilla säännellään sen ajan pituutta, *joksi työhaluttomuutta osoittavat voidaan sulkea korvauksen saajien joukosta*. Aikaisemmin tuo aika oli kuudesta viikosta kolmeen kuukauteen. Vuoden 1973 asetuksen muutoksella (382/73) kyseisestä säännöksestä kuitenkin poistettiin yläraja, jonka

jälkeen on ollut mahdollista asettaa myös yli kolmen kuukauden mittaisia karensseja. Pisin annettu karenssi on tietävästi ollut kahden vuoden mittainen.

Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus puuttua yksityiskohtaisesti näiden karenssiaikojen pituuteen. Se olisi jo yksinäänkin oman tutkimuksen arvoinen kysymys ainakin, jos kohteeksi asetettaisiin myös olemassa olevan käytännön yksityiskohtainen selvittäminen. Tämän tutkimuksen näkökulmaksi riittää vähäisempikin karenssinormiston tuntemus. Todetakaan kuitenkin, että käytännössä tämän normiston runsaus ja erilaisuus on vertaansa vailla.

a. Ei viime aikoina työmarkkinoilla

Vuoden 1973 soveltamisohjeisiin kirjattiin asiaa koskeva erityinen normiohje: »Yleensä henkilöille, jotka viime aikoina eivät ole olleet työmarkkinoilla, voidaan varata enintään kolmen kuukauden aika työhön tai koulutukseen hakeutumista varten.»⁵⁶ Se merkitsi, että jälleen oli hallinnollisella määräyksellä vahvistettu jotain sellaista, joka ei näyttänyt olevan sopusoinnussa asetuksen asiaa koskevan säännöksen kanssa. Asetuksessa pitkän karenssin käyttö on sidottu työhalun puuttumiseen. Ministeriön antamalla määräyksellä sen soveltamisalue kuitenkin laajennettiin kosemaan työhalusta riippumatta kaikkia sellaisia hakijoita, jotka eivät ole viime aikoina olleet työmarkkinoilla. Se merkitsi, että pitkä karenssi saatettiin asettaa pelkkien olosuhteiden perusteella. Nuoria korvauksen hakijoita varten soveltamisohjeisiin tuli erityismaininta, jonka mukaan pitkä alkukarenssi kohdistuisi kaikkiin yleissivistävän koulutuksen jättäneisiin, ei sitä vastoin ammatillisen koulutuksen saaneisiin hakijoihin.⁵⁷

»Nuorten kohdalla tämä merkitsee, että nuori, joka ei ole ollut työmarkkinoilla eikä työttömänä työnhakijana työnvälityksessä, ei yleensä välittömästi esim. kansa-, kansalais- ja keskikoulusta sekä lukiosta päästyään voi saada työttömyyskorvausta, vaan hänelle voidaan varata edellä mainittu enintään 3 kuukauden aika työhön tai koulutukseen hakeutumista varten. Sen sijaan ammatillisista oppilaitoksista esim. ammatti- ja kauppakoulusta, kauppaopistosta jne. pääsevien kohdalla ei edellä mainittua työhön tai koulutukseen hakeutumiseen varattavaa aikaa sovelleta.»

⁵⁶ S-73 s. 25.

⁵⁷ S-73 s. 25.

Käytäntö on osoittanut, että pitkää alkukarensssia on myös käytetty tässä esitettyjen laajennusten mukaisesti. Vaikka henkilö ei ole mitenkään osoittanut työhaluttomuutta, hän on saattanut joutua karenssisäänönöksen soveltamisen kohteeksi. Pitkästä karenssista on tullut *alkukarenssi työmarkkinoille pyrkiville*.

Tätä alkukarensssia ei kuitenkaan ole suunnattu kaikkiin työmarkkinoille pyrkiviin. Kuten jo aikaisemmin voitiin todeta, on ammatilliset opinnot, äitiys, sairaus, asevelvollisuus, vankila- ja muu laitoshoido katsottu sellaisiksi työn tekemisen esteiksi, joiden jälkeen työmarkkinoille palaavalle ei pitkää karenssia ole yleensä asetettu (ks. s. 165). Tosin eräät ennakkoratkaisut ovat osoittaneet, että asevelvollisuudesta kesken palveluksen vapautettuihin ja pitkän vankeusrangaistuksen jälkeen työhön palaaviin ei olekaan suhtauduttu yhtä suopeasti kuin muihin, vaan heille on asetettu pitkä alkukarenssi (ks. s. 168). Myös pitkäaikaisesti sairaille ja työkyvyttömille ja sittemmin kuntoutuneille hakijoille on voitu asettaa pitkä alkukarenssi (ks. s. 191).

Vähiten hyväksyttyjä ovat korvauksen myöntämisen kannalta olleet yleisopintonsa päättäneet nuoret, kotityön tai itsenäisen ammatin harjoittamisen piiristä työmarkkinoille pyrkivät, työn vähittäisen loppumisen tähden työttömäksi jääneet sekä sosiaalihuollon asiakkaat. Näihin ryhmiin kuuluville hakijoille korvausta on yleensä maksettu vasta kolmen kuukauden alkukarenssin jälkeen. Heille on, kuten soveltamisohjeet asian kauniisti ilmaisevat, »varattu kolmen kuukauden aika työhön tai koulutukseen hakeutumista varten».⁵⁸

Käsitykseni mukaan tällaiselle yksinomaan olosuhteiden perusteella asetetulle pitkälle alkukarenssille ja sen kohdistamiselle edellä mainittuihin ryhmiin ei voida löytää ainakaan asetuksen (TyöLA 14 §) sanamuotoon sisältyviä suoria perusteita. Myös muunlaisten perusteiden esittäminen tuntuu niin haetulta, ettei niitä voida hyväksyä, vaan ainoaksi mahdollisuudeksi jää pitää soveltamisohjeessa mainittua määräystä sekä siihen perustuvaa käytäntöä menettelynä, jolla ei ole laillista perustetta.

Tällä kannanotollani en halua väittää, etteikö olisi mahdollista rakentaa toimiva ja rationaalinen argumentaatio silta kyseisen asetuksen säännöksen ja soveltamisohjeissa mainitun normiohjeen välille ja saada tällä tavoin toimiva perustelu nykyiselle käytännölle. Tämän sillan rakentaminen vaatii kuitenkin tietyn ideologian omaksumista sekä sen mukaista

⁵⁸ S-73 s. 25.

käsitystä hakijan oikeasta motivoitumisesta työhön ja oman elämänkaarensa toteuttamiseen. Ajatuksen olisi kuljettava seuraavasti:

Sairaudesta tervehtyviä työttömiä ei voida pitää pelkästään sairautensa perusteella omasta syystään työttöminä. Myöskään asevelvollisia, vankeja tai muita laitoksissa hoidettavia ja sieltä palaavia ei voida ainakaan välittömästi pitää omasta syystään työttöminä, sillä katko työhistoriassa on syntynyt lähinnä yhteiskunnan toimenpiteen johdosta. Ammatillisesta koulutuksesta palaaviakin on vaikea tehdä syyllisiksi, koska tällaisella koulutuksella katsotaan yleensä olevan jopa työmarkkinoita välittömästi hyödyttävä merkitys.

Tämä merkitys katsotaan sitä vastoin puuttuvan yleisopinnoilta, lasten synnyttämiseltä ja kasvattamiselta sekä itsenäisen ammatin harjoittamiselta. Ne ovat olosuhteita ja asiantiloja, joilla ei ole välitöntä käyttöarvoa sen paremmin työvoimaa hakeville yhteisöille kuin niille viranomaisillekaan, joiden tehtävänä on näiden yhteisöjen työvoimatarpeen tyydyttäminen. Siksi ei hyväksytä, että aktiivi-ikäinen työkykyinen henkilö jättäytyy tällaisen olosuhteen varaan. Henkilö, joka itse jättäytyy ja pysyy pois työmarkkinoilta edellä mainittujen olosuhteiden johdosta, ei kuulu välittömästi työllistettävään työvoimaan. Hänen oma passiivisuutensa pitää hänet työmahdollisuuksien ulkopuolella ja toimissa, joilla ei ole työmarkkinoita välittömästi hyödyttävää vaikutusta. Kun hän sitten myöhemmin hakeutuu työvoimatoimiston asiakkaaksi, voidaan häntä pitää *omasta syystään työttömänä*.

Tästä ajatuksesta löytyy alkupää sille argumentaatiolle, jolla edellä mainittujen olosuhteiden johdosta työmarkkinoilta poissa olleista tehdään omasyisiä työttömiä, joihin on sitten mahdollista soveltaa työllisyysasetuksen 14 §:ssä säänneltyä pitkää alkukarenssia.

Näin ajateltuna perustelusta tulee johdonmukainen. Se ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että se on silti väkinäinen ja ontto. Perustelun onttoisuus käy parhaiten ilmi, kun kuvastusta argumentaatiotavasta poistetaan kaikki välissä oleva ja jätetään jäljelle vain alku ja loppu. — Miltä tuntuukaan väittää suoraan, että yleissivistävän koulutuksen päättävä nuori, lapsensa kasvattanut äiti tai ahtaalle joutunut pienyrittäjä ovat omasta syystään työttömiä.

Väitin jo edellä, että tämän hyväksymiseen tarvitaan tietyn ideologian omaksumista. Tämän ideologian mukaan työvoimapolitiikan tehtävänä on yksinomaan yhteisöjen työvoimatarpeen välitön tyydyttäminen, ei niinkään työvoimavarojen pitkäjännitteinen huolto ja kehittäminen. Mainittu

ideologia ei ulotu uusien työntekijöiden synnyttämiseen, kasvattamiseen eikä heidän koulutukseensa. Se ei myöskään arvosta toimintaa, joka rajautuu tavaratuotannon ulkopuolelle (kotityö, taide ym.) tai on muutoin siihen vain mariginaalisesti liittyvää (itsenäisen ammatin harjoittaminen). Sanalla sanoen: omaksutun ideologian on oltava mahdollisimman lyhytjännitteistä. — Tällaisena näen suurelta osin sen aktiivin työvoimapolitiikan, jonka varaan 1970-luvun työvoimaviranomaiset ovat toimenpiteensä rakentaneet.

Tämä lyhytjännitteisyys on tullut esiin liikkuvuuden vaatimusten tehostamisena yhteisöjen akuuttien tarpeiden mukaisesti. Niiden rinnalla pitkän tähtäimen työvoimahuollolliset tavoitteet sekä työntekijöiden perustarpeiden huomioon ottaminen ovat saaneet väistyä. Alueellisesta liikkuvuudesta kieltäytyminen on ollut mahdollista vain perheellisyteen vedoten, joka sekään ei enää ole kelvannut liikkuvuuden esteeksi työvoiman suuren kysynnän vuosien jälkeen (1973—74). Samalla tavoin työvoimaviranomaisilla on ollut eniten kiinnostusta kapea-alaisen, joustavan ammatillisen kurssitoiminnan kehittämiseen ja sen avulla tapahtuvaan työvoiman ammatilliseen liikkuttamiseen. Tätä pitkäjännitteisempi ja tuotannon edellytyksiin pitemmällä aikavälillä vaikuttava ammatillinen koulutus ei ole samalla lailla kiinnostanut, paitsi parina viime vuonna esiin nousseen passivointikampanjan yhteydessä, jossa ammattikoulutukseen pakottaminen on rinnastettu kurssille pakottamiseen. Tämä pitkäjännitteisyyden puute on tullut näkyviin myös korvauksien kattavuudesta, tasosta, sekä ajasta, jolta korvauksia on maksettu. Parhaimmallakaan tahdolla ei voitane väittää, että tarkoituksena olisi vakavassa mielessä ollut työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaaminen. Ilman kunnallisen huoltoavun lisäturvaa ei toimeentulon turvaamisesta voida puhua ainakaan, kun hakija on saanut aikaisemman toimeentulonsa palkkatyöstä.

Kun työvoimapolitiikan ideologisena tavoitteena pidetään yhteiskunnan pitkäaikaista työvoimahuoltoa sekä pyritään samanaikaisesti myös työvoiman perustarpeiden jatkuvaan ja riittävän tasoiseen tyydyttämiseen siitä riippumatta, osallistuuko henkilö aktiivisesti työmarkkinoille vai ei, ei myöskään ole tarvetta rangaista lasten kasvattajia, opiskelijoita eikä pienyrittäjiä nykyisen käytännön mukaisella pikällä alkukarensilla. Tällöin ei ylimalkaan tarvitse enää rangaista työvoiman ulkopuolelta työvoimaan palaavia. Koko rajankäynti käy tarpeettomaksi. Tällöin ei myöskään ole enää tarvetta rakentaa edellä esitettyä keinotekoista argumentaatiota, jolla näiden ryhmien syrjäyttämistä perustellaan.

Virkamiestyöryhmän ehdotus uusiksi soveltamisohjeiksi ei tältä osin sisällä muutosta aikaisempaan, vaan niihin on kopioitu vuoden 1973 soveltamisohjeissa annetut normiohjeet sellaisenaan.

b. Puutteellinen työhistoria

Viimeisin keino korvaushakemuksen hylkäämiseen on vedota hakijan puutteelliseen työhistoriaan. Sitä käytetään joskus rinnakkaisena hylkäysperusteena sille, ettei hakija ole ollut viime aikoina työssä eikä työmarkkinoilla. Perusteella on kuitenkin myös itsenäinen käyttöalansa: vaikka hakija on ollut viime aikoina työssä ja hän on noudattanut yhden kuukauden sääntöä työvoimatoimistoon hakeutumisessa ja hänen työnsä on ollut muuta kuin opiskelua, kotityötä tai yrittäjänä toimimista, silti on olemassa vielä tämä yksi peruste, jolla hänen hakemuksensa voidaan hylätä: puutteellinen työhistoria.

Perusteen käyttö on sikäli erikoista, ettei se näytä perustuvan mihinkään lain, eikä edes hallinnollisen viranomaisen määräykseen. Siitä ei ole säännöstä työllisyyslaissa tai -asetuksessa, eikä määräystä ministeriön soveltamisohjeissa tai yleiskirjeissä. Silti siihen vedotaan ja sen pohjalta päätöksiä tehdään.

Käytännössä työhistorian on katsottu olevan puutteellista monessakin eri tilanteessa. Tällaisia ovat, 1) kun aikaisemmat työsuhteet ovat olleet lyhytaikaisia, eikä henkilö ole voinut osoittaa hakeneensa riittävän aktiivisesti töitä väliaikoina, 2) kun aikaisempi työ ei ole vaatinut henkilön täysipainoista työpanosta, vaan hän on ollut joko työn intensiivisyyden tai työajan suhteen vajaatyöllistetty tai 3) kun aikaisempaa työtä ei muutoin ole arvostettu sellaiseksi, että sitä voitaisiin pitää hakijalle riittävänä työhistoriana.

Korvaukseen riittävänä työhistoriana pidetään yleensä kolmen kuukauden katkeamatonta ja kokopäiväistä työn tekemistä taikka vastaavan pituista työn hakemista työnläilyksen kautta.⁵⁹ Ministeriö on kuitenkin antanut tästä poikkeavan ennakkoratkaisun, jossa kolme kuukautta työ-

⁵⁹ Ministeriö hyväksyi valituksen, jossa henkilön korvaushakemus oli hylätty työvoimatoimikunnassa puutteellisen työhistorian johdosta, vaikka hakija oli ollut työssä neljä kuukautta ennen työttömäksi jäämistään. TVM 12. 12. 1977 n:o 16161/413/77, el. 531.

voimatoimistossa kirjoilla ollutta hakijaa ei pidetty riittävän aktiivisena työnhakijana.⁶⁰

Työsuhteiden katkonaisuus tai osa-aikaisuus on saattanut pidentää sen kestolle asetettuja vaatimuksia. Ministeriössä on käsitelty ennakkoratkaisuna tapaus, jossa työttömyyskorvaukseen riittäväksi työhistoriaksi ei hyväksytty 5 1/2—6 tunnin päivittäistä siivoustyötä, joka oli jatkunut jo kaksi vuotta. Paikallisen työvoimatoimikunnan perusteluihin yhtyen ministeriö hylkäsi siitä tehdyn valituksen.⁶¹

Kuten aikaisemmin todettiin (ks. s. 160), osa työvoimaviranomaisista ei hyväksy työ- ja ansiomahdollisuuksien vähenemistä päteväksi aiheeksi työstä eroamiseen. Mikäli hakija on tästä syystä jättänyt työnsä, voidaan hänet katsoa työstä eronneeksi, jolloin korvaus hylätään. Mikäli henkilö tällaisessa tilanteessa valitsee toisen vaihtoehdon ja pysyy sitkeästi työssä sen loppumiseen asti, voi kuitenkin olla, ettei hänelle silloinkaan korvausta myönnetä. Näin kävi muun muassa kirvesmiehelle, joka harjoitti ammattiaan siihen asti, kunnes työt kokonaan loppuivat. Hänet katsottiin ei-aktiiviseksi työnhakijaksi, minkä lisäksi päätöksessä viitattiin asetuksen säännökseen, jonka mukaan hän on omasta syystään työtön.⁶²

»Kun esitettyjen selvitysten perusteella on katsottava, että valittaja ei ole ollut työnhakijana työnvälityksessä sinä aikana, jolloin hän on ollut osa-aikaisessa työssä, niin tämän vuoksi, ja koska työttömyyskorvausta ei voida välittömästi maksaa henkilölle, joka ei ole aktiivisesti hakenut työtä, niin ministeriö työllisyysasetuksen 9 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla hyläten J:n valituksen ei ole katsonut aiheelliseksi muuttaa V:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»

Samalla tavoin hylättiin myös taloudenhoitaja-karjakon hakemus, kun tämäkin oli jättänyt työnvälitykseen hakeutumisen vaiheeseen, jossa hän ei enää tullut työllään toimeen (ks. s. 161). Yhtäläisen kohtelun ovat saaneet myös useat pientilojen isännät, jotka ovat viimeiseen asti »elää ki-tuuttaneet» tilansa töissä. Kun tila lopulta ei ole enää antanut edes siihenastista niukkaa toimeentuloa, he ovat tämän tosiasian pakottamina sitten hakeutuneet työvoimatoimistoon työn ja korvauksen hakijoiksi. Tällöin on saattanut nousta esteeksi työvoimatoimikunnan tulkinta, jonka

⁶⁰ TVM 22. 5. 1975 n:o 185/342/75, el. 251.

⁶¹ TVM 17. 4. 1978 n:o 10 796/413/77, el. 538.

⁶² TVM 8. 9. 1975 n:o 1913/342/75, el. 259.

mukaan tilan töitä ei hyväksyttykään riittäväksi työhistoriaksi taikka toinen tulkinta, jonka mukaan hakijan katsotaan tulevan tilallaan toimeen edelleenkin, koska on tullut toimeen tähänkin asti. — Korvausjaostossa on ollut käsiteltävänä ainakin kolme valitusta, joissa pääasiallisena hylkäämisperusteena on ollut juuri hakijan puutteellinen työhistoria. Tämä on voitu päätellä lähinnä viranomaisten sisäisen kirjeenvaihdon perusteella. Kaksi ensimmäistä näistä ratkaisuksista annettiin aikana, jolloin maatalouden tarveharkintanormit olivat vielä hehtaariperusteisia. Molemmissa tapauksissa tilojen peltopinta-alat jäivät selvästi alle sallitun enimmäisrajan eikä hakkuukelpoisia metsiäkään ollut toimeentuloa täydentämään.

T:n tilalla oli 2 ha peltoa (tarvehankinnan raja 4 ha) ja 22 ha metsää. Kun T:n sivuansiot maatalous- ja metsätöistä loppuivat niiden koneistamisen vuoksi ja kun oma metsäkin oli hakattu, ilmoitautui T. työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Viiden kuukauden kulluttua hän haki myös korvausta.

Työvoimatoimikunta hylkäsi T:n hakemuksen perustellen päätöstään sillä, ettei hakija ole ilmeisesti taloudellisen tuen tarpeessa, koska ei ole viimeisen 10 vuoden aikana hankkinut elatustaan työmarkkinoilta.

Työvoimapiiri ja ministeriön esittelijä eivät nähneet olevan esteitä työttömyyskorvauksen maksamiselle. Ministeriö kuitenkin hylkäsi sille tehdyn valituksen seuraavin perustein:

»Koska T. sen mukaan, mitä asiakirjoista ilmenee, ei ole ilmeisesti taloudellisen tuen tarpeessa, kun työttömyyskorvausta ei voida maksaa tällaiselle henkilölle, ministeriö ei työllisyysasetuksen 9 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla hyläten T:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa H:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»⁶³

R:n tilalla oli 4,4 ha peltoa (tarveharkintaraja 6 ha) sekä 7 ha metsää, joiden hakija ei katsonut enää elättävän perhettään, joten hän hakeutui työn ja korvauksen hakijaksi.

Työvoimatoimikunta hylkäsi hakemuksen tilalta saatavan tulon perusteella. Kun R. valitti ministeriöön, ilmoitti työvoimatoimikunta harkinneensa asian uudelleen ja tulleen toiseen tulokseen, jonka mukaan R. onkin taloudellisen tuen tarpeessa. Työvoimapiiri oli asiasta toista mieltä, samoin ministeriö, joka hylkäsi R:n valituksen seuraavin perustein:

»Koska valittaja asiasta saadun selvityksen mukaan ei ole edes pyrkinyt työmarkkinoille paremman työllisyystilanteen vallitessa ja

⁶³ TVM 10. 1. 1974 n:o 5136/342/73, el. 158.

kun hän ilmeisesti saa toimeentulonsa tilasta ottaen myös huomioon hänen vaimonsa eläketulot ja maidonmyyntitulot, ei ministeriö työlisyyasetuksen 9 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla hyläten R:n valituksen katso aiheelliseksi muuttaa J:n työvoimatoimikunnan yksimielistä päätöstä.»⁶⁴

Merkittävää näissä molemmissa ratkaisuissa oli se, että hylkäämisperusteina tuotiin esiin se, etteivät hakijat ilmeisesti ole taloudellisen tuen tarpeessa. Tavallisuudesta poiketen päätösten perusteluissa ei kuitenkaan ilmoitettu hehtaarirajoja, joiden perusteella taloudellisen tuen tarve vielä tuolloin määriteltiin. Niihin ei vedottu, koska hehtaarirajojen perusteella hakemukset ja valitukset olisi täytynyt hyväksyä. — Virheellisiä päätöksiä ei voitu rehellisesti perustella.

Uuden maataloustulonormistonkin aikana on ehditty antaa ainakin yksi ennakkoratkaisu, joka osoittaa, kuinka vaikea pientilalta töihin haakeutuvan on lukea työhistoriakseen tilalla tekemänsä työ.⁶⁵

L:n tilalla oli peltoa 6 ha ja metsää 8,2 ha. Sen lisäksi L:llä oli kyseiseltä vuodelta tilan ulkopuolisia tuloja 3.259 mk. Tulot eivät kuitenkaan ylittäneet hänen kohdallaan sovellettavaa tulo rajaa.

Työvoimatoimikunta kuitenkin hylkäsi hakemuksen sillä perusteella, että L. toimii maatilatalouden harjoittajana ja saa toimeentulonsa tilalta. Työvoimaministeriö tarkasti L:n tulolaskelman ja havaitsi, ettei se ylitä tarveharkintanormiston mukaista rajaa, vaan alittaa sallitun enimmäismäärän 46 mk:lla kuukaudessa. Lopputulosta ministeriö ei kuitenkaan muuttanut vaan antoi seuraavan päätöksen:

»Koska L. saadun selvityksen mukaan, ottaen huomioon, että hänen tilalta saamansa tulo rajalaskelman osoittamat tulot alittavat hänen kohdallaan sovellettavan 897,80 mk:n tulo rajan, ilmeisesti on taloudellisen tuen tarpeessa, mutta kun hän asiasta saadun selvityksen mukaan *ei ole viime aikoina ollut ansiotyössä eikä pyrkinyt työmarkkinoille* harkitsee ministeriö oikeaksi poistaa H:n työvoimatoimikunnan 24. 11. 1976 tekemän päätöksen ja palauttaa asian toimikunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Tällöin toimikunnan on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, onko L. viime aikoina ollut ansiotyössä tai pyrkinyt riittävän aktiivisesti työmarkkinoille.» (kursiv. kirj.)

Esillä olleet tapaukset ovat tuoneet viranomaistoiminnasta näkyville ainakin kaksi piirrettä. Viranomaiset ovat yleensä olleet varovaisia ve-

⁶⁴ TVM 18. 11. 1976 n:o 3240/413/76, el. 372.

⁶⁵ TVM 23. 9. 1977 n:o 737/413/77, el. 466.

toamaan suoraan hakijan työhistorian puuttumiseen. Keskinäisessä tietojen vaihdossa ne ovat kuitenkin selvästi ilmaisseet, mistä on kysymys. Avointa vetoamista puutteelliseen työhistoriaan on luultavasti hillinnyt juuri se, ettei asiasta ole olemassa kirjallisessa muodossa annettuja normiohjeita, joihin päätöksenteossa voitaisiin nojata. Silti tämän perusteen käyttöön on tunnettu viehtymystä jo siitäkin syystä, että se on tarjonnut yhden tien korvaus- ja kassajärjestelmien periaatteelliselle yhdentämiselle.

Askelta lähemmäksi tällä yhdentymisen tiellä merkitsee myös se, että ehdotuksessa uusiksi soveltamisohjeiksi on hakijan työhistoria vastedes selvitetävä kuudelta viimeiseltä kuukaudelta.⁶⁶ Enää puuttuu se, että työvoimaviranomaiset alkavat myös vaatia, että korvauksen hakijan työhistoria on tuolta ajalta aukoton.

Edellä olevan johdosta on kuitenkin todettava, ettei tämä yhdentämispyrkimyskään tee kyseisen periaatteen käyttöä hyväksyttäväksi. Sen käytölle ei löydy perusteita nykyisestä työttömyyskorvaussäännöstöstä.

⁶⁶ S-78 s. 3.

V LUKU

TALOUELLISEN TUEN TARVE KORVAUKSEN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSENÄ

Työttömyyskorvauksen myöntämisen kolmantena yleisenä edellytyksenä on, että hakija on taloudellisen tuen tarpeessa. Tämä edellytys on tyypillinen juuri työttömyyskorvaukselle. Kassa-avustusjärjestelmästä se puuttuu. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että myös korvausjärjestelmänkin puolella ollaan vähitellen väljentämässä tarveharkinnan ehtoja. Ja mitä lähemmäs yleistä työttömyysvakuutusta tullaan, sitä lähempänä on, että koko tarveharkintaperiaatteesta nykyisessä muodossaan luovutaan.

Tämä ei silti merkitse, että pohdinta taloudellisen tuen tarpeesta siirtyisi muutoksen kautta pois ajankohtaisten tulkintaongelmien joukosta. Näin ei tule tapahtumaan. Sen sijaan voidaan ennustaa, että tarveharkinnan problematiikka muuttaa vastaisuudessa muotoaan samalla tavoin kuin tapahtui työeläkejärjestelmien synnyn yhteydessä. Sosiaalihuollon yksilö- ja ryhmäkohtaisesta *tarveharkinnasta* siirryttiin sosiaalivakuutuksen *yhteensovitus säännöstöihin*.

Periaatteessa siirtymä ei siten tuo tullessaan paljoakaan uutta pohdittavaa. Ongelmana ovat edelleen hakijan perustoimeentulon turvaaminen ja turvan parantaminen. Edelleenkin joudutaan pohtimaan hakijan muiden tulojen ja etuuksien vaikutusta työttömyysturvaan eli sitä, miten nämä muut tulot ja etuudet on huomioitava työttömyysturvan tarvetta vähentävinä tekijöinä.

Nykyisen korvaussäännösten vastaus näihin kysymyksiin on monessa suhteessa epätyydyttävä. Laki ja asetus ovat niukkasanaisia eikä niistä ole paljoakaan apua käytännön ongelmien ratkaisuun.¹ Ministeriön an-

¹ TyöL 16 §; TyöLA 9/1 §:n 6 k., jonka mukaan korvausta ei saa suorittaa henkilölle, joka ilmeisesti ei ole taloudellisen tuen tarpeessa.

tamat tarkemmat määräykset ovat puolestaan syntyneet eri aikoina tuomaan ratkaisua yksittäisiin ongelmiin ilman, että niillä olisi pyritty edistämään systemaattisen sovellutuskäytännön syntyä. Niinpä koko säännöstöä leimaa toiselta puolen liiallinen väljyys, toiselta puolen liiallinen yksityiskohtaisuus. Lopputuloksena on epätietoisuuden ja epäjohdonmukaisuuden viidakko.

Joissain tilanteissa pidetään tiukasti kiinni siitä, ettei henkilöllä saa olla muunlaista tuloa eikä turvaa. Vähäinenkin etuus voi estää työttömyyskorvauksen maksamisen. Tästä ovat esimerkkinä työeläkkeet. Pienikin eläke, joka maksetaan hakijan aikaisemman päätoimen perusteella, estää korvauksen maksamisen.² Toisen etuuksien ryhmän muodostavat ne tulot, jotka johtavat sovitellun eli normaalia pienemmän korvauksen maksamiseen. Kolmanteen ryhmään kuuluvat ne tulot ja etuudet, joita ei oteta lainkaan huomioon tuen tarvetta harkittaessa. Viimeksimainituissa tapauksissa hakijalla on mahdollisuus saamistaan etuuksista riippumatta saada myös korvausta vähentymättömänä.

Tässä luvussa tarkastellaan ensiksi, miten omat ansiot yleensä vaikuttavat hakijan oikeuteen saada työttömyyskorvausta. Toiseksi tutkitaan, kuinka maatalouselämyksestä saatava tulo vaikuttaa korvauksen saantiin. Lopuksi tarkastellaan kysymystä siitä, mikä merkitys henkilön asemalla erityyppisissä perheyhteisöissä on tuen saantiin.

1. OMAT TULOT

Käytännössä henkilö voidaan jättää ilman korvausta tai hänen korvaustaan voidaan vähentää a) aikaisemman työtulon, b) osa-aikaisesta työstä koituvan tulon, c) sivuansioden tai d) saamansa sosiaaliturvan johdosta. Mitään yleistä ohjetta tai nyrkkisääntöä sen suhteen, milloin korvausta ei makseta tulkita miten sitä tulee vähentää, ei ole olemassa. Siksi tutkimus joudutaan tältäkin osin paloittelemaan konkreettien elämäntilanteiden tarkasteluun.

a. Aikaisempi työtulo

Koska työttömyyskorvaus on sosiaalivastuu, jonka tarkoituksena on korvata puuttuva työtulo, on tietenkin kyseenalaista, voidaanko aikai-

² TyöLA 9,1 §:n 1 k.

sempaa työtuloa missään tilantessa pitää korvauksen saannin esteenä. Mitään tähän viittaavaa suoraa ilmaisua ei voida löytää sen paremmin laista, asetuksesta kuin ministeriön antamista määräyksistäkään, vaan kysymys on kaiken aikaa tarveharkintaa koskevan yleisen säännöksen tulkinnasta sekä tarpeen arvioinnista. Tässä arvioinnissa aikaisempi työsuhte voidaan rinnastaa parhaiten niihin tilanteisiin, joissa henkilön ansiot kausiluonteisesta työstä ovat niin hyvät, ettei hänellä katsota väliaikoinakaan olevan tarvetta työttömyyskorvaukseen. Tästä näkökulmasta katsottuna tuen epääminen aikaisemman työtulon johdosta näyttäisi olevan joissakin tapauksissa perusteltua.

Ministeriö on antanut asiassa koko joukon ennakkoratkaisuja, joista päätellen *suurta palkkaa* aikaisemmin saaneiden hakijoiden katsotaan tulevan muutaman kuukauden toimeen ilman korvaustakin. Tällaisina suuripalkkaisina on pidetty henkilöitä, jotka nykyisessä valtion palkkaluokituksessa sijoittuisivat karkeasti arvioituina puoliväliin tai yläpäähän B palkkaluokkia. Vuoden 1973 soveltamisohjeiden jälkeen annetuissa ennakkoratkaisuissa on tämän johdosta jätetty ilman korvausta kaksi asfalttityöntekijää, arkkitehti-rakennusinsinööri sekä ATK-käyttöpäällikkö.³ Korvaukseen oikeutetuiksi on taasen katsottu tietöissä toimeentulonsa ansainnut työmies, hitsaaja ja insinööri.⁴

Kaikilla edellä mainituilla hakijoilla oli suhteellisen suuret tulot. Lopputuloksen kannalta ratkaisevassa asemassa näytti olevan se seikka, mitä menoja hakijalla oli ja miten hän oli osannut tuoda ne esiin. Mikäli hän onnistui vakuuttamaan, ettei hän ollut kyennyt keräämään itselleen säästöjä, ei häneltä korvaustakaan eväty. — Huomattakoon, että lomautuksen tähden työttömäksi jääneiden osalta asiasta on annettu ministeriön nimenomainen normiohje. Marraskuussa 1977 annetun yleiskirjeen mukaan yleensä ei oteta huomioon hakijan saaman ansion määrää työstä, josta hän on jäänyt pakkolomalle.⁵

Myös aikaisemman työn perusteella suoritettava vuosilomakorvaus

³ TVM 29. 3. 1976 n:o 1319/413/76, el. 305;

TVM 29. 3. 1976 n:o 1320/413/76, el. 304;

TVM 22. 10. 1976 n:o 5106/413/76, el. 368;

TVM 27. 1. 1978 n:o 8977/413/77, el. 509.

⁴ TVM 16. 12. 1975 n:o 5966/342/75, el. 288.

TVM 8. 3. 1977 n:o 8231/413/76, el. 395.

TVM 11. 11. 1977 n:o 8978/413/77, el. 510.

⁵ TVM 21. 11. 1977 Yleiskirje 34 ABCD₇/77.

estää tuen saannin niiltä päiviltä, joihin lomakorvaus kohdistuu.⁶ *Ero-raha ja lakkautuspalkka* eivät sitä vastoin ole tuen maksamisen esteinä.⁷

Tässä kohdin käytäntö on siten omaksunut joko- tai -asenteen. Saatu etuus vaikuttaa tuen maksamiseen joko siten, ettei tukea lainkaan makseta, taikka siten, ettei etuus vaikuta lainkaan tuen saantiin, vaan se maksetaan vähentymättömänä. Työllisyyslain 19 §:n mukainen soviteltu korvaus ei tule kysymykseen. — Merkillistä tässä jyrkässä luokittelussa on tietenkin se, että etuuksista yleisesti ottaen pienimpään eli lomakorvaukseen on suhtauduttu kaikkein ankarimmin. Vain se estää tuen maksamisen.

On ilmeinen puute, ettei työllisyyslaki sisällä yhteensovitussäännöksiä, jonka johdosta tehtävä on jäänyt alemmanasteisen sääntelyn varaan. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko hallinnollisin määräyksin päättää siitä, mitkä etuudet vaikuttavat tarpen harkintaan ja mitkä eivät. Ainaakaan työllisyyslain nimenomaisten säännösten pohjalta tällaisiin valtuuksiin ei voida päätyä. Laissa oleva perussäännös velvoittaa ainoastaan tarpeen harkintaan, mikä lieenee ymmärrettävä niin, että korvausta myönnettäessä on otettava huomioon hakijan faktinen tuen tarve, johon luonnollisesti vaikuttavat kaikki hakijan saamat etuudet. Laissa ei mainita, että jokin etuus voitaisiin jättää huomioon ottamatta, jolloin mahdollisuudet niiden joko- tai -tyyppiseen luokitteluun ei näytä olevan nykyisen lainsäädännön pohjalta mahdollista. Siihen ei saada pitävää perustetta myöskään työllisyysasetuksen 9,1 §:n 1 kohdan säännöksestä, jonka mukaan tarvetta vähentäväksi etuudeksi ei katsota sellaista vähäistä taloudellista etua, joka on annettu sen johdosta, että työ on lakannut tai muusta vastaavanlaisesta syystä. — Jos tällä säännöksellä voidaan perustella erorahan ja lakkautuspalkan jättämistä huomioitavien etujen ulkopuolelle, on nähdäkseni johdonmukaista, että ulkopuolelle jääviin etuuksiin liitetään myös vuosilomakorvaus, ainakin silloin, kun kysymys on vähäisestä taloudellisesta edusta.

b. Osa-aikainen työ ja sivuansiot

Työttömyyskorvaus voidaan myöntää myös osa-aikaista työtä tekeväälle henkilölle, jonka ansiot jäävät korvausta pienemmäksi. Korvausta maksetaan tällöin *soviteltuna*.

⁶ S-73 s. 25; S-78 s. 5.

⁷ S-73 s. 26; S-78 s. 8.

Käytännössä sovitellun korvauksen maksaminen on perin harvinaista sen johdosta, että laskelmat tehdään bruttoansioiden perusteella. Tämä karsii tuen saajien piiristä käytännössä lähes kaikki ne palkansaajaryhmät, jotka ovat työehtosopimusten piirissä ja joiden työaika ei ole supistunut aivan minimiin. Periaatteessa tämän tuen saantiin ovat oikeutettuja sekä osapäiväistä ja osaviikkoista että osakuukautista työtä tekevät, joiden kuukausipalkka ei ylitä sen korvauksen määrää, johon hakija olisi oikeutettu. Erityisenä edellytyksenä on luonnollisesti se, että hakija on valmis ottamaan vastaan kokoaikatyötä.⁸ Käytännössä soviteltua korvausta on maksettu kaupan osa-aikaisille myyjille, kiireapulaisille, eri palvelualojen lomittajille, osa-aikaisille siivoojille, satamatyöntekijöille, lehden jakajille sekä tuntiopettajille. Samoin sitä on voitu maksaa määrääkaikaisessa työsuhteessa oleville maatalouslomittajille.⁹ Kotiapulaisille ja päiväapulaisille soviteltua korvausta ei kuitenkaan ole yleisesti maksettu.

Mikäli työttömyys toistuu kuukautta pitemmin aikavälein, pidetään työttömyyttä kausiluonteisena. Siihen ei sovelleta sovitellusta korvauksesta annettuja määräyksiä, vaan periaatteena on korvauksen maksaminen joko vähentymättömänä taikka sen epääminen. Työvoimaministeriön antamien soveltamisohjeiden mukaan viimeksi mainittu tulee kysymykseen, jos henkilö tekee *kausiluonteista työtä*, jota toimikunnan harkinnan mukaan on pidettävä niin tuottavana, että se *turvaa henkilön ja hänen huollettaviensa toimeentulon*.

Käytännössä tätä määräystä sovelletaan muun muassa niiden pitkäaikaista alkukarenssia koskevien normien rinnalla, joilla toimeentulomahdollisuutensa menettäneet pienyrittäjät ja itsenäisen ammatin harjoittajat suljetaan korvauksen ulkopuolelle. Ellei hakijaa voida pitää yrittäjänä tai itsenäisen ammatin harjoittajana, saatetaan hylkäävä päätös perustella sillä, että hakija tulee väliajat toimeen työkausina hankkimillaan ansioilla. Erään sisävesikalastajan valitukseen antamassaan lausunnossa paikallinen työvoimatoimikunta vetosi molempiin hylkäysperusteisiin yhtäaikaaisesti. Sen mielestä korvauksen hakija oli sekä yrittäjä että henkilö, joka kausiluonteisella työllään saa riittävän toimeentulon. Vastoin työvoimatoimikunnan omaksumaa kantaa ministeriö kui-

⁸ S-73 s. 32; S-78 s. 4.

⁹ TVM 23. 4. 1975 Yleiskirje 26 ABC/75.

tenkin tässä tapauksessa katsoi, ettei esteitä korvauksen myöntämiselle ollut olemassa.¹⁰

Se, että tällainen normiohje yleensäkin on olemassa, kuvastaa merkittävällä tavalla sitä parlamentaarisen ja poliittisen kontrollin puutetta, joka on nähdäkseni tyypillistä koko tarkasteltavana olevalle järjestelmälle. Tämä normiohje sisältyi aikaisemmin lakitekstiin,¹¹ josta se poistettiin vuoden 1971 työllisyyslain säätämisen yhteydessä. Silti sama ohje löytyy ministeriön soveltamisohjeista vielä seitsemän vuotta kyseisen säännöksen kumoamisen jälkeen.¹² Sama normiohje on ehdotettu otettavaksi myös tuleviin soveltamisohjeisiin.¹³

Käytäntö ei tunne yhteensovitusta myöskään *sivuansioista*, joita hakijalla saattaa olla joko satunnaisista töistä tai harrastusluonteisista toiminnoista. Soviteltu korvaus ei tule kysymykseen, vaan suhtautuminen korvaushakemukseen on edellisen mukaista: korvausta maksetaan joko vähentymättömänä tai ei lainkaan.

Harkinnan perustana on, tuleeko henkilö näillä sivuansioillaan toimeen vaiko ei. Käytännössä tämä harkinta on ulotettu usein samalla siihen, onko henkilö näiden toimintojensa johdosta riittävässä määrin työmarkkinoiden käytettävissä. Intensiivinen harrastustoiminta on voitu katsoa korvauksen maksamisen esteeksi, vaikkei hakijalla olisi siitä oleellista tuloakaan. Hyvin lähellä on ollut myös se raja, jonka jälkeen hakija on katsottu joko yrittäjäksi tai itsenäisen ammatin harjoittajaksi. Tällaisiksi on katsottu, kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, kalastaja ja uppouiden nostaja, joilta työ loppui vesistön jäätymisen tähden, taidemaalari, jonka taulut eivät enää käyneet kaupaksi sekä rakennusmies, joka oli hankkinut sivuansioita kirjoittamalla novelleja viikkojulkaisuihin (ks. s. 215). — Näistä poikkeavaan kannanottoon ministeriö päätyi tapauksessa, jossa hakijan taloudessa kasvatettiin kolmea varsaa.¹⁴

Paikallinen työvoimatoimikunta hylkäsi hakemuksen hakijan ajankäytön ja varoista saatavan tuoton perusteella. Ministeriö kuitenkin hyväksyi hakijan tekemän valituksen ja katsoi, etteivät varsat sittenkään antaneet hakijalle ja tämän kolmelle alle kouluikäiselle huollettavalle riittävää toimeentuloa. Koska hakijan avio-

¹⁰ TVM 25. 10. 1977 n:o 6423/413/77, el. 496.

¹¹ Laki työttömyyskorvauksesta (645/67) 5 §.

¹² S-73 s. 32.

¹³ S-78 s. 11.

¹⁴ TVM 28. 1. 1974 n:o 5069/342/73, el. 175.

puoliso lisäksi hoiti hevosia, ei niiden katsottu myöskään sitovan hakijaa sillä lailla, etteikö hän olisi ollut työmarkkinoiden käytettävissä, minkä johdosta valitus hyväksyttiin ja työvoimatoimikunta velvoitettiin maksamaan korvausta.

Sen sijaan, että sivuansioita saavat luokitellaan kahteen ryhmään, joista toinen saa korvausta vähentymättömänä ja toinen jää kokonaan ilman korvausta, olisi nähdäkseni jo nykyisin voimassa olevien säännösten perusteella mahdollista rinnastaa nämä hakijat osa-aikaisesta työstä tuloa saaviin korvauksen hakijoihin. Tällöin välttyttäisiin joko- tai -tyyppiseltä hakijoiden luokittelulta ja tehtäisiin mahdolliseksi tuen tarpeen joustava arvioiminen. Sikäli kuin tulot olisivat niin oleellisia, että ne ylipäättään tulisi ottaa huomioon, tapahtuisi yhteensovitus maksamalla hakijalle soviteltua korvausta. Mitä suuremmat sivuansiot olisivat, sitä vähäisemmäksi kävisi maksettavan korvauksen määrä. Tietyn rajan yläpuolella se lakkaisi kokonaan. — Tällä rinnastuksella en suinkaan halua puolustaa sovitellun korvauksen nykyistä bruttoperusteista laskentatapaa, jossa tuloraja on vedetty niin alas, ettei soviteltu korvaus tule käytännössä osa-aikaistenkaan työnhakijoiden kohdalla juuri kysymykseen. Silti en näe estettä, etteikö sen periaatteellinen soveltamisala voisi ulottua myös sivuansioista tuloa saaviin hakijoihin.¹⁵

c. Eläke ja muut sosiaaliset etuudet

Työttömyyskassan jäsenelle, joka on oikeutettu saamaan avustusta kassalta, ei korvausta myönnetä. Tästä on nimenomainen maininta työllisyylain 20 §:ssä. Muun sosiaalitulon huomioon ottaminen on jätetty alemmanasteisten säännösten ja määräysten sekä käytännössä tapahtuvan tarveharkinnan varaan.

Työllisyysasetuksen (9,1 §:n 1 k.) nimenomaisella maininnalla on korvauksen ulkopuolelle jätetty 65 vuotta täyttäneet ja ne, jotka muutoin täyttävät työttömyyseläkkeen, kansaneläkkeen tai työeläkkeen saamisen edellytykset. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan *eläkettä päätoimesta*, jollaisena pidetään myös huoltoapulain 5 §:n perusteella maksettavaa elätusta.¹⁶

¹⁵ TyöIL 19 §.

¹⁶ S-73 s. 27; S-78 s. 8.

»Kansaneläkkeellä tarkoitetaan tässä vanhuuseläkettä, joka myönnetään 65 vuotta täyttäneille henkilöille, vanhuuden tukea, jota voi saada 60 vuotta täyttänyt yksinäinen nainen sekä työkyvyttömyyseläkettä, ei kuitenkaan rintamasotilaseläkettä.

Työsuhteen perusteella suoritettava eläke tai elatusmaksu tarkoittaa vain oman työsuhteen perusteella saatua eläkettä tai elatusmaksua. Sitä henkilö voi saada Työntekijäin eläkelain (TEL 395/61) tai Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain (LEL 134/62) tai Valtion eläkelain (VEL 280/66) tai Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (KVTEL 202/64) tai Merimieseläkelain (MEL 72/56) tai Kirkon eläkelain (KIEL 298/66) tai Maatalousyrittäjien eläkelain (MYEL 467/69) sekä Yrittäjien eläkelain (YEL 468/69) nojalla. Lisäksi on mahdollista, että henkilö saa työsuhteen perusteella elatusmaksua Huoltoapulain (HaL 116/56) 5 §:n perusteella.¹⁷ Työsuhteen perusteella suoritettavaksi eläkkeeksi katsotaan myös Luopumiseläkelain (LUEL 16/74) perusteella myönnetty luopumiseläke ja sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetun lain (MYEL 219/74) perusteella myönnetty eläke.»

Ministeriön antaman soveltamisohjeen mukaan eläkkeen suuruus siinänsä ei ole asiaan vaikuttava, vaan ratkaisevaa on ainoastaan, saako henkilö em. eläkettä vai ei.^{17a} *Vähäinenkin eläke estää korvauksen saannin.*

Tällainen kategorinen kannanotto kaikkiin eläkettä saaviin hakijoihin voi olla käytännön näkökulmasta hyvinkin perusteltua. Käytännön joustavuus voi yleensäkin edellyttää, että muuta rinnakkaista etuutta saavat hakijaryhmät suljetaan korvauksen ulkopuolelle. Tällaisen periaatteen omaksuminen edellyttää kuitenkin lain tasoista sääntelyä. Jos lainsäädäntö asettaa ehdoksi tarveharkinnan suorittamisen eikä aseta mitään ryhmää tai mitään etuutta erityisasemaan, ei tällaista rinnakkaisten etuuksien yhteensovitusta voida myöskään tehdä alemmanasteisin säännöksiin, kuten nyt on tapahtunut. Tarveharkinnan kohteena voivat olla hakijan tulot ja menot taikka tarpeellisiksi katsotut menot. Sen avulla on myös mahdollista asettaa ohjeellisia tulorajoja tuen saannin ehdoksi. Eri tulotyyppien erilainen huomioon ottaminen ja painottaminen ei sitä vastoin kuulu tarveharkinnan piiriin.

Tämän mukaan eläkettä saavien poissuljenta asetuksen säännöksiin sekä soveltamisohjeissa tapahtuva eläkkeen määrittäminen eduksi, joka

¹⁷ S-73 s. 26. Lainauksen viimeinen kappale on se lisäys, jonka virkamies-työryhmä on ehdottanut liitettäväksi uusiin soveltamisohjeisiin (S-78 s. 7).

sulkee hakijan korvaukselta eläkkeen suuruudesta riippumatta, ei ole sopusoinnussa työllisyyslain 16 §:n osoittaman tarveharkintaperiaatteen kanssa. Velvollisuus tarveharkinnan suorittamiseen ei salli silmien ummistamista joiltain etuuksilta, eikä myöskään toisten etuuksien asettamista sellaisenaan korvauksen esteeksi. Eläkkeen saamista ei voida vielä sinällään pitää työttömyyskorvauksen maksamisen esteenä. Eläke voi olla tuen maksamisen esteenä vasta silloin, kun se suuruudeltaan ylittää henkilölle asetetun tarveharkintarajan.

Tästä on seurauksena, että työttömyyskorvausta voidaan maksaa myös eläkettä saavalle työttömälle, joka pyrkii työmarkkinoiden kautta lisäämään vähäisen eläkkeensä antamaa turvaa. Korvausta voidaan siten maksaa työmarkkinoille hakeutuvalla osatyökyvyttömyyseläkkeen saajalle, ellei eläke nouse asetettujen tarveharkintarajojen yläpuolelle. — Tämän periaatteen on myös työvoimahallinto hyväksynyt, joskin osatyökykyisen mahdollisuudet korvauksen saantiin ovat käytännössä olleet vähäiset.¹⁸ Ongelmallisempaa sitä vastoin on, voidaanko korvausta maksaa 65 vuotta täyttäneelle vanhuuseläkkeen saajalle, jonka oikeutta korvaukseen on rajoitettu työllisyysasetuksen 9,1 §:n 1 kohdassa mainitulla 65 vuoden ikäraajalla.

Työttömyyskorvaus on katsottu voitavan myöntää myös perhe-eläkkeen ja rintamasotilaseläkkeen saajille, mikäli hakijan tulot ja muut etuudet eivät ylitä henkilölle asetettua tarveharkintarajaa. Perheellisen osalta tämä raja kulkee nykyisin alimmillaan 2.100 mk:ssa ja yksinäisen osalta 1.400 mk:ssa.¹⁹ Jos osatyökyvyttömyys-, perhe- tai rintamasotilaseläke ei yllä tähän asti, voidaan korvaus myöntää. Tällöin se myönnetään täysimääräisenä. Korvauksen sovittelua ei tapahdu. Jos saatu etuus taasen ylittää mainitun tarveharkintarajan, estyy korvauksen maksaminen kokonaan.

Käytännössä tämä merkitsee, että 1.399 mk osatyökyvyttömyyseläkettä saava voi tämän lisäksi saada runsaan 600 mk:n verottoman korvauksen. Markankin enemmän ansaitseva sitä vastoin ei saa korvausta lainkaan. Tämä jyrkkä rajankäynti on tullut esiin myös asian johdosta annetuissa ennakkoratkaisuissa.

^{17a} S-73 s. 26; S-78 s. 8.

¹⁸ TVM 5.9.1973 Yleiskirje n:o 8/73 (5965/031/73); S-78 s. 7.

¹⁹ TVM 22.6.1977 Yleiskirje n:o 2686/40/77.

Paikallinen työvoimaviranomainen lakkautti korvauksen hakijan saaman *perhe-eläkkeen* johdosta ja vaati perittäväksi takaisin sitä ennen maksetut korvaukset, yhteensä 2.800 mk. Ministeriö sitä vastoin hyväksyi henkilön edelleenkin korvauksen saajaksi sillä perusteella, ettei perhe-eläke ylittänyt voimassa ollutta tarveharkintarajaa.^{19a}

Hakijan korvaushakemus hylättiin 411 mk:n suuruisen *rintamasotilaseläkkeen* johdosta. Myös ministeriö asettui asiassa kielteiselle kannalle, koska maksetun eläkkeen katsottiin ylittävän hakijaa koskevan tarveharkintarajan. — Tuolloin (1974) voimassa olleiden tarveharkintanormien mukaan II kalleusryhmään kuuluvassa kunnassa asuvan perheellisen hakijan tarveharkintaraja oli 770 mk/kk, minkä mukaan yksinäisen henkilön rajaksi määräytyi $(2/3 \times 770 =)$ 513 mk. Kun veroton rintamasotilaseläke tuli laskelmissa muuntaa bruttoarvoiseksi, se nousi 535 mk:aan eli 22 mk yli tarveharkintarajan, josta johtuen valitus hylättiin.^{19b}

Odottavalla äidillä ei ole oikeutta työttömyyskorvaukseen 24 päivältä ennen lapsen laskettua syntymää eikä kuudelta viikolta syntymän jälkeen.²⁰ Tämän jälkeen korvauksen maksaminen on mahdollista. Paikalliskäytännössä sen maksamiseen on kuitenkin suhtauduttu kahdella tavalla. Syynä tähän kaksinaisuuteen on ollut lähinnä se, että äidillä on tuolloin myös oikeus sairausvakuutuksen nojalla maksettavaan äitiyspäivärahaan. Osa työvoimatoimikunnista on suhtautunut äitiyspäivärahaa saavaan hakijaan samalla tavoin kuin sairausvakuutuksen päivärahaa tai työeläkettä saaviin hakijoihin, jolloin korvausta ei missään tapauksessa myönnetä. Osa puolestaan on hyväksynyt hakijan oikeuden korvaukseen edellyttäen, etteivät äitiyspäiväraha ja muut etuudet yhteensä ylitä hakijalle asetettua tarveharkintarajaa, joka ainakin lapsen syntymän jälkeen on laskettava perheelliselle määrättyjen tulorajojen mukaan. Näin suureksi äitiyspäiväraha yksinään ei nykyisellään voi nousta. Silti tarveharkintaraja voi ylittyä joko henkilön muiden etuuksien tai puolison tulojen johdosta.

^{19a} TVM 20. 9. 1976 n:o 5953/413/76, el. 364.

^{19b} TVM 12. 12. 1974 n:o 8353/342/74, el. 229.

²⁰ TVM 24. 9. 1976 n:o 5845/413/76, el. 358.

TVM 18. 2. 1977 n:o 6955/413/76, el. 398; S-78 s. 4.

2. MAATALOUSTULO

a. Hehtaarirajoista kaksivaiheiseen arviointiin

Maataloustulon arviointiperusteet olivat aina vuoteen 1976 saakka varsin selkeät: hakijalla ei ollut oikeutta korvaukseen, mikäli hänen hallussaan ollut peltopinta-ala ylitti tietyn hehtaarimäärän. Aivan jyrkkä tämä raja ei ollut, vaan korvausta myönnettäessä voitiin ottaa huomioon myös hakijan huoltosuhteet ja velat. Vuoden 1973 soveltamisohjeissa ohjeellisiksi hehtaarirajoiksi oli määritetty Helsingin, Turun, Tampereen, Kouvolan ja Vaasan työvoimapiirien alueella sekä osassa Mikkelin työvoimapiirin aluetta neljä hehtaaria, Jyväskylän piirin alueella viisi hehtaaria, toisessa osassa Mikkelin piiriä sekä Kuopion, Joensuun, Kajaanin ja Oulun piirien alueella kuusi hehtaaria sekä Rovaniemen piirin alueella kahdeksan hehtaaria.²¹

Huhtikuun alussa 1976 tulivat voimaan maatilatalouden uudet tarveharkintanormit.²² Niissä hehtaariperusteinen arviointi korvattiin laskemallisten tulojen mukaisella tarveharkinnalla. *Maatilatalouden tuloiksi* katsottiin 1) maatalouden puhdas tuotto, jossa tilan ja sen viljelyksen pinta-ala säilyi enää yhtenä laskentaperusteena. Tähän tuli lisätä 2) maatalouden muu puhdas tuotos (soran myynti, kalastuksesta, turkistarhauksesta, sikalasta, kanalasta, lihakarjasta yms. saatava tulo), jonka huomioon ottaminen oli aikaisempien ohjeiden mukaan ollut osittain summittaista. Tämän lisäksi tuli normitettuihin tuloihin lisätä 3) isännän tai emännän maataloustyön arvo.

Maatalouden tulojen ohella tulivat kokonaisharkintaan vaikuttamaan 4) metsätalouden normitetut tulot sekä 5) tilan ulkopuoliset tulot. Näihin piti ensimmäisen ministeriön asiasta antaman yleiskirjeen sanamuodon mukaan sisällyttää hakijan aviopuolison ja alle 18 vuotiaiden lasten palkka-, palkkio-, eläke-, vuokra-, osinko-, korko-, yms. tulot 12 hakemuksen jättöpäivää edeltäneen kuukauden ajalta. Käytännössä näiksi ulkopuolisiksi tuloiksi on kuitenkin luettu myös hakijan omat ansiot 12 edeltäneeltä kuukaudelta.

Muutosten seurauksena osa aikaisempien hehtaarirajojen johdosta ilman korvausta jääneistä siirtyi korvauksen piiriin. Uudistuksella paran-

²¹ S-73 s. 33.

²² TVM 26. 2. 1976 Yleiskirje 11 ABC/76.

nettiin toisin sanoen eräiden keskisuurten tilojen haltijoiden mahdollisuuksia korvauksen saantiin. Muutoksen jälkeen korvausta saattoi saada jopa sellaisen tilan haltija, jonka viljelysten pinta-ala oli 15 ha, kunhan tilan tuotto oli alhainen eikä hakijalla ollut ulkopuolisia tuloja.²³ Toisaalta uusi normisto saattoi jättää korvauksen ulkopuolelle hyvinkin pienen tilan haltijan, joka oli saanut tilansa tuottoisaksi taikka jonka pääasiallisen toimeentulon lähteenä oli tilan ulkopuolinen työ. Tässä onkin muutoksen toinen keskeinen sisältö: eräät pientilalliset joutuivat aikaisempaa huonompaan asemaan korvauksen hakijoina.

Pienten tilojen haltijoiden asemaa heikensi lisäksi uuden normiston kaksivaiheisuus. Vaikka hakijalle voitiinkin tulojen perusteella myöntää korvaus, saatettiin hänet silti jättää toisen määräyksen perusteella ilman korvausta. Tämä määräys kohdistui kesäaikaan, jolloin pienelläkin tilalla katsottiin olevan työtä sekä mahdollisuus hakijan toimeentulon turvaamiseen ainakin osan vuotta. Tällaiseksi pientilalliselle määrättäväksi karenssiajaksi tai maataloustyöajaksi, joksi sitä on totuttu kutsumaan, katsottiin parhaiten soveltuvan kesäajan. Maataloustyöaika kohdistettiin aluksi kaikkiin tiloihin, joiden viljelty pinta-ala oli vähintään 2 ha. Syyskuussa 1976 annetulla yleiskirjeellä tämä raja nostettiin 3 ha:iin, jona se on säilynyt tähän päivään asti.²⁴

b. Ylimenokauden ongelmia

Vaikka uudet normit astuivat virallisesti voimaan vasta huhtikuussa 1976, oli liukuma kohti uutta käytäntöä alkanut jo paljon aikaisemmin. Tämä käy selvästi ilmi myös vuoden 1973 soveltamisohjeiden jälkeen annetuista ennakkoratkaisuista. Itse asiassa keväällä 1976 voimaan tulleet uudet laskentaohjeet monin paikoin vain vahvistivat jo aikaisemmin omaksutun käytännön.

Vaikka normisto vielä tuolloin ohjasi hehtaariperusteiseen arviointeihin näytti nykymuotoinen tarveharkinta kuitenkin jo selvästi tunkeutuneen esiin. Uutta joustavampaa tarveharkintaa ei kuitenkaan kohdistettu hehtaarirajoja suurempien tilojen haltijoihin muutoin kuin silloin, kun perheessä oli useita lapsia. Kohteena olivat yleensä pinta-alansa

²³ Tällainen tapaus löytyi Äänekoskelta syksyllä 1977.

²⁴ TVM 3. 9. 1976 yleiskirje 40 ABCD₇/76.

puolesta korvaukseen oikeutetut hakijat, joille uuden soveltamiskäytännön perusteella ei kuitenkaan korvausta myönnetty.

Yleisenä tendenssinä näissä poikkeamissa olikin juuri pyrkimys soveltuskäytännön tiukentamiseen pienten tilojen haltijoiden osalta. Aloitteen tekijänä toimi tässä suhteessa usein piirin valtionasiamies, jonka tekemän valituksen johdosta juttu tuli työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaoston käsittelyyn. Näin tapahtui yhdeksässä tapauksessa korvausjaostossa käsitellyistä 12 tapauksesta. Yhdeksän kertaa korvausjaoston päätös oli hakijalle kielteinen ja kolme kertaa myönteinen. Hakijan kannalta myönteiseen lopputulokseen päättyneissä tapauksissa riitaa oli aiheuttanut 1) hakijan saama perhe-eläke, 2) tilalta saadut maito- ja karjan myyntitulot sekä 3) neljän lehmän karjasta saatu tulo.²⁵ Eräässä toisessa neljän lehmän karjaa koskeneessa riitatapauksessa, joka oli nousut esiin saman työvoimapiirin alueella kuin edellinenkin, hakijalle ei sitä vastoin korvausta myönnetty, kun hän karjasta saadun tulon lisäksi oli oikeutettu myös 120 mk:n kuukausittaiseen rintamamieseläkkeeseen.²⁶

Kolmessa tapauksessa hylkäämisen perusteena olivat ilmeisestikin metsänmyyntitulot.²⁷ Muita hylkäämiseen vaikuttaneita tekijöitä olivat puolison eläke,²⁸ rintamamieseläke ja puolison kansaneläke,²⁹ sekä puolison saama kassa-avustus.³⁰ Eräässä tapauksessa korvaushakemus hylättiin ilman, että yhtään kielteiseksi argumentiksi kelpaavaa perustetta olisi löytynyt. Näitä perusteita ei löytynyt edes esittelijöiden esityslistaan tekemistä reunamerkinnoista. Tapaus on esitelty aikaisemmin luvun III lopussa (s. 176).³¹

Valtaosa näistä tiloista sijaitsi Itä- ja Pohjois-Suomessa, missä korvaukseen oikeuttavan peltopinta-alan yläraja oli tuolloin 6 tai 8 ha. Keski-

²⁵ TVM 20.9.1976 n:o 5953/413/76, el. 364.

TVM 16.7.1976 n:o 1718/413/76, el. 307.

TVM 15.9.1976 n:o 2412/413/76, el. 350.

²⁶ TVM 15.5.1974 n:o 3002/342/74, el. 189.

²⁷ TVM 8.8.1974 n:o 1468/342/74, el. 180.

TVM 23.8.1974 n:o 6387/342/74, el. 214.

TVM 4.3.1976 n:o 1628/413/76, el. 302, viimeksi mainitussa tapauksessa hakijan osuus tilan peltopinta-alasta oli 0,75 ha.

²⁸ TVM 4.3.1976 n:o 1242/413/76, el. 301.

TVM 18.11.1976 n:o 3240/413/76, el. 372.

²⁹ TVM 19.2.1975 n:o 900/342/75, el. 240.

³⁰ TVM 9.6.1975 n:o 2825/342/75, el. 268.

³¹ TVM 10.1.1974 n:o 5136/342/73, el. 158.

määräinen viljelysala näillä tiloilla, joiden hakemukset edellä mainituilla ennakkoratkaisuilla hylättiin, oli 3,7 ha. Tämäkin jo antaa kuvan siitä, kuinka oleellisesta pienten tilojen haltijoiden aseman heikentämisestä oli kysymys.

c. Maataloustyöaika

Uusien tarveharkintanormien jälkeen annettu ensimmäinen ennakkoratkaisu toi heti esiin sen, mistä maataloustyöajan määräämisessä oli kysymys.³²

Sahatyöntekijällä oli oman ilmoituksensa mukaan viljeltynä 80 aaria ruista ja 20 aaria perunaa. Työvoimaviranomaisten saaman selvityksen mukaan tilan koko peltopinta-ala oli 2,71 ha. Tuloslaskelman mukaan hakijalla oli oikeus korvaukseen. Työvoimaministeriön 26.2. ja 3.5.1976 antamien yleiskirjeiden perusteella hakijalle ei kuitenkaan voitu myöntää korvausta maataloustyöaikana, joka tässä tapauksessa määräytyi kahdeksi kuukaudeksi (kesä—heinäkuu). Tuona aikana hakijan katsottiin uusien normien perusteella työllistyvän ja saavan toimeentulonsa tilansa hoidosta.

Tapaukseen sovellettiin aiemmin voimassa ollutta kahden peltohehtaarin rajaa, joka nykyisen säännösten mukaan on 3 ha. 3—4 peltohehtaarin hallinta aiheuttaa sen haltijalle kahden kuukauden mittaisen kesäkarenssin. 4—6 ha:n haltijoilla tuo aika on kolme kuukautta, 6—8 ha:n haltijoilla neljä kuukautta ja sitä suurempien viljelysten haltijoilla 5 kuukautta, paitsi Kajaanin, Oulun ja Rovaniemen työvoimapiireissä, joissa neljää kuukautta pitempää kesäkarenssia ei määrätä.³³

Maataloustyöajan määräämisen osalta normisto on siten pysytetty hehtaariperusteisen tarveharkinnan pohjalla. Jos sitä verrataan ennen vuotta 1976 voimassa olleisiin yleisiin normeihin, havaitaan eräs oleellinen ero. Normit oli aikaisemmin porrastettu erilaisiksi eri osissa maata. Etelän hehtaari vastasi kahta pohjoisessa. Nyt sovellettava normisto on yhtenäinen yli koko maan. Kolme peltohehtaaria langettaa kesäkarenssin alueesta riippumatta.

Aikaisemmin ei Lapissa asuvaa hakijaa voitu — ainakaan voimassa olleiden normiohjeiden perusteella — jättää pelkän tilan hallinnan perus-

³² TVM 17.9.1976 n:o 5355/413/76, el. 345.

³³ TVM 3.9.1976 Yleiskirje 40 ABCD₇/76; S-78 s. 14.

teella ilman korvausta minään vuodenaikana, ellei tilan peltopinta-ala ollut vähintään 8 ha. Muualla Itä- ja Pohjois-Suomessa tuo raja oli 6 ha, Keski-Suomessa 5 ha sekä Etelä- ja Länsi-Suomessa 4 ha. Näihin nähden uusi normisto on merkinnyt pientilojen haltijoiden oikeudellisen aseman huonontumista kaikkialla maassa. Eniten on huonontunut Itä- ja Pohjois-Suomen pienten tilojen haltijoiden asema. Ennen oikeus korvaukseen lakkasi periaatteessa kesäaikanakin, kun viljelysten ala ylitti 6 tai 8 hehtaaria. Nykyisin se lakkaa jo 3 hehtaarissa. — Käytännössä muutoksen merkitystä on vaikea arvioida, koska työvoimaviranomaisilla oli jo entuudestaan tapana poistaa tilalliset kortistosta kesäajaksi.

Varsin ongelmalliseksi tämän normiston oikeellisuuden tekee se, että se on käytännössä ymmärretty sitovaksi. Siitä ei ole suostuttu poikkeamaan edes silloin, kun tarve korvauksen saantiin on ollut mitä ilmeisin. Normisto on vapauttanut päätöksen tekijät lain ja asetuksen vaatimasta tarveharkinnasta. Siitä on tullut oma itsenäinen säännöstönsä, jolla hakijat on voitu sulkea korvaukselta todellisista tarpeistaan riippumatta.

Mielestäni tämän normiston olemassaolon oikeudellinen perusta on kyseenalainen myös siitä syystä, että siinä kiinnitetään huomio vain työmahdollisuuksien olemassaoloon eikä tuosta työstä saatavaan tuloon. Kuitenkin tarveharkinnan tulisi perustua juuri tulojen arviointiin. Puutarhaviljelyä lukuunottamatta kesäaika ei yleensä tuo tuloa tilalle. Päinvastoin saattavat juuri menot olla tuona aikana suurimmillaan. Kesän sato korjataan syksyllä, jolloin siitä myös aikaisintaan tuloa saadaan, mistä syystä karenssikin tulisi määrätä — jos siihen ylimalkaan on aihetta — vasta syksyn kuukausille.

Edellä esitetyn tapauksen lisäksi korvausjaostossa on ollut käsiteltävänä myös muita asiaa koskeneita valituksia, jotka ovat päättyneet hakijalle kielteiseen lopputulokseen. Nämäkin ratkaisut vahvistavat jo edellä lausuttua käsitystä, jonka mukaan uusi maataloustyöaikanormisto on vapauttanut viranomaiset lain edellyttämästä tarveharkinnasta. — Maataloustyöaika on voitu määrätä, vaikka pellot ovat olleet vuokralla.³⁴ Samoin se on voitu määrätä muuhun ammattiin koulutuksen saaneelle henkilölle (merkantti), joka on työttömänä ollessaan asunut viljelemätöntä autiotilaansa.³⁵ Se on myös määrätty, vaikka hakijan henkilö-

³⁴ TVM 5. 9. 1977 n:o 6012/413/77, el. 476.

³⁵ TVM 5. 9. 1977 n:o 6140/413/77, el. 471.

kohtainen osuus tilan pelloista on jäänyt 3 ha:n rajan alapuolelle, kunhan tilan peltopinta-ala kokonaisuudessaan on ollut sitä suurempi.³⁶

Myös työvoimatoimikunnat ovat olleet suhteellisen tiukkoja maataloustyöajan määräämisessä. Pääosa toimikuntien edustajista ilmoitti, että maataloustyöaika määrätään pienen tilan haltijalle, vaikka hän olisi aikaisemmin ansainnut toimeentulonsa käymällä säännöllisesti tilan ulkopuolisessa työssä. Poikkeuksetta oltiin myös sitä mieltä, että tällainen maataloustyöaika määrätään, vaikka tilan pellot ovat paketissa. Enemmistö toimikunnista oli edustajien ilmoituksen mukaan tällä kannalla silloinkin, kun tilan pellot ovat myös muusta syystä viljelemättä. Jos pellot sitä vastoin on vuokrattu ulkopuolisille, ei maataloustyöajan määräämiseen yleensä katsottu olevan aihetta. Vain vähemmistö oli tässä suhteessa ministeriön ennakkoratkaisujen osoittaman ankaramman käytännön kannalla.

Lähtökohdaksi kyseisen normin oikeellisuuden tarkastelulle on asetettava työllisyyslain 16 §:n tarveharkintaan velvoittava säännös sekä sitä tarkentava työllisyysasetuksen 9,1 §:n 6 kohdan säännös, joka ei kuitenkaan juuri tuo edelliseen nähden lisäinformaatiota. Sekin kuitenkin velvoittaa lain soveltajan *harkitsemaan hakijan taloudellisen tuen tarvetta*. Tällöin ei vielä riitä pohdinta siitä, työllistääkö tila hakijan kokonaan, osittain vai eikö lainkaan, vaan huomio joudutaan kiinnittämään myös siihen, turvaako tila hakijan toimeentulon. Ellei näin tapahdu, on hakija korvauksena maksettavan tuen tarpeessa ja myös siihen oikeutettu.

d. Tilan ulkopuoliset tulot

Maatilatalouden uuden tarveharkintanormiston merkittävimpanä ja samalla pientilallisten asemaan ehkä eniten vaikuttaneena muutoksena voidaan pitää tilan ulkopuolisten tulojen uudenlaista huomioon ottamista. Aikaisemmin se tapahtui enemmän tai vähemmän epämääräisesti. Uuden normiston avulla menettely yhdenmukaistui: tilan ulkopuoliset tulot tuli liittää sellaisenaan tilalta lasketun maa- ja metsätaloustulon jatkeeksi. Ulkopuolisiksi tuloiksi luettiin molempien aviopuolisoiden sekä alle 18-vuotiaiden lasten tulot työttömyyskorvausta ja kassa-avustusta

³⁶ TVM 12. 9. 1977 n:o 6621/413/77, el. 478.

TVM 23. 5. 1978 n:o 6130/413/77, el. 535.

lukuunottamatta 12 hakemuksen jättöpäivää edeltäneen kuukauden ajalta.³⁷

Uudella normistolla ei ollut juuri vaikutusta niiden haltijoiden asemaan, jotka tila sellaisenaan pystyy elättämään ilman, että he joutuvat tämän ohella käymään tilan ulkopuolisessa työssä. Mitä pienemmästä tilasta on kysymys, sitä välttämättömämpää on myös tarve ulkopuolisiin ansioihin. Tällaisten hakijoiden asemaan uusi normisto toi ratkaisevan muutoksen.

Huhtikuussa 1976 voimaan astuneet määräykset asettivat ulkopuolista tuloa ansaitsevat pienviljelijät kerta kaikkiaan ainutlaatuiseen asemaan. Nemääräsivät laskettavaksi tilan tuottoon hakijan aikaisemman palkkatulon sellaisenaan, jolloin laskelmallinen tulo nousi lähes tapauksessa kuin tapauksessa tarveharkintarajan yläpuolelle, mikä esti korvauksen maksamisen. Käytännössä pienten tilojen haltijoiden laskelma nousi siten usein ohitse suurienkin tilojen osoittaman tuoton ilman, että hakijalla kuitenkaan oli todellisuudessa muuta turvaa, kuin minkä pieneltä tilaltaan sai. Tämä selittää osin sen, kuinka 15 peltihehtaarin viljelijä saattoi muutoksen jälkeen saada korvausta samanaikaisesti, kun viisi kertaa pienemmän pelloalan haltijalta tuo korvaus saatettiin evätä.

Pienviljelijöistä tehtiin myös palkkatyöntekijöihin nähden ainutlaatuinen ryhmä. Yleensä aikaisemmat tulot on otettu huomioon vain, jos ne ovat huomattavat suuret, vähintäänkin valtion B-palkkausluokkien yläpäähän sijoittuvia tuloja. Tilansa ulkopuolelta ansionsa hankkineen aikaisemmat tulot huomioitiin muutoksen jälkeen kuitenkin niiden suuruudesta riippumatta. Karkeasti sanottuna pientilalliset rinnastettiin täten korkeapalkkaisiin virkamiehiin ja muihin suurtuloisiin palkansaajiin sen tähden, että heillä oli talonsa ympärillä pala maata, jossa voivat työttömyysaikaansa kuluttaa.

Huhtikuun 1976 jälkeen, jolloin uusi normisto astui voimaan, nämä tulot laskettiin sellaisenaan tilan laskennalliseen tuottoon. Käytännössä tämä tiesi, ettei tilan ulkopuolelta tuloa saaneella viljelijällä ollut juuri oikeutta työttömyyskorvaukseen, mikäli ulkopuolelta saatu tulo oli ollut edes suurin piirtein jatkuvaa. Aikaisemmat ansiot voitiin laskea rasitteeksi, vaikkei tila ollut edes viljelyksessä. Ratkaisevana pidettiin vain sitä, onko hakijan minimimääräisen viljelyksen haltija vaiko ei. Tällai-

³⁷ TVM 26.2.1976 Yleiskirje 11 ABC/76; (Ks. s. 237).

seen käytäntöön viittaa myös eräs ministeriössä annettu ennakkoratkaisu.³⁸

Työtön työmies, jäkälän nostaja, jätettiin ilman korvausta, kun hänen aikaisemmat työtulonsa lisättiin Pohjois-Suomessa sijaitsevan 4,6 peltihehtaarin tilan laskennalliseen tuottoon. — Hakijan ilmoituksen mukaan tilalla oli velkoja 35.000 mk, josta korkoja ja kuoletuksia 3.000 markkaa vuodessa. Pellot oli vuokrattu ulkopuoliselle. Näitä seikkoja ministeriö ei kuitenkaan huomionnut tulolaskelmassa, koska se ei katsonut niiden tulleen riittävällä tavalla näytetyiksi.

Syyskuussa 1976 ministeriö kohtuullisti osittain tilan ulkopuolisten tulojen laskentaperusteita niin, että niistä huomioitiin tämän jälkeen enää puolet.³⁹ — Virkamiestyöryhmän ehdotuksessa uusiksi soveltamisohjeiksi on otettu askel kohti tiukempaa ulkopuolisen tulon arvioimista. Tuloja ei sallita puolitetun enää silloin, kun ne ovat jatkuvia, mikä säännön merkitys nousee keskeiseksi lähinnä puolison ulkopuolisia tuloja huomioidessa.⁴⁰ Tähän kysymykseen palataan tarkemmin puolison tuloa koskevan tarkastelun yhteydessä (ks. s. 255).

e. Viljelyn mahdollisuus

Maa- ja metsätaloustulot voivat estyä sen johdosta, että tilasta on tehty pellonvaraussopimus, taikka sitä ei jostain muusta syystä viljellä, tai että tilan pellot on vuokrattu ulkopuoliselle viljelijälle taikka tila on myyty.

Vuoden 1973 soveltamisohjeiden mukaan hehtaarirajoja sovellettiin myös niihin tiloihin, joista oli tehty *pellonvaraussopimus*.⁴¹ Vaatimus oli ehdoton. Sen mukaan hehtaarirajoista ei voitu näissä pellonvaraussopimuksen alaisissa tapauksissa lainkaan poiketa. Tällä lienee tarkoitettu lähinnä sitä, ettei edes lasten lukumäärän tai muun sellaisen sosiaalisen syyn johdosta voitu korvausta maksaa mainittua rajaa suuremmalla tilalla asuvalle hakijalle.

Ensimmäinen soveltamisohjeiden vahvistamisen jälkeen annettu en-

³⁸ TVM 4. 4. 1977 n:o 7985/413/76, el. 403.

³⁹ TVM 3. 9. 1979 Yleiskirje 40 ABCD₇/76.

⁴⁰ S-78 s. 12.

⁴¹ S-73 s. 34.

nakkoratkaisu osoitti, että poikkeamat mainitusta rajasta alaspäin kylläkin sallittiin.⁴²

Tilan 3,6 ha suuruiset pellot (5 ha metsää) olivat paketissa ja karja myyty teuraaksi. Isäntä oli työkyvyttömyyseläkkeellä ja emäntä oli ollut hakijana työvoimatoimistossa runsaat puoli vuotta, jonka jälkeen hän haki myös korvausta. Hakemus hylättiin sekä työvoimatoimikunnassa että ministeriössä sillä perusteella, ettei hakija ollut taloudellisen tuen tarpeessa.

Tuohon aikaan tarveharkintanormisto perustui hehtaariperusteiseen arviointiin, eikä nykyisenkaltaista maataloustulolaskelmaa suoritettu. Hakijaa ei täten voitu pitää tilan pinta-alan puolesta maatilatalouden harjoittajana (raja: 6 ha). Myös miehen työkyvyttömyyseläke jäi runsaasti alle perheellisille asetetun tarveharkintarajan. Ainoa rationaalinen selitys lopputulokselle lienee tässäkin tapauksessa se, että korvaus hylättiin eräänlaisen laskelmallisen kokonaistulon perusteella, millä ratkaisulla jälleen mahdollisesti ennakoitiin tulevia maatilatalouden uusia tarveharkintanormeja.

Kesäkuussa 1977 annetulla yleiskinjeellä pellonvaraus sopimuksen alainen pelto-ala rinnastettiin viljeltyyn peltoalaan myös maataloustyöajan suhteen.⁴³ Myös pakettipellon haltijalle katsottiin siten riittävän töitä tilallaan kesäaikaan. Tämän säännön soveltamiseen ei ministeriön antaman ennakkoratkaisun mukaan saisi vaikuttaa edes se, että tila on perikunnan omistuksessa. Siitä on osoituksena tapaus, jossa 17-vuotias hakija oli äitinsä ja 13-vuotiaan veljensä ohella perikunnan jäsen 4,15 ha:n viljelmällä, josta oli tehty pellonvaraus sopimus. Hakijalle ei maksettu korvausta kolmen kesäkuukauden ajalta.⁴⁴

Todellisuudessa näitä töitä ei kesantopelloilla tietenkään ole. Sen johdosta annettu normiohje onkin muuntunut kentän työntekijöiden keskuudessa sanonnaksi: Pakettipellon haltijalle varataan mahdollisuus kukkien kitkentään.⁴⁵

Peltonsa vuokraajaa on kohdeltu ainakin ennakkoratkaisuissa toisella tavoin. Hänen osaltaan tarveharkintaa ei ole sidottu maatilatalouden normaaliin tuottoon, vaan tarve arvioidaan saadun vuokran perusteella.

⁴² TVM 4.12.1973 n:o 6084/342/73, el. 160.

⁴³ TVM 3.6.1977 Yleiskirje 20 ABCD₇/77.

⁴⁴ TVM 15.9.1976 n:o 5491/413/76, el. 344.

⁴⁵ S-78 s. 2.

Tästä on esimerkkinä syksyllä 1975 annettu ratkaisu, jossa peltoala ylitti normin mukaisen alan, mutta jossa saadun vuokran ei kuitenkaan katsottu kattavan hakijan ja tämän perheen taloudellisen tuen tarvetta.⁴⁶ Korvausta ei ole katsottu voitavan evätä edes maataloustyöajaksi.⁴⁷ Tästä seikasta on maininta myös ehdotuksessa uusiksi soveltamisohjeiksi.⁴⁸ Samaa sääntöä ei kuitenkaan ole ulotettu koskemaan hakijaa, joka on luovuttanut peltonsa toisen käyttöön ilman vastiketta. Ministeriö hylkäsi 4,6 ha:n viljelmän omistajan oikeuden korvaukseen, kun tämä oli luovuttanut peltonsa poromiesten käyttöön korvauksetta.⁴⁹

Työvoimatoimikuntien edustajien ilmoituksen mukaan paikallistasolla suhtautuminen on ollut edellä mainitun mukaista. Pakettipellon haltijoille on laskettu maataloustulo sekä määrätty maataloustyökausi samalla tavoin kuin viljelyksessä olevien peltojen haltijoille. Samalla tavoin on myös suhtauduttu niihin, jotka ovat jättäneet tilansa jostain muusta syystä viljelemättä. Poikkeusasemassa ovat olleet ainoastaan tilansa vuokranneet, joiden saama maataloustulo on laskettu vuokratuista pelloista saadun tulon mukaan, eikä maataloustyöaikaa ole lainkaan määrätty.

Neljäs tilanne, jossa viljely käy mahdottomaksi, on edessä silloin, kun viljelmän haltija *myy tilansa*. Hän saattaa saada myynnistä kauppahinnan, jolla pystyy itsensä työttömänäkin elättämään ilman, että taloudellisen tuen tarvetta on olemassa.

Näin suoraviivaisesti ei ajattelu ole käytännössä tältääkään osin edennyt. Tilansa myyjää ei ole aina velvoitettu kuluttamaan siitä samaansa varallisuutta elatukseensa, vaan hänelle on voitu tarjota mahdollisuus sijoittaa rahansa joko uuden asunnon hankkimiseen tai vastaisen toimeentulon varmistamiseen, jolloin hänelle on samalla suotu oikeus korvauksen saantiin. Ennakkoratkaisut, joissa myyjälle on maksettu korvausta, ovat koskeneet koko tilan myyntiä tai sen arvon olennaista vähentymistä. Hakijalle myönnettiin korvaus, kun hän oli myynyt koko tilansa.⁵⁰ Toiselle hakijalle myönnettiin korvaus, kun hän oli myynyt karjansa.⁵¹ Kolmannessa tapauksessa, jossa hakija myi karjansa sekä osan tilansa maista

⁴⁶ TVM 5. 9. 1975 n:o 2258/342/75, el. 275.

⁴⁷ TVM 19. 9. 1977 n:o 6701/413/77, el. 492.

⁴⁸ S-78 s. 14.

⁴⁹ TVM 7. 10. 1976 n:o 5871/413/76, el. 348.

⁵⁰ TVM 7. 10. 1974 n:o 4925/342/74, el. 201.

⁵¹ TVM 5. 3. 1975 n:o 703/342/75, el. 239.

avioeron jälkeisen tasinkonsa maksamiseksi, ei korvausta kuitenkaan myönnetty vaan varat katsottiin hakijan sellaiseksi tuloksi, joka esti korvauksen saannin.⁵²

Viimeksi mainittu päätös tuntuu epä johdonmukaiselta, jos vertailukohdaksi asetetaan aikaisemmin annetut ratkaisut. Mainittu päätös sisältää myös erään menettelytapaa koskevan erikoisuuden:

Hakija K. teki valituksen ministeriöön tietenkin toivossa, että työvoimatoimikunnan kielteinen päätös muutettaisiin myönteiseksi. Ministeriö havaitsikin työvoimatoimikunnan tehneen päätöksensä virheellisin perustein, mutta ei kuitenkaan muuttanut tehtyä päätöstä, vaan palautti asian paikallistasolle uudelleen käsiteltäväksi. Päätös oli seuraava:

»Koska työvoimatoimikunta on saadun selvityksen mukaan soveltanut yksinäisen henkilön tuloarajaa, vaikka valittaja on huoltovollinen henkilö, harkitsee ministeriö oikeaksi kumota V:n työvoimatoimikunnan 7.9.1976 tekemän päätöksen ja palauttaa asian työvoimatoimikunnalle ilmoituksetta uudelleen käsiteltäväksi, jolloin toimikunnan on tutkittava, täyttääkö K. muutoin työttömyyskorvauksen saamisen edellytykset.»

Korvausjaostossa on ollut käsiteltävänä myös toinen tilan myyntiä koskenut tapaus, jossa korvausta ei myönnetty. Siinä hakija myi koko tilansa, maksoi velkansa ja osti uuden asunnon, minkä jälkeen hänelle edelleenkin jäi riittävästi varoja itsensä elättämiseen.⁵³

Rajoitan tässä alajaksossa esiin tuotujen seikkojen lainmukaisuuden tarkastelun vain yhteen kysymykseen: kysymykseen pakettipellon rinnastamisesta viljeltyyn peltoon. Käsillä on tilanne, joka on vastakkainen sille perusasetelmalle, jolla työvoimahallinto on perustellut pienten tilojen haltijoille asetettavaa maataloustyöaikaa. Sitä on puolusteltu sanomalla, että hakija työllistyy tilallaan kesäajaksi. Tilalta saatavaa tuloa ei sitä vastoin ole otettu harkinnassa huomioon. Pakettipellon haltijan kohdalla on argumentointi voinut olla päinvastaista. Onhan ratkaisijan täytynyt tietää, että työ pellolla voi olla luonteeltaan vain »kukkien kitkentää». Kun pellonvaraus sopimus kuitenkin tuo hakijalle tuloa kyseisestä pellostä, eivät viranomaiset ole halunneet korvausta maksaa, vaikkei hakija tosiasiallisesti työllistykään tilallaan.

Esitetyistä argumenteista on jäänyt se kuva, ettei niiden sisällöllä tai

⁵² TVM 18.11.1976 n:o 6841/413/76, el. 378.

⁵³ TVM 25.11.1974 n:o 5071/342/74, el. 218.

johdonmukaisuudella ole sinällään väliä, kunhan vain on jotain esitettävää ja korvauksen maksu estyy. Asiassa eri mieltä olevalle tämä on tarjonnut mahdollisuuden vaihtaa argumenttien paikkaa ja päätyä molemmissa tapauksissa erilaiseen lopputulokseen: Maataloustyöaikaa ei tarvitse soveltaa, koska tuolta ajalta ei ole hakijalle riittävästi tuloa, myöskään pellonvaraussopimus ei estä korvauksen saantia, koska tila ei tuolloin työllistä hakijaa.

Tällainen vasta-argumentointikaan ei kuitenkaan rakennu riittävän kestäväälle perustalle. Näkemykseni mukaan pellonvaraussopimusta koskevia soveltamisohjeita on jälleen pidettävä sellaisina normiohjeina, joilla hallinnollinen viranomainen on rajannut tarveharkintaperiaatteen soveltamisalaa luvattomalla tavalla. Oikea menettely vaatii tässäkin tapauksessa pellonvaraussopimuksen tuottaman tulon pohjalta lähtevää tarveharkintaa. Mikäli tämä tulo hakijan ja hänen perheenjäsentensä muihin tuloihin yhdistettynä jää tarveharkintarajan alapuolelle, ei estettä korvauksen maksamiselle ole olemassa.

f. Tilaan kohdistuva pesäosuus

Miten on arvioitava hakijan taloudellisen tuen tarve silloin, kun hakijalla on osuus kuolinpesään, jonka pääasiallisen varallisuuden muodostaa maatila?

Aikaisemmin lienee ollut perusteltua ratkaista kysymys tilan viljellyn pinta-alan perusteella sekä sen mukaan asuuko hakija tilalla ja tekeekö hän siellä työtä vaiko ei. Nykyisellään tuntuisi taas johdonmukaiselta, että tuen tarve arvioitaisiin uusien tarveharkintanormien mukaan lasketun tulon perusteella. Mitään yleisiä määräyksiä kuolinpesän osakkaan taloudellisen tuen tarpeen arvioimisesta ei kuitenkaan ole annettu. Asiaan suhtautumista vaikeuttaa vielä se, ettei ministeriön asiassa omaksuma ennakkokäytäntökään ole kaikilta osiltaan yhtenäinen. Selkeimmin on suhtauduttu tilanteisiin, joissa tilan pellot on vuokrattu ulkopuoliselle. Epäselvyyttä sitä vastoin esiintyy suhtautumisessa viljelyksessä olevalla tilalla työtä tekevään pesän osakkaaseen.

Jos kuolinpesän hallussa olevat pellot on vuokrattu ulkopuoliselle, ei pesän osakasta ole pidetty maatilatalouden harjoittajana, vaikka hän asuu tilalla.⁵⁴ Tällöin ei myöskään ole sovellettu maataloustyöaikaa kos-

⁵⁴ TVM 15. 6. 1976 n:o 1903/413/76, el. 315.

keviä määräyksiä.⁵⁵ Pakettitilalla asuvaan hakijaan on sitä vastoin suhtauduttu kielteisesti silloinkin, kun kysymys on ollut perikunnan omistuksessa olevasta tilasta.⁵⁶

17 vuotiaalle hakijalle, joka asui yhdessä äitinsä ja 13 vuotiaan veljensä kanssa perikunnan omistamalla tilalla, johon kuului 4,15 ha paketoituja peltoja ja 8 ha metsää, ei katsottu voitavan maksaa työtömyyskorvausta kolmen kuukauden mittaisena maataloustyöaikana (tapaus esitelty myös sivulla 245).

Ongelmallisinta lienee päätöksenteko ollut niissä tilanteissa, joissa tilalla asuva pesän osakas hakeutuu ensi kertaa tilan ulkopuoliseen työhön tai joissa hakijan ulkopuoliset työsuhteet ovat olleet vähäisiä. Kuinka helposti pesän osakkuus tällöin katsotaan korvauksen maksamisen esteeksi?

Yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen ei voida löytää edes ennakkokäytännöstä. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, ettei pesäosuuksiin tai omistussuhteisiin ole juurikaan kiinnitetty huomiota tuen tarvetta arvioitaessa. Hakijan tuloa arvioitaessa ei tilan varallisuutta ja sen tuottoa ole yleensä ositettu niin, että hakijan tulo olisi määräytynyt hänen pesäosuutensa perusteella. Käytännössä tällaisen arvion tekeminen voisi nykyisen normiston avulla olla jopa mahdotonta. Sen sijaan on kiinnitetty huomiota siihen, kuinka monta aktiivista työntekijää tilalla on, minkä perusteella harkinta on sitten suoritettu. Helpointa se on ollut silloin, kun hakija on tilan ainoa tai ainoa toista sukupuolta oleva aktiivi työntekijä. Tällöin hänen asemansa on omistussuhteista riippumatta rinnastettu tilaa hoitavan isännän tai emännän asemaan.

Hakijan katsottiin olevan oikeutettu korvaukseen, vaikka hän asui perikunnan jäsenenä tilalla, jossa oli 10,6 ha peltoa ja 7,6 ha metsää, koska tilalla saattoi hakijan lisäksi työskennellä neljä muuta henkilöä.^{56a}

Hakijalta, joka asui perikunnan jäsenenä tilalla, jonka viljelty pinta-ala oli 7,4 ha ja metsäala 24,6 ha, korvaus sitävästoin evättiin, kun tilalla asui hänen lisäksi vain kaksi eläkkeellä olevaa sisarta ja toisen sisaren lapsi. Hakijan katsottiin saavan tilan ainoana työkykyisenä henkilönä toimeentulonsa tilaa viljelemällä, jonka joh-

⁵⁵ TVM 8.9.1976 n:o 5313/413/76, el. 336.

⁵⁶ TVM 15.9.1976 n:o 5491/413/76, el. 344.

^{56a} TVM 18.8.1975 n:o 2974/342/75, el. 272.

dosta korvausta ei maksettu neljän kuukauden mittaiselta maataloustyöajalta.^{56b}

g. Tuen tarvetta lisäävät tekijät

Huhtikuuhun 1976 voimassa olleiden normiohjeiden mukaan hehtaari-rajot tuli periaatteessa korottaa 1) tilan sijainnin, 2) sen hoidosta aiheutuneiden menojen, 3) satovahinkojen ja 4) hakijan huoltovelvollisuuden johdosta.⁵⁷ Näistä vain viimeksi mainitun osalta on olemassa ennakkokäytäntöä, joka sekin jo osoittaa, ettei hehtaari-rajot ole käytännössä kovinkaan helposti korotettu muutoin kuin tilan alueellisen sijainnin perusteella. Koko kysymys on näyttänyt muodostuvan ongelmalliseksi yleensä vasta siinä vaiheessa, kun hakijan *huollettavien määrä* on noussut neljään tai sen yli.

Asiassa annettiin heinäkuun 1973 ja huhtikuun 1978 välisenä aikana kolme ennakkoratkaisua, joissa kaikissa oli toisaalta kyse suhteellisen suuresta lapsijoukosta tai muutoin hankalasta taloudellisesta asemasta sekä toisaalta annettujen hehtaari-rajot ylittämistä 1—2 hehtaarilla. Yhdessäkään tapauksessa rajot ei suostuttu nostamaan, mikä merkitsi, että asianomaisen korvaushakemukset hylättiin. Ensimmäisessä näistä tapauksista perheessä oli neljä lasta,⁵⁸ toisessa seitsemän⁵⁹ ja kolmannessa kolme, minkä lisäksi tila oli perin velkainen!⁶⁰ Otan näistä tapauksista lähemmän tarkastelun kohteeksi sen, jossa hakemus hylättiin setsenlapsisen perheen huoltajalta.

Paikallinen työvoimatoimikunta hyväksyi H:n hakemuksen, vaikka hakijan hallussa ollut peltopinta-ala ylitti sallitun rajan 1,28 ha:lla. Valtionasiamies valitti asiasta sekä tilan koon että omasyisen työttömyyden perusteella, koska H. oli kerran laiminlyönyt ilmoittautumisensa työvoimatoimistoon kaksi kuukautta kestäneen työttömyytensä aikana.

Ministeriö hyväksyi valtionasiamiehen valituksen molempien perusteiden osalta ja hylkäsi H:n oikeuden korvaukseen. Omasyisen työttömyyden perusteella H:lle asetettiin kolmen kuukauden karenssi. Hehtaari-rajot ylityksen johdosta tapahtunut hylkääminen

^{56b} TVM 27. 9. 1976 n:o 5638/413/76, el. 354.

⁵⁷ S-73 s. 32—34.

⁵⁸ TVM 18. 1. 1974 n:o 8611/342/73, el. 171.

⁵⁹ TVM 17. 5. 1974 n:o 2966/342/74, el. 188.

⁶⁰ TVM 20. 2. 1976 n:o 640/413/76, el. 298.

ei johtanut karenssin asettamiseen vaan sen katsottiin olevan voimassa toistaiseksi ja katsottiin jatkuvan edellä mainitun kolmen kuukauden karenssin jälkeenkin.

Perin merkillisenä on jälleen pidettävä sitä tapaa jolla korvaushakemuksen hylkäämiseen päädyttiin. — Paikalliselle työvoimatoimikunnalle oli myönteisen päätöksen tekemiseen riittänyt tieto siitä, että hakijalla oli tuloja vain tilaltaan (7 ha peltoa, 19 ha metsää), 12.000 mk velkoja, 1.200 mk vuodessa korkoja ja kuoletuksia sekä huollettavana seitsemän lasta. Nämä seikat olivat myös ministeriön tiedossa ja niiden olisi tuolloin voimassa olleiden normiohjeiden mukaan pitänyt riittää asiallisen päätöksen antamiseen. Kielteiseen päätökseen päädyttiin kuitenkin sen johdosta, ettei H:n toimeentulomahdollisuutta oltu riittävästi selvitetty. Kielteinen asennoituminen kanavoitiin jälleen näyttökysymykseksi.

Huomion arvoista asiassa oli lisäksi se että ministeriö saattoi muuttaa paikallisen viranomaisen myönteisen päätöksen näytön puuttumisen vuoksi ja vielä siten, että päätös annettiin suoraan kielteisenä. Mikäli kysymyksessä olisi ollut kielteisen päätöksen muuttaminen myönteiseksi, ei muutosta todennäköisesti olisi tehty, vaan asia olisi palautettu paikalliselle tasolle uudelleen käsiteltäväksi.

Edellä olevan perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, ettei hehtaari-rajoista poikettu hakijan eduksi, ainakaan ennakkoratkaisujen tasolla, edes huoltovelvollisuuden perusteella. Yksi poikkeama kuitenkin tehtiin. Eräälle pohjoissuomalaiselle viisilapsisen perheen huoltajalle myönnettiin korvaus työttömyyden johdosta, vaikka hakijan tilalla oli peltoa 10 ha (4 ha yli normien). Lisäpiirteenä tapauksessa oli kuitenkin se, että pellot oli vuokrattu ulkopuoliselle eikä metsääkään ollut kuin 0,5 ha.⁶¹

Nykyisin, kun hehtaari-rajoista on maataloustyöaikaa lukuun ottamatta luovuttu, on tilanne toinen myös tuen tarvetta lisäävien tekijöiden osalta. Velat, satovahingot ja lasten huoltaminen otetaan huomioon maa- ja metsätalouden tulolaskelmassa joko siihen sisältyvänä laskutoimituksena taikka siten, että tulorajaa korotetaan. Alle 16-vuotiaiden ja alle 18-vuotiaiden, opintojaan jatkavien lasten huoltaminen korottaa tulorajaa 250 mk:lla lasta kohden.⁶²

Myös uuden tarveharkintanormiston voimassaolon aikana on annettu

⁶¹ TVM 4. 10. 1974 n:o 3766/342/74, el. 200.

⁶² TVM 24. 1. 1979 Yleiskirje 6 ABCD₇/79.

yksi ennakkoratkaisu, jossa korvaus myönnettiin aiempia hehtaarirajoja suuremman tilan työttömälle haltijalle. Korvauksen saajaksi hyväksyttiin nelilapsisen itä-suomalaisen perheen huoltaja, jonka tilan viljelty pinta-ala ylitti runsaalla hehtaarilla aiempien määräysten mukaisen ylärajan (6 ha). Ratkaisuun päädyttiin tulolaskelman perusteella.⁶³

Uusi normisto sallii poikkeamisen myös toiseen suuntaan. Tämä on mahdollista etenkin silloin, kun on kysymys maataloustyöajan määräämisestä hakijalle. Yli kolmen hehtaarin viljelmän haltija voidaan jättää ilman korvausta kesäajaksi siitä riippumatta, montako suuta hänellä on ruokittavanaan. Käytännössä näin on voitu menetellä, vaikkei tila olisi edes viljelty. — Erästä Lapin tilasta oli viljeltynä vain 10 aaria perunaa sekä pieni sipulimaa. Loppuosa tilan yhdeksästä peltohehtaarista oli ollut viljelemättä viimeiset viisi vuotta. Tästä huolimatta tilalla asuvalle viilapsisen perheen työttömäksi jääneelle äidille määrättiin neljän kuukauden maataloustyöaika eli neljän kuukauden aika ilman korvausta.⁶⁴

Hakija kanteli päätöksestä oikeuskanslerille. Apulaisoikeuskansleri, joka kanteluun vastasi, piti hakijan mahdollisuutta saada toimeentulonsa maatilalta ainakin jossain määrin tulkinnanvaraisena. Hän ei kuitenkaan katsonut päätöksen perustuvan sellaiseen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, että olisi aihetta ryhtyä toimenpiteisiin sen purkamiseksi.⁶⁵

Oikeuskansleri otti täten kantaa asiaan ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta (tulkinnanvarainen mahdollisuus toimeentuloon), jolloin mahdollisuutta pitemmälle menevään asiaan puuttumiseen ei ollut olemassa. Tapauksen johdosta oli kuitenkin olemassa mahdollisuus puuttua myös itse maataloustyöaikaa koskeviin normiohjeisiin ja niiden sitovaan soveltamiseen, jolloin olisi jouduttu pohtimaan näiden normiohjeiden lainmukaisuutta. Tällöin lopputuloskin olisi voinut olla ja sen olisi myös pitänyt olla toinen, mihin edellä päädyttiin.

3. JÄSENYYS RUOKAKUNNASSA

Tuen tarvetta lisäävien tekijöiden ohella tarveharkinta edellyttää myös sellaisten seikkojen huomioon ottamista, jotka tätä tarvetta vähentävät.

⁶³ TVM 24. 10. 1977 n:o 7671/413/77, el. 493.

⁶⁴ TVM 8. 9. 1976 n:o 4964/413/76, el. 335.

⁶⁵ AOK 9. 11. 1977 n:o 4487/77.

Tällaisia ovat muun muassa hakijan muut tulot ja etuudet sekä perheenjäsenten, kuten puolison ja vanhempien tulot.

Tässä alajaksossa keskitytään lähinnä kahden viimeksi mainitun tekijän eli puolison ja vanhempien tulojen tarkasteluun. Ennen kuin tuen tarpeen vähenemisestä voidaan kuitenkaan keskustella, on yleisenä taustaedellytyksenä pidettävä sitä, että mainitut perheenjäsenet ovat hakijaan nähden elatusvelvollisia sekä että he myös faktisesti täyttävät tuon velvollisuutensa. Nykyisissä soveltamisohjeissa tämä vaatimus on ilmaistu siten, että kyseisten henkilöiden edellytetään olevan jäsenenä tai asuvan samassa taloudessa.⁶⁶

a. Puolison tulot

Palkansaaajien osalta on jo pitkään lähdetty siitä ajatuksesta, ettei korvausta makseta silloin kun puoliso pystyy hakijan elättämään. Tätä varten soveltamisohjeissa on määritelty (aiemmin kuntien kalleusluokitukseen sidotut) bruttoarvoiset palkkarajat, joita suuremmat puolison tulot muodostavat esteen sille, että toiselle puolisolle voitaisiin maksaa työttömyyskorvausta.

Vuoden 1973 soveltamisohjeissa rajana oli 740—800 markka, jota summaa kuitenkin korotettiin huollettavien lasten, vuokramenojen, velkojen korkojen ja kuoletusten osalta tarkemmin määrättyllä tavalla.⁶⁷ Myöhemmin tämä raja nostettiin ensin 910—985 markkaan,⁶⁸ sitten 1 100—1 200 markkaan⁶⁹ sekä sittemmin kalleusluokituksesta luopuen ensin 1.600 markkaan,⁷⁰ sitten 1.800 markkaan⁷¹ ja edelleen 2.100 markkaan.⁷² — Kevään 1977 korotuksen (1.600 mk) yhteydessä poistettiin samalla mahdollisuus vuokramenojen huomioon ottamiseen tulorajaa korottavana tekijänä, mikä samalla merkitsi, että suurelle osalle kaupunkien ja taajamien työttömistä tarveharkintarajan korotus tarjosi vain nimellisen korotuksen.

Suhtautuminen tulorajoihin on ainakin aiemman käytännön valossa ollut jyrkkää. Markankin ylitys puolison kuukausiansiossa on johtanut

⁶⁶ S-73 s. 31—32.

⁶⁷ S-73 s. 31.

⁶⁸ TVM 18. 12. 1974 Yleiskirje 3 AB/74.

⁶⁹ TVM 29. 5. 1975 Yleiskirje 33 ABC/75.

⁷⁰ TVM 18. 3. 1977 Yleiskirje 2686/40/77.

⁷¹ TVM 22. 6. 1977 Yleiskirje 2686/40/77.

⁷² TVM 24. 1. 1979 Yleiskirje 6 ABCD₇/79.

korvaushakemuksen hylkäämiseen.⁷³ Eräässä tapauksessa hakija jäi ilman korvausta, koska hänen työllisyyskurssilla olevan puolisonsa katsottiin saavan (bruttoarvoiseksi muunnettuna) tuloa yli asetetun rajan.⁷⁴ Kaikenkaikkiaan näytti siltä, että niin soveltamisohjeiden antamisessa kuin niiden tulkinnessakin oltaisiin oltu suhteellisen joustamattomia. Löytyypä ennakkoratkaisujen joukosta sellainenkin menettely, jota tuskin voidaan kutsua enää edes joustamattomuudeksi.⁷⁶

Henkilö R. oli ollut työttömänä työnhakijana heinäkuun alusta lähtien mutta ei ollut voinut saada korvausta avopuolisonsa tulojen tähden. Marraskuun alussa viimeksi mainittu sanoi työsuhteensa irti, jonka seurauksena hänkin jäi ilman työtä. Tällöin R. haki korvausta.

Työvoimatoimikunta kuitenkin hylkäsi R:n hakemuksen ja vetosi edelleenkin avopuolison tuloihin, vaikka näitä ei todellisuudessa ollut enää olemassa. — Vähää myöhemmin R. haki uudestaan korvausta. Tulos oli jälleen sama. Tällä kertaa työvoimatoimikunta ei kuitenkaan vedonnut avopuolison tuloihin, vaan siihen, että *avopuoliso oli eronnut* työpaikastaan ilman pätevää aihetta. Korvausta ei haluttu edelleenkaan maksaa, koska R:n tarkoituksena katsottiin olevan sen perusteeton hankkiminen.

Tämän päätöksen ministeriö sitten vahvisti perustelematta sanallakaan ratkaisuaan. Tuloksena siis oli, että R. jäi ilman korvausta ensin avopuolison olemattomien tulojen ja sitten avopuolisonsa työstä eroamisen tähden. — Mitään säännöksiä tällaisen ratkaisun tueksi ei esitetty eikä voitukaan esittää, koskei sellaisia ollut olemassa.

Tammikuussa 1979 puolison tulojen yläraja nostettiin 2.100 markkaan.⁷⁷ Myös ehdotus uusiksi soveltamisohjeiksi sisältää tämän saman tulorajan. Samalla normiohjeisiin on kuitenkin lisätty, että puolison tuloihin liitetään myös hakijan omat tulot, joilla tarkoitettaneen hakijan muita sosiaalisia etuuksia. Niinpä näiden ehdotettujen uusien normiohjeiden mukaan ei olekaan enää oikein puhua yksinomaan puolison tuloista, vaan sen sijaan on puhuttava *puolisoiden yhteenlasketuista tuloista*. Jos niiden bruttoarvo ylittää kyseiset 2.100 markka, eikä lapsia tai muita huollettavia tai velkojen korkoja ole, ei hakijalla ole oikeutta korvaukseen.

⁷³ TVM 22. 10. 1973 n:o 6256/342/73, el. 143.

⁷⁴ TVM 18. 2. 1977 n:o 1199/413/77, el. 408.

⁷⁶ TVM 13. 5. 1977 n:o 8374/413/76, el. 435.

⁷⁷ TVM 24. 1. 1979 Yleiskirje 6 ABCD₇/79.

Mikäli ehdotus hyväksytään tältä osin muuttumattomana, tulee se käytännössä vaikeuttamaan niiden hakijoiden korvaukselle pääsyä, joilla on oikeus johonkin muuhun etuuteen, kuten rintamasotilaseläkkeeseen, osaeläkkeeseen, äitiyspäivärahaan tai asumistukeen. Kohteena ovat lähinnä palkansaajaväestöön kuuluvat työttömät, sillä maatalouden harjoittajien yhteenlaskettua tuloarajaa on sovellettu jo tarveharkintanormiston uusimisesta (1976) lähtien. Tilalta laskettavan maatalouden tuottoon on lisätty sekä isännän että emännän työn arvo, johon myös on lisätty tilan ulkopuoliset tulot viimeiseltä 12 kuukaudelta siitä riippumatta, kumpi puoliso ne on ansainnut.

Maatalouden harjoittajien asemaa uusi ehdotettu normisto huonontanee ainoastaan niissä tapauksissa, joissa toisen puolison tilan ulkopuolelta saama tulo on jatkuvaa. Ehdotuksen mukaan kyseistä tuloa ei enää puolitettaisi vaan se otettaisiin huomioon sellaisenaan.

b. Vanhempien tulot

Työllisyyslain 16 ja 8 §:ien mukaan korvausta voidaan maksaa 16-vuotta täyttäneelle henkilölle. Toisaalta tämän ikäisellä nuorella on myös oikeus vanhemmilta saatavaan elatukseen.⁷⁹ Vanhemmat ovat velvolliset elättämään lapsensa 18 ikävuoteen asti sekä vastaamaan mahdollisesti koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista tämän jälkeenkin.⁸⁰

Tämän johdosta työvoimahallinto on katsonut, ettei tarvetta korvauksen maksamiseen 16—17 vuotiaille nuorille ole aina olemassa. Tarpeen katsotaan puuttuvan silloin, kun tässä iässä oleva korvauksen hakija 1) asuu vanhempiensa kanssa samassa taloudessa ja 2) vanhempien tulot ovat sellaiset, että elatuksen saaminen heiltä on mahdollista.

Vuoden 1973 soveltamisohjeiden mukaan vanhempien tulojen rajaksi määriteltiin 1.500 mk kuukaudessa korotettuna 100 mk:lla kutakin hakijan lisäksi perheessä olevaa huollettavaa kohden.⁸² Tammikuussa 1979 tehdyn korotuksen jälkeen rajana on 3.200 mk, jota korotetaan 250 mk:lla huollettavaa kohden.⁸²

⁷⁸ S-78 s. 12.

⁷⁹ Laki lapsen elatuksesta (704/75) 1 §.

⁸⁰ Laki lapsen elatuksesta (704/75) 3 §.

⁸¹ S-73 s. 32.

⁸² TVM 24. 1. 1979 Yleiskirje 6 ABCD₇/79.

Uusia soveltamisohjeita koskevan käsittelyn yhteydessä työvoimaministeriössä heräsi epäilyksiä siitä, onko tällainen 16—17 vuotiaiden nuorten erityiskohtelu ylipäättään lainmukaista, minkä johdosta asiasta pyydettiin oikeuskanslerin lausunto. Lausunnon mukaan puheena olevaa soveltamismääräystä ei voida pitää työttömyyskorvauksista annettujen säännösten vastaisena. Vastauksessa vielä korostettiin: »Tulorajan asettaminen vanhempien kuukausituloille on harkinnanvarainen. Ministeriö, asettaessaan tulorajan hyvin alhaiseksi, saattaisi käyttää harkintavaltaansa väärin ja siten antaa lainvastaisia määräyksiä. Ministeriön asettamat tulorajat eivät käsitykseni mukaan ole olleet niin alhaisia, että niiden määräämisessä olisi tapahtunut harkintavallan väärinkäyttämistä.»⁸³

Lausunto osoitti, että oikeuskansleri rajoitti tarkastelukulmansa jälleen etupäässä vain tarkoituksenmukaisuuskysymyksen pohtimiseen. Kantaa otettiin siihen, onko tulorajoja pidettävä kohtuullisina vaiko ei. Lausunnon ei sitä vastoin otettu kantaa kysymykseen siitä, onko tällaisten tulorajojen asettamista ylipäättään pidettävä työllisyyslain tai -asetuksen mukaisena. Näin lausunnoissa jätettiin vastaamatta siihen, mihin vastaukseen ehkä eniten kaivattiin.

Lähtökohtana tulorajojen lainmukaisuuden tutkimiselle on nähdäkseni pidettävä sitä, että 16 vuotta täyttäneellä on oikeus korvaukseen ja että viranomaisen on velvollinen arvioimaan hakijan taloudellisen tuen tarpeen. Tämä on työllisyyslain 16 §:n osoittama lähtökohta asian käsittelylle. Mikään ei kuitenkaan tällöin estä, etteikö arviointia voitaisi ikäänkuin standardisoida mainitunlaisten tulorajojen avulla. Toisaalta tuen tarpeen harkitseminen kuitenkin edellyttää, ettei tällöin suljeta pois mahdollisuutta tosiasiallisten olosuhteiden huomioon ottamiselta. — Korostan jälleen, että harkinnan on viime kädessä tapahduttava konkreettien olosuhteiden perusteella.

Faktista tuen tarvetta ei voida sivuuttaa vielä sillä, että hakijalla on vanhempien tulojen osoittama mahdollisuus sekä lain suoma abstrakti oikeus elatukseen. Tuon mahdollisuuden ja oikeuden tulee myös realisoitua todellisuudessa. Muussa tapauksessa tarve toimeentulon turvaamiseen on edelleen olemassa.

Työvoimahallinnon asettamat vaatimukset, joilla realisoimista mitataan, tuntuvat suhteellisen luotettavilta. Korvausta ei hylätä, ellei hakija saa asuntoa vanhempiensa luona. Toisaalta sitä ei myöskään hylätä, ellei

⁸³ OK 7.2.1979 n:o 722/79.

vanhemmillä ole jo jonkinlaiset materiaaliset edellytykset (3.200 mk/kk tai yli) lapsensa elättämiseen. — Tavallista lineekin, että vanhemmat tällaisessa tilanteessa myös tosiasiallisesti elättävät lapsensa. Siksi tulorajalla on paikkansa soveltamisohjeissa, ei kuitenkaan sitovana määräykseenä, vaan ohjeellisenä standardina. Siihen voidaan tukeutua, ellei asiassa muuta ilmene.

Muunlainen olosuhde on olemassa silloin, kun vanhempien elatusvastuu ei toteudu. Kotonaan asuva tai työttömyytensä jälkeen kotiin palannut nuori voi kotona asumisestaan huolimatta jäädä käytännössä ilman riittävää elatusta. Jos nuori tällaisessa tapauksessa haluaa vedota yksityisoikeudellisen elatuksen suomiin mahdollisuuksiin, hänen on nostettava kante vanhempiaan vastaan uskotun miehen avustuksella. Todennäköisenä seurauksena tästä olisi, mikäli näin meneteltäisiin, että nuori menettäisi tämän jälkeen myös asumismahdollisuutensa ja olisi vain entistä suuremman elatuksen tarpeessa. Jo tästä syystä ei liene yhteiskunnallisesti perusteltua asettaa yksityisen elatuksen mahdollisuutta nyt käsiteltävänä olevan yhteiskunnan tuen ensisijaiseksi vaihtoehdoksi. — Tätä ei nähdäkseeni työllisyyslakikaan edellytä, vaan kysymyksessä on kaksi rinnakkaista ja toisiaan täydentävää toimeentulon turvaamiseen tähtäävää järjestelmää.

Näin on tultu tulokseen, jonka mukaan ei vielä kotona asuminen eivätkä vanhempien tulot sinällään sulje nuorelta mahdollisuutta työttömyyskorvaukseen, vaikka vanhempien tulot ylittäisivätkin mainitun tulorajan. Aina on olemassa se mahdollisuus, ettei hakijan yksityisoikeudellinen elatus toteudukaan, vaan että hän todellisuudessa on tuen tarpeessa. Tuolloin hakijalla tulee olla myös mahdollisuus tuen tarpeen osoittamiseen sekä sitä kautta myös oikeus korvaukseen. Menettelyksi soveltunee se, että hakija osoittaa sosiaalitarkkaajan tai muun huoltoviranomaisen todistuksen tuen tarpeesta. Todistukseen on merkittävä hakijan asuntoetu ja vanhemmilta saadun elatuksen arvo. Näiden perusteella ratkaisu on sitten tehtävä. Koska mitään mahdollisuutta liukuvaan tai välimuotoiseen tuen maksamiseen ei ole olemassa, on korvaus joko evättävä tai maksettava täysimääräisenä. — Mikäli asuntoetu ja elatuksen arvo eivät ylitä yksinäisen henkilön tarveharkintarajaa, on korvaus myönnettävä vähentymättömänä.

Tälle ajattelulle on johdonmukaista, että myös soveltamisohjeisiin otettua rajausta, jonka mukaan korvaus voidaan evätä vain kotona asuvalta 16—17 vuotiaalta nuorelta, pidetään ohjeellisenä. Jos henkilö asuu muual-

la ja vanhemmat faktisesti turvaavat hänen elatuksensa, en näe mitään estettä sille, etteikö korvausta voitaisi tuolloinkin evätä.

Vaikeimmin tämä korvauksen hakijoiden ongelma on kärjistynyt pienten tilojen työttömien nuorten kohdalla. Heitä koskevassa päätöksenteossa on korvauksen maksamisen ohella ollut mitä suuremmassa määrin myös kysymys tuotannon rakennepolitiikkaa ja työvoima alueellista liikkuvuutta koskevista vaatimuksista. — Mitä tehdä pienten tilojen nuorille, jotka kotoa käsin käyvät aikansa muualla töissä ja jäävät sitten työttömiksi? Mitä tehdä niille nuorille, jotka muualla työttömäksi jäätyään palaavat kotitalalleen, josta käsin työn saanti on entistä vaikeampaa? — Siinä kysymyksiä, joiden eteen työvoimaviranomaiset ovat jatkuvasti joutuneet.

Aikaisemmin näiden nuorten kohtelu oli suoraviivaista. Maatalouden nuoriin ei näet sovellettu korotettua tarveharkintanormistoa, kuten palkansaajaperheiden nuoriin. Heitä koskivat samat hehtaarirajat kuin vanhempia.⁸⁴ Täysi-ikäisyyksään ei vielä aina johtanut siihen, että maatalouden nuoren asema olisi arvioitu itsenäiseksi.

Viime aikoina suhtautuminen tilalla asuvaan nuoreen korvauksen hakijaan on muuttunut sallivammaksi. Edelleenkin lähdetään siitä, että tila, pienikin tila, tarvitsee sekä isännän että emännän. Jos korvausta hakeva nuori asuu riittävän toimeentulon antavalla tilalla, josta jompi kumpi tilan pitäjistä puuttuu tai on työhön kykenemätön ja jonka paikan nuori siten voisi korvata, katsotaan hänet maatilatalouden harjoittajaksi. Tällöin häntä ei hyväksytty korvauksen saajaksi. Jos hän sitävästoin ei korvaa kumpaakaan tilan pitäjää arvostellaan hänen mahdollisuutensa tilalta saatavaan elatukseen kaikille nuorille yhteisten tarveharkintanormien mukaan, jolloin korvauksen maksaminen estyy, jos tilalta saatava kuu-kausiansio ulkopuoliset etuudet mukaan lukien ylittää 3.200 mk.

Tämä palkansaajaperheiden tarveharkintarajan soveltaminen myös maatalouden nuoriin onkin ollut ehkä merkittävin normimuutos, jolla näiden nuorten asemaa tuen hakijoina on parannettu. Se on antanut mahdollisuuden korvauksen maksamiseen suhteellisen suurtenkin tilojen täysi-ikäisille nuorille. Tästä on esimerkkinä eräs korvausjaostossa käsitelty tapaus, jossa korvausta maksettiin kotitalallaan asuvalle nuorelle, vaikka tilan viljelty pinta-ala oli 13,7 ha.⁸⁵

⁸⁴ S-73 s. 32—34.

⁸⁵ TVM 20.1.1978 n:o 11 207/413/77, el. 551.

Uusi asennoituminen maatalouden nuoriin on näkynyt myös siinä, että ministeriö on aikaisempaa useammin kallistunut valitusasioissa juuri korvausta hakeneen nuoren puolelle, jopa niin, ettei se ole ollut kovin halukas määräämään hakijalle edes maataloustyöaikaa.⁸⁶ Samanlaista asennoitumista osoittaa myös aikaisempaa suopeampi suhtautuminen erityisissä sosiaalisissa olosuhteissa eläviin hakijoihin. Kun tila on ollut isäpuolen omistuksessa, on tarveharkintarajoissa voitu joustaa.⁸⁷ Näistä rajoista on joustettu myös silloin, kun vanhempien tilalla asuva nuori on itsekin ollut perheellinen.⁸⁸ Muuttunut suhtautuminen on tullut lopulta esiin myös uudenlaisena asennoitumisena tilalla asuvan nuoren täysi-ikäisyyteen. Päätöksenteossa on siirrytty hänen aseman itsnäiseen arviointiin.⁸⁹

Muutokset eivät kuitenkaan ole tapahtuneet ilman ylimenokauden ongelmia. Normiohjeiden antaminen on ollut suhteellisen niukkaa eivätkä

⁸⁶ TVM 17. 9. 1976 n:o 5316/413/76, el. 343.

Muita hakijalle myönteisiä ratkaisuja:

TVM 19. 6. 1975 n:o 2793/342/75, el. 265.

TVM 1. 12. 1975 n:o 4927/342/75, el. 283.

TVM 8. 9. 1976 n:o 5844/413/76, el. 341.

TVM 15. 2. 1977 n:o 4707/413/76, el. 389.

TVM 10. 3. 1977 n:o 6426/413/76, el. 396.

TVM 4. 4. 1977 n:o 569/413/77, el. 402.

TVM 4. 4. 1977 n:o 8501/413/76, el. 404.

TVM 8. 7. 1977 n:o 2412/413/77, el. 440.

TVM 13. 6. 1977 n:o 6573/413/76, el. 451.

TVM 13. 6. 1977 n:o 6574/413/76, el. 452.

Hakijalle kielteisiä ratkaisuja:

TVM 4. 2. 1974 n:o 8374/342/73, el. 166.

TVM 28. 3. 1974 n:o 1971/342/74, el. 185.

TVM 5. 2. 1976 n:o 6353/342/75, el. 295.

TVM 7. 9. 1976 n:o 5199/413/76, el. 331.

TVM 24. 9. 1976 n:o 5219/413/76, el. 361.

TVM 18. 11. 1976 n:o 3448/413/76, el. 371.

TVM 24. 1. 1977 n:o 4105/413/76, el. 387.

TVM 8. 7. 1977 n:o 5073/413/76, el. 441.

⁸⁷ TVM 25. 11. 1974 n:o 5621/342/74, el. 221.

TVM 6. 5. 1976 n:o 935/413/76, el. 309.

⁸⁸ TVM 9. 9. 1976 n:o 5229/413/76, el. 329.

⁸⁹ TVM 12. 9. 1977 n:o 6634/413/77, el. 469.

TVM 5. 9. 1977 n:o 6600/411/77, el. 482.

TVM 19. 9. 1977 n:o 6629/413/77, el. 488.

TVM 16. 11. 1977 n:o 377/413/77, el. 521.

annetut ennakkoratkaisutkaan ole aina olleet riittävän johdonmukaisia uutta ajattelua opastamaan. Tämä on antanut vauhtia epäyhtenäiselle käytännölle sekä luonut kitkaa paikalliskäytännön ja keskushallinnon välille, jopa viimeksi mainitun sisälle.

Kuten muistetaan, saatettiin peltonsa vuokranneelle viljelmän haltijalle maksaa korvausta olosuhteissa, joissa peltonsa viljelemättä jättäneelle tai pellonvaraus sopimuksen tehneelle korvausta ei maksettu (ks. s. 245). Suhtautuminen näillä tiloilla asuviin nuoriin on ainakin ennakkoratkaisujen valossa ollut täysin päinvastaista. Kun tilan pellot on vuokrattu, eivät nuoret ole saaneet korvausta.⁹⁰ Kun pellot on pantu pakettiin, on korvausta maksettu.⁹¹ Korvausta on maksettu myös silloin, kun pellot on jostain muusta syystä jätetty viljelemättä.⁹² Paikallisella tasolla ei olla oltu aivan yhtä valmiita täysi-ikäisen maatalan nuoren aseman itseensä arviointiin, kuin mihin ministeriön ennakkoratkaisut ovat antaneet aiheen. Haluttomuus korvausten maksamiseen on ollut yleistä ainakin tilanteissa, joissa hakijan tiedetään tosiasiallisesti tekevän työtä ja työllistyvän tilalla. Haluttomuus korvauksen maksamiseen on ilmeistä varsinkin, kun hakija on aikaisemminkin tehnyt töitä vain kotitilallaan. Tilanne on jossain määrin toinen, jos hakija on saanut koulutuksen muuhun ammattiin tai hankkinut ammattitaitonsa tilan ulkopuolisissa töissä.

Työvoimatoimikuntien edustajilta saadun tiedon mukaan nuorten kohdalla pidetään edellä mainituista ennakkoratkaisuista poiketen ratkaisevana sitä, minkälaiset mahdollisuudet työn tekemiseen ovat todellisuudessa olemassa. Jos tilan pellot ovat paketissa, vuokrattu ulkopuoliselle tai muusta syystä viljelemättä, ei edes 16—17 vuotiaille hakijoille tehdä laskelmaa vanhempien tuloista. Yleistä on, ettei hakijalle tällöin määrätä edes maataloustyöaikaa, koska tosiasiallista mahdollisuutta työn tekemiseen ei ole.

Vastakkaisiakin mielipiteitä esitettiin. Niiden mukaan nuorten maataloustyöaikaa määrättäessä tulisi noudattaa samoja periaatteita kuin

⁹⁰ Hakemus on hylätty tilalta saatavan toimeentulon perusteella:

TVM 25. 11. 1974 n:o 5244/242/74, el. 198.

TVM 17. 7. 1976 n:o 5934/342/75, el. 323.

Hakijalle on määrätty maataloustyöaika:

TVM 12. 9. 1977 n:o 6626/413/77, el. 470.

⁹¹ TVM 28. 1. 1976 n:o 344/413/76, el. 294.

TVM 9. 9. 1976 n:o 5462/413/76, el. 342.

⁹² TVM 9. 9. 1976 n:o 5198/412/76, el. 330.

vanhempienkin kohdalla, jolloin pakettipellot ja muutoin viljelemättä jäänyt maa katsottaisiin viljellyksi. Myös joitain toisenlaisia normiyhdistelmiä näiden kahden vastakkaisen suhtautumistavan välillä ilmeni, ei kuitenkaan yhtään sellaista, joka olisi noudattanut ministeriön edellä esitettyjen ennakkoratkaisujen avulla viitoittamaa linjaa.

Ongelma maatalouden työttömille nuorille maksettavasta korvauksesta on synnyttänyt harvinaisen jännitteen myös ministeriön sisällä. Tärkeimmissä ratkaisuissa lausunnon antajana toimiva korvausjaosto sekä ministeriön lopullisen päätöksen tekevä työllisyysosaston apulaisosastopäällikkö ovat viime aikoina ajautuneet asiassa erilaisiin kannanottoihin. Erimielisyys on kohdistunut 18 vuotta täyttäneiden aseman arviointiin. Korvausjaosto on korostanut hakijoiden aseman itsenäistä arviointia ja edustanut näkemystä, jonka mukaisia ennakkoratkaisuja ministeriö on antanut kesästä 1976 lähtien. Päätökset tekevä virkamies on sitä vastoin tukeutunut ajatteluun, jonka mukaan tilalla asuvan maatalouden nuoren asemaa ei arvioida aina itsenäisesti edes silloin, kun hakija on saanut koulutuksen muuhun ammattiin tai hankkinut ammattitaitonsa tilan ulkopuolisissa töissä.

Tämän tutkimuksen käytössä on ollut vain kuusi korvausjaostossa käsiteltyä asiaa koskevaa ratkaisua vuodelta 1978. Erimielisyyden syntyminen ja sitä seurannut ennakkokäytännön muutos käy kuitenkin selvästi ilmi jo näistä ratkaisuista.

Ensimmäisessä ratkaisussa 18 vuotta täyttäneen hakijan ei voitu katsoa olevan riippuvainen vanhempiensa maatalouden harjoittamisesta. Ministeriö kumosi hakijalle määrätyn maataloustyöajan.⁹³ Toinen ratkaisu oli edellisen mukainen,⁹⁴ samoin kolmas.⁹⁵ Tämän jälkeen käytäntö kuitenkin muuttui, ei kuitenkaan sen johdosta, että asiat olisi esitelty toisella tavoin taikka että korvausjaosto olisi muuttanut asiassa kantaansa. Muutos johtui ministeriön edellä mainitun virkamiehen mielipiteen muuttamisesta. Tämän jälkeen 18 vuotta täyttäneen maatilalla asuvan työttömän nuoren asemaa ei ole aina arvosteltu itsenäisesti edes niissä tapauksissa, joissa hakijalla on ollut ammatillinen pätevyys ja kokemus muuhun ammattiin. Kahdessa tapauksessa hakijan valitus hylättiin ja kolmannes-

⁹³ TVM 20. 1. 1978 n:o 11 207/413/77, el. 551.

⁹⁴ TVM 2. 3. 1978 n:o 6135/413/77, el. 576.

⁹⁵ TVM 20. 4. 1978 n:o 6207/413/77, el. 622.

sa se palautettiin paikalliselle työvoimatoimikunnalle uudelleen käsiteltäväksi.⁹⁶

21 vuotiaan *sähköasentajan* valitus hylättiin, koska kotitilan katsottiin ilmeisesti työllistävän hänet ja turvaavan hänen toimeentulonsa maataloustyöaikana. Tilalla oli peltoa 11,6 ha ja metsää 40 ha. Vanhempien lisäksi tilalla asuivat hakijan 20- sekä 15-vuotiaat veljet.⁹⁷

24 vuotiaan *insinöörin* valitus hylättiin, koska kotitilan katsottiin ilmeisesti työllistävän hänet ja turvaavan hänen toimeentulonsa maataloustyöaikana. Tilalla oli peltoa 14,5 ha sekä metsää 57,7 ha. Vanhempien lisäksi tilalla asui hakijan 18-vuotias veli. Hakijalla oli velkoja 18.600 mk.⁹⁸

28 vuotiaan *levyseppä-hitsaajan* valitus palautettiin työvoimatoimikunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Tilalla oli peltoa 9 ha, joista 5 ha oli vuokrattu ulkopuoliselle. Tilalla oli metsää 13 ha ja 1 lehmä. Tilalla asuivat hakijan vanhemmat sekä hakija perheineen. Hänellä oli yksi lapsi huollettavanaan.⁹⁹

⁹⁶ Työvoimaministeriö antoi kesällä 1979 yleiskirjeen, jossa pyrittiin myös tätä asiaa koskevan käytännön selkiyttämiseen: »18-vuotta täyttäneitä maatalouden harjoittajan perheenjäsentä pidetään itsenäisenä henkilönä, eikä vanhempien maatilaa oteta huomioon korvauksen saamisedellytyksiä harkittaessa (TVM 13. 8. 1979 Yleiskirje 23 ABD/79).

⁹⁷ TVM 20. 4. 1978 n:o 7002/413/77, el. 625.

⁹⁸ TVM 20. 4. 1978 n:o 7006/413/77, el. 624.

⁹⁹ TVM 24. 4. 1978 n:o 7005/413/77, el. 623.

VI LUKU

OIKEUSSUOJAN PUUTTEISTA

Tämä luku on 1) yhteenveto edellisten lukujen viranomaistoimintaa koskeneista kuvauksista ja kannanotoista sekä 2) tuon toiminnan oikeudellinen arvio korvauksen hakijan oikeussuojan kannalta. Ennen yhteenvetoa luodaan kuitenkin vielä lyhyt katsaus oikeudellista argumentaatiota koskeviin ongelmiin, joka on jatkoa I luvun metodologiselle tarkastelulle.

1. TULOSTUKSEN METODI

Yhtenä perusedellytyksenä sosiaalisten etuuksien oikeudelliselle käsittelylle on, että kyseisten etuuksien myöntäminen tapahtuu oikeudellisten normien pohjalta. Ideaalitilanteessa nuo normit sääntelevät: 1) keille etuus myönnetään, 2) minkälaatuisena, 3) kuinka suurena ja 4) millä edellytyksillä se myönnetään sekä 5) kuka tuon etuuden myöntämisestä päättää ja 6) mistä päätökseen voidaan hakea muutosta. Oikeussuojan näkökulmasta katsottuna voitaneen lisäksi edellyttää, että edellä mainitut normit vastaavat kansalaisten tahtoa ja että kansalaiset voivat tarpeen tullen tehokkaasti vedota niiden olemassaoloon.

Oikeussuojalle voidaan tällöin antaa sekä negatiivinen että positiivinen merkityssisältö. Se voidaan ymmärtää yhtäältä turvaksi mielivaltaa ja mielivaltaisista menettelytapoja kohtaan.¹ Toisaalta se voidaan myös ymmärtää oikeudenmukaisuuden takeeksi ja sen varmistukseksi, että kansalaisiin kohdistuvassa päätöksenteossa noudatetaan oikeudenmukaisuutta edistäviä menettelytapoja.

a. Oikeusvaltio vaiko hyvinvointivaltio

Kehittyneessä demokraattisessa valtiojärjestelmässä oikeussuojan toteutuminen edellyttää, että *hallinto perustuu lakiin* ja että hallinnolliset

¹ ks. KM 1971: A 4 s. 11 ja 93.

viranomaiset tekevät ratkaisunsa demokraattiseen päätöksentekoon pohjautuvien ja laista ilmenevien arvovalintojen pohjalta, säännöksiä tulkitsemalla ja soveltamalla, ei niitä luomalla. Se edellyttää myös, että kansalaisilla on tarvittaessa mahdollisuus saattaa erimielisyyttä aiheuttanut tulkinta tai soveltamispäätös riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. — Kansalaisten mahdollisuudet ideaaliseen oikeussuojaan näyttävät siten edellyttävän sekä *oikeusvaltion*² olemassaoloa että *vallan kolmijakoa*³ tuossa valtiossa.

1960-luvulla syntyneet sosiaalivakuutusjärjestelmät perustuivat vielä suurelta osin tämänkaltaiselle valtiolliselle ajattelulle. Sekä sairausvakuutus- että eläkelainsäädännössä määrättiin suhteellisen tarkasti, keille etuudet myönnetään, minkälaatuksina, miten suurina ja millä edellytyksillä, kuka päätökset tekee ja mihin niistä voidaan valittaa. Määräysten sitovuutta ei jätetty epäselväksi⁴ ja päätöksiin tyytymättömille annettiin mahdollisuus saada asiansa esiin tuomioistuimessa.⁵

Edelliselle vastakkainen valtiomalli ei perustu mainitunlaiseen vallan kolmijakoon. Sen lainsäädäntö koostuu ns. puitelaeista, jotka sisältävät enemmänkin poliittisia periaatelausumia kuin sitovia oikeudellisia periaatteita ja määräyksiä. Lait ovat lähinnä ohjeellisia ja valtuuttavat viranomaiset oikeudellisten periaatteiden ja normien muotoamiseen. Kansan valitsemien edustajien asemesta lainsäädäntövaltaa käyttävät hallinnolliset viranomaiset ja niitä kontrolloivat intressijärjestöt. Lainsäädännön väljyydestä johtuen saattaa tuomioistuinten harjoittama jälkikäteinen kontrollikin jäädä tällaisessa valtiomallissa vaille käytännön merkitystä. Äärimmäisessä muodossaan tämä oikeusvaltiolle ja vallan kolmijakolle vastakkainen malli kanavoi kaiken vallankäytön ja sen kontrollin hallinnolle itselleen ja edellä mainituille intressijärjestöille.

Ei liene täysin väärin väittää, että tällaisen valtiollisen mallin rakentamiseen on tunnettu varsin laajaa kiinnostusta etenkin 1970-luvulla. Kyseisen mallin on katsottu soveltuvan erityisesti siihen osaan valtiollista päätöksentekoa, jolla on välittömiä taloudellisia seurauksia.⁶ Keskeyttämällä päätöksentekovalta hallinnollisille viranomaisille voidaan eliminoida demokraattisen päätöksenteon hitaus ja joustamattomuus sekä välttää näkyvä törmäys sellaisiin syvälle juurtuneisiin ja vaikeasti muu-

² ks. esim. Vartola, Juha 1978 s. 90.

³ ks. Sipponen, Kauko 1965 s. 314—320 ja Eriksson, Lars D. 1969 s. 18—19.

⁴ ks. KEL 1, 20 ja 22 §:t, SVL 1 ja 4 §:t, TEL 1 ja 4 §:t.

⁵ ks. KEL 73,2 § ja TEL 21 §, vrt. kuit. SVL 51 §.

tettaviin oikeudellisiin periaatteisiin, jotka voivat olla taloudellisen toimeliaisuuden, taloudellisen kasvun ja sen tuoman hyvinvoinnin esteinä. Hallinnollisin päätöksin nuo periaatteet voidaan muuttaa nopeasti ja ilman suurempia yhteiskunnallisia häiriöitä. Mainittua mallia voitaneen pitää *hyvinvointivaltion* tapana ratkaista valtiolliset ja oikeudelliset ongelmansa.

Oikeussuojan kannalta hyvinvointimallin seuraamiseen liittyy ainakin kaksi merkittävää ja samalla jossain määrin kyseenalaista piirrettä, joista ensimmäinen on luonteeltaan taloudellinen ja toinen organisatorinen. Oikeussuoja sidotaan ensiksikin kiinteästi taloudelliseen kasvuun ja *suhdannevaihteluihin*. Oikeussuoja toteutuu sitä paremmin, mitä kiihkeämpää on taloudellinen kasvu ja sen mukanaan tuoma hyvinvointi. — Ilman taloudellista kasvua suoja heikkenee ja toteutuu huonoimmin taloudellisen taantumana olosuhteissa eli aikana, jolloin suojan tarve todennäköisesti on suurin.

Toisaalta, kun tähän malliin ei sisälly sen paremmin eduskunnan kuin tuomioistuinelaitoksenkaan harjoittamaa kontrollia, saatetaan tilalle tarvita näitä korvaava valvova viranomainen. Joudutaan perustamaan oikeus-, työsuoja-, kuluttajansuoja-, ympäristö-, vero-, työllisyysym. *asiamiesten verkosto* valvomaan, että kansalaiset tulevat oikein kohdelluiksi ja että viranomaiset tekevät päätöksensä asettamiensa periaatteiden ja normiohjeiden puitteissa. — Voisi olla hyvinkin tärkeätä pohdita, mihin tällaisella hallinnollisen viranomaisen toiseen hallinnolliseen viranomaiseen kohdistamalla valvonnalla voidaan päätyä ja mikä sen merkitys on kansalaisten oikeussuojan lisäämisen kannalta, jos lisäämisestä ylimalkaan on kysymys.

Asiaan ei ole mahdollisuutta paneutua sen enemmälti. Alustavasti voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi, kyetäänkö kansalaisten etua valvovalla asiamiesjärjestelmällä paikkaamaan edes osaa niistä puutteista, joita hallinnollisten viranomaisten ympärille keskittyvästä vallankäytöstä aiheutuu. Käsitykseni mukaan tällainen hallintokeskeinen valvokäyttö johtaa seuraavanlaisten kansanvallalle vieraiden tendenssien voimistumiseen:

- 1) Perinteinen lainsäädäntö korvautuu puitelainsäädännöllä ja hallinnollisten viranomaisten päätösvaltaa lisäävillä kompetenssinormeilla.
- 2) Lainsäädäntö menettää hallintoa ohjaavan luonteensa ja johtaa hallinnon ja sitä kontrolloivien intressiryhmien poliittisen vallan kasvuun.

- 3) Samalla mahdollisuudet oikeudelliseen harkintaan kapenevat, jolloin myös tuomioistuimet menettävät merkitystään jälkikäteisen oikeudellisen kontrollin organisaatioina.
- 4) Vain hallinnollisilla viranomaisilla on tieto sovellettavista periaatteista ja normeista, jolloin kukaan ulkopuolinen ei voi tarkkaan ottaen tietää oikeuksistaan.
- 5) Mahdollisuudet byrokratian harjoittamaan mielivaltaan lisääntyvät.
- 6) Mahdollisuudet oikaisun aikaansaamiseen heikkenevät, kun ei voida vedota olemassa olevaan lainsäädäntöön eikä ole elintä, joka voisi lakiin nojautuen reagoida tehtyihin valituksiin.
- 7) Lainsäädännön sisältämät mahdolliset periaatteellisetkin kannanotot saattavat tällöin syrjäytyä, jolloin laille jää vain väärää tietoisuutta luova tehtävä.
- 8) Lainsäädäntö ja oikeudellinen päätöksenteko menettävät luotettavuutensa ja kansalaisten kunnioituksen.

Esimerkkejä hallintokeskeisestä valtiollisesta päätöksenteosta löytynee useilta oikeuden alueilta. Viime aikoina mainittu päätöksentekomalli on saanut yhä enemmän jalansijaa myös sosiaalioikeuden piirissä.⁷ Viimeisin siirtymä mainittuun suuntaan sisältyy äskettäin hallituksen esityksen muotoon valmistuneeseen ehdotukseen sosiaalihuoltolaiksi, jonka toimeentulotukea (nyk. huoltoapua) koskevat säännökset osoittanevat selvästi sen, minkälaisesta siirtymästä on kysymys. Lyhyesti esitettynä lailla tullaan ehdotuksen mukaisessa muodossa hyväksyttynä toteuttamaan seuraavanlainen päätösvallan siirto:⁸

Paikallisella tasolla päätösvalta siirtyy sosiaalilautakunnalta virkamiehille (14 §). Valtiollisella tasolla päätösvalta siirtyy eduskunnalta valtioneuvostolle (STM:lle). Viimeksi mainittu päätösvallan siirto tapahtuu kahta kautta. 1) Eduskunnan hyväksyttäväksi tarjotaan laki, jossa on mahdollisimman väljästi säännelty siitä (31 §), keille toimeentulotukea maksetaan, minkälaatuksena, kuinka suurena ja millä edellytyksillä. Väljä sääntely synnyttää tarpeen antaa tarkemmat määräykset hallinnollista tietä. 2) Tähän liittyen lailla on tarkoitus antaa nimenomaiset valtuudet (32 §), joiden mukaan valtioneuvosto saa oikeuden vahvistaa

⁶ ks. *Ecklin, Mikko* 1971 s. 51—52, ks. myös *Lättunen, Yrjö* 1978 s. 84—85 ja *Vartola, Juha* 1978 s. 91—92.

⁷ ks. esim. laki työsuojeluhallinnosta (574/72) 3 ja 4 §:t.

⁸ ks. Ehdotus sosiaalihuoltolaiksi 1979 s. 201, 216—221 ja 229.

kalenterivuodeksi kerrallaan ne perusteet, joiden mukaan toimeentulotuen suuruus määritellään.

Käytännössä mainittu sääntely mahdollistaisi kaikilla tasoilla hyvinkin hallintokeskeisen ja virkamiesvaltaisen päätöksenteon. Tämän jälkeen ei myöskään olisi lainsäädännöllisiä esteitä sille, etteikö näitä vähimmäistoimeentuloakin koskevia kysymyksiä voitaisi suhdanteellistaa ja vaikkapa liittää osaksi tulopoliittista päätöksentekoa.

Ainoa, mikä tällöin enää jäisi puuttumaan hyvinvointivaltion lainsäädäntömallista, olisi, ettei lakiin ole sisällytetty säännöksiä toimeentulotukiasiain neuvottelukunnan eikä sosiaaliamiehen viran perustamisesta. Viimeksi mainitun tosin korvaa osittain se, että sosiaalilautakunnista on tarkoitus tehdä ensi asteen oikaisuelimiä (46 §).

Asian ajankohtaisuuden lisäksi olen halunnut ottaa mainitun lakiehdotuksen tarkastelun kohteeksi siksi, että siihen on otettu kompetenssisäännös (32 §), jolla päätöksentekovaltaa nimenomaisesti siirretään eduskunnalta valtioneuvostolle. Työttömyyskorvausta koskevasta säännöstöstä tällainen valtuutus puuttuu. Työllisyyslain 31 § oikeuttaa valtioneuvoston antamaan vain korvauksen myöntämisen ehtoja ja sen maksamista tarkentavia säännöksiä, mutta se ei oikeuta määräämään tuen suuruutta eikä asettamaan lisäehtoja tuen maksamiselle (ks. s. 89): Tämän tutkimuksen II luvussa on päädytty lisäksi johtopäätökseen, ettei noiden ehtojen asettaminen ole mahdollista myöskään yksittäisten ratkaisujen tekemiseen liittyvän harkintavallan kautta. — Tällaisia valtuuksia ei voitane aikaansaada pelkästään siten, että hallinto itse päättää ottaa nuo valtuudet itselleen ja katsoo oikeudekseen antaa muitakin kuin työllisyyslain 16 §:ää ja -asetuksen 9 §:ää tarkentavia normiohjeita. Päätösvaltaa ei myöskään voida siirtää sitä kautta, että soveltavat viranomaiset ryhtyvät pitämään työllisyyslain 16 §:ää pelkästään ohjeellisenä säännöksenä tai säännöksenä, joka antaa viranomaisille vapaan harkintavallan korvausten myöntämiseen tai epäämiseen.

b. Argumentaation eri mahdollisuudet

Totesin aikaisemmin (s. 89), että suhtautuminen päätäntävällän siirtoa koskevaan ongelmaan riippuu viime kädessä suhtautumisesta eduskunnan toimivaltaan. Edellä tapahtuneen tarkastelun jälkeen toteaa-

mukseen voidaan lisätä, että se riippuu paljosta muustakin: suhtautumisesta lainsäädäntöön, demokratiaan, valtiollisen vallan jakamiseen, oikeuslaitokseen sekä ylipäätään suhtautumisesta oikeudelliseen ajatteluun ja sen pohjalta tapahtuvaan yhteiskunnalliseen toimintaan. — Kysymys on kahdesta erilaisesta toiminnallisesta strategiasta. Tarjolla on toisaalta mahdollisuus edellä mainittujen seikkojen yhteiskunnallisen merkityksen korostamiseen sekä toisaalta strategia, jossa niiden merkitys nähdään vähemmän tärkeäksi ja jossa sen sijasta pyritään keskittämään valtiollinen päätöksenteko käytännön viranomaistoiminnan ympärille.

Tämä strateginen valinta määrää nähdäkseni myös käytettävän argumentaatiotavan. Lainsäädäntöä, demokratiaa ja oikeudellista ajattelua korostavan lähtökohdan pohjalta on luonnollista päätyä perinteisiä oikeuslähteitä, lakia, esitöitä, ennakkoratkaisuja ja oikeudellisia periaatteita korostavaan argumentaatioon. Yhtä luontevalta tuntuu, että jälkimmäisestä lähtökohdasta käsin nostetaan etualalle talouden ja yhteiskuntapolitiikan ajankohtaisia vaatimuksia ja hallinnollisten viranomaisien omaa toimintaa korostava argumentaatio. Tarjolla on toisin sanoen kaksi vaihtoehtoa. Oikeusvaltiota ja vallan kolmijakoa korostavan mallin pohjalta päädytään *perinteiseen lainopilliseen* argumentaatioon kun taas hyvinvointimallin pohjalta päädytään edellistä väljempään ja välittömämmin *arvosidonnaiseen* argumentaatioon.

Tavallisessa käytännön toiminnassa kysymys ei kuitenkaan ole samanlaisesta oikeudellisen ajattelun kahtiajaosta kuin mihin I luvun tutkimuksen metodeja koskeneessa tarkastelussa päädyttiin. Käytännön argumentaation erottelua ei voida sellaisenaan rinnastaa *tutkimuksen* eri menetelmiin, ei myöskään niihin tapoihin, joilla tutkimuksen tulokset esitetään ja perustellaan.

Kun kysymys on yksinomaan lainopillisesta päättelystä ja sen vaaraan rakentuvasta toiminnasta, ei eron käytännön ja tutkimuksen välillä tarvitse olla kovinkaan suuri. Päättely sinällään, sen lähteet, rakenne ja viime käden päämääräkin (tulkinta) voivat olla hyvinkin yhteneväiset, miksei myös tapa, jolla tulokset esitetään ja perustellaan. Mutta mitä pitemmälle arvosidonnaisen toiminnan suuntaan edetään, sitä erilaisemmiksi käyvät tutkimuksen ja käytännön toiminnan tiet. Käytännön toiminta voi rakentua milloin lyhyemmän milloin pitemmän aikavälin yhteiskunnallisten tavoitteiden varaan tai se voi riippua hyvinkin sattumanvaraisista poliittisista muutoksista. Päätös voi olla osa laajemmasta poliittisesta nippuratkaisusta tai poliittisia voimasuhteita vastaa-

mattoman äänestyksen tulos. Ratkaisun ehdot voivat olla ylipäätään enemmän sattuman kuin syvällisen pohdinnan tuotteita.

Käytännön toiminnalle voi riittää, että lopputulos perustellaan hyvinkin pinnallisin argumentein. Enempää siltä ei usein odotetakaan. Tutkimuksen on sitävastoin arvosidonnaisen argumentaationkin ollessa kysymyksessä nojaututtava tutkimuksen itsensä tuottamiin teoreettisiin tuloksiin tavalla, jossa pinnallisuudella ei pitäisi olla sijaa. Siksi käytännössä tapahtuvan ja tutkimukseen perustuvan arvosidonnaisen tarkastelun välille ei voida vetää yhtäläisyysmerkkejä.

Oikeudellinen argumentaatio voi näin ollen olla luonteeltaan kolmenlaista: 1) lainopillista, 2) arvosidonnaista käytännön merkityksessä ja 3) arvosidonnaista tutkimuksen tarkoittamassa (teoreettisessa) mielessä. Tutkimuksen kannalta mahdollisuuksia on siten vain kaksi, lainopillinen ja arvosidonnainen viimeksi mainitussa merkityksessä.

Tutkimuksen sitominen lainopilliseen argumentaatioon lieenee perusteltua silloin, kun arvostuksia koskevaa erimielisyyttä ei esiinny tai niitä ei tuoda esiin. Se tuntuu luonteelta ja miksei jopa välttämättömältä lähtökohdalta myös silloin, kun tutkimustehtävänä on kansalaisten oikeussuojan selvittäminen. Viimeaikaisessa oikeusteoreettisessa keskustelussa eräät puheenvuoron käyttäjät ovat olleet sitä mieltä, ettei konkreetteihin tulkintasuosituksiin tähtääviä tutkimustuloksia voida muutoin esittääkään kuin perinteisen lainopin keinoin.⁹

Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole pyritty sulkemaan pois mahdollisuutta, etteikö tulostus voisi tapahtua myös arvosidonnaisesti, kunhan se vain tapahtuu teoreettiselta pohjalta. Päinvastoin tällaista tieteen omiin menetelmiin nojaavaa kriittistä ja arvosidonnaista tutkimusta ja tulostusta voidaan pitää tutkimuksen vastauksena siihen haasteeseen, jonka hyvinvointivaltion päätöksentekomallin yleistymisen asettaa oikeudellisten ongelmien ratkaisemiselle. Ilman tätä kriittistä ja arvosidonnaista askelta oikeustieteellinen tutkimus ei voi seurata yhteiskunnan kehitystä alueille, joissa laki ja esityöt eivät riittävällä tavalla osoitakaan lainsäätäjän tarkoitusta, joissa oikeudellinen päätöksenteko nivoutuu tavallista läheisemmin ajankohtaisiin taloudellisiin ja poliittisiin vaatimuksiin ja joissa oikeudellinen ratkaisutoiminta tapahtuu käytännön luomien periaatteiden ja normien pohjalta. Näillä alueilla

⁹ Viimeksi tätä näkökulmaa ovat painottaneet eräät tanskalaiset oikeusteoreetikot. Ks. *Dalberg—Larsen, Jørgen* 1979 s. 6.

oikeudellinen tutkimus joutuu tekemisiin muiden yhteiskuntatieteiden teorianmuodostuksen kanssa. Samalla yhteiskunnallisten toimintojen teoreettisesta jäsentämisestä muodostuu itse asiassa välttämätön tiedollinen ja metodologinen elementti tutkimuksen omaehtoiselle arvosidonnaiselle tarkastelulle. — Kuinka tällä tiellä onnistutaan, on nähdäkseni aikamme tärkein oikeusteoreettinen kysymys.

Lähestytäänpä kysymystä kummasta tahansa suunnasta, konkreetin tutkimuksen näkökulmasta tai suoraan oikeusteoriasta käsin, ovat edessä samat vaatimukset. Teoreettinen tutkimus edellyttää tutkimukselta ja tutkijoilta monenlaisia valmiuksia. Tutkimuksen on oltava oikeudellisen luonteensa lisäksi myös sosiologista, taloudellista, historiallista ja vertailevaa.¹⁰ Vaatimukset ovat kovat, kun otetaan huomioon, ettei oman aikamme ongelmiin paneutuva tutkija voi useinkaan saada noita valmiuksia suoraan muiden tieteiden tuloksista. Historiatiede on jo luonteestaan johtuen tuottanut varsin rajallisesti tuloksia maamme kahden viimeisen vuosikymmenen tapahtumista, joiden ymmärtämisellä on keskeinen merkitys esim. juuri nyt esillä olevan tutkimusaiheen teoreettiselle hahmottamiselle. — Tällaisten valmiuksien puuttuminen rajaa selvästi oikeustieteellisen tutkimuksen mahdollisuuksia nojautua teoreettiselta pohjalta lähtevään arvosidonnaiseen argumentaatioon.

c. Lähtökohtia arvosidonnaiseen argumentaatioon

Tämän tutkimuksen arvosidonnaiset ainekset löytyvät lukujen II—V virallisideologiaa ja soveltamiskäytäntöä koskeneista tarkasteluista ja johtopäätöksistä. Useat noista johtopäätöksistä ovat erillisiä abstraktioita ja tarjoavat siten vasta alustavan lähtökohdan ja suunnan teoreettiselle ja tutkimuksen edellyttämälle arvosidonnaiselle tulostukselle. Tiivistäen tuo lähtökohta on seuraava:

Sekä työvoimapolitiittisen ideologian luomisessa (luku II) että työttömyyskorvauksen ehtojen soveltamisessa (luvut III—V) viranomaiskäytäntö on vuosi vuodelta tähdännyt yhä enemmän *tuotannon välittömään*

¹⁰ Vaatimukset ovat samoja, jotka Otto Brusiin asetti käytännön ratkaisuja tekeville tuomareille jo neljä vuosikymmentä sitten (Brusiin, Otto 1938 s. 226 ja 253) ja joita oman aikamme oikeusteoreetikot ovat usein toistaneet. Tutkijoihin suunnattuina vaatimuksissa on syytä korostaa erityisesti sitä, että oikeustieteen tutkijoilla tulee muun ohella olla valmiudet myös noiden muiden tieteenalojen *menetelmien tuntemukseen ja tarvittaessa jopa valmius niiden käyttämiseen*.

turvaamiseen. Se on korostanut yhteisöjen työvoimatarpeen pikaisen tyydyttämisen tarvetta, tehokasta työnvälitystä, lyhytkestoista ja kapea-alaista ammatillista koulutusta ja työvoiman liikkuvuuden tarvetta. Samalla työttömyysturva on yhä tiiviimmin ehdollistettu näiden päämäärien edistämiseen.

Työttömyysturvan toinen tehtävä, *työttömien toimeentulon turvaaminen* on jäänyt edelliseen nähden taka-alalle. Siitä on tullut työvoiman liikkuvuudelle alisteinen päämäärä. Työttömyysturvan menettämisestä on tehty yhä useampaan hakijaan kohdistuva uhka ja sanktio työvoiman nopean liikkuvuuden aikaansaamiseksi. Jopa työllisyysasetuksessa olevista työttömien suojasäännöksistä on pyritty pääsemään käytännössä eroon.

Vuonna 1978 tästä tehtävien uudenaikaisesta painottumisesta oli tuloksena, että noin 40.000 työtöntä työnhakijaa oli kaiken aikaa työttömyysturvan ulkopuolella. Nekin, jotka tukea saivat, joutuivat usein kääntymään kuntien sosiaalitoimistojen ja huoltoavun puoleen vähimmäistoi-meentulonsa turvatakseen.

Sikäli kuin tarkastelun arvolähtökohdaksi asetetaan työttömien toimeentulon turvaaminen, on tulos kaikkea muuta kuin tyydyttävä. Toisaalta tulos panee myös kysymään: Johtaako mainitunlainen liikkuvuuden korostaminen ja työttömyysturvan tiukka sitominen liikkuvuuden vaatimuksiin edes tuotannon turvaamisen kannalta tyydyttävään lopputulokseen? Eikö luvussa II osoitettu ensimmäinen tilinpäätös, yli 200.000 työntekijän eli työvoiman kymmenennen osan menettäminen muiden maiden työmarkkinoille yhden sukupolven aikana, edellytä toisenlaisen työvoimapolitiittisen strategian omaksumista? — Työvoiman motivointi liikkumaan maan sisällä muuntuu helposti maasta muuton motiiveiksi. Ruotsin palkkataso voittaa Etelä-Suomen palkkatason ja odotuksia vastaavan asunnonkin hankkiminen voi onnistua helpommin Ruotsissa kuin Etelä-Suomessa.

Maasta muuttoa keskeisimmin säätelevänä tekijänä on pidetty Ruotsin työmarkkinoiden »imua», niiden työvoiman tarvetta.¹¹ Toiselta puolen tätä muuttoa säätelevät myös oman maamme työmarkkinoiden »työntäväät» tekijät. Eräitä tällaisia tekijöitä ovat pitkäaikainen tai useasti toistuva työttömyys, puutteellinen työttömyysturva sekä työttömyystur-

¹¹ ks. Tissari, Jukka 1973 s. 81.

van menettämisellä uhkaaminen. Ne voivat hyvinkin useissa tapauksissa toimia muuton motiivien lopullisina laukaisijoina.

Suuri osa nykyisistä muuttajista on kielitaitoisia ja ammattitaitoisia työntekijöitä eli työvoimaa, jolle saattaisi olla kysyntää myös Suomen työmarkkinoilla. Tämän työvoiman menettäminen vinouttaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan entisestään. Jo keväällä 1980 saatetaan olla ja oltaneenkin tilanteessa, jossa maassamme on yhtä aikaa yli 100.000 työnhakijan työttömyys ja työvoimapula. — Viimeistäänkin tällaisen uuden kyseenalaisen ennätyksen saavuttaminen antanee aiheen nykyisen työvoimapolitiikkamme sisällön uudelleenarvointiin. Samalla jouduttaneen pohtimaan uudelleen myös niitä perusteita, joilla maamme työttömyysturva on sidottu nykyisen työvoimapolitiikan liikkuvuusvaatimuksiin. Joka tapauksessa jo nyt näyttää ilmeiseltä, ettei työttömyysturvamme kumpikaan tehtävä, sen paremmin tuotantoa kuin työttömien toimeentuloakaan turvaava tehtävä, toteudu edes tyydyttävällä tavalla. Työttömyysturvan nykyinen toteutus ei näytä palvelevan sen paremmin työtömäksi jääviä työntekijöitä kuin työnantajiakaan.

Ainakin nykyisissä olosuhteissa näyttää olevan vaikeata löytää yleisiä rationaalisia perusteita sille, että työvoimaviranomaiset tulkitsevat ja soveltavat korvausta koskevia säännöksiä niin perinpohjin hakijoiden etujen vastaisesti kuin aikaisemmista luvuista on käynyt ilmi, ellei riittäväksi rationaalisuudeksi sitten katsota pyrkimystä työttömyysturvan menojen minimointiin. Hakijoiden kannalta tällainen menettely saattaa ilmentää monia puutteita hakijoiden oikeussuojassa ja voi johtaa monenlaisiin heidän oikeuksiensa loukkaamisiin. Kun ongelma on saanut niin-kin laajat mittasuhteet, kuin on tapahtunut, lieenee olemassa tavallista suurempi aihe noiden mahdollisten loukkausten kartoittamiseen. Siksi tutkimuksen loppuosa onkin tarkoitettu yksinomaan korvauksen hakijoiden oikeussuojan ja sen puutteiden esille tuomiseen.

d. Oikeussuojan takeista

Silloin kun oikeussuoja toteutuu moitteettomasti, päätöksenteko toimii moitteettomasti heti ensimmäisessä asteessa. Sen varmistamiseksi ovat (tai eivät ole) olemassa *ennalta vaikuttavat* oikeussuojan takeet. Näistä ensimmäinen ja tärkein on, että päätökset perustuvat lakiin (hallinnon

lainalaisuus).¹² Päätöksenteon on lisäksi oltava riittävän julkista ja päätösten tekijöillä on oltava kyky ja mahdollisuudet toimia lain edellyttämällä tavalla. Myös tuen hakijoilla tulee olla riittävät mahdollisuudet asiansa esittämiseen, minkä lisäksi päätöksenteon tulee muutoinkin tapahtua hakijoiden oikeussuojaa edistävällä tavalla.

Ennalta vaikuttavat takeet eivät kuitenkaan yksin vielä riitä aukottoman suojan luomiseen. Siihen tarvitaan myös *jälkikäteiset takuut*. Näistä tärkein on, että henkilö voi halutessaan saattaa asian myös ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi. Tämän mahdollisuuden olemassaolo lisää sinällään myös ennalta vaikuttavia takeita, koska ensiasteen päättävä viranomainen on tietoinen järjestelmästä ja pyrkii siksi välttämään vääriä päätöksiä. Toisaalta muutoksen hakemisella ylemmältä viranomaiselta on myös korjaava merkitys. Ylempi viranomainen voi korjata alemman tekemät virheet ja huonot ratkaisut.

Jotta muutoksen hakemisella olisi merkitystä oikeussuojan takeena, on muutoksen mahdollisuuden oltava todellinen. Myös menettelyn tulee olla tarkoituksenmukaista. Se ei saa kohtuuttomasti viivästyttää asian käsittelyä, eikä se saa aiheuttaa muutoksen hakijalle liiallisia taloudellisia menetyksiä. Lisäksi sen tulee johtaa yhdenmukaisten ja ensi asteen päätöksiä oikeampien lopputulosten syntymiseen. Ellei asian saattaminen ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi täytä tässä mainittuja ehtoja, menettelyä ei voida pitää oikeussuojan kannalta tarkoituksenmukaisena.

Edellä esitetty lyhyt katsaus oikeussuojan takeisiin ei ole tyhjentävä. Siinä on otettu esiin vain ne vaatimukset, jotka on voitu havaita tämän tutkimuksen kannalta merkittäviksi. Se on johdanto niihin kysymyksiin, joiden avulla kolmessa edellisessä luvussa esitetty aineisto on tarkoitus ottaa jatkokäsittelyn kohteeksi. Oikeussuojan tarkemman määrittelyn ja sisällön osalta voidaan viitata *Merikosken* ja *Vilkkosen* asiaa koskeviin perusteellisiin tutkimuksiin.¹³

¹² *Merikoski* on aloittanut Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä -nimisen teoksensa (1968 s. 1) rinnastamalla oikeussuojajärjestelmän siihen, millä tavoin ja miten tehokkaasti oikeusjärjestys toteuttaa *hallinnon lainalaisuuden* periaatetta julkista valtaa edustavien hallintosubjektien ja hallintoalamaisten välisissä suhteissa. Samaa seikkaa on myöhemmin korostanut myös *Kaarlo Tuori* (1972 s. 18).

¹³ ks. *Merikoski, Veli* 1968 ja *Vilkkonen, Eero* 1976 s. 1—49.

2. LAINMUKAISUUS

a. Säädöstaso-ongelma

Ensimmäisenä seikkana otetaan tarkastelun kohteeksi se, etteivät työllisyyslakia alemman asteiset säännökset ja määräykset ole lain (16 §:n) kanssa ristiriidassa ja ettei myöskään käytännön päätöksenteko ulotu kyseisessä säännöksessä asetettujen edellytysten ulkopuolelle tavalla, joka loukkaa korvauksen hakijoiden oikeussuojaa.

Perusvaikeutena tässä selvitystyössä on se, että koko olemassa olevaa säännöstöä rasittaa eräs rakenteellinen puute. Työllisyyslaissa ei ole riittävän yksityiskohtaisia säännöksiä korvauksen hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista, vaan oleellinen osa tarvittavista säännöksistä on annettu sotien jälkeisen säännöstelytalouden mallin mukaisesti lakia alemman-asteisin säännöksin. Tämä vanha perintö rasittaa nykyistäkin järjestelmää. Valtioneuvoston antamalla asetuksella ja hallinnon sisäisillä määräyksillä säädellään sellaisista seikoista, joista nykyisissä säännöstelytaloudesta vapaissa olosuhteissa tulisi säätää lailla ja joista esimerkiksi kassajärjestelmän piirissä on olemassa lain tasoiset säännökset.

Tätä säädöstaso-ongelmaa piti lähtökohtanaan myös työvoimaministeriön asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää asetuksen säännösten, ministeriön aikaisempien päätösten sekä ehdotettujen uusien soveltamisohjeiden lainmukaisuus. Työryhmä asetettiin tammikuussa 1979¹⁴ ja sen mietintö valmistui kahta kuukautta myöhemmin.¹⁵

Työryhmä totesi, ettei seuraavia *asetuksessa mainittuja* hylkäysperusteita ja määräaikoja voida pitää työllisyyslain asettamien edellytysten mukaisina:¹⁶

- 65 vuoden yläikäraja (TyöLA 9,1 §:n 1 k.)
- eläkkeen saaminen (TyöLA 9,1 §:n 1 k.)
- työriidasta johtuva työttömyys (TyöLA 9,1 §:n 3 k.)
- omasyinen työttömyys (TyöLA 9,1 §:n 5 k.)

¹⁴ Toimeksianto: TVM 26. 1. 1979 n:o 1057/012/79.

¹⁵ Mietintö: 2. 4. 1979. Työryhmään kuuluivat professori *Mikael Hidén* (pj.), vs. toimistopäällikkö *Matti Ilonen*, nuorempi hallitussihteeri *Erkki Karjalainen*, oikeustieteen lisensiaatti *Heikki Karapuu*, oikeustieteen lisensiaatti *Matti Mikkola* ja oikeustieteen kandidaatti *Jari Hellsten* (siht.).

¹⁶ ks. mm. s. 20—23.

- yleinen viiden päivän alkukarenssi (TyöLA 8 §)
- asetuksen 14 §:n määräaika

Työryhmä kiinnitti huomiota myös varsin moniin sellaisiin periaatteisiin ja seikkoihin, joita koskevat *ministeriön päätökset* eivät ole sopu-
soinnussa lain tai asetuksen edellytysten kanssa. Tällaisina periaatteina ja seikkoina, joissa korvausten hakijoille on hallinnollista tietä asetettu
lainsäädännön ulkopuolelle meneviä ehtoja, esitettiin seuraavat:¹⁷

- ei työmarkkinoiden käytettävissä
 - kotityö
 - puuttuvat kulkuyhteydet
 - oppilaitoksen kirjoilla oleminen
 - elämäntapoihin perustuva soveltumattomuus säännölliseen työhön
- työmarkkinoille tulossa oleville asetettavat määräajat
 - yleinen enintään 3 kk:n määräaika
 - nuorille ammattikouluttamattomille asetettava määräaika
 - yritystoiminnan keskeytymiseen liittyvä määräaika
- tarveharkinta
 - taso ja jäykkyys
 - maataloustyökauden määrääminen
 - tilan ulkopuolisten tulojen laskeminen
 - yli 18-vuotiaan maatilatalouden nuoren asema
- puuttuva työhistoria
- väliaikaisen ammattikoulutuksen rinnastaminen työhön

Kaikissa näissä tilanteissa jotka kattavat huomattavan osan olemassa olevista hylkäysperusteista ja käytännön hylkäystilanteista, todettiin hallinnon sisäisen sääntelyn olevan joko ristiriidassa työllisyyslain ja/tai -asetuksen säännösten kanssa tai perustuvan sellaisten kriteerien soveltamiseen, joiden käytölle ei ole riittäviä oikeudellisia perusteita.

Tämän tutkimuksen alustavissa kannanotoissa (luvut II—V) on päädytty yllä olevan kanssa yhdenmukaisiin tuloksiin kaikilta muilta osin paitsi ensimmäisenä esitetyn periaatteen ja sen tarkennosten osalta. Tutkimuksen kannanotot eivät ole tältä osin sen paremmin käytännössä omaksutun ajattelun kuin myöskään työryhmän esittämien näkemysten mukaisia, vaan jotain siltä väliltä, kuten jatkossa havaitaan.

¹⁷ ks. mm. s. 23—30.

Työryhmän tekemien havaintojen ja johtopäätösten lisäksi tässä tutkimuksessa on otettu kantaa myös paikallisen päätöksenteon ja sen pohjalta tehtyjen valitusten kautta syntyneeseen käytäntöön, jonka tarkasteleminen ei kuulunut työryhmän toimeksiannon piiriin. Tällöin on puututtu seuraavanlaisiin asioihin: työrajoittuneisuuteen, asunnottomuuteen sekä ammatillisen, alueellisen ja sosioekonomisen liikkuvuuden vaatimuksiin. Mainittuja vaatimuksia koskevat kirjalliseen muotoon laaditut normiohjeet ovat olleet perin niukat ja muussa muodossa esiintyvä ohjeisto sitäkin runsaampaa. Erityisen tarkastelun kohteeksi ovat nousseet niin ikään välitettävän työn ja koulutuksen laatua koskevat seikat ja tällöin ovat painottuneet erityisesti työhaluisuuteen sekä työhön ja koulutukseen ohjaamiseen liittyvät seikat. Työryhmän työskentelyssä mainitut asiat jäivät sen sijaan vähemmälle huomiolle.

Työhön ja koulutukseen ohjaamisen ongelmat ovat synnyttäneet tarpeen tarkastella järjestelmän toimintaa myös kansalaisten *perusoikeuksien* ja maamme hyväksymien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta. Keskeisiksi säädöksiksi ovat tällöin muodostuneet Hallitusmuodon II luku, jossa ovat kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa koskevat perussäännökset, YK:n yleiskokouksen hyväksymä ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (10. 12. 1948) sekä kaksi myöhempää YK:n yleiskokouksen (16. 12. 1966) hyväksymää ihmisoikeuksia koskevaa yleissopimusta. Ensimmäinen näistä koskee taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä eli ns. TSS-oikeuksia. Se saatettiin voimaan 16. 1. 1976 annetulla asetuksella (106/76). Toinen koskee kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia. Se saatettiin voimaan samana päivänä annetulla asetuksella (108/76). Viimeksi mainitun yleissopimuksen maamme hyväksyi *velvoittavana* ja edellisen ohjeellisena, kuten hallituksen esityksessä asia ilmoitettiin.¹⁸ — Lähteistöön on vielä liitettävä kansainvälisen työjärjestön, ILO:n, työllisyyspolitiikkaa koskeva yleissopimus vuodelta 1964¹⁹ sekä samana vuonna annettu OECD:n neuvoston suositus työvoimapolitiikasta taloudellisen kasvun edistämisen keinona.²⁰

Näillä kahdella lähteistöllä, käytännöllä ja työllisyyslainsäädännön ulkopuolisella säädösmateriaalilla täydennettynä tämän tutkimuksen kan-

¹⁸ ks. HE n:o 42/1974 s. 1 ja 3, Vp ak 1974 I.

¹⁹ ILO 1964.

²⁰ OECD 1964, ks. myös OECD 1976.

nanotot on siten pyritty laajentamaan *nykyisen korvausjärjestelmän lainmukaisuuden kokonaisvaltaiseksi arvioinniksi*.

Ennen syventymistä asian konkreettiseen tarkasteluun lienee syytä vielä kerran palauttaa mieliin työvoimapolitiikan liikkuvuusvaatimusten ja lainsäädäntöön perustuvien työnhakijoiden suojamuotojen keskinäiset ristipaineet (ks. kuvio 16 s. 000). Seuraava tiivistelmä sisältää muun ohessa kuvauksen myös siitä, mihin suuntaan, keiden hyväksi ja keiden vahingoksi nämä ristipaineet ovat purkautuneet.

b. Velvollisuus työn vastaanottamiseen

Perustuslakimme eivät aseta maamme kansalaisille yleistä työvelvollisuutta. HM 6,2 §:ssä säädetään yksinomaan valtiovallalle asetetusta velvollisuudesta järjestää tarvittaessa työtä. Myöskään edellä mainitut kansainväliset sopimukset eivät edellytä työvelvollisuuden kohdistamista edes työttömiin, vaan nekin korostavat asian toista puolta eli kansalaisten *oikeutta työn tekemiseen*. Sikäli kuin sopimuksissa on tästä mainintoja, on niissä nimenomaisesti korostettu kansalaisten (myös työttömien) oikeutta hankkia toimeentulonsa *vapaasti valitsemallaan ja hyväksymälään työllä*.²¹

Tämä edellyttäne, ettei normaaleja olosuhteita koskevaan lainsäädäntöön oteta sellaisia säännöksiä, joilla tuota vapaata valintaa ja hyväksymistä välittömästi rajoitettaisiin. Epäselvää on, voitaisiinko kyseisiä rajoituksia liittää lainsäädäntöön välillisessäkin muodossa eli siten, että ne sisällytettäisiin etuuden myöntämistä koskeviin ehtoihin. Voitaisiin ko toisin sanoen työttömyyskorvausta koskeviin säännöksiin sisällyttää ehto, että korvausta ei myönnetä tai se lakkautetaan ellei hakija suostu ottamaan vastaan (mitä tahansa) työvoimaviranomaisen osoittamaa työtä? Olisiko tällainen menettely edelleenkin sopusoinnussa edellä mainittujen kansainvälisten sopimusten määräysten kanssa?

Näihin kysymyksiin vastaamisella voi olla hyvinkin suuri oikeuspoliittinen merkitys. Nykyisen lainsäädännön soveltaminen ei kuitenkaan edellytä niihin vastaamista, sillä työllisyyslakiin ei ole mainitunlaista ehtoa otettu. Hakijoille ei ole asetettu velvollisuutta viranomaisen osoittaman työn vastaanottamiseen vaan ehdoksi on asetettu pelkästään se,

²¹ Ihmisoikeuksien julistus 23 art., TSS-sopimuksen 6 art. ja ILO 1964 1 art. 2c k.

että hakija on *työhön halukas* (TyölL 16 ja 8 §:t). Kysymys on siis hakijan halusta/haluttomuudesta yleensä työn tekemiseen. Arvioitaessa hakijan kieltäytymistä tarjotusta työstä ja sen merkitystä työhaluisuuden kannalta lienee tällöin otettava huomioon mm. seuraavia seikkoja: hakijan edellytykset tarjolla olevaan työhön, monesko kieltäytyminen on kysymyksessä ja minkälaisiin töihin aikaisemmat kieltäytymiset ovat kohdistuneet. Työhaluisuuden olemassa olon mittaamiseen ei voitaisi tällöin sisällyttää velvollisuutta kaiken tarjolla olevan, ei myöskään kaiken viranomaisten osoittaman työn vastaanottamiseen. Hakijalle sopivasta työstä kieltäytymisenkään ei tarvitse aina olla merkki siitä, että hakija on työhön haluton. Tällainen kieltäytyminen voi yhtä hyvin olla osoitus siitä, ettei työ joidenkin huomiotta jääneiden seikkojen (fyysisten voimavarojen, ammattitaidon, aikaisempien työkokemusten, perhesuhteiden ym. seikkojen) osalta olekaan hakijalle sopivaa.

Käytännön näkökulmasta edellä esitetyt työhaluisuuden arviointia koskevat tulkinnalliset ohjeet voivat tuntua hyvinkin etäisiltä. Käytäntöä ohjaamaan tarkoitettu sääntely on nimittäin loitonnut sitä kauemmaksi työhaluisuuden mittaamisesta ja kallistunut sitä lähemmäksi työvelvollisuuden toteuttamista, mitä alemmanasteisesta sääntelytasosta on kysymys.

Heti työllisyysasetuksessa on astuttu askel lähemmäksi tällaista velvollisuutta. Sen mukaan hakijalla ei ole oikeutta kieltäytyä korvausta menettämättä tarjona olevasta työstä ilman pätevää syytä (TyöLA 9,1 §:n 4 k.). Ilmaus viittaa siihen, että yksikin kieltäytyminen tarjotusta työstä riittäisi osoittamaan, ettei hakija ole työhaluinen. Tällä tavoin asia on käytännössä myös mielletty. — Näin kategorisesti mielletynä ja sovellettuna »työhaluisuudelle» lienee kuitenkin annettu merkityssisältö, joka kohdistuu korvauksen hakijoihin ankarammin kuin mihin lain perusteella olisi aihetta. — Tällä kannanotolla ei suinkaan haluta kiistää sitä mahdollisuutta, etteikö yhdestäkin työtarjouksesta kieltäytyjää voitaisi joissakin tapauksissa pitää siinä määrin työhön haluttomana, ettei korvausta voida suorittaa. Kannanotolla halutaan vain asettaa kyseenalaiseksi käytännössä lähes poikkeuksettomaksi säännöksi muodostunut tulkinta, jonka mukaan yksikin kieltäytyminen aina täyttäisi työhaluttomuuden tunnusmerkin ja oikeuttaisi korvauksen epäämiseen.

Asetus sallii poikkeamisen tästä säännöstä vain, jos kieltäytymiselle on olemassa *pätevä syy*. — Mikä sitten on pätevä syy? Milloin hakija ei ole velvollinen vastaanottamaan tarjolla olevaa työtä?

Työllisyysasetuksessa (9,1 §:n 4 k.) on mainittu nimenomaisesti neljä seikkaa, jotka tarjolla olevan työn tulee täyttää. Muussa tapauksessa hakijalla on oikeus kieltäytyä työstä korvausta menettämättä. Nämä neljä seikkaa ovat, 1) että työtä voidaan pitää hakijan työkykyyn nähden sopivana, 2) että sitä voidaan pitää hänen ammattitaitoonsa nähden sopivana, 3) että se on työriidasta vapaata ja 4) että siitä maksetaan työehtosopimuksen mukainen tai muutoin käypä palkka. Tarjolla olevan työn pysyvyydestä tai sen sijainnista asetuksessa ei sitä vastoin ole erityistä mainintaa, joten näihin asioihin suhtautuminen on jäänyt työvoimahallinnon sisäiseksi tehtäväksi.

Tällainen on tilanne säädöstasolla tarkasteltuna, mutta minkälainen on käytäntö. Kuinka lavea tai kuinka suppea merkityssisältö edellä luetelluille kieltäytymisperusteille on annettu arkipäivän käytännössä? — Vain näihin kysymyksiin vastaamalla voidaan selvittää, kuinka lähelle työvelvollisuuden soveltamista nykyisessä korvauskäytännössämme on päädytty.

Työn pysyvyyden osalta alan hallinto on ymmärtänyt säännöksen puuttumisen siten, ettei alarajaa ole lainkaan olemassa, mikäli kysymys on hakijan kotipaikkakunnalta tarjoutuvasta työstä. Työvoimaministeriö on vahvistanut ennakkoratkaisuina korvausten lakkauttamiset tapauksissa, joissa hakija oli kieltäytynyt a) yhden päivän mittaisesta kanan lannan kärräämisestä ja b) kahden päivän mittaisista heinätöistä (s. 122). Kotipaikkakunnan ulkopuolelle sijoittuvalta työltä on yleensä edellytetty jonkinlaista jatkuvuutta ennen kuin korvauksen hylkääminen on työstä kieltäytymisen perusteella tullut kysymykseen. Ääritapauksessa jatkuvuutta ei tällöinkään ole edellytetty, mikä on merkinnyt, ettei minkäänlaista työn väliaikaisuuteen perustuvaa kieltäytymistä ole sallittu.

Jos lähtökohdaksi asetetaan, että kaikki työnvälitykseen tarjottu työ on saatava välitettyä ja että kaikki vähäarvoinenkin työ on saatava kaupaksi, joko houkuttein tai pakolla, on kaikki edellä kerrottu mahdollista ja jopa ymmärrettävää. Jos tulkinnan perustaksi sitä vastoin asetetaan lain mainitsema työhaluisuuden edellytys, ei omaksuttua menettelyä eikä edellä mainittujen esimerkkitapausten lopputuloksia voidakaan ehkä pitää oikeina. Vielä vähemmän oikein on, että hakijalta evätään korvaus lyhytaikaisesta työstä kieltäytymisen perusteella silloin, kun työ edellyttää siirtymistä toiselle asuinpaikkakunnalle, josta siitäkin on esimerkkejä olemassa. Työllisyyslain 16 §:n tarkoittaman työhaluttomuuden sijasta kysymys voi pikemminkin olla hakijan halutto-

muudesta siirtyä toiselle paikkakunnalle epävarman työtilaisuuden johdosta. Tähän hakijalla pitäisi olla oikeus ilman, että korvaus sen johdosta lakkautetaan.

Myös *työn sijaintia* koskeva kannan määrittely on tapahtunut hallinnon sisäisin määräyksin ja ratkaisuin. Vanha agraariyhteiskunnan vaatimus, että oman kunnan alue muodostaa työmarkkinoiden rajat, murtui lopullisesti valtiollisen työnvälityksen myötä (1961). Päivittäisen kotona käynnin mahdollisuus on nykyisin säilynyt vain lapsiaan hoitavan äidin työmarkkinoiden rajana. Muiden perheellisten on ollut otettava vastaan työtä niin etäältä, että vain viikottainen kotona käynti on ollut mahdollista. Yksinäisten naimattomien henkilöiden työmarkkina-alueena on ollut koko maa (s. 127).

Käytännössä myös lapsiperheen äidiltä on vaadittu päivittäistä työmatkaa pitempää liikkuvuutta. Jos hakija on ilmoittanut, ettei hän voi tai halua kulkea vaadittua matkaa, hänet on voitu katsoa työrajoitteiseksi ja siten hakijaksi, joka ei ole työmarkkinoiden käytettävissä. Tätä on käytetty hylkäysperusteena, jolla etenkin syrjäseutujen emännät on jätetty korvauksen ulkopuolelle. Toisaalta siitä on muodostunut periaate, joka selkeämmin kuin ehkä mikään muu ilmentää niitä tavoitteita ja vaatimuksia, joita aktiivi työvoimapolitiikka on asettanut tämän järjestelmän soveltamiselle. Koko alkuperäinen ajatus työttömille maksettavasta tuesta on kääntynyt ikään kuin nurinpäin. — Syrjäseutujen emännille ei makseta korvausta siksi, ettei alueella ole työmarkkinoita, joilla heitä tarvittaisiin (s. 131). Heille ei ts. makseta korvausta, koska he ovat ilman työtä!

Samaa ajatusta voitaisiin jatkaa ja jättää korvausta vaille myös ne, joille ei ole työtä tarjolla kyseisen työvoimapiirin, maakunnan tai läänin alueella. Heidän katsottiin olevan työmarkkinoiden käytettävissä vasta, kun he ovat muuttaneet eri osaan maata. — Ajatusta voitaisiin jatkaa vielä tästäkin eteenpäin. Edessä olisi tilanne, jossa korvaus voitaisiin evätä myös niiltä, joille työtä ei löydy koko maasta. Tällöin järjestelmä olisi tehnyt itsensä tarpeettomaksi, ainakin nykyisenkaltaisen joukkotyöttömyyden olosuhteissa. Jäljellä olisi vain yksi mahdollisuus: hakijoiden ohjaaminen muiden maiden työmarkkinoille. Suomessa heille ei voitaisi korvausta maksaa, koska täällä ei ole työmarkkinoita. — Näin äärimmäiseen lopputulokseen päädytään, mikäli ajatus syrjäseutujen emäntien syrjäyttämisestä laajennetaan koko maan työmarkkinoita koskevaksi yleiseksi ajatukseksi.

Työvoimaministeriön virkamiestyöryhmän esityksessä uusiksi soveltamisohjeiksi liikkuvuuden vaatimuksia on entisestään laajennettu. Sen mukaan lapsiperheen äidinkin on suostuttava niin etäälle töihin, että vain viikottainen kotonakäynti on mahdollista edellyttäen, että isällä on mahdollisuus päivittäiseen kotonakäyntiin. Yksinhuoltajat on rinnastettu muihin yksinäisiin henkilöihin. Heidän velvollisuudekseen on katsottu muuttaa mihin osaan maata tahansa.²²

Uusien liikkuvuusehtojen asettamista korvauksen maksamisen edellytykseksi, mikä jälleen tapahtuu pelkin hallinnollisin määräyksin, ei kuitenkaan voida pitää HM 7,1 §:n mukaisena.²³ Sen mukaan Suomen kansalaisen *vapautta valita asuinpaikkansa ei voida rajoittaa muutoin kuin lain säännöksellä*. Siihen eivät riitä asetusteitse annetut säännökset, vielä vähemmän hallinnolliset määräykset. Kun laissa ei tällaista säännöstä ole, ei käytännön noudattamia eikä uusiin soveltamisohjeisiin ehdotettuja alueellisen liikkuvuuden ehtoja voida pitää oikeusjärjestyksemme mukaisina. Se ainoa tulkinnallinen johtopäätös, johon edellä olevan perusteella voidaan päätyä on, että korvauksen hakijalla on aina *pätevä aihe kieltäytyä* tarjolla olevasta työstä, jos työn vastaanottaminen edellyttää asuinpaikan muuttamista (ylipitkän päivämatkan kulkemista, ks. s. 136).

Työllisyysasetuksessa nimenomaisesti mainitut työlle asetetut laatuvaatimukset ovat niin ikään joutuneet käytännössä melkoisen manipulaation kohteiksi. Tämä on ilmennyt erityisesti ammattisuoja ja palkan alarajaa koskeneista kannanotoista.

Kolmen kuukauden ammattisuoja koskeva säännös otettiin ensi kertaa vasta nyt voimassa olevaan eli vuoden 1971 työllisyysasetukseen. Koko lyhyen historiansa ajan se on kuitenkin ollut yleisen kritiikin kohteena. Sitä ei ole haluttu, ja siksi alan hallinto on pyrkinyt rajaamaan sen soveltamisalan niin pieneen hakijajoukkoon kuin mahdollista. Tämä rajaa-minen on tapahtunut 1) nostamalla ammattitaidolle asetettavia vaatimuksia, 2) luomalla suostumuskonstruktion perustuva tulkinta koskemaan tapauksia, joissa hakijan katsotaan luopuneen ammattisuojaan sekä 3) laventamalla hakijan ammattitaitoon soveltuvien töiden piiriä. —

²² ks. S-78 s. 10.

²³ Yhtäläilla tällaiset määräykset ovat vastoin Ihmisoikeuksien julistuksen 13 artiklan ja vapausoikeuksia koskevan sopimuksen (8/76) 12 artiklan säännöksiä.

Suuri osa tästä tulkintatoiminnasta perustuu argumenteille, joilla ei ole kestäväää oikeudellista pohjaa, kuten III luvun alussa on pyritty osoittamaan.

Paikallisista työvoimatoimikunnista ja niiden omaksumasta käytännöstä riippuen ammattisuojaan on voinut vedota mahdollisesti vain 20—40 % korvauksen hakijoista. Muiden on ollut suostuttava ottamaan vastaan työtä, jota voidaan pitää hakijan *työkykyyn nähden sopivana*.

Tälle viimeksi mainitulle vaatimukselle käytäntö on taasen antanut sisällön, jonka mukaan työkykyyn nähden sopivana voidaan pitää kaikkea sellaista työtä, joka vastaa hakijan fyysisiä voimavaroja. Psykkisiin tekijöihin on kiinnitetty huomiota vain, jos ne ovat ilmenneet mielen-terveydellisinä häiriöinä. Hakijan mahdollisia sosiaalisia työesteitä ei ole otettu lainkaan huomioon. — Työkyvynkin käsite on siten saanut käytännössä varsin yksioikoisen sisällön. Hakijan on psykofyysisestä tilastaan riippumatta ollut *otettava vastaan mitä työtä tahansa*. Eräät ennakkoratkaisut ovat osoittaneet, ettei edes lääkärintodistuksella perusteltua työkyvyn estettä (allergia yms.) ole aina hyväksytty päteväksi syyksi työstä kieltäytymiseen.

Aikaisemmin ei tiettävästi ole ollut tulkinnallisia ongelmia *vähimmäispalkasta* eikä hakijan oikeudesta kieltäytyä työstä, josta saatava palkka ei ole ollut vähimmäistason mukaista. Vähimmäisrajoiksi on ymmärretty asetuksen maininnat työehtosopimuksen mukaisesta ja paikkakunnalle muutoin käyväksi katsottavasta palkasta. Huonopalkkaisesta työstä hakijalla on katsottu olevan oikeus kieltäytyä korvausta menettämättä.

Viime aikoina nämä käsitykset ovat kuitenkin hämärtyneet. Osa työvoimatoimikunnista ei enää hyväksy asetuksessa mainittujen vähimmäisrajojen alle jäävää palkkaa riittäväksi perusteeksi työstä kieltäytymiseen. Kun syytä tähän tiedusteltiin työvoimatoimikuntien edustajilta, vetosi osa vastaajista siihen, että valtio maksaa tarvittavan lisäansion soviteltuna korvauksena (TyöIL 19 §). Näin myöskään vähimmäispalkkaan kohdistuvat vetoamukset eivät aina kelpaa päteväksi syyksi työstä kieltäytymiseen.

Tarkastelun tulos osoittaa, että kaikki edellä käsiteltyt viisi työnhakijoiden suojamuotoa ja perustetta työstä kieltäytymiseen ovat saaneet varsin kapean soveltamisalueen taikka niitä ei ole lainkaan hyväksytty päteviksi aiheiksi työstä kieltäytymiseen. 1) Työn väliaikaisuutta ja 2) etäistä sijaintia asetuksessa ei ole lainkaan mainittu tällaisina perus-

teina, ja käytäntökin on suhtautunut yhä vain ankarammin niistä joutuviin kieltäytymisiin. Ehdotuksessa ministeriön uusiksi soveltamisohjeiksi edes alaikäisiä lapsia hoitavat äidit eivät voi enää kieltäytyä toiselta paikkakunnalta tarjotusta työstä. 3) Kolmen kuukauden ammattisuojaan käytäntö on rajannut koskemaan vain vähemmistöä hakijoista, 4) muunlainen sopivuus arvioidaan vain hakijan fyysisten ominaisuuksien perusteella ja 5) vähimmäispalkkaakin koskevien asetusten säännösten soveltaminen on pyritty viime aikoina yhä yleisemmin sivuuttamaan. — Vähiin siis näyttävät jäävän mahdollisuudet, joilla hakija voisi välttää viranomaisten osoittamasta työstä, mikäli mieli säilyttää oikeuden työttömyyskorvaukseen.

Kun muistetaan, että käytännössä yksikin työstä kieltäytyminen riittää korvauksen hylkäämiseen tai lakkauttamiseen, on kaikesta edellä olevasta tehtävä se yleinen havainto, että nykyinen korvauskäytäntö perustaa toimintansa hyvin *lähelle hakijoiden yleistä työvelvollisuutta*.

Kuinka rationaalista tai epärationaalista tällainen toiminto on, sen suhteen viittaa aikaisemmin esitettyyn (s. 270). Tyydyn tässä vain tiivistäen toistamaan toiminnan laillisuutta koskevat kannanottoni:

— Työllisyysasetuksen 9,1 §:n 4 kohdan säännös ja sen käytännössä saama tulkinta, jonka mukaan kaikentyyppinen työstä kieltäytyminen johtaa korvauksen hylkäämiseen, asettaa korvauksen maksamiselle sellaisen yleisen lisäedellytyksen, johon pelkän työhaluisuuden toteamiseen tähtäävä työllisyyslain 16 §:n vaatimus ei ainna perustetta.

— Samalla mahdollisuudet pätevään työstä kieltäytymiseen on hallinnon sisäisin päätöksin rajattu niin vähiin, ettei tulosta voida pitää edes asetuksen (9,1 §:n 4 k.) säännöksen mukaisena.

— Eräässä tapauksessa nämä mahdollisuudet on rajattu tavalla, jota voidaan pitää myös muun lainsäädännön vastaisena. Kysymys on työn alueellista sijaintia koskevista hallinnollisista määräyksistä ja niiden soveltamisesta. Käytäntö on tältä osin muodostunut asuinpaikan vapaata valintaa koskevien vapausoikeuksien (HM 7 §:n) vastaiseksi.

— Kaikenkaikkiaan nykyinen käytäntö on ajautunut niin lähelle työvelvollisuuden periaatteen soveltamista, ettei sitä voida pitää työpaikan vapaaseen valintaan velvoittavien kansainvälisten sopimustemme mukaisena.²⁴

²⁴ ks. alaviite 21.

c. Velvollisuus työssä pysymiseen

Erotilanteissa pätevän aiheen esittämisen mahdollisuudet on rajattu vieläkin tiukemmin. Useiden työvoimatoimikuntien yleisenä lähtökohtana on, ettei pätevää syytä työn jättämiseen nykyisen työllisyystilanteen vallitessa ole olemassakaan. Tällä tavoin kaikki eroamiset tulkitaan sellaiseksi työhaluttomuudeksi, ettei korvauksen maksaminen ilman pitkää alkukarenssia tule kysymykseen.

Sielläkin, missä kysymykseen suhtaudutaan periaatteessa toisella tavoin, ei hakijan kuitenkaan ole helppo hankkia riittävää näyttöä esittämänsä eron syyn tueksi. Lähes ainoa näyttö, jonka työvoimaviranomaiset ottavat huomioon, on työnantajan ilmoitus. — Jos työntekijä ja työnantaja ovat eri mieltä eron syystä, ei työntekijällä ole yleensä mahdollisuutta vakuuttaa työvoimatoimiston virkailijaa eikä työvoimatoimikuntaa. Avaintodistajana asiassa kuullaan vain erotapahtuman toista osapuolta, työnantajaa, jonka ilmoituksen pohjalta ratkaisu tehdään.

Myös tähän menettelyyn voidaan kohdistaa samanlaista kritiikkiä kuin työstä kieltäytymistä koskeneisiin tulkintoihin. Työllisyysasetuksen ao. säännös (9,1 §:n 5 k.) ja siihen perustuva käytäntö ovat edenneet lähes mekaaniseen korvausten hylkäämiseen tilanteissa, joissa hakija on syystä tai toisesta jättänyt tai joutunut jättämään aikaisemman työpaikkansa. Tätä ei voida pitää työllisyyslain 16 §:n edellytysten mukaisena. — Kaikkea työstä eroamista ei voida katsoa osoitukseksi hakijan työhaluttomuudesta, mikä kyseisessä säännöksessä ja sen soveltamisessa on asetettu korvauksen maksamisen edellytykseksi.

Tässäkin on käynyt niin, että asetuksella on ensin luotu lakia pidemmälle meneviä lisäedellytyksiä korvauksen hylkäämiselle. Näitä lisäedellytyksiä asianomainen hallinto on vielä kartuttanut niin, ettei lain alkuperäisestä ajatuksesta ole jäänyt juuri mitään jäljelle. Jopa itse perusajatus työhalukkuuden mittaamisesta on saattanut unohtua ja tilalle on tullut mekaaninen toimitus, jolla kaikkia työstä eronneita rangaistaan korvauksen menettämisellä. Käytäntö on vielä enemmän kuin kieltäytymistapauksissa syrjäyttänyt myös asetuksen vaatimukset, joiden mukaan päteviä aiheita työstä kieltäytymiseen ovat työn soveltumattomuus hakijan työkykyyn ja ammattitaitoon sekä palkan putoaminen alle määritellyn minimitason.

d. Velvollisuus koulutukseen

Yleisen oppivelvollisuuden lisäksi maamme kansalaisille ei ole säädetty velvollisuutta muuhun koulutukseen. Myöskään työllisyyslain 16 §:n ilmaisua, jossa mahdollisuus koulutukseen rinnastetaan työn järjestämiseen, ei voitane ymmärtää peruskoulun jälkeiseksi tai aikuisikään siirretyksi oppivelvollisuudeksi. Yhtä väärin kuin mainittuun säännöksen on sisällyttää tiukkaa työvelvollisuutta, on myös sisällyttää siihen ajatusta työttömälle korvauksen hakijalle asetetusta velvollisuudesta kaikkeen viranomaisten osoittamaan tarjolla olevaan ammatilliseen koulutukseen. Kieltäytyminen tarjotusta ammattikurssista ei ole välttämättä merkki hakijan yleisestä haluttomuudesta ammatilliseen koulutukseen.

Tilanne rinnastuu siihen, mitä edellä lausuttiin työstä kieltäytymisestä. Tämän lisäksi on huomattava, että työllisyyslain 16 §:ssä mainitaan: »... jolle ei voida järjestää työtä tai koulutus*mahdollisuutta*.» Lain sanonta saattaa viitata siihen, että koulutukseen ohjattavalle on varattava *suurempi valinnan mahdollisuus* koulutuspaikkojen valinnassa kuin työhön ohjattavalle työpaikkojen valinnassa.

Tällä tavoin asia on käytännössä yleensä miellettykin. Siihen viittaa myös voimassa oleva soveltamisohjeiden lausuma, jonka mukaan työnhakijalta ei yleensä evätä työttömyyskorvausta yhdestä kurssitarjouksesta kieltäytymisen perusteella.²⁵

Lausumalla on haluttu viitata lähinnä ammatilliseen peruskoulutukseen ja uudelleenkoulutukseen, joihin muiden seikkojen ohella sisältyy myös hakijan tulevaa ammattia koskeva valinta. Eräässä mielessä lausumaa on kuitenkin pidettävä epäonnistuneena. Sitä ei ole laadittu normatiiviseen muotoon, jolloin sen merkitys on jäänyt lähinnä ohjeelliseksi. Se ei ole estänyt edes kyseisen »normiohjeen» antajaa eli ministeriötä itseään tekemästä päätöksiä, joilla korvaus on hylätty yhden kurssitarjouksesta kieltäytymisen perusteella.

Ammatillisen jatkokoulutuksen osalta nykyisin voimassa olevissa soveltamisohjeissa on omaksuttu jokseenkin selkeä ja käytännössä ehkä vieläkin selkeämpi ajatus pakollisesta koulutukseen osallistumisesta. Yksikin kieltäytyminen jatkokoulutuksesta johtaa korvauksen menetykseen. — Tämä merkitsee, että jälleen on luotu mekaaninen menettelytapa, johon työllisyyslain 16 § ei anna aihetta.

²⁵ ks. S-73 s. 34.

Työllisyysasetuksen 9,3 §:ssä ammatillinen koulutus rinnastetaan työn tekemiseen vain, *mikäli henkilön ja hänen perheensä toimeentulo kohtuullisesti turvataan*. Säännöksen perusajatus on sama kuin 9,1 §:n 4 kohdan vähimmäispalkkaa koskevassa säännöksessä: tietynasteisen toimeentulomahdollisuuden turvaaminen toimenpiteen kohteeksi joutuvalle ja hänen huollettavilleen.

Myös käytännön suhtautuminen tähän säännökseen on ollut samanaista kuin suhtautuminen vähimmäispalkkaa koskevaan säännökseen. Viime vuosina käytäntö on yksinkertaisesti luopunut noudattamasta työhön liitetyn kohtuullisen toimeentulon vaatimusta. Samoin on luovuttu noudattamasta vaatimusta, jonka mukaan koulutukseen liittyvän tuen tulisi turvata hakijan ja tämän perheen toimeentulo. — Tämä suora piittaamattomuus asetuksen vaatimuksista on tullut esiin mm. ministeriön ennakkokäytännössä, josta se on sittemmin siirtynyt myös virkamiestyöryhmän ehdotukseen uusiksi soveltamisohjeiksi seuraavan sisältöisenä: »Väliaikainen ammatillinen koulutus rinnastetaan työhön, jos henkilö saa vapaan ruoan, majoituksen ja matkat.» Kohtuullisesta toimeentulosta, joka edellyttäneen myös perushygienian, terveydenhuollon ja jonkinlaisten vapaa-aikatoimintojen turvaamista, ei ehdotuksessa ole tietoaakaan. Samoin perheen toimeentuloa koskevat vaatimukset on kokonaan sivuutettu, joten lienee ilmiselvää, ettei näitä ehdotukseen sisältyviä normiohjeita voida pitää työllisyysasetuksen vaatimusten mukaisena.

e. Omasyinen työttömyys

Eduskunta hylkäsi nykyisen työllisyyslain käsittelyn yhteydessä ehdotuksen, jonka mukaan omasyinen työttömyys olisi asetettu itsenäiseksi työttömyyskorvauksen hylkäysperusteeksi. Valtioneuvoston antamaan työllisyysasetukseen kyseinen peruste kuitenkin jäi.

Nyt kun laki ja asetus ovat olleet voimassa runsaat seitsemän vuotta, on tuosta eduskunnan hylkäämästä ehdosta ehtinyt kasvaa monikäyttöinen hylkäysperiaate, jota tarkentamaan on syntynyt useita itsenäisiä hylkäysperusteita sekä niitä tarkentava yksityiskohtainen normisto. Keskeisimpiä omasyisen työttömyyden periaatetta tarkantavia hylkäysperusteita ovat seuraavat kolme: 1) hakija ei ole viime aikoina ollut aktiivinen työnhakija, 2) hakija ei ole viime aikoina ollut työmarkkinoilla ja 3) hakijan työhistoria on puutteellinen.

Alan hallinto on omaksunut käsityksen, ettei hakijan katsota olevan riittävän *aktiivi työnhakija*, ellei hän kuukauden sisällä työttömäksi tulemisestaan ilmoittaudu työvoimatoimistoon ja hae sen välityksellä työtä. Kuukauden säännön sijasta jotkut työvoimatoimikunnat soveltavat kahden viikon, toiset taasen kuuden viikon sääntöä. Missään työllisyyslaissa tai -asetuksessa ei kyseistä määräaikaakaan mainita eikä yleensääkään säädetä, että vain työvoimatoimiston avulla tapahtuva työn hakeminen on riittävä osoitus hakijan aktiivisuudesta. Tästä seikasta on mm. eduskunnan oikeusasiamies huomauttanut työvoimaministeriötä.²⁶

Seurauksena oli, että ministeriö antoi yleiskirjeen,²⁷ jolla myös oma-toiminen työn hakeminen katsottiin riittävän aktiiviseksi työn hakemiseksi. Itse aktiivisuuden vaatimuksesta ei kuitenkaan luovuttu eikä liioin aikarajoista. Yleiskirjeen edellyttämä muutos jäi muiltakin osin vähäiseksi sen johdosta, että paikalliset viranomaiset asettivat omatoimiselle työn hakemiselle sellaiset näyttövaatimukset, ettei niiden täyttäminen ole juuri mahdollista. Niinpä menettely säilyi pääosiltaan entisenlaisena, mikä merkitsee, että edelleenkin vain työvoimatoimiston kautta määrääjän sisällä tapahtuva työn hakeminen katsotaan yleensä riittäväksi aktiivisuuden osoitukseksi.

Omasyisen työttömyyden periaate on poikunut korvauskäytäntöön myös toisen merkittävän hylkäysperusteen, jonka voimassa olevat soveltamisohjeet ilmaisevat seuraavasti: »Yleensä henkilöille, jotka *viime aikana eivät ole olleet työmarkkinoilla*, voidaan varata enintään kolmen kuukauden aika työhön tai koulutukseen hakeutumista varten.»²⁸ Kysymys on ns. pitkän alkukarenssin asettamisesta erälle korvausta hakeville ryhmille. Näihin kuuluvat yleisopintojen, kotityön ja yrittäjyyden piiristä palkkatyöhön pyrkivät tai palaavat henkilöt. Samalla perusteella korvaus on usein hylätty mainitun määrääjän pituiseksi ajaksi myös vankeudesta palanneilta, pitkäaikaisesta sairaudesta kuntoutuneilta sekä sosiaalihuollon pitkäaikaisasiakkailta, jotka ovat olleet palaamassa työmarkkinoille.

Näitä ryhmiä varten säädetty erityinen »työhön tai koulutukseen hakeutumisen aika» on historiallinen jäänne aikaisemmista työttömyyskoristoon ottamisen ehdoista. Nykyisestä työttömyyskorvausta koskevasta

²⁶ EOM 6. 1. 1977 n:o 31/77, TVM 7. 1. 1977 n:o 260/001/77.

²⁷ TVM 19. 1. 1977 Yleiskirje 4 ABCD₇/77

²⁸ ks. S-73 s. 25 ja S-78 s. 5.

säännöstöstä ei voida löytää riittävää perustetta kyseisen hylkäysperusteen käytölle. Työvoimaministeriössä määrääjan asettamista perusteltiin aikaisemmin työllisyyslain 7 §:n säännöksellä. Asetuksen ja ministeriön päätöksenteon laillisuutta tutkineen työryhmän asettamisen jälkeen tästä perustelusta kuitenkin luovuttiin ja tilalle tarjottiin saman lain 8 §:ää. Molempia säännösviittauksia on kuitenkin pidettävä säännösten sanamuotoon soveltumattomina ja sellaisina jälkirationalisointeina, joilla laillisuusperusteen puuttumista ei voida paikata.

Viime kädessä alan hallinto on saattanut hylätä korvaushakemuksen hakijan *puutteellisen työhistorian* perusteella. Kaikista edellä käsitellyistä hylkäysperusteista tämä eroaa sikäli, ettei sen käytölle ole olemassa minkäänlaista kirjallisessa muodossa esitettyä normiohjetta. Silti sitä käytetään ja siihen vedotaan. Ajatuksellisena taustana on kassa-avustusjärjestelmän sisältämä vaatimus kuuden kuukauden aukottomasta työhistoriasta. Peruste on siis analoginen sovellutus kassa-avustusta koskevista säännöksistä. Korvausjärjestelmän puolella viranomaiset ovat kuitenkin tyytyneet edellä mainittua lyhyempään työhistoriaan. Korvaukselle pääsyyn riittää, että hakijan työsuhde on jatkunut viimeiset kolme kuukautta. — Tästä lievennyksestä huolimatta tätäkin hylkäysperustetta on pidettävä korvausjärjestelmään vieraana sovellutuksena, jolle ei löydy laillista perustaa.

Kaikkien kolmen omasyistä työttömyyttä ilmentävien hylkäysperusteiden tarkastelussa on päädytty lopulta samanlaiseen johtopäätökseen. Yhtään niistä sen paremmin kuin omasyisen työttömyyden periaatetta itseäänkään ei voida perustella työllisyyslain nimenomaisilla säännöksillä, eikä niiden saamia käytännön sovellutuksiakaan voida pitää oikeudellisesti perusteltuina.

f. »Ei työmarkkinoiden käytettävissä»

Tämänkin periaatteen soveltamisala on laaja ja käyttö yleistä. Etenkin aikana, jolloin joukkotyöttömyys on kasvanut nykyiseen mittaansa ja jolloin suhteellisesti yhä harvemmalla työttömällä on kysyntää työmarkkinoilla, on vastaavasti paine liikatyövoiman passivoimiseen ja korvaukselta syrjäyttämiseen selvästi lisääntynyt.

Takavuosina tätä periaatetta sovellettiin etupäässä vain rakenteellisen työttömyyden alueilla, Itä- ja Pohjois-Suomessa. Työllisyystilanteen romahtamisen myötä sen soveltamisalue laajeni koko maahan. Nykyinen

työllisyyslainsäädäntö, joka on syntynyt torjumaan etupäässä juuri etelän kasvukeskusten odotettua työvoimapulaa, ei kuitenkaan tunne koko periaatetta. Laki ei salli, että työtön työvoima jaetaan sellaisiin, joita tarvitaan, ja sellaisiin, joita ei tarvita. Ylimmät asiaa koskevat normiohjeet on tässäkin tapauksessa annettu hallinnollisilla määräyksillä. Niillä on jo tähän mennessä luotu varsin moninainen ja runsas normiaineisto, joka näyttää myös vastaisuudessa olevan se alue, jossa uusia ohjeita eniten syntyy.

Passivointi työvoiman ulkopuolelle on tapahtunut etupäässä muilla perusteilla kuin vetoamalla suoraan kyseiseen periaatteeseen ja siihen, ettei osaa hakijoista tarvita. Käytännössä tämä paineiden purkaminen on tapahtunut toisin. Erityisesti juuri edellisessä alajaksossa esitettyjen hylkäysperusteiden käyttö on lisääntynyt hyppäksenomaisesti. »Ei-aktiivi työn hakeminen», »ei viime aikoina työmarkkinoilla», »ei riittävää työhistoriaa» ovat kaikki periaatteita, joita voidaan pitää sekä omasyisen työttömyyden että nyt esillä olevan periaatteen *yhteisinä tarkennoksina*.²⁹

Toinen kanava, jonka kautta periaatteen »ei työmarkkinoiden käytettävissä» soveltaminen on lisääntynyt, on ollut se, että osatyökykyisten sekä erilaisista sairauksista tai muista fyysisistä ja psyykkisistä vioista kärsivien mahdollisuuksia korvausten saantiin on kiristetty. Tämä normiston kiristyminen näkyy selvästi myös virkamiestyöryhmän esityksessä uusiksi soveltamisohjeiksi.³⁰

Kun kiristyminen on tapahtunut yhtä aikaa työkyvyttömyyseläkkeelle pääsyn vaikeutumisen kanssa, on tuloksena ollut joukko *väliinputoajia*, jotka eläkeviranomaiset katsovat työkykyisiksi, työvoimaviranomaiset puolestaan työkyvyttömiksi seurauksella, että hakijat jäävät ilman kumpaakin etuutta. Samaan väliinputoajien asemaan ovat joutuneet yhä enenevässä määrin myös sosiaalisesti ongelmaiset hakijaryhmät. Työvoimaviranomaiset saattavat luokitella tietyt henkilöt sosiaalihuollon pysyviksi asiakkaiksi, kun taas kuntien sosiaaliviranomaiset lukevat heidät osaksi työvoimaa ja katsovat heidän paikkansa olevan työmarkkinoilla. — Mainittakoon, että tällä väliinputoajien uustuotannolla on tehty tyhjäksi eräs nykyisen työllisyyslain säätämisen keskeisistä tavoitteista: pyrkimys väliinputoajien syntymisen ehkäisemiseen.³¹

²⁹ ks. työvoimatoimikuntien kertomukset vuosilta 1973—1978.

³⁰ ks. S-78 s. 8—9.

³¹ ks. He n:o 94/1971 Vp ak 1971 I.

Työvoimatoimikuntien edustajien haastattelu osoitti, että maassa on myös toimikuntia, jotka eivät tee olosuhteisiin perustuvia päätöksiä muuta kuin silloin, kun hakijalla on faktinen oikeus sosiaalivakuutuslaitoksen maksamaan etuuteen. Tällä tavoin vältetään väliinputoajien syntyminen. Nämä toimikunnat eivät tällöin ylimalkaan tee päätöksiä sillä perusteella, ettei hakija olisi työmarkkinoiden käytettävissä. Laki ei velvoita tällaisten päätösten tekemiseen, kuten eräs haastatelluista asian ilmaisi.

Asetuksen säännösten ja ministeriön päätösten lainmukaisuutta tutkinut työryhmä tuli jokseenkin samanlaisiin johtopäätöksiin. Senkään mukaan »ei työmarkkinoiden käytettävissä»-periaatteen soveltamisella ei ole laillista perustaa.³² — Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole väitetty yhtä kategorisesti, ettei minkäänlaisia sovellutusmahdollisuuksia kyseiselle periaatteelle olisi. Erään sovellutusmahdollisuuden on nähty olevan olemassa silloin, kun mainitun periaatteen käytöllä täsmennetään työttömyyden käsitettä. Korvauksen maksamisen edellytykseksi on tällöin asetettu, että hakija on *normaalina työaikana* työmarkkinoiden käytettävissä.

Sama asia on myös ilmaistu kannanottona, ettei työttömyyskorvaus ole puuttuvan opiskelijapalkan, äidinpalkan eikä pienyrittäjien puuttuvien tukimuotojen korvike. Työttömyyskorvausta ei siksi tule maksaa sellaisille opiskelijoille, kotityötä tekeville tai yrittäjille, jotka eivät voi ottaa vastaan normaaliaikaista työtä. Työttömyyskorvausta ei pidä maksaa sellaisille, jotka eivät ole normaalina työaikana työmarkkinoiden käytettävissä. Tämä on nähdäkseni nyt esillä olevan periaatteen ainoa hyväksyttävä käyttöala.

Käytännössä edellä mainittua hakijaryhmää varten on tämän lisäksi vahvistettu hallinnollista tietä vielä erityiset normiohjeet. Korvauksen ulkopuolelle on suljettu periaatteessa kaikki opiskelijat, jotka ovat oppilaitoksissa kirjoilla. Vain iltaoppikoululaiset muodostavat poikkeuksen. Myös kotityötä tekevät, yrittäjät ja itsenäisen ammatin harjoittajat on suljettu korvauksen piiristä omien erillisten normiohjeiden nojalla.

Kunkin ryhmän korvaukselta sulkemista varten on siten kehittynyt kokonainen oma normisto, joka vähitellen on alkanut elää omaa elämäänsä. Nykyisin näitä normistoja sovelletaan siitä riippumatta, onko hakija faktisesti työmarkkinoiden käytettävissä vaiko ei. Lopputulos johdetaan oppilaitoksen kirjoilla olost, perheen talouden hoitamisesta tai potentiaalisesta yrittäjyydestä. Hakijaa ei katsota korvaukseen oikeutetuksi työt-

³² ks. TVM:n työryhmän mietintö s. 24.

tömäksi, vaikka hän kuinka vakuuttaisi olevansa työmarkkinoiden käytettävissä. — Paradoksaalista on, että hylkäysperusteet ovat syntyneet lainsäädännöllisiä perusteita vailla olevan periaatteen johdannaisina.

Hallinnon luomaa käytäntöä on tältäkin osin pidettävä voimassa olevaan lainsäädäntöön vieraana kasvannaisena. Niin opiskelijoiden, koti-työtä tekevien kuin työtä vaille jääneiden pienyrittäjienkin aseman arvioimiseen sopii sattuvasti *Mikael Hidenin* arvio.³³

»Mikäli säännösten perusteella on ilmeistä, että viranomaisen tulee tehdä päätöksensä aina kussakin yksittäistapauksessa asiaa erikseen harkiten, on lain tarkoituksen vastaista ja siis virheellistä menettelyä, jos viranomainen omaksuu *kaavamaisen käytännön*, jossa yksittäistapaukset ratkaistaan niitten *erityispiirteet sivuuttaen* vain tietyn, ehkä karkeasti muodostetun tapaustyyppin edustajina. Korostuneena tämä ilmenee tilanteessa, jossa viranomainen *ilman riittävää laissa olevaa tukea asettaa yleisiä edellytyksiä* tietynlaiseen hallintotoimeen ryhtymiselle. Erityisesti ohjesäännöistä tai muista alemmanasteisista säännöksistä on lisäksi huomattava, että HM 92 §:ssä kielletään soveltamasta asetusta tai sitä alemmpitasoisia säädöksiä tavalla, joka olisi vastoin lakia tai perustuslakia.» (kursiv. kirj.)

g. Tarveharkinta

Silloin, kun tuen tarpeen harkinta tapahtuu mahdollisimman perusteellisesti, on arvioinnissa otettava huomioon seuraavat seikat: Mitä tarpeita tyydytetään, miten ja millä tasolla sekä mitä tämä merkitsee kyseisen hakijan kohdalla. Arvioinnissa on otettava huomioon hakijan kaikki tulot ja hyväksyttävät menot, minkä jälkeen nähdään, mikä on hakijan avun tarve.

Erityisestä syystä maksettavien avustusten, kuten työttömyyskorvauksen kohdalla ei voitane edellyttää eikä käytännössä ole edellytettäkään näin perusteellista yksilökohtaista arviointia. Siihen ei tässä tapauksessa ole mahdollisuutta senkään johdosta, ettei korvausta voida sovittaa hakijoiden reaalisen tuen tarpeen mukaisesti. Tuen suuruus on määrätty laissa (TyöL 17 §). Se maksetaan tietyn suuruisena tai sitten sitä ei makseta lainkaan. Vain poikkeustapauksissa voi tulla kysymykseen sovitellun korvauksen maksaminen.

³³ *Hidén, Mikael* 1970 s. 131.

Harkinta muodostuu siten mekaaniseksi. Arvioinnin kohteena ovat etupäässä vain hakijoiden tulot. Menoista otetaan huomioon vain osa ja nekin tietyn standardin suuruisina.³⁴ Summittaisuudesta ja mekaanisuudesta huolimatta ei menettelyä kohtaan ole tältä osin periaatteellista huomautettavaa. Se tapahtuu työllisyyslain 31 §:ssä ja työllisyysasetuksen 17 §:ssä viranomaisille annetuin valtuuksin ja työllisyyslain 16 §:ssä asetetun tarveharkinnan, vaikkakin suhteellisen joustamattoman tarveharkinnan, puitteissa.

Samaa ei kuitenkaan voida sanoa siitä menettelystä, jolla alan hallinto on asettanut eräät etuudet ns. etuoikeutetuksi tuloksi (eroraha, lakkautuspalkka ja asumistuki), jota ei oteta huomioon tulolaskelmaa tehtäessä. Toisaalta joihinkin muihin etuuksiin taasen saatetaan suhtautua täysin päinvastaisesti. Ne katsotaan tuloiksi, jotka määrästä riippumatta aina estävät korvauksen maksamisen (eläketulo päätoimesta).

Etuuksien erilainen huomioon ottaminen saattaa olla yhteiskunnan kannalta hyvinkin tarkoituksenmukaista. Tuolloin ei kuitenkaan ole enää kysymys varsinaisesta tarveharkinnasta, vaan sellaisesta toimeentulon lähteiden *yhteensovittamisesta*, jota voidaan pitää tarveharkinnalle rinnakkaisena ja vaihtoehtoisena toimintana. Siksi siitä olisi säädettävä saman tasoisin säännöksiin kuin itse tarveharkinnastakin. Hallinnollisen viranomaisen tehtävänä ei liene määrätä, mitä etuuksia asetetaan erityisasemaan, keitä edunsaajaryhmiä suositaan ja keitä syrjitään. Tällaisten päätösten tekeminen kuulunee lainsäätäjälle, eduskunnalle. — Tässä tapauksessa sääntely on tapahtunut yksinomaan hallinnollisin määräyksiin, jolloin sitä ei voida pitää riittävänä.

Oma erikoinen poikkeama tarveharkinnan periaatteen noudattamisesta sisältyy laskelmaan, joka tehdään *maatalouden ulkopuolisista tuloista*. Tulot otetaan joko puolitetuina tai sellaisenaan huomioon kahdeltatoista korvaushakemusta edeltäneeltä kuukaudelta siitä riippumatta, onko tuloista jäänyt säästöä vai ei. — Menettely on erityinen ja perusteeton rasite etenkin niille pienten tilojen haltijoille, joiden toimeentulo on ollut pääasiallisesti ulkopuolelta saadun palkkatulon varassa.

Muutoinkin maatilatalouden tarveharkintanormisto perustuu paljolti erilaisten kuviteltujen tulojen varaan. Eräs normi, jolla tilan todellinen tuotto sivuutetaan on se, jolla pellonvaraussopimuksen alainen tila rin-

³⁴ ks. S-73 s. 31—34, S-78 s. 11—15 ja TVM 24.1.1979 Yleiskirje 6 ABCD 7/79.

nastetaan viljeltyyn tilaan. Tuloksi ei huomioida saatua »paketoitinkorvausta», vaan viljeltyjen peltöjen laskennallinen tuotto.

Menettely saattaa tuntua kohtuuttomalta silloin, kun hakija on ennen työttömyyttään ansainnut toimeentulonsa tilan ulkopuolisessa työssä, muttei voikaan tilan paketoitujen peltöjen tähden saada työttömyyskorvausta. Kysymyksessä on kuitenkin kassa-avustuksen maksamisen (Työll. 20 §) ohella ainoa selvä olosuhde, jossa yhteensovitus on tapahtunut lainsäätäjän nimenomaisen tahdonilmaisun kautta. Kyseinen yhteensovituksäännös on otettu pellonkäytön rajoittamisesta annetun lain (216/69) 10 §:ään. — Liian pitkälle tämän säännöksen soveltamisessa on kuitenkin menty silloin, kun sen käyttöala on laajennettu koskemaan myös ns. maataloustyöajan määräämistä (s. 242).

Maataloustyöajan määräämistä koskevat normiohjeet on ryhmitelty osaksi maatilatalouden tarveharkintanormistoa, joten niiden olemassaoloa lienee ollut tarkoitus perustella ensisijaisesti juuri tarveharkintaa koskevilla seikoilla. — Ajatus rakentuu kuitenkin sikäli virheellisten tosiasioiden varaan, ettei pienillä tiloilla ole yleensä kesäkuukausina tuloja senkään vertaa kuin muuhun aikaan vuodesta. Siksi kyseisten normiohjeiden perustelussa ei voida reaalilla tavalla tukeutua tarveharkinnan periaatteeseen.

Toinen menettelyn tueksi tarjottu argumentti on, että hakijat kuitenkin työllistyvät kyseisenä aikana tilalleen. — Argumentin pitävyyttä vähentää se seikka, ettei tätä työllistymisen mahdollisuutta käytännössä tutkita. Korvauksen lakkauttamiseen kesäkuukausilta riittää yksinomaan se, että hakijalla on hallinnassaan kolmen peltöhehtaarin suuruinen tai sitä suurempi tila. Hyvänä esimerkkinä siitä, kuinka vähän tähän työllistymisen mahdollisuuteen kiinnitetään huomiota, on juuri edellä mainittu sovellutus, jonka mukaan maataloustyöaika määrätään myös sellaiselle hakijalle, jonka pellot ovat paketissa ja joka ei siten työllisty muuhun kuin »kukkien kitkentään».

Myös 16—17-vuotiaiden nuorten taloudellisen aseman arviointi on sidottu hallinnollisiin määräyksiin erilaisiin ulkonaisiin tunnusmerkkeihin. Korvauksen myöntämisen kriteereinä ovat vanhempien tulot sekä hakijan kuuluminen vanhempien talouteen.

Nämä kriteerit voivat periaatteessa olla hyvinkin sattuvia opasteita pyrittäessä oikeudenmukaisiin ratkaisuihin. Edellytyksenä kuitenkin on, että opasteet ymmärretään ohjeellisiksi. Käytännössä ne on ymmärretty sitoviksi ja tällöin niistä on tullut este todellisen tarpeen tutkimiselle,

minkä laki summittaisista lähtökohdista huolimatta asettaa järjestelmän kolmanneksi perusedellytykseksi. Lienee väärin, että kyseiset hallinnolliset normiohjeet on annettu ja ymmärretty sitovina. Niistä täytyy voida poiketa tavalla, joka sallii todellisten tarpeiden selvittämisen. Viime kädessä hakemus on voitava hylätä tai hyväksyä hakijan asumisesta ja vanhempien tuloista riippumatta.

h. Lainmukaisuuden rikkomukset ja niiden sisäinen kontrolli

Kaiken edellä sanotun valossa nykyinen korvauskäytäntö näyttää suurelta osin irronneen työllisyyslain asettamista yleisistä edellytyksistä ja kehittyneen hallinnon sisäisten määräysten kautta normistoltaan kokolailla itsenäiseksi ja etupäässä vain viranomaistoiminnan kautta itseään täydentäväksi toiminnoksi.

Työhaluisuuden testaaminen tapahtuu lähestulkoon hakijoihin kohdistuvan työvelvollisuuden, pidennetyn oppivelvollisuuden, muuttopakon, sosioekonomisen aseman huonontamisen ja eräiden muiden sellaisten vaatimusten pohjalta, joihin olemassa oleva lainsäädäntö ei anna aihetta. *Työttömyyden* ja työmarkkinakelpoisuuden määrittämiseksi hallinto on luonut laajan itsenäisen normiston, jota lisäksi täydentää paisuva kirjoittamattomien normien kokoelma. Eniten uutta normistoa näyttää syntyvän, jotta eräitä marginaaliryhmiä voitaisiin siirtää työvoiman ja korvauksen ulkopuolelle. Konkretisoinnin kohteena on kaksi periaatetta: »omasyinen työttömyys» sekä »ei työmarkkinoiden käytettävissä». Näistä työllisyyslaki ei tunne kumpaakaan. — Tässä kohdin laillisuuden rikkomukset ovat ehkä kaikkein ilmeisimmät ja myös määrällisesti merkittävimmät. Samaa osoittavat paljolti myös kannanotot, joihin työllisyysasetuksen ja ministeriön päätösten lainmukaisuutta tutkinut työryhmä päätyi.

Tarveharkinnan konkretisoinniseksi luodut normiohjeet ja niiden pohjalta syntynyt sovellutuskäytäntö eivät sitävastoin ole loitonneet yhtä oleellisessa määrin lähtökohtaisista edellytyksistään kuin edelliset. Tältä osinhan lain soveltamiseen on alun alkaen liitetty mahdollisuus tavalista laajempaan harkintavaltaan. Hallinnollisin määräyksiin on tämänkin periaatteen täsmennökeksi kuitenkin annettu sellaisia yhteensovitusta koskevia normiohjeita, joiden säätämisen olisi pitänyt tapahtua eduskunnan antaman lainsäädännön kautta. Toinen ilmeinen epäkohta kätkeytyy maatilatalouden harjoittajien tulojen arvioimista koskevaan normistoon. Tarveharkinnan sijasta normiston tehtävänä on pikemminkin

pienten viljelmien haltijoiden ja heidän perheenjäsentensä asettaminen erityisasemaan ja syrjäyttäminen korvauksen saajien piiristä. Kolmas epäkohta koskee 16—17-vuotiaiden nuorten asemaa tuen tarpeen arvioinnissa.

Tehtäessä yhteenvedoa näistä epäkohdista ja lainmukaisuuden rikkomuksista, on tärkeätä kiinnittää huomiota myös kehityksen suuntaan. Kehitys näyttää kulkevan yhä etäämmälle työllisyyslain 3. luvun yleisistä edellytyksistä. Hallinnollista tietä tapahtuva päätöksenteko synnyttää kaiken aikaa etupäässä uusia *negatiivisesti muotoiltuja* normiohjeita. Niillä luodaan legaaliselta näyttävää pohjaa korvauksen hakijoihin kohdistuville uusille työvoimapolitiikan liikkuvuusvaatimuksille ja pyrki- myksille ns. mariginaaliryhmien passivoimiseksi pois työvoimasta ja pois korvauksen saajien piiristä.

Virkamiestyöryhmän ehdotus uusiksi soveltamisohjeiksi sisältää laskutavasta riippuen 40—50 muutosta vuoden 1973 ohjeisiin. Niistä noin puolet on sellaisia muutosehdotuksia, joista ei ole olemassa yleiskirjeellä annettua aikaisempaa määräystä. Useat ehdotuksista ovat luonteeltaan »vaikeiden aikojen vaatimuksia», joilla kavennetaan hakijoiden mahdollisuuksia korvauksen saantiin.³⁵ Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole esitetty purettavaksi niitä järjestelmän tiukennuksia, jotka toimeenpantiin hakijoiden liikkuvuusmotivaatioiden kohottamiseksi aikana, jolloin korvauskäytännön päämääränä oli eräiden alojen ja alueiden työvoiman niukuuden ehkäiseminen.

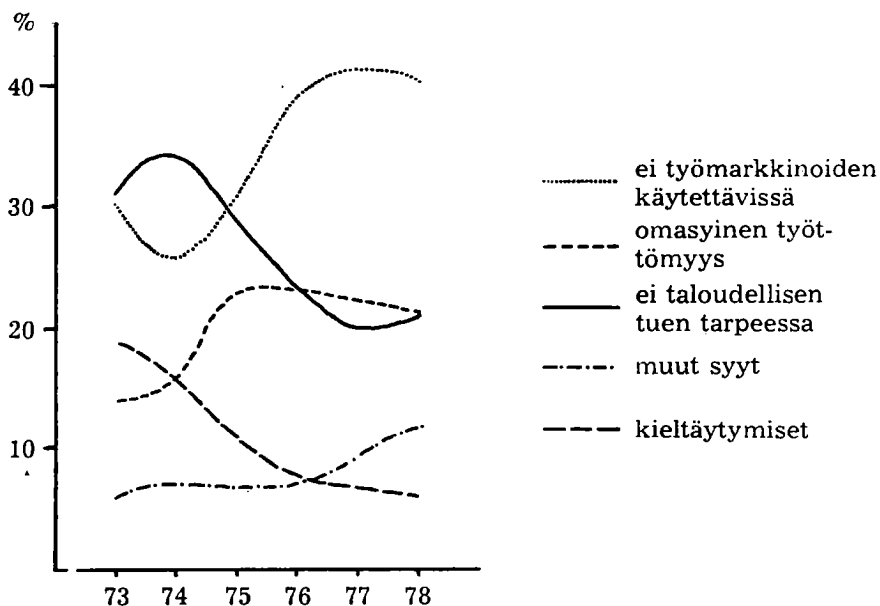
»Ajan vaatimusten» huomioon ottaminen näyttää siten tuovan vain uusia korvaukselta sulkemisen ohjeita ilman, että aikaisemmista vaatimuksista luovuttaisiin ja ehtoja niiden osalta lievennettäisiin. Järjestelmää ikään kuin alati vain ladataan negatiivisin varauhin ottamatta riittävästi huomioon ajasta johtuvia toisensuuntaisia vaatimuksia. — Ilmeiseltä tuntuu, että hyvinkin pian on aloitettava kyseisen normiston purkaminen mikäli ylipäätään halutaan säilyttää korvausjärjestelmällä sen toimeentuloa turvaava tehtävä.

Vaikka työvoimatoimikuntien kertomukset ja työvoimaministeriön niistä laatima tilasto eivät vastaakaan tämän tutkimuksen systematiik-

³⁵ Hakijoiden mahdollisuudet korvauksen saantiin vaikeutuvat ehdotuksen hyväksymisen myötä seuraavien seikkojen osalta: kotipaikka, työhistoria, näytön harkinta, työkyvyttömyys, kotipaikkakunnan ulkopuolelta tarjottu työ, vähimmäispalkka, tilan ulkopuoliset tulot, ammatilliseen koulutukseen ohjaaminen, väliaikainen ammatillinen koulutus ja ilmoittautumisen este.

kaa, voidaan niiden perusteella kuitenkin tehdä eräitä kehityksen suuntaa koskevia havaintoja ja johtopäätöksiä. — Vuonna 1973, jolloin nykyiset soveltamisohjeet annettiin, oli yleisin korvauksen hylkäämisen syy se, ettei hakijan katsottu olevan taloudellisen tuen tarpeessa. Vuonna 1978 suhteellisesti yleisimpiä hylkäämisperiaatteita olivat, ettei hakijan katsottu olevan työmarkkinoiden käytettävissä taikka hänen katsottiin joko eronneen ilman pätevää syytä tai olevan muutoin omasta syystään työttömänä.

Kuvio n:o 17. Korvaushakemusten hylkäämisperiaatteet vuosina 1973—78, suhteelliset osuudet.



Yleisimmiksi korvauksen hylkäämisen perusteiksi ovat tämän mukaan nousseet periaatteet (ei työmarkkinoiden käytettävissä, omasyinen työttömyys), joiden lainmukaisuudesta on ollut eniten huomautettavaa. Lähes kaksi kolmasosaa kaikista hylkäämisistä tapahtuu nykyisin näillä perusteilla. Jyrkimmin on lisääntynyt »ei työmarkkinoiden käytettävissä»-periaatteen soveltaminen, joka periaate itse asiassa kääntää nurinpäin koko järjestelmän perusajatuksen eli korvauksen maksamisen työttömille työnhakijoille.

Kuinka viranomaiset sitten voisivat kontrolloida päätöstensä lainmukaisuutta? Tämä velvollisuushan heille on asetettu HM 92 §:ssä. Sen 2 momentissa säädetään: »Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä soveltuttako.»

Tehdyt haastattelut osoittivat, että paikallisten viranomaisten suhtautuminen olemassaolevaan säädösaineistoon on kahdenlaista. Niitä normiohjeita, joita työvoimaministeriö antaa aika ajoin lähettämissään yleiskirjeissä tai joita kentän työntekijät saavat palautteina valituspäätöksistä taikka hallinnon sisäisen koulutuksen kautta, ei yleensä pidetä yhtä tiukasti sitovina kuin ns. *keltaisessa kirjassa* (vuoden 1973 soveltamisohjeet) annettuja määräyksiä. Soveltamisohjeiden velvoitteita, joista suuri osa on samanasteisia hallinnollisia määräyksiä kuin yleiskirjeidenkin määräykset, pidettiin yleensä *lain veroisina*. Moni haastatelluista nimitikin niitä nimenomaisesti työllisyyslain määräyksiksi, johon lienee antanut aiheen se, ettei soveltamisohjeista käy selvästi ilmi, mitkä määräykset ovat lain, mitkä asetuksen ja mitkä työvoimaministeriön antamia.

Tehtyjen haastattelujen yhteydessä moni vastaaja vetosi lain nimenomaiseen säännökseen tilanteessa, johon vastaus oli olemassa vain soveltamisohjeiden loppuosaan kirjattuna hallinnollisena määräyksenä. Vain yksi vastaajista näytti selvästi tiedostaneen eri velvoitteiden erilaisen syntytaustan merkityksen. Muille vastaajille velvoitteiden eriaisteisuus ei ollut yhtä selvää.

Sikäli kuin havainto voidaan yleistää koko paikalliskäytäntöä koskevaksi, on ilmeistä, ettei HM 92,2 §:n edellyttämä viranomaisten itsensä harjoittama laillisuusvalvonta voi toteutua ainakaan tällä hallinnon massiivisimmalla ja tärkeimmällä tasolla. Toisaalta voidaan tietenkin perustellusti kysyä: Voidaanko edes edellyttää, että paikallistason viranomaisten tulisi tutkia ministeriön normipäätösten lainmukaisuutta, vai kuuluisiko tämä tehtävä ministeriölle itselleen ja muille hallinnon ylemmille viranomaisille?

Niiden hallinnollisten määräysten ja valituskäytäntöä koskevien päätösten perusteella, joita työvoimaministeriö on kuluneina vuosina antanut, voidaan kuitenkin tehdä se johtopäätös, ettei HM 92,2 §:ään ole kiinnitetty riittävästi huomiota edes ministeriön tasolla. Merkittävimmin laillisuusvalvontaa on harjoittanut eduskunnan oikeusasiamies ottaessaan kantaa tehtyihin kanteluihin. Myös oikeuskansleri on viime aikoina antanut eräitä säännösten ja määräysten lainmukaisuutta koskeneita lausuntoja.

— Kaiken kaikkiaan lainmukaisuuden valvonta on edellä käsitellyn työryhmän työskentelyä lukuun ottamatta ollut satunnaista ja suhteellisen vähäistä.

3. EPÄKOHTIA MUUSSA OIKEUSSUOJASSA

Oikeussuojaan ennalta vaikuttavia takeita ovat edellä käsitellyn lainmukaisuuden ohella seuraavat seikat: normiohjeiden ja lainkäytön julkisuus, viranomaisten kyky ja pyrkimys lain- ja oikeudenmukaisuutta edistävien päätösten tekemiseen sekä menettelytavat, joilla näitä päätöksiä tehdään. Tässä tutkimuksessa ei edellä mainittuihin asioihin ole voitu perehtyä yhtä laajasti kuin jo käsiteltyyn laillisuuskysymykseen. Niinpä seuraava tulostus on syntynyt eräänlaisena laillisuustarkastelun sivutuotteena.

a. Normiohjeiden julkisuus ja päätösten perusteleminen

Kun ministeriön päätökset sisältävät merkittäviä työllisyyslain ja -asetuksen täytäntöönpanoa koskevia ja jopa näiden säännösten ulkopuolelle meneviä kannanottoja, voitaisiin tietenkin odottaa, että päätökset julkaistaisiin *asetuskokoelmassa*. Tähän velvoittaa myös Suomen asetus-kokoelmasta annetun asetuksen (373/32) 1 §:n säännös, jonka mukaan siinä julkaistaan lait ja asetukset sekä niiden täytäntöönpanomääräyksiä sisältävät valtioneuvoston ja ministeriön päätökset.

Näin ei tässä tapauksessa ole kuitenkaan tapahtunut. Yhtään yleiskirjeessä annettua tai soveltamisohjeisiin sisällytettyä päätöstä ei ole julkaistu *asetuskokoelmassa*.

Syyt menettelyyn voivat olla monenlaisia. Yksi selitys on, että normiohjeet on annettu sellaisessa muodossa, ettei niitä ole voitu edes ajatella *asetuskokoelmassa* julkaistaviksi. Osa yleiskirjeisiin ja soveltamisohjeisiin sisältyvistä toteamuksista on sen laatuista viranomaisten sisäistä viestintää, ettei niitä voi luonnehtia täytäntöönpanomääräyksiksi eikä varsinaisiksi normiohjeiksi. Nimenomainen määräys tai normiohjekin on saatettu kirjata, sellaiseen muotoon, ettei sitä ole voitu saattaa julkiseen kontrolliin. Erityisesti mainittakoon normiohjeet, jotka on laadittu des-kriptiiviseen muotoon.

Toinen ilmeinen selitys ministeriön päätösten julkaisemattomuuteen

piilee aikamme yleisessä kehityksessä, joka on vienyt kohti valtioelinten vallan uudelleenjakoa. — Asetuskokoelman ulkopuolella ministeriön antamat normiohjeet eivät ole tulleet samalla tavoin julkisiksi kuin asetuskokoelmassa julkaistuina, eivätkä muut valtioelimet tai julkinen sana ole voineet niihin tällöin yhtä helposti puuttua. Julkaisemattomina annettujen määräysten täytäntöönpano on voinut tapahtua häiriöttä siitä riippumatta, miten näiden määräysten lainmukaisuuden laita on ollut.

Tällaista selitystä ei voitane sulkea kokonaan mahdollisuuksien ulkopuolelle nyt esillä olevan asian osalta, sillä onhan työttömyyskorvausta koskevien sovellutusohjeiden antajilla ollut aikaa pohtia julkaisukysymystä kohta kaksi vuosikymmentä. Näin kauan järjestelmä on ollut voimassa ja näin kauan määräyksiä on annettu. Yhtään näistä määräyksistä tai ohjeista ei kuitenkaan ole julkaistu asetuskokoelmassa. Vuosien 1963, 1969 ja 1973 soveltamisohjeet on tosin painettu erillisinä julkaisuina, mutta jakelu lienee rajoittunut etupäässä vain työvoimahallinnon piiriin.

Aktiivinen kysyjä on tosin voinut saada tietoja näistä ohjeista, vaikkei olekaan niitä luettavakseen saanut. Yleiskirjeistä, joilla näitä soveltamisohjeissa olevia päätöksiä on täydennetty ja muutettu, on tiedon saanti sitävastoin saattanut olla satunnaisempaa. Ne on levitetty pelkästään hallinnon sisäisenä jakeluna, jolloin kaikki on jäänyt riippumaan asiakaspalvelusta vastaavan yksittäisen kentän virkailijan kyvystä ja halusta omaksua, taltioida ja tiedottaa näistä täsmennyksistä ja muutoksista.

Paikallisten viranomaisien päätöksentekoon ja päätöksiin taikka ministeriön valitusasioissa omaksumaan käytäntöön — joka sekin on yksi tärkeä normiston muuttumisen lähde — tietoa haluava ulkopuolinen ei ole voinut lainkaan tutustua. Lainkäyttö on pidetty näissä asioissa kauttaaltaan salaisena.

Normiohjeiston ristiriitaisuus ja viestinnän vaikeudet ovat tulleet näkyviin myös lainkäyttöä koskeneiden *päätösten perustelemissä*. Takavuosina alan hallinto tyytyi perustelemaan kielteiset korvauspäätökset pelkin pykäläviittauksin. Nykyisin perusteluissa mainitaan yleensä myös joku niistä periaatteista tai niiden yksityiskohtaisista konkretisoinneista, joihin hylkääminen perustuu. Silloin kun hylkääminen tapahtuu sillä perusteella, ettei henkilön katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä, viitataan yleensä työllisyyslain 7 §:ään. Muutoin viittaukset kohdistuvat yleensä työllisyysasetuksen 9 ja 13 §:iin.

Asioiden sanallinen perusteleminen ei kuitenkaan ole tuonut ratkaisevaa parannusta aikaisempaan perustelemattomuuteen. Tämä johtuu

siitä, että käyttöön otetut perusteet ovat muodostuneet fraaseiksi, joille kullekin on lisäksi asetettu vastinpariksi jokin edellä mainituista työllisyyslain tai -asetuksen pykälästä. Perusteluosa on pitenemisestään huolimatta säilyttänyt sisällöllisesti mekaanisen luonteensa.

Toisaalta mainittujen fraasien lähempi tarkastelu osoittaa niiden olevan samoja periaatteita, joita edellä on ehditty jo monta kertaa käsitellä. Yleisimmin käytetyissä fraaseissa todetaan, ettei henkilö ole tai ole ollut aktiivinen työnhakija, ettei hän ole työmarkkinoiden käytettävissä taikka että hän on omasta syystään työtön. Kyseessä ovat työvoimapolitiikan liikkuvuusvaatimuksia ilmentävät periaatteet, joiden oikeudellinen peruste lienee edellä osoitettu vähintäänkin kyseenalaiseksi. Näin ollen on arveluttavaa, että niitä käytetään oikeusohjeita tukevin perusteluina. Käytännön päätöksenteossa näillä fraaseilla pyritään nimittäin vahvistamaan pykäläviittausten uskottavuutta ja päinvastoin.

Silloin, kun pykäläviittausta tällaisen fraasin tueksi ei ole esitetty, on jopa syytä epäillä, että päätös sisältää jonkin erityisen poikkeaman totutusta käytännöstä. Tässä tutkimuksessa voitiin tämän epäilyn avulla jäljittää kolme sellaista työllisyysasian neuvottelukunnan korvausjaostossa siunauksen saanutta ratkaisua, joissa päätöksen tehneet viranomaiset olivat oikeudenmukaisen päätöksenteon sijasta suistuneet ilmeisen mielivallan tielle. Näitä tapauksia, joissa kaikissa oli tavalla tai toisella kysymys hakijan puutteellisesta työhistoriasta, kommentoitiin tarkemmin IV luvun lopussa (s. 222). — Yhtälailla kyseenalaisiksi osoittautuivat tapaukset, joissa vaimonkin korvaushakemus hylättiin sillä perusteella, että mies oli kieltäytynyt tarjotusta työstä. Näissä tapauksissa päätös perusteltiin toisin, kuin mihin päätöksenteko todellisuudessa perustui (ks. s. 176).

b. Henkilöstön toimintamahdollisuudet

Tässä tutkimuksessa valittu ulkopuolisen tarkkailijan rooli ei ole antanut mahdollisuutta paneutua kovinkaan syvällisesti henkilökunnan toimintaedellytyksiä koskeviin kysymyksiin. Toteamukset ja johtopäätökset, joita seuraavassa tehdään, perustuvat pääasiassa havaintoihin ja kokemuksiin, joita eri toimistojen ja toimikuntien työskentelystä saatiin vuosina 1977 ja 1978 tehtyjen haastattelujen yhteydessä.

Jos alan hallinnolle asetetaan korvausasioiden käsittelyä koskevia toiminnallisia maksimeja, lienee oikeussuojan näkökulmasta edelleenkin

tärkeintä se, että paikallishallinto on asiantuntevissa käsissä ja että se toimii oikeussuojaa edistävällä tavalla. Tämä ei edellytä, että paikallisten päätöksentekijöiden on oltava lainoppineita, vaan heidän tulee olla henkilöitä, jotka a) osaavat oikealla tavalla suhteuttaa toisiinsa järjestelmän tavoitteistoa ohjaavan työvoima- ja sosiaalipoliittisen ajattelun, b) tuntevat voimassa olevat säännökset ja normiohjeet ja c) osaavat suhteuttaa näiden pohjalta tehtävät päätökset a-kohdassa mainittuihin tavoitteisiin sekä paikallisten olosuhteiden asettamiin vaatimuksiin.

Haastattelujen yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella voitiin todeta, ettei paikallisten viran- ja toimenhaltijoiden työssä ole tältä osin juuri huomauttamista. Haastateltavat, jotka olivat pääasiassa paikallisten työvoimatoimikuntien puheenjohtajia, tunsivat olemassa olevan säännösten ja normiohjeiston ja sovellutuskäytäntökin vaikutti yleensä paikallisten edellytysten mukaiselta. — Haastattelu sisälsi testikysymyksiä kolmesta viimeisestä yleiskirjeestä. Vähäisiä poikkeamia lukuunottamatta niiden sisältämä normiaines tunnettiin sanasta sanaan.

Eräs huomion arvoinen vinouma, jonka havaitsemiselta ei voinut välttää, oli kuitenkin se, että olemassa olevan säännösten ja normiohjeiden käytännön sovellutukset saattoivat poiketa melkoisesti, kuten edellisissä luvuissa on käynyt ilmi. — Mikä on aiheuttanut sovellutusten poikkeavuuden?

Yhtenä erojen selityksenä ovat olleet alueelliset ja paikalliset olosuhteet, joiden erilaisuus näkyy myös soveltamiskäytännössä. Yksin näiden seikkojen avulla heilahteluja ei kuitenkaan voida tyhjentävästi selittää. Kaikkein merkittävämpänä syynä erojen syntyyn lienevätkin asenteelliset erot, jotka vaikuttavat suhteutettaessa työvoima- ja sosiaalipoliittista ajattelua toisiinsa. Sama ajattelun ja asennoitumisen kaksinaisuus käy ilmi myös lausunnoista, joita eri laitokset ja eturyhmät antoivat vuonna 1974 laaditun työvoimapolitiittisen ohjelman johdosta (ks. s. 60).

Toinen paikallisten viranomaisten päätöksentekoa mutkistanut tekijä on se, ettei olemassa olevia normiohjeita ole laadittu riittävän yksiselitteisiksi, eikä kaikenkattaviin käytännössä esiintyviin ongelmiin ole ohjetta. Keskeisimmäksi puutteeksi kentän työntekijät itse kokivat sen, ettei normiohjeita koskeviin ongelmiin saada riittävän yksiselitteisiä ja pitäviä vastauksia edes työvoimaministeriöstä. Olemassa olevien maatalatalouden tarveharkintanormien soveltaminen koettiin vaikeimmaksi yksittäiseksi ongelmaksi.

Kolmas yleinen ongelmien aiheuttaja oli joukkotyöttömyyden mukanaan tuoma tehtävien lisääntyminen ja hakemusten määrän valtaisa kasvu sekä käsiteltävien asioiden päätöksenteon kiireellisyys. Työvoimatoimikuntien rationaalista toimintaa pidettiin joissain paikoin hyvinkin kyseenalaisena. Ongelma lienee kiteytettävissä seuraavaan tunnettuun ajatukseen: Asioiden ruuhkautuminen on varmin keino torpedoida luottamuselimen mahdollisuus vaikuttaa edessä oleviin päätöksiin.

Helsingin työvoimatoimikunnan edustaja ilmoitti, ettei toimikunnassa ole tapana jakaa esittelylistoja etukäteen, vaan niihin tutustutaan vasta kokouksessa. Toisaalta eräs samassa toimikunnassa tehty mittaus osoitti, että keskimääräinen käsittelyaika yhtä korvaushakemusta kohti oli kuusi sekuntia. — Tulos lienee ääriarvo, mutta se antanee kuvan siitä, kuinka vähäinen mahdollisuus luottamushenkilöllä on esityksestä poikkeavan mielipiteen muodostamiseen ja sen esittämiseen silloin, kun kiire on kovimmillaan.

Yhtälailla ruuhka vaikuttanee valitusasteena toimivan työvoimaministeriön lainkäyttöön. Sinne tehtiin vuoden 1978 aikana yhteensä 4.800 valitusta. Näiden ratkaisua oli valmistelemassa kolme—neljä esittelijää ja päätöksiä oli tekemässä vain yksi virkamies. Viimeksi mainitun tehtäviin kuului muiden tehtävien ohella keskimäärin parinkymmenen valitusasian ratkaiseminen päivittäin. — Paraskaan rutiini ei riittäne tällaisen tehtäväjoukon asialliseen käsittelyyn, saati sitten hakijoiden oikeussuojan riittävään huomioon ottamiseen.

c. Paikallisen päätöksenteon tarkoituksenmukaisuus

Tähän mennessä on tarkasteltu etupäässä päätöksenteon sisällöllistä puolta ja sen tuloksia. Lopuksi on syytä kosketella myös eräitä päätöksentekomenettelyyn liittyviä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Tällaisia ovat menettelyn nopeus, halpuus ja varmuus.³⁶

Toukokuussa 1973 työttömäksi jääneiden seurantaan koskeva selvitys osoitti, että 526 työttömästä työnhakijasta 94 oli seurannan päättyessä saanut työttömyyskorvausta. Kaikki eivät suinkaan olleet saaneet korvausta heti ensimmäisellä työttömyyskerralla, vaan vasta kun työttömyys oli kohdannut hakijaa useamman kerran. Vain vajaa puolet näistä eli

³⁶ ks. *Tirkkonen, Tauno* 1964 s. 25, jossa tarkoituksenmukaisuus on nostettu prosessioikeuden ylimmäksi periaatteeksi: »oikeudenkäynti on järjestettävä mahdollisimman varmaksi, nopeaksi ja halvaksi.»

45 hakijaa sai heti ensimmäisellä kerralla oikeuden korvaukseen, 22 toisella, 17 kolmannella ja 10 neljännellä tai sitä myöhäisemmällä kerralla. Ääritapauksena oli hakija, joka sai ensimmäisen korvauksensa vasta kuudennella työttömyyskerralla.³⁷

Lisäksi selvitys osoitti, että ensimmäisellä työttömyyskerralla työvoimatoimistoon hakeuduttiin ja tukea haettiin hitaammin kuin myöhemmillä työttömyyskerroilla. Ensikertaisista työttömistä vain puolet hakeutui välittömästi (kolmen päivän sisällä) työvoimatoimistoon. Vielä kymmenen päivän kuluttua työttömäksi jäämisestä oli lähes kolmannes ilmoittautumatta. Toiskertaiset työttömät sen sijaan olivat oppineet hakeutumaan työvoimatoimistoon. Vastaavana ajankohtana heistä oli ilmoittautumatta enää yksi kymmenestä.³⁸

Työvoimatoimistoon ilmoittautumisen jälkeen hakijan oli kärsittävä viiden työpäivän mittainen alkukarenssi, jonka jälkeen oikeus korvaukseen saattoi vasta alkaa (TyöLA 8 §). Oman aikansa vei myös työvoimatoimikuntien päätöksenteko sekä korvauksen maksatus. — Vuoden 1976 massavalituksia koskeva selvitys antoi seuraavanlaisia tietoja:

Keskimääräinen aika työttömäksi jäämisestä korvaushakemuksen tekemiseen oli 8 päivää. Tämän jälkeen työvoimatoimikunta käytti asian ratkaisemiseen keskimäärin 11 päivää, minkä lisäksi päätöksen tiedoksi antamiseen kului 4 päivää. Lähempiä tietoja maksatukseen käytetystä ajasta kyseinen selvitys ei sisältänyt. — Karkeasti arvioiden maksatus vei olosuhteista riippuen muutamasta päivästä pariin viikkoon.

Hakijat jäivät siten myönteisessäkin tapauksessa kokonaan ilman korvausta keskimäärin kahdelta ensimmäiseltä työttömyysviikolta (hakeutuminen toimistoon + viiden arkipäivän alkukarenssi), jonka jälkeen korvaus alkoi karttua. Ensimmäisen eräs maksatus (puolen kuun korvaus) tapahtui karkeasti arvioituna noin kuukauden kuluttua työttömäksi jäämisestä. — Työttömyyden viimeaikainen lisääntyminen ja tiedon lisääntyminen korvausmahdollisuuden olemassa olosta lienevät nopeuttaneet työvoimatoimistoihin hakeutumista. Tältä osin edellä esitetyt viiveet ovat saattaneet viime aikoina supistua. Maksatukseen käytettävä aika on sitävastoin saattanut pidentyä uuden maksatusjärjestelmän (ATK) ja ilmoittautumiskertojen harventumisen tuoman uuden käytännön johdosta. Nykyään ei liene harvinaista, että ensimmäistä korvauserää joudu-

³⁷ ks. Raportti 1976 s. 64.

³⁸ ks. mt. s. 15.

taan työsuhteen päättymisen jälkeen odottamaan kuukauden tai puolen-toista ajan.

Korvauksen hakemisesta ei aiheudu hakijalle juuri muita *kustannuksia* kuin matkakulut. Tältä osin järjestelmä toimii tarkoituksenmukaisesti. Korvauksen odottamisessa on sitä vastoin kysymys hakijan perustoimeentuloturvaa koskevista menetyksistä, ja tällöin vähäinenkin turha viive on loukkaus hakijan perusturvaa kohtaan.

Kolmas ja ehkäpä tärkein menettelyn tarkoituksenmukaisuuteen kuuluva tekijä on *menettelyn varmuus*. Tärkeimpinä asioina siihen kuuluvat asianosaisten kuuleminen, todistusten esittäminen ja niiden oikea arviointi. — Tähän kohtaan liittyvät nykyisen korvauskäytännön merkittävimmät menettelylliset puutteet. Yksikään korvauksen myöntämisen yleinen edellys ei liene täysin säästynyt näihin seikkoihin liittyviltä epäselvyyksiltä tai vääristymiltä.

Näytön esittämistä ja arviointia koskevana yleisenä ongelmana on, että alan hallinto on ennen vuotta 1948 voimassa olleen todistuslainsäädännön tavoin *arvottanut eri todistuslähteet etukäteen*. Hakijalla ei ole mahdollisuutta suullisesti esittää eikä todistajien avulla osoittaa väitteittensä paikkansapitävyyttä. Hakijalla on oikeus vain kirjallisen näytön esittämiseen, mikä useissa tapauksissa on tietenkin mahdotonta. — Viranomaiset itse sitävastoin voivat hankkia vastanäytön haluamallaan tavalla. Näyttö hankitaan usein puhelimitse, ja näin saatu ilmoitus katsotaan sitten hakijan hankkimia dokumentteja painavammaksi näytöksi, jonka perusteella asia ratkaistaan.

Erityisesti työstä eroamisen arviointi on joutunut tämän kautta erityislaatuisen menettelyn kohteeksi. Pääosa työvoimatoimikunnista ratkaisee kiistakysymykset pelkästään työnantajan lausunnon pohjalta. Voi hyvinkin olla, että tapahtuneet tosiasiat yleisesti ottaen voidaan jäljittää parhaiten juuri työnantajan todistusten ja kertomusten perusteella. Silti ratkaisun tekijän ei pitäisi torjua muunlaista näyttöä ja sen huomioon ottamista tapausta selvitettyä. Voihan eron todellinen syy joutua myös toisesta osapuolesta, työnantajasta, vaikka tämä ilmoittaa hakijan eronneen omasta pyynnöstään.

Yleisestä suhtautumisesta, jonka mukaan vain työnantaja voi esiintyä varteenotettavana todistajana eroamisasioissa, on pidettävä liian kategorisena ja siksi virheellisenä. Tätä oikeampana menettelynä voidaan pitää niiden toimikuntien toimintaa, jotka pyrkivät hankkimaan riita-

tilanteissa lisäselvitystä työsuojelu- ja palkkatarkastajilta sekä paikallisilta ammattiosastoilta.

Tietyt näyttökysymyksiin kohdistuneet ennakkokäsitykset ovat vaikuttaneet ratkaisevasti jopa hylkäysperiaatteiden muotoiluun. Periaatteen »ei työmarkkinoiden käytettävissä» yksityiskohtainen tarkentaminen on lähes joka käänteessä edellyttänyt materiaalistien seikkojen ohella kannanottoja myös näihin näyttökysymyksiin. Tuloksena on ollut, että korvauksen ulkopuolelle on jätetty oppilaitoksen kirjoilla olevat hakijat, perheen talouden hoitajat ja henkilöt joilla on ennakkoverolippu, liikennelupa yms. tunnusmerkki yksityisestä ammatin harjoittamisesta. Jos hakijaan on voitu yhdistää tällainen tunnusmerkki, hänelle ei ole tämän jälkeen annettu mahdollisuutta muunlaisen näytön esittämiseen. Tällaiset hakijat on katsottu työmarkkinoiden ulkopuolella oleviksi eikä heille ole myönnetty tukea, vaikka he olisivat osoittaneet työmarkkinakelpoisuutensa sekä täyttäneet korvauksen saannin muut edellytykset.

Nämä »ei työmarkkinoiden käytettävissä» -periaatteen konkretisoimiseksi laaditut normiohjeet ovat ehkä tyypillisimpiä esimerkkejä ennalta tapahtuvasta näytön arvioimisesta. Esimerkit osoittavat myös, kuinka kategorista menettely tässäkin tapauksessa on. Menettely perustuu nimenomaisesti annettuihin normiohjeisiin. Muunlaista näyttöä ei sallita edes seikasta, jonka konkretisoimiseksi normiohje on alun perin annettu. Vuosien saatossa mainittu konkreettinen peruste (oppilaitoksen kirjoilla olo ym.) on irrotettu omaksi erilliseksi hylkäysperusteeksi, joka sitten on alkanut elää omaa elämäänsä synnyttäen puolestaan tarpeen sitä tarkentaviin yksityiskohtaisiin hylkäysperusteisiin.

Samanlaisia näytön syrjäyttäviä tekijöitä ja näitä koskevia normiohjeita on kehitetty myös tarveharkintaperiaatteen soveltamisen tueksi. Tällaisia ovat muun muassa eläke entisestä päätoimesta, kolmen peltohehtaarin hallinta kesäaikana, tilan aikaisemmat ulkopuoliset tulot sekä 16—17-vuotiaan hakijan vanhempien tietyn suuruiset tulot ja kotona asuminen. Kaikkien tässä lueteltujen seikkojen katsotaan riittävän sellaisenaan osoitukseksi siitä, ettei hakija ole taloudellisen tuen tarpeessa. Nämäkin tarkennokset ovat siten muodostuneet itsenäisiksi oikoteiksi kielteiseen päätökseen ilman, että hakija voi saada asiaa muuksi kääntymään.

Kaikki tässä esitetyt hylkäysperusteet on jo aiemmin tässä tutkimuksessa osoitettu joko kyseenalaisiksi tai perusteettomiksi työllisyyslain 16 §:n negatiivisiksi konkretisoinneiksi. Yhtälailla niitä voidaan pitää

kannanottoina, jotka ennakolta estävät tosiasioiden esittämisen ja huomioon ottamisen asioita ratkaistaessa.

Lopputuloks on varsin kaukana niistä vaatimuksista, joita hyvälle hallintomenettelylle voidaan asettaa. Se on etäällä myös niistä ehdotuksista, joita ehdotuksessa uudeksi hallintomenettelylaiksi on esitetty selvityselvöllisyyden osalta. Vastuu selvitysten suorittamisesta on asetettu ensisijaisesti viranomaiselle, jonka työtä helpottamaan myös asianosaiselle on asetettu velvollisuus näytön esittämiseen.³⁹ Nykyinen työttömyyskorvauskäytäntö sitävastoin torjuu edellä mainituilla ennakoasenteillaan kyseisen näytön esittämisen.

d. Muutoksenhaun tarkoituksenmukaisuus

Työttömyyden lisääntyminen on tuonut lisää korvauksen hakijoita. Korvauksen hakijoiden lisääntyminen taas on johtanut yhä useampien hakemusten hylkäämiseen, mikä puolestaan on johtanut yhä useampiin valituksiin. — Vuonna 1973 hylättiin yhteensä 21.058 hakemusta. Viisi vuotta myöhemmin tuo määrä oli kolminkertainen. Niitä hylättiin 60.650. Vastaavasti valitusten määrä nousi n. 1.500:sta 4.840:een.⁴⁰

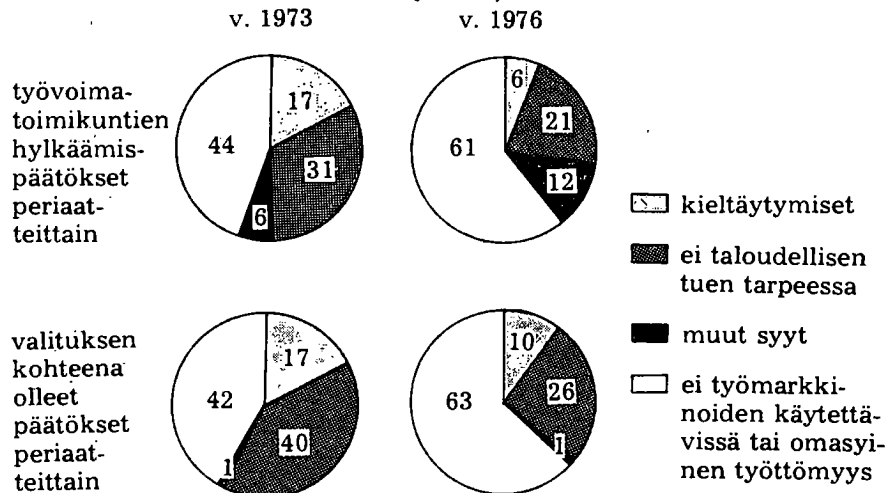
Samalla valitusperusteet muuttuivat hylkäysperusteiden ja periaatteiden käytön mukaisesti. Yleisin korvauksen hylkäämisperiaate oli vuonna 1973, ettei hakija ollut taloudellisen tuen tarpeessa (31 %). Siitä valittaminen oli suhteellisesti vieläkin yleisempää (40 %). »Ei työmarkkinoiden käytettävissä» ja »omasyinen työttömyys» -periaatteisiin nojautuvat hylkäämispäätökset olivat yleisiä jo vuonna 1973 (yhteensä 44 %) samoin kuin niistä valittaminen (yhteensä 42 %). Vuonna 1976 niihin perustuvat hylkäämiset olivat vieläkin yleisempiä (61 %) kuin myös niistä valittaminen (63 %). Kieltäytymisperusteisiin vetoaminen väheni vastaavasti eniten. Vuonna 1976 enää 6 % hakemuksista hylättiin työstä tai koulutuksesta kieltäytymisen perusteella. Valitusten kohteena nämä perusteet olivat 10 %:ssa tapauksista.

Valittajan asemaan liittyy monia erikoisuuksia. Päätösten yhtäaikaista työvoimapolitiittista ja oikeudellisesta perustelemisesta johtuen va-

³⁹ Ehdotus hallintomenettelylaiksi 1979 18 §.

⁴⁰ Vuoden 1973 tieto perustuu työvoimaministeriön esittelijöiden keväällä 1974 tekemään arvioon. Vuotta 1978 koskeva tieto perustuu kyseiseltä vuodelta laadittuihin työvoimatoimikuntien kertomuksiin.

Kuvio n:o 18. Korvaushakemusten hylkääminen ja niistä valittaminen periaatteittain vuosina 1973 ja 1976, suhteelliset osuudet.⁴¹



littajan on vaikea tietää, millä perusteella hakemus on hylätty ja mihin hän voi valituksessaan vedota. Päätöksen yksilöity tarkka peruste jää usein vain hylkäävän päätöksen tehneen viranomaisen tietoon, eikä viranomainen ole velvollinen päätöksensä enempään yksilöimiseen ennen valituksen jättämistä. — Tässä piileekin tämän menettelyn toinen erikoisuus.

Aikaisemmin on jo todettu (s. 94), että päätökset perustellaan tietyn fraasein ja pykäläviittauksin, joiden sisältämä informaatio ei useinkaan paljasta sitä, mistä asiassa todella on kysymys. Toisaalta asianosaisten normituntemus on vähäistä ja mahdollisuudet tehdyn ratkaisun oikeudelliseen arvioimiseen huonot. Ulkopuolista apuakaan ei ole juuri saa-

⁴¹ Työvoimatoimikuntien hylkäämispäätöksiä koskevat tiedot perustuvat toimikuntien kertomuksiin vuosilta 1973 ja 1976. Tiedot valitusten kohteena olleista päätöksistä on saatu tätä tutkimusta varten tehdyistä, vuosien 1973 ja 1976 mas-valituksiin kohdistuneista selvityksistä. »Ei työmarkkinoiden käytettävissä» ja »omasyinen työttömyys» -periaatteiden sisältö on ymmärretty viimeksi mainituissa selvityksissä osittain erilailla kuin työvoimatoimikuntien kertomuksissa, josta syystä mainittuihin periaatteisiin kuuluvat tapaukset on jouduttu esittämään yhtenä kokonaisuutena. Ks. näiden jakauma toimikuntien käytännössä kuvioista 17 s. 296.

tavissa. Normituntemusta ei voi myöskään omatoimisesti hankkia muutoin kuin päätöksen tehneeltä viranomaiselta.

Ministeriöön tehdyt valitukset ovat lähes poikkeuksetta hakijoiden itsensä tai heidän omaistensa laatimia. Valituksen alustana on usein ruutupaperi. Teksti on lyijykynällä kirjoitettua ja esitystapa epäselvää. Aina ei valitusperustekaan tunnu olevan tiedossa, jolloin lähtökohdat asiassa menestymiseen eivät ole hyvät.

Vastapuolena on hallinnollinen viranomainen, jonka paperit sitävas-toin ovat kunnossa. Ne ovat myös sisällöllisesti kunnossa siitäkin syystä, että hylkäävän päätöksen tehneelle viranomaiselle on annettu mahdollisuus viimeisen sanan sanomiseen. Sen jälkeen, kun korvauksen hakija on jättänyt valituksensa työvoimatoimistoon ministeriölle toimitettavaksi, on toimikunnalla vielä mahdollisuus antaa asiasta omaa päätöstään täydentävä lausunto. Tässä lausunnossa asiat sitten perustellaankin juurtajaksain. Tämän jälkeen asiakirjat toimitetaan työvoimapiiriin piiritarkastajalle (valtion asiamiehelle), joka myös liittää niihin oman, yleensä työvoimatoimikunnan päätöstä tukevan lausuntonsa. Tämän jälkeen asia siirretään ministeriöön. — Valittaja itse ei saa tietoa edellä mainituista lausunnoista eikä voi niihin puuttua.

Tässä tilanteessa ministeriön esittelijät käyvät punnitsemaan, kumpiko asiassa on oikeassa: valittaja, joka usein ei edes tiedä tarkkaan, mistä valittaa, vaiko vastassa oleva paikallinen viranomainen omine päätöksineen, lausuntoineen ja sitä tukevine piirin lausuntoineen. Mikä mahdollisuus ruutupaperilla on menestyä?

Menettelyssä kummastuttaa etenkin sen etenemisjärjestys. Minkä tähden sen tulee edetä niin, että valittajan on esitettävä omat argumenttinsa siinä vaiheessa, kun yksityiskohtaiset hylkäämisperusteet vielä puuttuvat. Miksi heikommassa asemassa oleva osapuoli joutuu käyttämään ainoan puheenvuoronsa tietämättä edes, mistä tarkkaan ottaen on kysymys? — Entäpä jos asiakirjat kerättäisiinkin toisessa järjestyksessä? Valittajan ilmoitettua tyytymättömyytensä päätökseen ja halunsa valittaa, olisi toimikunnan annettava perusteltu lausuntonsa sekä hankittava myös mahdollinen työvoimapiirin lausunto. Tämän jälkeen korvauksen hakija saisi tiedon näistä lausunnoista ja voisi laatia valituskirjelmänsä niiden perusteella. Tällöin hän saisi päätöksen perusteet nykyistä paremmin tietoonsa ja voisi kohdistaa tyytymättömyytensä niihin seikkoihin, joita vastapuolena oleva viranomainen pitää asian kannalta ratkai-sevana.

Valittajan heikkoa asemaa nykytilanteessa osoittaa vielä se, etteivät *näyttömahdollisuudet* ole muutosta haettaessa sen paremmat kuin aikaisemminkaan. Tosin ministeriön esittelijät pyrkivät, sikäli kuin jutturuuhkilta ennättävät, oma-aloitteisesti paikkaamaan pahimpia puutteellisuuksia. Ministeriötasollakin joudutaan toisinaan soittelemaan maakuntiin näyttökysymysten varmistamiseksi. Tällainen ei liene tavanomaisen lainkäytön mukaista.

Ministeriön aikaisempaa aktiivisempi puuttuminen näyttökysymyksiin kuvastaa paikalliskäytäntöä kohtaan osoitettua yleisen kiinnostuksen kasvua. Aikaisemmin kiinnostus oli vähäisempää eikä ministeriö ollut erityisen halukas keskitettyjen normiohjeiden tai valituskäytännönkään kautta ohjaamaan käytäntöä kovin tiiviisti. Ministeriön esittelijöille oli jopa annettu ohjeeksi suhtautua erittäin pidättyvästi muutosten tekemiseen. Nyrkkisääntönä oli, että 2 % valitusten kohteina olevista päätöksistä voidaan muuttaa. Todellisuudessa muutosten suhteellinen osuus lienee muodostunut mainittua rajoitusta suuremmaksi. Vuonna 1976 myönteiseen suuntaan muuttuneiden päätösten osuus kaikista hakijoiden tekemistä valituksista oli jo 13 %, mistä niiden osuus on saattanut edelleen nousta.

Hakijan kannalta myönteiseen suuntaan tehty muutos ei kuitenkaan ole aina merkinnyt sitä, että ministeriö olisi kumonnut paikallisen viranomaisen päätöksen ja määrännyt korvausta maksettavaksi. — Tässä suhteessa päätöksenteko on ollut selkeätä vain silloin, kun aikaisempi myönteinen päätös on muutettu kielteiseksi. Tällöin ministeriö lienee poikkeuksetta katsonut voivansa antaa suoralta kädeltä kielteisen päätöksen. Jos edessä sitävästoin on ollut työvoimatoimikunnan kielteisen päätöksen muuttaminen myönteiseksi, on yhä yleisemmäksi tavaksi tullut *palauttaa* juttu uudelleen paikallisen toimikunnan käsiteltäväksi.⁴² Ministeriö on tällöin kehoittanut toimikuntaa käsittelemään asian uudelleen ja suhtautumaan myönteisesti korvauksen maksamiseen, mikäli muut edellytykset sen maksamiseen ovat olemassa.

Tällaisen palautuksen jälkeen on tietenkin mahdollista, että paikallinen viranomainen löytää toisen syyn, jolla hakemus kumotaan. Tämä

⁴² Tässä tutkimuksessa ei ole katsottu aiheelliseksi ryhtyä palautuspäätösten oikeudellisen luonteen tarkasteluun. Sen johdosta tyydytään viittaamaan *Veikko Reinikaisen* tutkimukseen jutun palauttamisesta (Vammala 1956) sekä *Merikosken* (1968 s. 435—447) ja *Pekka Hallbergin* (1978 a s. 399—418) asiaa koskeviin kannanottoihin.

on myös se pääasiallinen motiivi, miksi ministeriö näitä palautuspäätöksiä tekee: jotta paikallisella viranomaisella olisi mahdollisuus käyttää vielä yksi puheenvuoro ja osoittaa mahdollinen toinen hylkäysperuste, johon se ei ollut ensimmäisellä kerralla vedonnut. Valittajan kannalta ainoa tulos on, että hän saa kuukausia kestäneen käsittelyn jälkeen uskonvahvistusta sille, että hänen ensimmäiseen päätökseen kohdistamansa valitus oli perusteiltaan oikea. Korvaus jää silti edelleen saamatta. — Aikaisemmin, jolloin ilmoittautuminen työvoimatoimistoihin tapahtui kahden viikon välein, oli lähes sääntönä, että ilman korvausta jäänyt hakija jossain vaiheessa laiminlöi ilmoittautumisvelvollisuutensa. Tämän johdosta hän menetti oikeuden korvaukseen, vaikka ministeriö olisi-kin antanut mainitunlaisen kehoituksen korvauksen maksamiseen.

Tehtyjen haastattelujen yhteydessä toimikuntien edustajilta tiedusteltiin, miten he menettelevät tilanteessa, jossa ministeriö kumoaa aikaisemman päätöksen ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Pääosa vastaajista ilmoitti olevansa valmis maksamaan korvausta taannehtivasti alkuperäisestä hakemuspäivästä lukien, mikäli muita esteitä (ilmoittautumisen laiminlyönti) sen maksamiselle ei ole. Yksi vastaajista ilmoitti, että hakemus hylättäisiin samasta syystä kuin ensimmäiselläkin kerralla, koska aikaisemmin olemassa olleet ja toimikunnan tuolloin toteamat perusteet kielteiseen päätökseen eivät muutu pelkästään siksi, että ministeriö on niistä eri mieltä.

Jo kysymystä laadittaessa ajateltiin, että tällainenkin vastaus mahtuisi joukkoon. Käytännössä tällaisesta suhtautumisesta seuraa, että koko valitustie menettää hakijan kannalta merkityksensä. Kuukausia, jopa toista vuotta kestävä ja valitusasteessa hakijan eduksi kääntyvä asia osoittautuu lopulta vain näennäiseksi menestyskeksi.

Valitusten käsittelyaika oli vuonna 1973 keskimäärin 89 päivää.⁴³ Kolme vuotta myöhemmin eli vuonna 1976 tuo aika oli 155 päivää. Pisimmät käsittelyajat lähentelivät jo tuolloin yhden vuoden rajaa. Viime aikoina tuo raja on useasti ylitetty.

Valitusten viipyminen ei aiheuta hakijalle lisäkustannuksia, mutta estää tai vaikeuttaa hänen perustoimeentulonsa turvaamista. Onkin syytä

⁴³ Tapaukset, joissa ministeriö suhtautui myönteisesti valitukseen, oli valitusten keskimääräinen käsittelyaika 77 päivää silloin, kun asia esiteltiin ilman työllisyysasiain neuvottelukunnan korvausjaoston lausuntoa, ja 90 päivää silloin, kun lausunto hankittiin. Hylättyjen valitusten käsittelyaika oli vastaavasti 90 päivää ja 109 päivää.

kysyä, onko muutoksenhaku enää tarkoitustaan vastaava silloin, kun hakija joutuu odottamaan perustoimeentulonsa turvaamista jopa yli vuoden. Näin pitkäksi venyvä valitusten käsittely panee pohtimaan myös viime aikoina yleistyneiden *osittaisten muutosten* merkitystä. Tällaiseen menettelyyn ministeriössä on saatettu päätyä tilanteissa, joissa paikallinen työvoimatoimikunta on hylännyt korvaushakemuksen ja asettanut hakijalle tavallista pitemmän (esim. kuuden kuukauden) karenssiajan. Ministeriö on voinut päätyä korvauksen hylkäämisen osalta samaan tulokseen, mutta on lyhentänyt karenssiajan normaalin kolmen kuukauden mittaiseksi. Toisena tyyppitilanteena, jossa karenssiajan lyhentäminen tulee yleensä kysymykseen, ovat tapaukset, joissa on olemassa ainekset hakijan tekemän valituksen hyväksymiseen, mutta johon ministeriö ei kuitenkaan katso olevan aihetta suostua. Tällaisessa tilanteessa joku lausunnon antajista tai jutun esittelijä ovat saattaneet olla valituksen hyväksymisen kannalla. — Tuloksena on eräänlainen Salomonin tuomio: valitus hylätään, mutta karenssiaika puolitetaan esimerkiksi kolmesta kuukaudesta kuuteen viikkoon.

Valitusten käsittelyaikoja vasten joudutaan kuitenkin kysymään: Mikä merkitys tällaisilla karenssiaikojen lyhentämisillä käytännössä on, kun tieto niistä saadaan vasta vuoden kuluttua. Valituksen tekijä on tuolloin jo kärsinyt paikallisten viranomaisten asettaman karenssin, eikä sen vaikutuksia voida enää muuksi muuttaa. — Menettely saattaa päätöksentekohetkellä antaa päätöksen tekijöille sosiaalisen hyvinvointitunteen. Valituksen tekijässä tällainen päätös tuskin aikaansaa samoja tuntemuksia: hänellehän tuo tieto merkitsee, että hän on kärsinyt puolet karenssista turhaan.

4. VALLAN KESKITTÄMINEN VAIKO JAKAMINEN

Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat joutuneet viime aikoina useasti tekemisiin työttömyyskorvausten lainmukaisuutta koskevien kysymysten kanssa. Ensiksi mainittu on joutunut puuttumaan asioiden kulkuun yhä lisääntyvien kantelujen ja viimeksi mainittu sekä kanteluiden että lausuntopyyntöjen johdosta.

Myös työvoimaministeriö on kiinnittänyt aikaisempaa enemmän huomiota järjestelmän toiminnan lainmukaisuuteen. Tästä ovat osoituksena oikeuskanslerilta pyydetty lausunnot sekä työllisyysasetuksen ja minis-

terion päätösten lainmukaisuutta tutkineen työryhmän asettaminen. Onpa viime aikoina koettu muutama sellainenkin tapahtuma, että työvoimaministeri on oikean lopputuloksen varmistamiseksi ryhtynyt itse lainkäyttäjäksi. — Kun ministeri on ollut päätösvaltaa valitusasioissa normaalisti käyttävän virkamiehen kanssa eri mieltä ratkaisun oikeellisuudesta, hän on siirtänyt päätösvallan itselleen ja ratkaissut asian oman näkemyksensä mukaisesti.

Monet merkit viittaavat siihen, että edessä on korvausasioiden käsittelyn tavallista voimakkaampi käymistila, jossa huomio kiinnittyy erityisesti korvauksen myöntämisen edellytyksiin. Toisaalta näyttää olevan aihetta puuttua myös menettelyä ja koko päätöksenteon rakennetta koskeviin kysymyksiin. Yhdeksi keskeiseksi pohdinnan aiheeksi nousee tällöin kysymys: Onko Hallitusmuotomme mukaista, että jokin oikeusjärjestyksemme osa-alueen päätöksenteko kehittyy niinkin itseriittoiseksi, kuin näissä asioissa nyt on tapahtunut. Alkavaa keskustelua varten on lopuksi syytä tehdä lyhyt kriittinen katsaus tutkimuksen kohteena olleen päätöksenteon rakenteeseen.

Lyhyesti sanottuna nykyistä korvausjärjestelmää on kehitetty suhteellisen *suljetun organisaation* puitteissa. Päätöksentekovalta on keskittynyt yhä enemmän työvoimaministeriön johtaville virkamiehille. Hallinnon ulkopuolisten (tuen hakijoiden, poliittisten päätöksentekijöiden, julkisen sanan ym.) on ollut vaikea saada tietoa päätösten sisällöstä.

Ministeriön johtavat virkamiehet ovat olleet ratkaisevasti valmistelemassa nykyistä työllisyyslakia, ja vielä keskeisemmin he ovat vaikuttaneet työllisyysasetukseen. Heidän tehtävänä on myös ollut säännösten myöhempään soveltamiseen vaikuttaneen työvoimapolitiikan suunnittelu ja uusien tavoitteiden asettaminen samoin kuin yksityiskohtaisten normiohjeiden antaminen käytännön sovellutustoimintaa varten. Tämän ohella ministeriölle on annettu ylin lainkäyttövalta näissä asioissa. Lisäksi ministeriölle kuuluu hallinnollisena viranomaisena myös kaikkien korvausasioiden toimeenpano ja johtaminen. — Työvoimaministeriölle ja sen ylimmille virkamiehille on näin ollen keskittynyt käytännöllisesti katsoen *kaikki valtiollinen valta* näissä asioissa. Ministeriö on sekä lainsäätäjä, ylin tuomioistuin että myös tehtyjen päätösten toimeenpanija, eikä mikään muu valtiollinen elin pysty tai ei ole ainakaan tähän mennessä pystynyt oleellisessa mielessä kontrolloimaan sen toimia sen enempää päätösten sisällön kuin menettelytapojenkaan

osalta. Työvoimaministeriö edustaa kaikkea sitä valtaa, joka valtiollisen vallan käyttäjälle ylimalkaan voi kuulua.

Eri mieltä voidaan tietenkin olla siitä, kuinka kansanvaltaista ja hallitusmuotomme mukaista on tällainen vallan keskittäminen. Toisaalta kaiken edellä esitetyn nojalla voitaneen olettaa, että korvausasioihin liittyvä lainkäyttö olisi jo tähän mennessä tuottanut oikeampia tuloksia, mikäli vallan keskittäminen olisi ollut vähäisempää. Jos pääosa normiohjeiden antamisesta olisi tapahtunut lainsäädäntö- ja asetusteitse, jos olemassa olevat normiohjeet olisi julkaistu asetuskokoelmassa ja jos Korkein Hallinto-oikeus olisi valvonut lainkäyttöä edes menettelytapojen osalta, on enemmän kuin todennäköistä, että suuri osa tässä tutkimuksessa esille tuoduista epäkohdista olisi voitu välttää.

Ennen kuin asiassa halutaan mennä eteenpäin on ensin siis otettava kaksi askelta takaisinpäin. On todettava, ettei vastaisuudessa enää ole riittäviä perusteita pitää lainsäädäntövaltaa näin voimakkaasti hallinnon sisäisen sääntelyn varassa. Enää ei myöskään ole riittäviä perusteita nykyisen kaltaiseen muutoksenhakukieltoon, joka estää työvoimaministeriön päätöksestä valittamisen.⁴⁴ — Jos työttömyyskorvausten myöntäminen halutaan järjestää hakijoiden oikeussuojan kannalta tyydyttävällä tavalla, on syytä vakavasti harkita:

- 1) Onko työvoimaministeriö oikea lainkäyttäjä asioissa, joissa se toimii myös normiohjeiden antajana?
- 2) Onko työvoimahallinto ylimalkaan oikea hallinnonhaara päättämään työttömyysturvan ehdoista?

⁴⁴ ks. valituskieltojen perusteista *Andersson, Edward* 1964 a s. 149—153 ja *Hallberg, Pekka* 1978 a s. 134—154 ja 1978 b s. 575—583.

SUMMARY

THE CONDITIONS OF UNEMPLOYMENT SECURITY

A JURIDICAL TREATISE ON THE POSITION AND THE LEGAL PROTECTION OF THE APPLICANT FOR UNEMPLOYMENT BENEFIT

1. The Official Ideology

Roughly speaking Finland has two kinds of employment problems. Correspondingly, the means used to solve these problems and the goals connected with the solutions have also been twofold. Either unemployment or scarcity of labour has been regarded as the most difficult problem. This difference in emphasis has at the same time determined the line of the policy to be pursued. The alternatives offered have been either an *employment policy* stimulating employment or a *labour policy* satisfying mainly the mere need for labour of industry and commerce. In broad lines we can put the alternatives as follows:

	employment policy	labour policy
problem:	unemployment	scarcity of labour or simultaneous occurrence of unemployment and scarcity of labour
aim:	full employment	to satisfy the need for labour of the economy (and in this way to reduce unemployment)
measures:	public investments and relief works and employment subventions to be paid to employers	to make labour move and to motivate it
organization:	uniform administration of public works and labour	separate administration of public works and labour
unemployment security:	practice of providing work (practice of paying benefits only in very special cases)	practice of paying benefits

The former policy aims at achieving *full employment*. According to this conception full employment is a social objective constituting a value in itself. The unemployed should be put to work by providing even less productive relief works. Paying benefits should be regarded as an exceptional measure.

From the point of view of labour policy, on the other hand, it is important to make the unemployed move to places where they can be given employment and to make them shift to other professions and to increase work motivation. Financial unemployment relief is used to complement these measures. According to this policy it is more advantageous to pay the unemployed compensation securing a minimum income than to organize relief works for them at great cost.

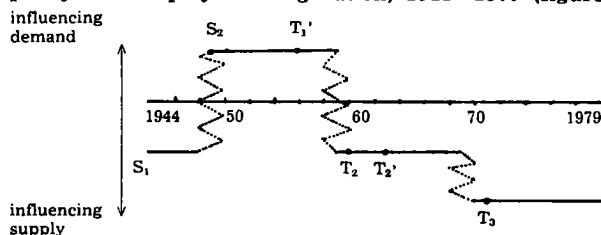
The position of the employment policy (1) and of the labour policy (2) on financial unemployment security (figure no 7)

nature of the measures	labour demand		labour supply	
			(2)	
preventive			mobility of labour	
(1) corrective	relief works		unemployment security	

From the point of view of the conditions of unemployment compensation this change in standpoint is decisive. The former line of thought implies that no benefit is paid if it is possible to organize work which guarantees the applicant a minimum income. The latter conception does not deem it necessary to create employment but assumes that work can be found on the normal labour market, somewhere near by or far away, in a field related to the applicant's profession or in another field. Consequently, the applicant has to *adapt himself to the mobility demands* set by capital and resulting from the location of the place where employment is to be found. The content of these requirements depends on the structure of the economy and on the trade cycles prevailing at a given moment.

In Finland the State has attempted to solve unemployment problems as follows:

Employment policy and employment legislation, 1944—1977 (figure no 8)



S: employment legislation in force during the time economy was based on rationing

T: employment legislation in force after this period

The policy models outlined above are especially appropriate to describe the evolution which took place in the 1950's and in the 1970's. In the 1950's an employment policy was pursued and in the 1970's a labour policy. Other periods can be regarded as periods of transition towards either of them.

In the beginning of the 1970's scarcity of labour was anticipated and demands for geographical and professional mobility of labour were put forward. In addition to this an attempt was made to recruit labour by activating so-called marginal groups: young people, women, old people and invalids.

The collapse of employment in autumn 1975 made geographical mobility impossible and the activation of additional labour force senseless. The new policy aimed at making the marginal groups join the unemployed again. It was also claimed that under these difficult circumstances the unemployed should accept any work they were offered. They should submit to a deterioration of their socio-economic position, to downward social mobility.

2. The Juridical Conditions of Unemployment Compensation

Unemployment insurance was created in the beginning of the 1960's to complement the traditional unemployment fund system. It became the ultimate security of unorganized labour in the event of unemployment. The general prerequisites for obtaining unemployment benefits were the same as those of the unemployment fund system, but one condition was added: granting benefits was made dependent on an evaluation of the

applicant's need for support. Fundamentally unemployment insurance was conceived as a form of social policy, and from the legal provisions concerned one may conclude that it has maintained this feature to this day.

There are three general prerequisites for obtaining unemployment benefit: the applicant must be unemployed, willing to work and in need of financial support. However, the applicant is not obliged to accept any work whatever, but the *work offered should fulfil certain qualitative requirements*.

The applicant for unemployment benefit enjoys a three months' protection of his profession or trade. During this time he need not accept work which does not correspond to his profession or trade. In addition to this he has a minimum wage guarantee which is not subject to any time limit. This guarantee means that the wages to be paid for the work offered must at least be on the same level as those fixed in the relevant collective agreement or otherwise correspond to current wages. The work offered should not be connected with an industrial dispute: nobody is obliged to act as a strikebreaker. The work must also be suitable for the applicant.

On the other hand, the employment legislation does not contain any provisions on the location of the place of work nor on the duration of the employment. The only provision concerning this matter is section 7 of the Constitution, under which every Finnish citizen has the right to choose his place of residence, unless legal provisions provide for the contrary. As there is no such legal provision as far as unemployment benefits are concerned, we may state that the place of work involved should be located in such a way as to permit the applicant to live in the locality of his choice. In other words, it should be located in his place of residence or so near to it that he can commute daily or in a locality he is willing to move to.

3. The Conflict between the Mobility Demands and the Protection of the Unemployed

It is easy to understand that the protective provisions mentioned above, which were for the most part laid down in the 1960's, do not match very well with the demands for mobility put forward by the advocates of

labour policy in the 1970's. There seems to be an evident contradiction between these demands and the conditions imposed by the law.

Contradiction between the forms of protection of the unemployed and the mobility demands of labour policy (figure no 16)

general pre-requisites for unemployment benefit	forms of protection	demands for mobility
willingness to work	1 right to choose place of residence 2 protection of the applicant's profession or trade 3 wage guarantee 4 suitability of the work 5 duration of the employment	a. geographical mobility b. professional mobility c. socio-economic mobility
unemployment	6 "applicant for whom no work can be found"	d. transfer of people from the labour force to the group of the unemployed (so-called marginal groups are forced to remain passive and are deprived of the right to obtain unemployment compensation)
need for support		

The treatise examines and evaluates in which way this contradiction has been resolved in practice. I have collected information on local level decision-making, on the rules issued by the Ministry of Labour and on the decisions the Ministry has given in its capacity of supreme instance of appeal from 1 July 1973 to 31 December 1978. The results can be summarized as follows:

1) In practice the applicants for unemployment benefit did not enjoy the *right to choose a place of residence* but they were at the disposal of a labour market covering the whole country. For example young people leaving school in Lapland could not refuse to accept work offered in Helsinki. This procedure was authorized by the application regulations the Ministry had issued in spite of the fact that section 7 of the Constitution explicitly forbids to issue such rules unless they are enacted by Parliament. It is true that the application regulations issued by the Ministry have been mitigated in two ways. First, an applicant with a family was

not obliged to accept work to be done in a place from where it was impossible to return home once a week. Secondly, a mother of small children could not be forced to approve work she could not return from every day. However, one should observe that the mother of a family with children was easily regarded as a housekeeper, and because of this no unemployment benefit was granted to her.

2) *The protection of the applicant's profession or trade* was in general limited to applicants who had completed vocational training lasting several years or who had during several years without interruption been working as skilled workmen. Part of the local decision makers did not apply this regulation at all. Moreover, the practice of the local labour authorities relating to this rule was rather heterogeneous.

3) The regulations concerning the *minimum wage* guarantee were either observed to the letter or not at all, depending on the prevailing local attitudes. This was also the only question in which the representatives of the trade unions actively tried to secure the interests of the applicants.

4) The only criterion of the *suitability* of the work was formed by the applicant's physical characteristics. Psychic characteristics were taken into account only when they manifested themselves as a disease. No importance was attached to social factors when a refusal to work was evaluated.

5) As there were no rules whatever concerning the *duration* of the work, the practice relating to this matter naturally varied a lot, especially as far as assigning work outside of the place of residence was concerned. On the strength of precedents given by the Ministry work available in the applicant's place of residence but lasting only one of two days was sometimes assigned to him. If he refused to accept it he lost his right to receive unemployment compensation.

6) The demand for *rendering* part of the labour force *passive* led to a stricter attitude towards students, mothers of a family, people working independently and invalids. The labour authorities did not content themselves with the criterion provided for by the law, according to which the benefit may be paid to an applicant for whom no work can be found. For example, the following grounds of rejection were used: the applicant is registered at an institution of learning, the children of an female applicant are not taken care of in a satisfactory manner, the means of communication between the applicant's residence and the center of the muni-

ciality are deficient, he has committed himself to pay preliminary tax on the work he is doing independently or the applicant is incapable of working according to the labour authorities' own judgement. A general principle covering all these factors was adopted: the applicant is *not at the disposal of the labour market* and because of this he cannot be paid unemployment benefit.

The ground of rejection remained in force as long as the factor involved was considered to exist and often even longer. When a youngster who has completed his general education, a mother of a family, somebody working independently or somebody recovered from a long illness sought access to the labour market and applied for compensation, a 'three months' initial qualifying period, during which they were paid no benefit, was imposed on them.

Without going further into the question of the qualifying period we may state that we are concerned here with an additional barrier which cannot have been based on the provisions of the Employment Act nor on those of the Employment Decree. Moreover, practice had in many respects even become contrary to the explicit wording of the legislation involved.

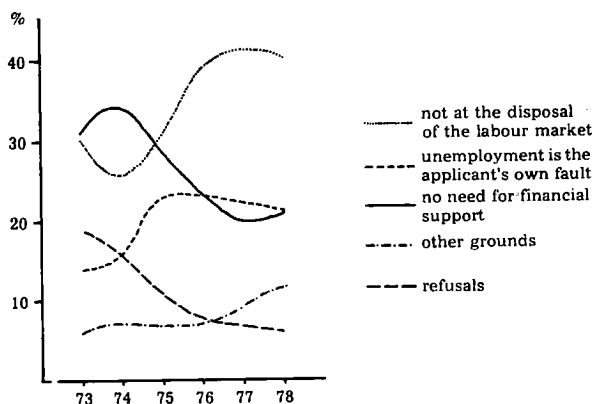
4. Practical Argumentation

However, it seems that the evident contradiction mentioned above did not hamper the justification of the decisions. They were justified by referring both to legal provisions and to principles of labour policy. Each principle was based on a legal provision, although the provision concerned sometimes did not answer the purpose involved very well. In some cases the applications had drifted so far away from existing legislation that they could not refer to it anymore. Consequently, these decisions contained no references to legislation or they were justified by means of fictitious grounds. Typical examples of the latter decisions were cases where the application was rejected because the applicant's curriculum vitae was incomplete or because a female applicant's husband had refused to accept work offered to him.

In general the labour authorities seemed in their decisions holding rejection of an application to apply mainly the principles which had evolved from the labour policy. Legal provisions were cited principally to corroborate the solution adopted. This predominance of ideology mani-

tested itself also in the annual reports of the labour boards and in the statistics based on these reports. According to the statistics the number of rejections of applications for benefit has increased sharply during the last five years. While the average number of unemployed applicants to whom no compensation was paid was about 15.000 in 1974, it was more than 40.000 in 1978. At the same time this increase implied that all grounds of rejection were used more frequently. The increase can proportionally be represented as follows:

The proportional frequency of the use of the different grounds of rejection of compensation applications, 1973—1978 (figure no 17)



In 1974 the most frequent ground of rejection was that the applicant did not need financial support, in 1978 that *he was considered not to be at the disposal of the labour market*. In 1978 the next most frequent principle referred to was that the *unemployment was the applicant's own fault*. Neither of these grounds can be found in the employment legislation, but in spite of this they account for two thirds of the decisions of rejection.

5. Organization

As has been indicated above, the decision making power concerning the applications for unemployment compensation under consideration has been given exclusively to the labour administration, in the last resort

to the Ministry of Labour. On the other hand, the planning and implementation of Finnish labour policy belong also to this administration and its auxiliary bodies, which are composed of representatives of both employees and employers.

Because of its planning competence the labour administration has played a decisive role already in the drafting of the labour legislation and of the compensation legislation. This administration has even more influenced the formation of the prevailing practical norms by issuing circular letters and application rules. These norms allowed the authorities to link the mobility demands of the labour policy to the practice of compensation in the most flexible and fastest way and without external supervision. When drafting these rules and regulations the administration has not deemed it necessary to care about their legality.

Moreover, a special feature of this decision making system is that the labour authorities have also all judicial power concerning these matters. The decisions of first instance are given by the local labour boards and they can be appealed against before the Ministry of Labour. The decisions of the Ministry cannot be appealed against before the Supreme Administrative Court but are subject to an appeal interdiction, which means that these cases cannot be brought before any court. This implies that all the power of the State related to these matters is concentrated in the labour authorities: they have not only the executive power, but act also as legislator and supreme judicial instance. No other State or political body is able or, at least, has been able until now to control or to supervise their activities.

6. The Argumentation Put Forward in the Thesis

The examination of unemployment compensation practice and its consequences has given occasion to a critical evaluation of the practical functioning of the system. The fact that this examination has adopted the viewpoint of the position and legal protection of the applicant for compensation has added some special features to it.

The position and legal protection of the applicants cannot be regarded as good, because 40.000 unemployed whose applications were filed by the labour authorities did not receive any compensation. This proves that current practice does not fulfil its *social function* in a satisfactory manner.

On the other hand, practice has shown a strong propensity for reacting to different mobility demands made by labour policies. On the first signs of scarcity of labour in some fields or regions the conditions to be fulfilled by the applicants for compensation have been made stricter and labour force has been activated, even by using coercion. Recently, attempts have been made to develop the labour policy of Finland again in this direction.

However, from experience we know that unemployment security which does not fulfil its social function in a satisfactory way, and forcing unemployed labour to move easily constitute reasons for emigration and push Finnish labour force onto the Swedish labour market. Because at present emigrants are no longer primarily unskilled labour shifting away from the agricultural sector but more and more often skilled labour or people with a university degree, emigration causes a greater imbalance of the Finnish labour market than before.

The easiest way to solve the problem is to try to achieve a still greater mobility of labour. However, this results in a vicious circle: mistakes are corrected by still bigger mistakes. Even from the point of view of *securing production* this cannot be considered a sensible labour policy.

On the other hand, I have tried to demonstrate in my thesis that the current practice concerning unemployment compensation is *not even conform to the labour legislation in force*. In addition to section 16 of the Employment Act and section 9 of the Employment Decree the administration has by means of regulations laid down new conditions, although the legislation does not provide for such a procedure. Even the current way of applying the two most frequent grounds of rejection («not at the disposal of the labour market» and «unemployment is the applicant's own fault») does not seem to be based on legal provisions, which means that two thirds of the decisions holding application of the labour legislation are given on doubtful grounds.

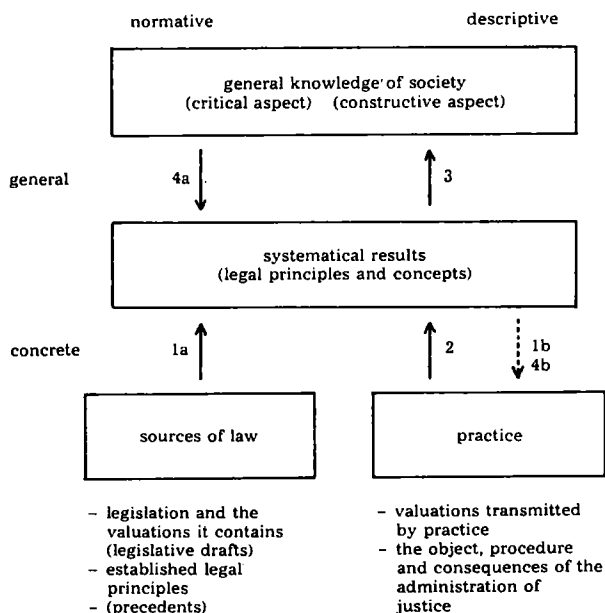
In this summary it is impossible to treat in detail even the most evident breaches of the law. Instead of this, I shall conclude by dealing briefly with another important problem examined in the thesis, namely the *methodological* characteristics of the research done or the way in which the research has been pursued and the research results obtained.

The kind of *argumentation based on valuations* used by the authorities, who justify their decisions by referring to the mobility demands of an active labour policy, leads to the consideration of the question whether

also the research approach can be based on valuations. In my view this approach is possible if the values serving as starting points of the research can be found using the methods proper to the research itself. This means that research should attempt to elucidate values and valuations in the same way as other research problems, both empirically and theoretically. From the point of view of legal research this implies also that this research should be linked to other social sciences and their methods of research. Without such a methodological broadening of our approach it is impossible to build jurisprudence based on valuations.

In chapter 1 of my thesis I have described this kind of research based on valuations by saying that it fulfils the fourth task (4a and 4b) of research. Its three other tasks have already been mentioned above. They are: a function related to legal dogmatics in the traditional sense of the word (1a and 1b), an empirical function (2) and a theoretical one (3). Under ideal circumstances legal research is constituted as follows:

Ideal model of legal research (figure no 3)



The methodological task of this treatise concerning unemployment compensation has been to test this model in circumstances which are

not very favourable for producing theoretical knowledge. There is hardly any research (general knowledge of society) available on the theoretical economics and the history of the subject, and the same applies to general principles (systematical results) of social law which would be suitable to our current social circumstances. Therefore fundamental valuations based on theoretical elements could only be taken into account subsidiarily.

On the other hand, in this context there is maybe no need for more theorizing built on general knowledge of society, because the original starting point of the treatise are the position and the legal protection of the unemployed. Because of this starting point it is natural that the research results have primarily been founded on arguments offered by the legislation and the legislative drafts.

ASIAHAKEMISTO

abstraktinen ks. tieto
 aistimellinen ks. tieto
 aktiivi työnhakija 169, 287
 alueellinen liikkuvuus 45—49, 59, 69
 —70, 77, 124—136, 280
 — kaukoliikkuvuus 59, 126—136
 — lähiliikkuvuus 59, 126—136, 137—
 139
 — maan rajojen ulkopuolelle 127—
 129
 — päivittäinen kotonakäynti 130—136
 — rajoitteet 125—126, 137—139
 — viikkotainen kotonakäynti 129—130
 amerikkalainen realismi 23
 ammatillinen
 — jatkokoulutus 141
 — koulutus 102—, 140—152, 166, 285,
 290
 — koulutus, väliaikainen 150 alav.
 62a, 275
 — liikkuvuus 48—49
 — uudelleen koulutus 142—144
 ammatti —
 — koulu 102
 — kurssi 102, 140
 — mies 102
 — taito 102
 ammattia vastaava työ 102, 155
 — laatu 102—
 — puuttuminen 108—
 ammattisuoja 102—, 140—, 155—157,
 281
 analyysi 24—26
 analyyttinen oikeustiede 23—26
 argumentaatio 267—272
 — arvosidonnainen 268
 — lainopillinen 268
 arvosidonnainen lainoppi 14, 31
 asevelvollisuus 150—152, 168
 asfalttimies 111
 asiamies 265
 asumiserolisiä 44
 asunnoton 192

deskriptiivinen ks. tutkimus

eduskunnan
 — oikeusasiamies 297
 — toimivalta 89
 ehdotus
 — hallintomenettelylaiksi 306 alav. 39
 — sosiaalihuoltolaiksi 266
 — uusiksi soveltamisohjeiksi 115 alav.
 8
 ekstinktioperiaate 19—21
 eläke 233—, 274
 — osa- 235
 — perhe- 236
 — päätoimesta 233
 — rintamasotilas- 236
 — vanhuus 235
 elämäntavoiltaan soveltumattomat ks.
 sosiaalihuollon...
 empiirinen ks. tutkimus
 empirismi 28—30
 ennakkoratkaisu 67
 eroaminen 153—, 284
 — koulutuksesta
 — työstä

hallinnon lainalaisuus 263
 hallitus
 — kansallisen hätätilan 62
 — elvytyksen 62
 »hankalat työpaikat» 155
 hehtaarirajat 237
 henkilöstö 300
 huoltoapu 43
 huoltovelvollisuus 250
 hyvinvointivaltio 264

ihmisoikeudet 276
 ilmoittautumisvelvollisuus 162—165
 iltaopiskelu 206—208
 instrumentaalinen ks. tutkimus
 itsenäisen ammatin harjoittaja 213—
 217, 219, 275, 290

julkisuus 298

kalastaja 110
kansalaisoikeudet 276
kassa-avustus 37, 73
karjan myynti 246
kausuuonteinen työ 231
»keltainen kirja» 297
kieltäytymiset 75, 101—, 278—, 296
— koulutuksesta 140—152
— työstä 101—139
kokemustieto ks. tieto
kompetenssinormi 24
konkreettinen ks. tutkimus
konkreettinen totaliteetti 32—33
korporatiivinen 90, 264—267
kotihoidon tulki 199
kotityö 209—212, 219, 275, 290
koulutus
— ammatillinen 102, 140, 166, 290
— jatko- 141
— uudelleen- 142—144
— yleissivistävä 166, 204—209, 275, 290
kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö 46
kulkuyhteyksien puuttuminen 210, 275
kvalifikaationormi 85
laillisuusvalvonta 297
lainkäyttö ks. sidottu hankinta
lainopillinen ks. tutkimus
laitoshoido 168
laivuri 111
lapiolinja ks. työlinja
lasten päivähoito 131, 133—136
lossin kuljettaja 111
luonnonoikeus 17
maaloustulo 292, 237—
maaloustyöaika 240—242, 259, 261, 275, 293
menettelyn
— halpuus 304
— nopeus 303, 310
— varmuus 304
metsuri 109—110
metsätyömies 109—110
»miesten koulu» 150—152, 168
negatiivinen sanktio 95
normatiivinen ks. tutkimus
nuoret 248, 255—262, 275, 290
näyttökysymykset 171—178, 304, 308
oikeus työhön 56—57, 277
oikeus- ja valtioteoreettinen ks. oikeustiede ja ks. tutkimus

oikeuskansleri 297
oikeuspositivismi 17
oikeustiede 15—16
oikeussuoja 263—
— ennalta vaikuttava 272
— jälkikäteen 273
— rajoitukset 94
oikeusvaltio 264
omaisten hoito 131—132
omasyinen työttömyys 153—154, 162, 165—171, 191, 220, 275, 286, 296
omatoiminen työnhaku 170—171
opettaja 112
opinnot/opiskelu 199, 204—209, 275, 290
oppilaitoksen kirjoilla ks. opinnot
osa-aikainen työ 320
osaeläke ks. eläke
osatyökykyinen 189
osittainen muutos 311

pakettipetto 244, 247, 260, 290
palauttaminen 309
palkan
— saantivaikeudet 157—
— viivästyminen 159
palkanerolisä 44
palkka 118—121, 157—, 228—
— käypä 118—121
— minimi 120, 282
— tes:n mukainen 118—121
pellonvaraussopimus ks. peltopaketti
peltujen vuokraaminen 245, 248, 260
perheen talouden hoitaminen ks. koti-työ
perheen toimeentulo 150
perusoikeudet 276
pesäisuus 248
piiritarkastaja 91, 239, 308
pitkä alkukarenssi 166, 180—181, 217—226, 275
praktinen ks. tutkimus
puitelaki 24, 264
puolison
— kieltäytyminen työstä 176—177
— tulot 253—255
puutteellinen työhistoria 222—226, 275, 288, 300
pääntien käyttö 196—198
pätevä syy 97, 101, 278
— eroamiset 153—162
— kieltäytymiset 97, 101, 278
pääntien perusteleminen 299

rakennepoliittika 45
rannikkoaluksen kuljettaja 111

- saantosuoja 18—21
sairaus 183—, 290
— lyhytaikainen 188, 199
— pitkäaikainen 185—187
satovahingot 250
selvitys 24—26
sidottu harkinta 82—90, 264—
siirtotyömaa 45
sivuansiot 232
sopivuus
— koulutukseen 144—147, 282
— työhön 113—, 155—157
sosiaalihuollon asiakkaat 194—, 219,
275, 289
— elämäntavoiltaan soveltumattomat
— irtolaiset
— huoltoavun saajat
— päihdeongelmaiset
sosiaalinen työkyvyttömyys 190
soveltamisohjeet 79
soviteltu korvaus 120, 159—161
subdelegaatio 79
subsumptiologinen 14, 31
suostumuksen peruuttaminen 105—106
suostumus 104—
— hiljainen 104—105, 107
— nimenomainen 105—106
systemaattiset tulokset 11—16, 24, 30
sääöstaso-ongelma 274
säännöstelylainsäädäntö 42—46, 55
- taloudellisen tuen tarve 74, 227—, 275,
290—294, 296
tarkoituksenmukaisuus
— muutoksenhaussa 306—311
— päätöksenteossa 302
tarkoituksenmukaisuusharkinta ks.
vapaa harkinta
tarveharkinta 227—, 275, 290—294, 296
tieto
— abstraktinen 24, 32—33
— aistimellinen 32—33
— ajatuksellinen 33
— havaintokonkreettinen 31—32
— kokemus- 28
— konkreettinen 34
— valekonkreettinen 32—33
— yleinen 34
— yleinen yhteiskunta- 14—15, 31, 34
tilan
— myynti 246
— sijainti 237, 250
— ulkopuoliset tulot 242, 275
— velat 250
todistaminen ks. näyttökysymykset
toimeentulo 198—201
— koulutuksessa 147—149
— perheen 150
toimeentulotuki 266
TSS-oikeudet 276
tulopolitiikka 2
tutkimus
— arvosidonnainen 6, 9
— deskriptiivinen 9
— empiirinen 12—13, 23—26
— instrumentaalinen 11, 23
— itseymmärtävä 12
— konkreettinen 9, 34
— kriittinen 18
— lainopillinen 8—16, 31
— normatiivinen 9—16
— oikeus- ja valtioteoreettinen 13—
16
— oikeustieteellinen 14—16
— praktinen 11
— teoreettinen 9, 34
työ
— ammattia vastaava 102—
— sopiva 102—
— tarjolla oleva 98—100
— työkykyä vastaava 113—
— tilapäinen 122—124, 279
työhallisuus 74, 217, 278, 294
työkyky 113—, 154—155, 183—, 190,
282
työlinja 40, 44, 55
työllisyysasiain neuvottelukunta 90—
91
työllisyyslaki 2, 55
työllisyyspolitiikka 38—41, 55
työmatka
— pituus 126—136
— päivittäinen 126—136, 136—139
— viikottainen 126—136
työmahdollisuuksien väheneminen 160
työmankkinat
— ei t:n käytettävissä 131—135, 275,
288, 296
— ei viime aikoina t:lla 218—222, 275,
287
työnvälitys 98—100
työrajoitteinen 130, 132, 191, 196—197,
201—204
työsuhteen päättymisen 153—154
työttömien suojamuodot 96—97
työttömyys 73, 74, 179, 294
työttömyyskomiteat 43
työttömyyskorvaus 37
— luvanvaraisuus 82
— väärinkäyttäjät 4—5
työttömyyskortisto 43
työttömyysturva 37, 68
työttömyystyöt 43—44

- työttömät työnhakijat 65
 työtulo ks. palkka
 työn 179—183
 työvelvollisuus 183
 työvoimaministeriö 56, 58, 90, 306—313
 työvoiman aktivointi 50
 työvoiman passivointi 50
 työvoiman liikkuvuus
 — alueellinen 45—49, 59, 69—70, 77,
 124—136, 280
 — ammatillinen 48—49
 — sosiaalinen 63
 — tv:stä tv:n ulkopuolelle 50
 — tv:n ulkopuolelta tv:hen 50
 työvoimapiiri 91
 työvoimapolitiikka 38—41, 42, 97, 296
 — aktiivi 2, 53—56, 220
 — passiivi 46—49
 työvoimapolitiittinen
 — ideologia 40, 55, 95
 — ohjelma (TyPO) 58—62
 työvoimapula 2, 40, 52
 työvoimatoimikunta 58, 90—91, 302
 työvoimatoimisto 91
 täysi-ikäinen 259, 275
 täystyöllisyys 40, 51

 vaihdannan edistäminen 19—21
 vaihtoehtoinen lainoppi ks. arvosidon-
 nainen lainoppi

 valekonkreettinen ks. tieto
 valitus 90, 306—311
 vallan kolmijako 10, 264, 311—313
 valtion asiamies ks. piiritarkastaja
 vankeus 168, 290
 vanhempien tulot 255—262
 vapaa harkinta 82—90
 varuillaanolo 121—124
 viljelyn mahdottomuus 244—
 vindikaatioperiaate 19—21
 välinputoaja 134, 289

 yhden kuukauden sääntö 166, 168—
 170, 287
 yhteensovitus 227—, 292
 yksinhuoltaja 131, 136
 yleinen etuus 85
 yleinen yhteiskuntatieto ks. tieto
 yleiskirje 79
 yleislauseke 24
 yleissivistävä koulutus 166, 219
 yritystoiminnan
 — keskeytyminen 214, 275, 290
 — lakkaaminen 214, 290
 yrittäjä 213—217

 äitiys 167, 236
 äitiyspäiväraha 236

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

36. MIKAEL LIVSON, Epävarsinainen laiminlyönti-rikos. 1949, nid. 25 mk (13 mk)
37. OLAVI RYTKÖLÄ, Julkisoikeudellinen sopimus. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
38. ERIK CASTRÉN, Kansainvälinen oikeusseuraanto. 1950, nid. 8 mk (4 mk)
40. JORMA UITTO, Vankien ehdonalaiseen vapautteen päästäminen. 1950, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
41. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmielalle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
42. AARO AHTEE, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)
44. PAAVO HILTUNEN, Syyllisyyksäsite rikoksen uusimisessa. 1951, nid. 10 mk (5 mk)
46. E. J. MANNER, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä. 1953, nid. 10 mk (5 mk)
48. LASSI KILPI, Harkintatarkoitus. 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)
50. INKERI ANTILA, Alaikäisiin kohdistuneet si-veellisyysrikokset ja niiden tekijät. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
52. SIMO ZITTING, Saantosuoja irtaimisto-oikeudes-sa. 1956, nid. 11,50 mk (nid. 3 mk)
53. VÄINÖ VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varal-lisuus-oikeudellisissa sopimussuhteissa. 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttuminen oikeusseuraamuksista. 1958, sid. 14 mk (sid. 8 mk)
56. SIMO ZITTING, Kaupunkimaan omistuksesta. 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
59. OLAVI RYTKÖLÄ, Merenkulkumaksut. 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)
60. OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta. 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
61. TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta eri-tyisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen. 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
63. K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustoimiopin pe-rusongelmana. 1960, sid. 26 mk (sid. 14 mk)
68. KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallian delegoi-minen. 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)
69. ERIK CASTRÉN, Siviiliväestön oikeussuoja maa-ja ilmasodassa. 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
72. TAUNO VESANEN, Valtiontaloutta koskevat edus-kunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50 mk, sid. 14 mk)
73. TENHO AUTERE, Oikeus ilmailun käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen. 1955, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)
75. ESKO HOPPU, Rahdinottajan tavaravastuusta. 1966, nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)
76. ANTERO JYRÄNKI, Sotavoiman ylin päällikkyy-s. 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
77. ESKO HOPPU, Valtion oikeudesta luopua saata-vistaan. 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)
80. TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta II. 1969, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)
81. TOIVO HOLOPAINEN, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)
83. TENHO AUTERE, Kansainvälisten riitojen rauhan-omaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomiovaltaa silmällä pitäen. 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid. 17 mk)
84. KAARLO SARKKO, Työrauhavelvollisuudesta. 1969, nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
85. HANNU TAPANI KLAMI, Julius Paulus, 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
86. AULIS AARNIO, Kysymyksiä testamenttioikeuden alalta. 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
90. MIKAEL HIDÉN, Eduskunnan oikeusasiamies. 1970, nid. 30 mk, sid. 34 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
91. JUHA VIKATMAA, Erehdyksestä. Rikosoikeudel-linen tutkimus. 1970, nid. 44 mk, sid. 48 mk (nid. 33 mk, sid. 36 mk)
95. ILKKA SARAVIITA, Lakiehdotuksen lepäämään-jättäminen. 1971, nid. 50 mk, sid. 55 mk (nid. 37 mk, sid. 41 mk)
96. MIKKO KAMARAINEN, Huoltajan tuottamusperus-teinen korvausvastuu. 1972, nid. 38 mk, sid. 43 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
98. TERTTU APALA-ARLANDER, Yleisausekkelista. 1972, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
99. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia III. Niilo Salovaa-ralle 13. 10. 1972 omistettu. 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)
100. PIRKKO-LIISA ARO, Ennakkokäyttöoikeus paten-tinhaltijan yksinoikeuden rajoituksena. 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)
101. ESKO RIEPULA, Eduskunnan perustuslakivallo-kunta perustuslakien tulkitusajana. 1973, nid. 40 mk, sid. 44 mk (nid. 30 mk, sid. 33 mk)
102. MARTTI CASTRÉN, Liikesalaisuuksien oikeus-suojasta. 1973, nid. 38 mk, sid. 44 mk (nid. 29 mk, sid. 33 mk)
103. EERO VILKKONEN, Hallintolainkäytön alasta. 1973, nid. 40 mk, sid. 46 mk (nid. 30 mk, sid. 34 mk)
104. ILKKA SARAVIITA, Kansainvälisen järjestön pe-russäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. 1973, nid. 46 mk, sid. 51 mk (nid. 35 mk, sid. 39 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

103. EERO VILKKONEN, Hallintolainkäytön alasta. 1973, nid. 40 mk, sid. 46 mk (nid. 30 mk, sid. 34 mk)
104. ILKKA SARAVIITA, Kansainvällisen Järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. 1973, nid. 46 mk, sid. 51 mk (nid. 35 mk, sid. 39 mk)
105. PEKKA KOSKINEN, Yksitekoisesta rikosten yhtymisestä. 1973, nid. 44 mk (nid. 33 mk)
106. RAIMO LAHTI, Tolmenpitelstä luopumisesta rikosten seuraamusjärjestelmässä. 1974, nid. 96 mk, sid. 104 mk (nid. 72 mk, sid. 78 mk)
107. LEENA KARTIO, Rakennuksenomistajan oikeusasemasta erityisesti silmälläpitäen maapohjan omistussuhteiden merkitystä. 1974, nid. 52 mk, sid. 57 mk (nid. 39,—, sid. 43,—)
108. MIKAEL HIDEN, Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. 1974, nid. 58 mk, sid. 63 mk (nid. 44 mk, sid. 48 mk)
109. TAUNO VESANEN, Vientimaksusta. Vero-oikeudellinen tutkimus. 1974, nid. 32 mk, sid. 38 mk (nid. 24 mk, sid. 29 mk)
110. SEPPO LAAKSO, Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, geneetikasta, tulkinnasta ja soveltuskäytännöstä. 1975, nid. 82 mk, sid. 90 mk (nid. 62 mk, sid. 68 mk)
111. ERKKI HAVANSI, Takavarikko ja hukkaamiskielto ulosottolain 7 luvun mukaan. I. 1975, nid. 174 mk (nid. 130 mk)
112. PIRKKO-LIISA ARO, Sattumanvaraiset edut elinkeinotoiminnassa. 1975, nid. 50 mk, sid. 58 mk (nid. 38 mk, sid. 44 mk)
113. ERKKI J. HOLLO, Pilaamiskielon sisältö vesilain mukaan. 1976, nid. 94 mk, sid. 104 mk (nid. 70,50 mk, sid. 78 mk)
114. PAULI KOSKI, Konserni. 1977, nid. 104 mk, sid. 114 mk (nid. 78 mk, sid. 85,50 mk)
115. EERO BACKMAN, Rikoslaki ja yhteiskunta. 1976 nid. 104 mk, sid. 114 mk (nid. 78 mk, sid. 85,50)
116. ERKKI AUREJÄRVI, Urakkasopimus. Työnsuoritusopimuksia koskevan teorian arviointia. 1976, nid. 88 mk (nid. 66 mk)
117. LARS BJÖRNE, »...syihin ja lakien eikä mieltänsä...» 1977, nid. 131 mk (nid. 98 mk)
118. MATTI NIEMIUVUO, Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. 1976, nid. 94 mk (nid. 71 mk)
119. PIRKKO-LIISA ARO, Kasvinjalostajan oikeudellisesta asemasta — kehityskulkuja ja nykynäkyviä. 1977, nid. 48,—, sid. 60,— (nid. 36,—, sid. 45,—)
120. JYRKI VIROLAINEN, »Reformatio in pejus-kielosta». 1977, nid. 114,—, sid. 126,— (nid. 85,—, sid. 94,—)
122. ILKKA SARAVIITA, Kansainvällisten Järjestöjen sanktiojärjestelmät. 1977, nid. 90 mk, sid. 102 mk (nid. 68 mk, sid. 77 mk)
123. ANTERO JYRÄNKI, Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919—1976. 1977, nid. 112 mk (nid. 84 mk)
124. PEKKA HALLBERG, Hallinto-oikeudellisen valituksen käytöstä. 1978, nid. 134 mk, sid. 146 mk (nid. 101 mk, sid. 110 mk)
125. LAURI HORMIA, Todistamiskielloista rikosprosessissa I. 1978, nid. 114 mk, sid. 126 mk. (nid. 86 mk, sid. 95 mk)
126. VESA MAJAMAA, Toisen maalla oleva rakennus kiinnitysluoton kohteena. 1978, nid. 130 mk, sid. 142 mk (nid. 98 mk, sid. 107 mk)
127. KAARINA BUURE-HÄGGLUND, Irtalmin esinel-
siin kohdistuvat reaali- ja oikeudelliset kansainvällisen yksityisoikeuden kannalta. 1978, nid. 100,— (nid. 75,—)
128. KAUKO WIKSTRÖM, Oikeuskäytännön tulkinnasta. 1979, nid. 84,—, sid. 96,— (nid. 63,—, sid. 72,—)
129. MARTTI KAIRINEN, Perussuhdeteoriasta työ-oikeuden yleisten oppien osana. 1979, nid. 120,—, sid. 132,— (nid. 90,—, sid. 99,—)
130. MARTTI CASTRÉN, Vahingonkorvaus immateriaali-oikeudessa. 1979, nid. 123,—, sid. 135,— (nid. 92,—, sid. 101,—)
131. KIRSTI RISSANEN, Kilpailu ja tavaramerkki. 1978, nid. 144,— (nid. 108,—)
132. JUHANI WIRILANDER, Rasitteesta maankäyttömääräyksenä. 1979, nid. 288,—, sid. 300,— (nid. 216,—, sid. 220,—)
133. MIKKO TULOKAS, Öljyvahingolista. 1978, nid. 136,—, sid. 148,— (nid. 102,—, sid. 111,—)
134. KARI-PEKKA TIITINEN, Työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelulausekkeista. 1979, nid. 144,—, sid. 156,— (nid. 108,—, sid. 117,—)
135. LAURI HORMIA: Todistamiskielloista rikosprosessissa II. 1979, nid. 96,—, sid. 108,— (nid. 72,—, sid. 81,—)
136. ERKKI HAVANSI, Panttioikeus osakkeeseen I. 1979, nid. 170,—, sid. 182,— (nid. 128,—, sid. 137,—)
137. JUHANI WIRILANDER, Käyttöoikeudesta kiinteistöön silmällä pitäen lailla sääntelemättömiä käyttöoikeuksia, tekeillä
138. VIRPI TIILI, Harhaanjohtava mainonta. 1979, nid. 155,—, sid. 167,— (nid. 116,—, sid. 125,—)
139. TIMO KONSTARI, Harkintavallan väärinkäyttö. 1979, nid. 102,—, sid. 116,— (nid. 77,—, sid. 87,—)
140. MARTTI MAJANEN: Yksityishenkilön oikeudesta voimakkeiden käyttöön. 1979, nid. 143,—, sid. 157,— (nid. 107,—, sid. 117,—)

Julkaisut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa sulkeissa mainittuun erityishintaan, os. Annankatu 16 B, Helsinki 12. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja)