

VELVOITETYÖHÖN OSALLISTUVAN OIKEUDELLINEN ASEMA

ESIMERKKINÄ KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Pro gradu-tutkielma

Työ- ja sosiaalioikeus

Minna Närhi

2017

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	III
LÄHTEET	IV
Kirjallisuus ja julkaisut	IV
Virallislähteet	VI
Internet-lähteet.....	VII
1. Johdanto.....	1
1.1. Tutkielman aihe ja tavoitteet	1
1.2. Näkökulmat aiheeseen	2
1.3. Tutkielman määritelmistä.....	3
1.4. Tutkielman rakenne ja toteutustapa.....	5
2. Velvoitetyö ja sen historia Suomessa	7
2.1. Velvoitetyön yleistä määrittelyä	7
2.1.1. Kehitysvammaiset	9
2.1.2. Vangit	10
2.1.3. Turvapaikanhakijat	11
2.2. Velvoitetyö suomalaisessa yhteiskunnassa	12
2.2.1. Maatalousyhteiskunta	14
2.2.2. Teollistuva maatalousyhteiskunta.....	14
2.2.3. Teollinen kaupunkiyhteiskunta	15
2.2.4. Palvelu- ja tietoyhteiskunta	15
2.2.5. Irtolaisuus	16
2.2.6. Työlaitokset ja pakkotyölaitokset	17
2.3. Velvoitetyö työoikeudellisesti	17
2.4. Ilmaistyon ”normalisointi”	21
3. Työttömien aktivointipolitiikka.....	25
3.1. Aktivoinnin tavoitteet ja periaatteet	25
3.2. Aktivointi käytännössä	29
3.3. Tulevaisuus ja lakimuutokset.....	32
3.4. Aktivoinnin vaikuttavuus	34
4. Kuntouttavan työtoiminnan sisältö ja tavoitteet	37
4.1. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet	37
4.2. Kohderyhmä	38
4.3. Kesto.....	40
4.4. Käytännön toteutus.....	41
4.5. Toimeentulo kuntouttavan työtoiminnan aikana.....	43

4.6. Sanktiot osallistumisesta kieltäytymisestä	45
5. Kuntouttavan työtoiminnan ongelmat.....	47
5.1. Perustoimeentulon sitominen työvelvoitteeseen.....	47
5.2. Työvelvoite ilman työ- tai virkasuhdetta	49
5.3. Osallistujaksi valikoituminen	52
5.4. Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus ja tulokset	53
6. Näkökulmia Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun Fenoll/C-353/13	56
6.1. Euroopan unionin työ- ja sosiaaioikeudellinen sääntely	56
6.2. Ratkaisun pääpiirteet.....	58
6.3. Työntekijän määritelmä.....	60
6.4. Työsuhde-etujen tasa-arvoisuus	62
6.5. Ratkaisun soveltaminen kansallisesti	64
7. Loppupäätelmät ja pohdintaa	67
7.1. Velvoitetyön ja aktivoinnin mahdollisuudet	67
7.2. Lain henki.....	68
7.3. Yhteiskunnan vastuu työttömyydestä.....	69
7.4. Vuoden 2017 lakimuutokset.....	71

TIIVISTELMÄ

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Velvoitetyöhön osallistuvan oikeudellinen asema-esimerkkinä kuntouttava työtoiminta

Tekijä: Minna Närhi

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustieteet; työ- ja sosiaalioikeus

Työn laji: Tutkielma Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: 73

Vuosi: 2017

Tiivistelmä:

Pro gradu-työssä käydään läpi velvoitetyötä tekevän oikeusasemaa pääpainon ollessa kuntouttavaan työtoimintaan osallistujan aseman selvittämisessä. Tutkielmassa käydään läpi myös velvoitetyön historiaa, aktivointitapojen teoriaa, sekä pohditaan kiristyvää työttömyysturvainsäädäntöä ja lakimuutoksia.

Lisäksi tarkastellaan eurooppaoikeudellisen sääntelyn vaikuttavuutta kansalliseen lainsäädäntöön sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua Fenoll C-353/13.

Kuntouttavan työtoiminnan osalta tutkitaan käytännön ja teorian yhdistämistä, sekä suurimpia ongelmakohtia. Erityisesti paneudutaan perustoimeentulon sitomiseen työveloitteeseen, työveloitteen olemassaoloon ilman työ- tai virkasuhdetta, toimintaan osallistujaksi valikoitumista sekä kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuutta ja tuloksia.

Avainsanat: velvoitetyö, kuntouttava työtoiminta, työllistäminen, työllistymistä edistävät toimenpiteet, aktivointi, työttömyysturva, työntekijän määritelmä, Euroopan unioni.

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi__
(vain Lappia koskevat)

LÄHTEET

Kirjallisuus ja julkaisut

Aho-Mantila, Saila—Marniniemi Janne—Rauhalampi, Jussi—Hassinen, Jukka: Mahdollisuuksien maailma. Käytännön toimijoiden oppeja kuntouttavasta työtoiminnasta. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry, 2004.

Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1999:20, 2000.

Ala-Kauhaluoma, Mika—Keskitalo, Elsa—Lindqvist, Tuija—Parpo, Antti: Työttömien aktivointi; kuntouttava työtoiminta-lain sisältö ja tarkoitus. Stakes tutkimuksia 141, 2004.

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

Arajärvi, Pentti-Skinnari, Jouko: Eurooppa ja Suomi. Euroopan taloudellinen yhdentyminen, työelämä ja sosiaaliturva. Sosiaaliturvan keskusliitto, 1990.

Blanpain, Roger: Euroopan yhteisön työoikeus. Teollisuuden kustannus Oy 1992.

Blomgren, Sanna: Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat, s. 41-73. Sosiaalityö muutoksessa. THL 2016.

Heinonen, Elisabet-Hämäläinen, Kari-Räisänen, Heikki-Sihto, Matti-Tuomala, Juha: Mitä on työvoimapolitiikka? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 38. Gummerus, 2004.

Helne, Tuula: Syrjäytymisen yhteiskunta. Stakes tutkimuksia 123. 2002.

Hemmo, Mika: Sopimusoikeus. Talentum. 2007.

Hiilamo, Heikki-Hytti, Helka-Takala, Pentti: Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42/2005, Kansaneläkelaitos.

Hirvonen, Ari: Pahat toimeettomat; irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä, s. 13-46 sekä *Kalliomaa-Puha, Laura:* Homo sociojuridicus - Mitä asiakkaalta ja potilaalta edellytetään, s.97-123. Teoksessa Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2013. E-sarja N:o 24.

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

Julkunen, Raija: Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena, s.21-44, *Karjalainen, Vappu*: Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen, s.99-119, *Karjalainen, Vappu-Keskitalo, Elsa*: Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka?, s. 7-20, *Keskitalo, Elsa*: Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus, s. 45-72 sekä *Kotkas, Toomas*: Sopimuksellisuus sosiaali oikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat, s. 73-98. Julkaisussa *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Toimittaneet Vappu Karjalainen ja Elsa Keskitalo. THL 2013.

Kairinen, Martti: Työoikeuden soveltamisala, s.101-131. Teoksessa *Kairinen, Martti—Koskinen, Seppo—Nieminen, Kimmo—Ullakonoja, Vesa—Valkonen, Mika*: Työoikeus. WSOYpro, 2006.

Karinen, Matti: Työoikeuden evoluutiovaiheista, s.17-29 sekä *Vähätalo, Kari*: Kansalaisen oikeus työttömyysturvaan ja suomalainen palkkatyöyhteiskunta, s.139-149. Julkaisussa: Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1988. Toimittanut *Tiitinen, Kari-Pekka*.

Kettunen, Pauli: Työväenkysymyksestä henkilöstöpolitiikkaan, s.265-380. Teoksessa *Suuryritys ja sen muodonmuutos*. Partekin satavuotinen historia. Toimittanut *Antti Kuusterä*. Partek Oyj Abp, 2002.

Koskinen, Seppo: Työntekijä vai yrittäjä – Konkreettisten rajanvetojen esittelyä ja arviointia. Edita Publishing Oy. Edilex 2007/32.

Kosonen, Pekka: Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot. Gaudeamus, 1997.

Kotiranta, Tuija: Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 355. Jyväskylän yliopisto, 2008.

Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. Työministeriö ja Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2001.

Kuntouttava työtoiminta 2013 – Kuntakyselyn osaraportti, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2014.

Laadukkaita palveluja ja sosiaalisesti vastuullista työtä – Eurooppalaisia hyviä käytäntöjä työelämäosallisuuden lisäämiseen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.

Luhtasela, Ursula Leena Maria: Osallisuuden rakentuminen kuntouttavassa työtoiminnassa. Sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto, 2009.

Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä -yhdenvertaisuutta vai aktivoitua? Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa työmarkkina- asemassa olevien työllisyyden edistämässä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2014.

Paanetoja, Jaana: Euroopan unionin oikeuden työntekijäkäsitteen laajeneva tulkinta, s. 367–386. Julkaisussa *Lakimies 3–4/2015*.

Paanetoja, Jaana: Työoikeus tutuksi. Edita, 2009.

Paanetoja, Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2013. A-sarja N:o 316.

Pajukoski, Marja: Onko syrjäytyminen työvoimapolitiittinen kynnyks? Edilex 2010/43, 2010.

Parpo, Antti: Työllistymisen esteet. Stakesin raportteja 11/2007.

Rahikainen, Marjatta: Kaupunkilaisnuorten töitä 1950-1970, s. 335-370 sekä *Åström, Anna-Maria*: Työt ja työnteko Savon kartanoissa 1800-luvun alkupuolella, s. 11-32. Teoksessa Suomalaisen työn historiaa-korvesta konttoriin. Toimittanut *Raimo Parikka*. SKS, 1999.

Salonen, Mirja: Kunnat ja työllistäminen, s.7-73. Teoksessa Kunta ja pitkäaikaistyötön – työllistymistä tukevien palvelujen kehittäminen kunnissa. Suomen Kuntaliitto, 2001. 7-73.

Sakslin, Maija – Keskitalo, Elsa: Contractualism in Finnish Activation Policy, s. 359-382. In: Sol, Els – Westerveld, Mies (eds.) Contractualism in Employment Services. A New Forms of Welfare State Governance. The Hague: Kluwer Law International, 2005.

Sipilä, Arvo: Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä sekä suhde sosiaaliseen lainsäädäntöön. Akateeminen kirjakauppa, 1938.

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita, STM:2014:32.

Tiitinen, Kari-Pekka-Kröger, Tarja: Työsopimusoikeus. Alma Talent, 2012.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet, s. 179-306. Teoksessa *Tuori, Kaarlo—Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus. WSOYpro, 2008.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (19 §) s. 711-752. Teoksessa *Hallberg, Pekka-Ojanen, Tuomas-Tuori, Kaarlo-Viljanen, Veli-Pekka-Karapuu, Heikki-Scheinin, Martin*: Perusoikeudet. WSOYPro, 2011.

Ylikännö, Minna: Työmarkkinatuki riittää, riittää, riittää – ei riittänytkään, s.50-75. Julkaisussa Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Toimittanut *Airio, Ilpo*. Kansaneläkelaitos, 2013.

Virallislähteet

HE 34/1996 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalainsäädännön ja laiksi kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

PeVL 31/1997 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 311/1997 vp Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 157/2000 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 184/2000 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 115/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Suuren valiokunnan pyytämä selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan suhteesta Euroopan unionin säädöksiin. E-kirje, STM 2011-00301, 17.10.2011.

HE 133/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työ- voima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 198/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työ- voima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työsopimuslain 13 luvun 6 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja työttömyysturvalain 7 luvun 3 §:n 3 momentin kumoamisesta

HE 328/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.

HE 113/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

HE 209/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Oikeuskäytäntöä

EUT C-316/13 Gérard Fenoll vastaan Centre d'aide par le travail "La Jouvène" ja Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon.

Internet-lähteet

Aktivoinnin anti työttömälle: "Nöyryytystä ja itsensä turhaksi tuntemista".
<http://yle.fi/uutiset/3-7616982>
Luettu 05.12.2016.

Aktivointia vai orjatyötä?

<http://yle.fi/aihe/artikkeli/2009/02/13/aktivointia-vai-orjatyota>

Luettu 06.01.2017.

Ansiot ja rahankäyttö.

<http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/taytantonpano/toiminnot/ansiotjarahankaytto.html>

Luettu 05.01.2017.

Case C-316/13, Fenoll – it is no holiday in a French work rehabilitation centre.

<http://eulawradar.com/case-c-31613-fenoll-it-is-no-holiday-in-a-french-work-rehabilitation-centre/>

Luettu 03.01.2017.

Facebook-sivusto listaa yli sata "orjatyötä" teettävää yritystä – Professori: "He sotkevat asiat sekavaksi möykyksi".

<http://yle.fi/uutiset/3-9302231>

Luettu 04.12.2016.

Hallituksen yrittäjäyyspaketti ja työllisyyspaketti tukevat kasvua.

https://www.tem.fi/tyo/tiedotteet_tyoy?89506_m=120290

Luettu 12.05.2016.

Jopa kolmannes pitkäaikaistyöttömistä on työkyvyttömiä – nuorilla taustalla usein oppimishäiriö.

<http://www.hs.fi/kotimaa/a1452785624341>

Luettu 12.05.2016.

Korotusosa peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen.

http://www.kela.fi/maara_korotusosa

Luettu 12.12.2016.

Kulukorvaus.

http://www.kela.fi/tyollistymista-edistavat-palvelut_yllapitokorvaus

Luettu 05.01.2017.

Kunnat ovat vastaanottaneet kansainvälistä suojelua saavia aikaisempaa enemmän.

http://www.kotouttaminen.fi/kotouttaminen/info/uutiset/kunnat_ovat_vastaanottaneet_kansainvalista_suojelua_saavia_aikaisempaa_enemman.121050.news

Luettu 01.01.2017.

Lapiointia pienellä palkalla: hätäapua 1930-luvulla

<http://www.hiidenkivi-lehti.fi/Digipaper/OldNews.aspx?id=227>

Luettu 18.01.2017.

Marraskuun työttömyysaste oli 8,1 prosenttia.

http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2016/11/tyti_2016_11_2016-12-20_tie_001_fi.html

Luettu 01.01.2017.

Milloin Suomi teollistui?

http://www.edu.fi/lukiokoulutus/historia_ja_yhteiskuntaoppi/historian_kurssit/suomen_historian_kaannekohtia_hi4/milloin_suomi_teollistui

Luettu 05.01.2017.

Ministeri Orpo lupaa, että maahanmuuttajat saadaan töihin: Tarvittaessa palkoissa joustetaan alaspäin.

<http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002880260.html>

Luettu 12.12.2016.

Mitä karenssi tarkoittaa?

[http://www.te-](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/karenssi/index.html)

[palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/karenssi/index.html](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/karenssi/index.html)

Luettu 05.01.2017.

Nuorisotyöttömyys.

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2011/Sivut/Nuorisotyottomyys.aspx>

Luettu 18.01.2017.

OTT Jaana Paanetoja: Turvapaikanhakijoiden työtoiminta.

<https://www.edilex.fi/uutiset/49182>

Luettu 03.01.2017

Rakenteellisen työttömyyden riski kasvaa.

<http://vatt.fi/rakenteellisen-tyottomyyden-riski-kasvaa>

Luettu 18.01.2017.

The meanings of Forced Labour.

http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS_237569/lang--en/index.htm

Luettu 12.12.2016.

Tuki työllistymistä edistävän palvelun ajalta.

http://www.kela.fi/tyollistymista-edistavat-palvelut_tuet-toimenpiteen-aikana

Luettu 05.01.2017.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus.

http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/tyonteko-oikeus

Luettu 18.01.2017

Työ- ja päivätoiminta.

<http://www.kvtl.fi/fi/tyoelama/tyo--ja-paivatoiminta/>

Luettu 11.12.2016.

Työ- ja päivätoiminta syrjäyttää vammaisia nuoria.

<http://www.kehitysvammaliitto.fi/fin/tyo-ja-paivatoiminta-syrjayttaa-vammaisia-nuoria/>

Luettu 03.01.2017.

Työlainsäädäntö.
<http://tem.fi/tyolainsaadanto>
Luettu 18.01.2017.

Työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus.
<http://www.kela.fi/tyollistymista-edistava-kuntoutus>
Luettu 19.12.2016.

Työllistymistä edistävät palvelut.
<http://www.kela.fi/tyollistymista-edistavat-palvelut>
Luettu 18.01.2017

Työpajatoiminta Suomessa.
<http://www.tpy.fi/tyopajatoiminta-suomessa/>
Luettu 01.01.2017.

Työttömien määräaikaishaastattelut tulevat – TE-toimistot joutuvat tiukoille.
<http://yle.fi/uutiset/3-9268314>
Luettu 12.12.2016.

Työttömyysturvalla kiinni työelämään ja yrittäjyyteen.
http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyottomyysturvalla-kiinni-tyoelamaan-ja-yrittajyyteen
Luettu 06.01.2017.

Vantaan likapyykki pestään pian Koivukylässä.
<http://www.vantaansanommat.fi/artikkeli/251025-vantaan-likapyykki-pestaan-pian-koivukylassa>
Luettu 12.05.2016.

Yrittäjä Timo turhautui työttömiin-tarjolla neljä vapaata työpaikka eikä yhtään hakijaa.
<http://www.lapinkansa.fi/kotimaa/yrittaja-timo-turhautui-tyottomiin-tarjolla-nelja-vapaata-tyopaikkaa-eika-yhtaan-hakijaa-15823340/>
Luettu 19.12.2016

1. Johdanto

1.1. Tutkielman aihe ja tavoitteet

Työttömyys, työllisyys ja työllisyyden edistäminen ovat aina hyvin ajankohtaisia ja mielipiteitä herättäviä aiheita suomalaisessa yhteiskunnassa. Työttömyys onkin yksi tämän päivän suurimmista yhteiskunnallisista ongelmista. Työ ja työelämässä mukana oleminen on ensisijainen normaalin elämänkulun muoto yhteiskunnassamme, lapsuuden ja ammatinsaamisen tai opiskeluaajan jälkeen. Yksittäinen kansalainen on ideaalitulanteessa työelämän ulkopuolella vain poikkeussyistä ja määräaikaaisesti, kuten sairauden tai lasten hoitamisen takia, Työllä ylipäättänsä tarkoitetaan laajasti määritellen ihmisen jonkin tehtävän suorittamiseen tähtäävää toimintaa, työntekoa tai työskentelyä.¹ Suomalaisella hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan työnteon, toimeentulon ja yhteiskunnalliset palvelut toisiinsa kytkevää laajamittaista järjestelmää.² Hyvinvointivaltio perustuu hyvin laajalle työllisyydelle, sillä vain tarpeeksi iso joukko työssäkäyviä ihmisiä voi taata hyvinvointivaltion heille, jotka eivät voi huolehtia itsestään taloudellisesti. Kuitenkin suurtyöttömyyden aikana yhä harvemmalla kansalaisella on mahdollisuus luovuttaa omaa työvoimaansa toisten käytettäväksi ja saada tästä vastikkeeksi palkkaa tai muita etuja.³ Tilastokeskuksen mukaan marraskuun 2016 työttömyysaste oli 8,1 prosenttia.⁴

Työttömyyden aikaista perusturvaa, kuten muutakin sosiaaliturvaa vaaditaan muutettavan entistä vastikkeellisemmaksi. Näin on mahdollista säilyttää hyvinvointivaltion rakenteita mutta työvelvoitteiden lisäyksellä saada kustannuksia karsittua. Työttömien aktivointi ja lisääntyvä vastikkeellisuus on Suomen lisäksi yleinen trendi myös muissa Euroopan maissa.⁵ Työttömien aktivointi on osaltaan aina osa yhteiskuntapolitiikkaa, erityisesti talous-,

¹ Suomalaisen työn historiaa-korvesta konttoriin 1999, s. 7.

² Kosonen 1997, s. 178

³ Kairinen 2006, s. 105.

⁴ Marraskuun työttömyysaste on 8,1 prosenttia.

⁵ Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 26.

työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa.⁶ Yksi tapa lisätä vastikkeellisuutta on velvoittaa työttömiä henkilöitä osallistumaan erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin. Kieltäytymällä aktivointitoimenpiteistä työtön saattaa mahdollisesti menettää työttömyyskorvauksensa tai hänen toimeentulotukeaan muuten pienennetään. Siten työttömien aktivointitoimenpiteitä eli työllistämistä edistäviä palveluita voidaan osaltaan pitää eräänä modernina versiona velvoitetyöllistämisestä.⁷ Työllistämistä edistävästä palveluista varsinkin kuntouttavaa työtoimintaa kohtaan on esitetty ajoittain voimakastakin kritiikkiä sen tehottomuuden ja osittain leimaavuudenkin takia. Tutkielmassa esimerkkinä velvoitetyöllistämistä ja aktivointipolitiikan ongelmista käytetään juurikin kuntouttavaa työtoimintaa sen erityislaatuisuuden ja kiistanalaisuuden takia. Tässä tutkielmassa käsitellään eri näkökulmia laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädettyyn kuntouttavaan työtoimintaan keskittyen erityisesti sen haasteisiin ja oikeudellisiin ongelmiin sekä peilataan mahdollisuuksia löytää velvoitetyöstä työsuhteen tunnusmerkit täyttäviä osia niin kansallisesti kuin eurooppaoikeudellisestikin.

1.2. Näkökulmat aiheeseen

Tärkeimpinä tutkielman näkökulmina voidaan pitää työntekijän eli analogisesti aktiivitoimenpiteisiin osallistuvan työttömän suojaa ja etua, vahvaa eurooppaoikeudellista tarkastelua työntekijän määritelmään sekä aktiivisen sosiaalipolitiikan oikeutusta ja aktivoinnin vaikuttavuutta. Lisäksi työvelvoitteen kytkemistä perustoimeentuloon työttömillä henkilöillä, jotka muutenkin usein elävät köyhyysrajan alapuolella, voidaan pitää yhtenä tärkeänä tutkimuksen kohteena. Näkökulma on aina osallistujan oikeudellinen asema; mitä vaihtoehtoja asiaan on työoikeudellisen määrittelyn kannalta ja miten työttömien aktivointia voi ylipäättänsä oikeuttaa. Työttömyys ongelmana on edelleen suurin sosiaalisen syrjäytymisen ja toimeentulo-ongelmien syy. Keskustelu ja analysointi erityisesti työttömien vähimmäisturvasta on tärkeää, mikäli halutaan tutkia ja kehittää työttömien sosiaaliturvaa hyvinvointia ja työllisyyttä lisäävällä tavalla ja parantaa tai ainakin kohdistaa vähimmäisturvaa paremmin.⁸

⁶ Keskitalo ja Karjalainen 2013, s. 8.

⁷ Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä -yhdenvertaisuutta vai aktivointia? 2014, s. 69.

⁸ Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäiseturuksien saajina 2005, s. 7.

1.3. Tutkielman määritelmistä

Työttömällä työnhakijalla henkilöllä tarkoitetaan työttömyysturvalain (30.12.2002/1290) mukaista henkilöä joka ei työllisty työ- tai virkasuhteessa ja joka on rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään, on pitänyt työnhakunsa työ- ja elinkeinotoimistossa voimassa sekä asioi työ- ja elinkeinotoimistossa toimiston edellyttämällä tavalla.⁹ Työllistymistä edistävään palveluun osallistuvan tulee olla työtön työnhakija, sillä aktiivoinnin lopullisena päämääränä tulisi aina olla pitkäaikainen työllistyminen, täydennyskouluttautuminen tai kokonaan uuden ammatin opettelu.¹⁰

Perusturvalla tarkoitetaan sosiaaliturvan vähimmäisasetuksia, joilla turvataan kansalaisen vähimmäistoimeentuloa, erotukseksi ansiosidonnaisesta sosiaaliturvasta, kuten työttömyyspäivärahasta. Työttömien perusturvaan Suomessa kuuluvat Kansaneläkelaitoksen maksamat peruspäiväraha ja työmarkkinatuki. Perusturvaa täydentävät omalta osaltaan asumistuki, joka on pienituloisille asumista varten suunnattu tukimuoto. Viimesijaiseksi etuudeksi tarkoitettujen toimeentulotuen normit määrittelevät vähimmäistoimeentulon kulloisenkin voimassaolevan tason.¹¹ Ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan ei tässä tutkielmassa perehdytä muutamia mainintoja enempää sen erityislaatuisuudesta johtuen.

Velvoitetyöllä tarkoitetaan tässä tutkielmassa työtä, joka on edellytyksenä sille, että kansalainen saa tarvitsemaansa sosiaaliturvaa tai että tämän sosiaaliturvan taso ei laske. Ihmisen oikeutta hänelle perustuslaillisesti kuuluvaan vähimmäistoimeentuloon siis säädellään työvelvoitteella. Velvoitetyöstä kieltäytymisellä voi olla haittavaikutuksia työhön velvoitetun elämään, joko toimeentuloa pienentävästi tai yksilön valvontaa lisäävästi.¹² Kieltäytymällä saatetaan joutua enemmän niin sanotusti viranomaisen valvovan silmän alle. Velvoitetyötä tekeviä ryhmiä voidaan ajatella työttömien henkilöiden lisäksi nyky-

⁹ HE 115/2002 vp, s. 9.

¹⁰ HE 133/2012 vp, s. 19.

¹¹ Työkäiset toimeentuloturvan vähimmäisasetuksien saajina 2005, s. 6

¹² Hämäläinen 2013, s. 176.

Suomessa olevan vangeissa, turvapaikanhakijoissa ja kehitysvammaisissa henkilöissä. Näillä ihmisryhmillä työntekeminen ja siitä hyväksyttävästi suoriutuminen liittyy heidän saamaansa sosiaaliturvaan, mikä vaikuttaa turvan suuruuteen. Näistä tietyistä työnteen muodoista on lisäksi erikseen säännelty lailla.

Työttömien aktivoinnilla ja aktiivisella sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan toimenpiteitä, jotka sisältävät sekä kannustimia että sanktioita. Aktivoinnin tavoite on työttömänä olevan henkilön työllistyminen, ihmisen toimintamahdollisuuksien ja toimintaedellytysten parantaminen sekä tavoitteellisen toiminnan käynnistyminen.¹³ Julkinen työttömienpalvelujärjestelmä voi olla osaltaan työttömyyden ongelman ratkaisijana. Julkisista, TE-keskuksen hallinnoimista aktivointitoimenpiteistä sekä neuvonnasta ja ohjauksesta säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (28.12.2012/916). Laissa säädetyt toimenpiteet voidaan jakaa neuvontaan ja ammatillisen kehittymisen palveluihin sekä työttömän henkilön aktiivista osallistumista vaativiin palveluihin.¹⁴ Työllisyyttä edistäviä palveluita ovat kuntouttavan työtoiminnan lisäksi tällä hetkellä valmennus, työ- tai koulutuskokeilu, työvoimakoulutus sekä omaehtoinen opiskelu. Valmennus ja työkokeilu yhdistyivät 01.01.2017 työllistymistä edistäväksi ammatilliseksi kuntoutukseksi.¹⁵ Työllistymistä edistävien palveluiden tarkoitus on saada aktivoitua henkilö työelämään, lisätä hänen elämänhallintaansa ja kehittää työttömän ammatillisia taitoja.¹⁶

Kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan työttömille suunnattua työllisyyttä edistävää kunnan järjestämää toimintaa, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille.¹⁷ Kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (2.3.2001/189). Kuntouttavan työtoiminnan ollessa

¹³ Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 26-29.

¹⁴ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 31

¹⁵ Työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus.

¹⁶ HE 133/2012 vp, s. 47.

¹⁷ HE 184/2000 vp, s. 52.

pääsääntöisesti tarkoitettu pitkäaikaistyöttömille myös niin sanottujen ”arjen taitojen” kuten vuorokausi- ja viikkorytmin parantuminen sekä sosiaalisen yhdessäolon ja oman hyvinvoinnin harjaantuminen ovat toiminnalle tärkeitä päämääriä.¹⁸ Kuntouttavan työtoiminnan päämäärän tulisi aina olla joko työllistyminen palkkatyöhön tai opiskelemaan pääsy.¹⁹

1.4. Tutkielman rakenne ja toteutustapa

Tutkielma koostuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi viidestä pääluvusta, joissa käsitellään suomalaisen velvoitetyön historiaa, aktivointitoimenpiteitä, kuntouttavan työtoiminnan sisältöä ja tavoitteita sekä sitä miten nämä tavoitteet kohtaavat todellisuuden. Lisäksi käsitellään eurooppaoikeudellista näkökulmaa työsuhteen mahdolliseen tosiasialliseen muodostumiseen työtoiminnan kaltaisessa velvoitetyömallissa ja kuntouttavaan työtoimintaan ylipäättänsä. Tutkielman tarkoituksena on suomalaisen velvoitetyön ja aktivointipolitiikan tarkastelun lisäksi antaa yleiskatsaus kuntouttavasta työtoiminnasta ja sen haasteista sekä ongelmista. Tutkielma syventää notaaritutkielmani *Kuntouttava työtoiminta oikeudellisesti* aihepiiriä ja tuo mukaan laajempaa pohdintaa aktivoinnin oikeutuksesta ja lain hengen toteutumisesta sekä laajennetun eurooppaoikeudellisen näkökulman Suomessa tapahtuvaan kuntouttavaan työtoimintaan. Lisäksi tutkielmassa sivutaan ohimennen vuoden 2017 alusta tapahtuneita työttömyysturvan uudistuksia ja tulevaisuudessa alati lisääntyvää aktivointipolitiikkaa sekä sen uusia sosiaaioikeudellisia instrumentteja.

Tutkielma on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, tutkielmassa pääsääntöisesti selvitetään voimassa olevaa oikeutta. Vallitsevaa lainsäädäntöä ja käytännössä soveltamista lähestytään kriittisesti. Tutkielmassa vertaillaan työ- ja sosiaaioikeudellista oikeuskirjallisuutta sekä kuntouttavan työtoiminnan lain esitöitä ja hallituksen esitystä muuhun tutkimustietoon ja tilastotietoon kuntouttavasta työtoiminnasta ja tehdään näiden pohjalta oikeustieteellisiä päätelmiä aiheesta. Kuntouttavasta työtoiminnasta aineistoa etsiessä joutuu

¹⁸ Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 200.

¹⁹ HE 184/2000 vp, s. 50.

tieteenalojen rajapinnalle johtuen toiminnan läheisyydestä sosiaalityöhön sekä terveyteen ja hyvinvointiin liittyviin kysymyksiin. Velvoitetyön historiaa ja juuria etsittäessä näkökulma on oikeushistoriallinen. Lisäksi tutkielmassa tutkitaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuja ja tarkastellaan tämän kautta suomalaiseseen velvoitetyöhön osallistujan oikeusasemaa.

EU-lainsäädäntö sekä tuomioistuimen ratkaisut unohdetaan valitettavan usein tarkasteltaessa yksittäistapauksia. Eurooppaoikeudellinen näkökulma tulee aina ottaa huomioon kansainvälisten sopimusten ja muun aineiston ohessa ja varsinkin työoikeudellisissa kysymyksissä on tärkeää tarkastella miten eurooppaoikeudelliset määritelmät eroavat kansallisista määritelmistä ja arvottamisista. Esimerkiksi työntekijän käsite eroaa kansallisesta määritelmästä ja mahdollistaa näin velvoitetyössä mahdollisesti muodostuvan tosiasiallisen työsuhteen.²⁰ Euroopan unionissa sosiaaliturvan ydinrakenteesta ja sisällöstä päättäminen kuuluu kunkin yksittäisen jäsenvaltion kansalliseen toimivaltaan. Kansallisesta päätösvallasta huolimatta jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava unionin oikeutta.²¹ Erojen muodostama jännitteisyys määritelmässä tekee mahdollisuuden saada myös suomalaiseen aktivointitoimintaan osallistuvan kohdalla jonkinlaisen ennakkopäätöksen, mahdollisesta työsuhteen muodostumisesta mikäli asiaa haluttaisiin viedä eteenpäin unionin tuomioistuimessa ja saada asiaan myös kansallisia viranomaisia velvoittava ennakkoratkaisu.²²

²⁰ Paanetoja 2015, s. 373

²¹ Suuren valiokunnan pyytämä selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan suhteesta Euroopan unionin säädöksiin vuosi 2011, s. 4.

²² OTT Jaana Paanetoja: Turvapaikanhakijoiden työtoiminta.

2. Velvoitetyö ja sen historia Suomessa

2.1. Velvoitetyön yleistä määrittelyä

Velvoitetyöllä tarkoitetaan viranomaisen määräämää työtä tai työtehtäviä, jotka ovat edellytyksenä sille että saadaan sosiaaliturvaa, kuten työmarkkinatukea tai toimeentulotukea tai ettei tämän sosiaaliturvan taso laske. Yksittäisen ihmisen oikeutta vähimmäistoimeentuloon säädellään siis työvelvoitteella valtiota kohtaan.²³ Ihmisen arvoa ja hänen oikeutusta hyvinvointivaltion etuuksiin ja välttämättömän elämän edellyttämiin asioihin määritellään hänen tekemänsä työn kautta. Nykyään varsinkin työttömyysturvan saamisen kannalta viranomaisen määräämällä velvoitetyön tekemisellä on suuri merkitys. Yleisesti ottaen velvoitetyötä tekevät heikoimmassa ja huonoimmassa taloudellisessa asemassa olevat henkilöt. Työ antaa näille ihmisille oikeutuksen olemassaoloon, muuten heidän saatetaan ajatella olevan ”turhia yksilöitä”, annetusta yhteiskunnallisesta normista poikkeavia henkilöitä. Kaikki muu paitsi jouten olo omalla tavallaan kuntouttaa ihmistä ja palauttaa hänet mahdollisesti muun kansan piiriin. Työttömyyttä ja syrjäytyneisyyttä on saatu vähennettyä velvoitetyöllä ainakin tilastollisesti, lopullisten ratkaisujen pysyvyyden ollessa kuitenkin heikkoa. Työn katsotaan olevan suurempi hyvä kuin pelkkä mekaaninen työsuoritus; muita työn tehtäviä ovat opettaminen, yhteiskuntaan liittäminen, sivistäminen sekä yleisen arvostuksen lisääminen. Työn kautta kansalaisesta saattaa tulla uuttera ihminen, joka on hyödyksi sekä itselleen että yhteiskunnalle.²⁴

Normaalisti työmarkkinoilla oloa voidaan kuvata kolmella luokalla: työtön, työllinen eli henkilö on kokoaikainen palkansaaja tai yrittäjä sekä ei työmarkkinoilla. Kategoriaan ei työmarkkinoilla kuuluvat ihmiset, jotka ovat työkyvyttömiä, päätoimisia opiskelijoita, työhaluttomia tai tekevät ei-palkkatyötä (talkootyö, vapaaehtoistyö). Syynä tähän kategoriaan kuulumiseen voi olla myös joku muu, luokittelematon syy. Tähän harmaaseen kategoriaan voidaan

²³ Hämäläinen 2013, s. 176.

²⁴ Hirvonen 2013, s. 29.

luokitella ja lajitella kaikki perinteisten määritelmien ylimenevät työllisyyden asteet.²⁵ Työttömyysturvalaissa taasen (30.12.2002/1290) henkilö luokitellaan nykyään joko palkansaajaksi tai yrittäjäksi. Entinen ”oman työn” kategoria on poistunut. Omalla työllä tarkoitettiin kevyttä yrittämistä kuten freelance-pohjaisena tehtävää työtä. Velvoitetyön tekijät sijoittuvat tässä jaossa vahvasti harmaalle alueelle. He tekevät työtä, mutta eivät saa työstä palkkaa eivätkä muita työsuhteeseen liittyviä vastikkeita tai etuja. Velvoitetyötä on kuitenkin tästä huolimatta pakko tehdä että saa työhön liitetyn vastikkeellisen sosiaaliturvan, eli työttömyysetuuden tai toimeentulotuen.²⁶

Velvoitetyöllä ei samankaltaisesta termistä huolimatta tässä tarkoiteta laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 11 luvussa 1-2 §:ssä tarkoitettua vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneelle työttömälle työnhakijalle turvattua mahdollisuutta työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai koulutukseen, jos hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. Näissä tapauksissa työttömän kotikunnan on työvoimaviranomaisen osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus 6 kuukauden ajaksi (työllistämiselvoite).²⁷

Velvoitetyön oikeuttaminen aktivoinnin muotona ja osallistujan oikeudellisen aseman kannalta on vaikea kysymys sillä lähtökohtaisesti jokaisella tulisi olla perustuslaillinen täysi vapaus valita millä työllä tai elinkeinolla he haluavat toimeentulonsa turvata. Perustuslain 18 § mukaan:

”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.”

Vapaaehtoisuuden ja pakon välisen suhteen lisäksi velvoitetöiden muita yleisiä ongelmia ovat suhde perustoimeentuloon, työn suorittajan työoikeudellinen turva, ”kahden kerroksen” työmarkkinoiden syntyminen ja motivoitumisen vaikeudet ylhäältä päin määrättyyn työhön. Velvoitetyössä yksilö velvoitetaan

²⁵ Arajärvi 2002, s. 177.

²⁶ Julkunen 2013, s.35.

²⁷ HE 198/2014 vp, s. 39.

julkisoikeudellisilla elementeillä vahvasti ottamaan vastuu omasta työttömyydestään, samalla kuitenkin tietäen että nykyaikana velvoitetyön määrä johtuu ylipäättään työpaikkojen vähyydestä ja myös rakenteellisista muutoksista yhteiskunnassa.

Kaikkien velvoitetyön muotojen tulisi jollain tasolla hyödyttää osallistuvaa ja auttaa heitä palkkatyön saamisessa. Voidaan kuitenkin sanoa että suurin osa velvoitetyöstä ei johda palkkatyöhön. Suurimpina ongelmina voidaan pitää yhteiskunnan resurssien vähyyttä palkkatyön mahdollistamiseen sekä osallistuvien ihmisten heikkoa ammattitaitoa tai muuta kykenemättömyyttä osallistua päivittäiseen kokopäivätyöhön.²⁸ Tutkielman keskittyessä työttömien kuntouttavaan työtoimintaan ja työvelvoitteisiin, heidän lisäksi myös kehitysvammaiset, vangit ja turvapaikanhakijat on velvoitettu enemmän tai vähemmän sanktioiden uhalla tekemään velvoitetyötä. Velvoitetyön tekijän taloudellinen vähimmäisturva pienenee tai hänen mahdollisuutensa lisäänsioihin ovat olemattomat hänen kieltäytyessään velvoitetyöstä.²⁹ Ohessa käydään lävitse pääpiirteet muiden ryhmien kuin työttömien tekemästä velvoitetyöstä tai siihen läheisesti verrattavasta toiminnasta:

2.1.1. Kehitysvammaiset

Kehitysvammaisille suunnattua työ- ja päivätoimintaa järjestetään kunnan sosiaalitoimen palveluna toimintakeskuksissa tai tavallisilla työpaikoilla henkilöille, joilla ei ole edellytyksiä työsuhteiseen työhön.³⁰ Toimintakeskuksia ylläpitävät kunnat, kuntayhtymät ja säätiöt. Työtoiminta on tyypillisesti tekstiili- ja puutöitä sekä yrityksille alihankintana tehtävää kokoonpanoa, lajittelua ja pakkaamista. Päivätoiminta tarjoaa enimmäkseen virkistystä ja peruselämäntaitojen harjoittelua. Toimintaan osallistutaan huoltosuhteessa. Avotyöhön osallistuva ei saa palkkaa, lomiamia tai työterveydenhuollon etuja, hän ei ole työsuhteessa eikä hänellä ole työnantajaa. Työ- ja päivätoimintapalveluissa

²⁸ HE 184/2000 vp, s. 47.

²⁹ Keskitalo 2013, s.51.

³⁰ Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (23.6.1977/519) 2 § 4 kohta.

mukana olevat ihmiset ovat viralliselta statukseltaan asiakkaita, eivätkä työntekijöitä. Työ- ja päivätoimintaan osallistuville voidaan maksaa työosuusrahaa, joka ei ole palkkaa vaan veroton avustus ja jota maksetaan eläkkeen lisäksi. Työosuusrahan suuruus on enimmillään 12 euroa päivässä. Työ- ja päivätoiminnasta järjestetään kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (23.6.1977/519) nojalla, mutta siitä säädetään sosiaalihuoltolaissa (710/1982).³¹ Kehitysvammaisten työskentelyä kritisoidaan vahvasti juuri siitä syystä, että se todella harvoin johtaa työsuhteiden syntyyn. Työtoiminnan tulisi kuitenkin aina kuntouttaa ja johtaa työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Mikäli työnantajalla on mahdollisuus valita joko maksaa kehitysvammaiselle tai muuten vajaakuntoiselle työntekijälle työehtosopimuksen mukaista palkkaa tai sitten pitää työntekijää paljon halvemmalla töissä valitsee hän toki usein itselleen edullisimman keinon. Työtoiminnasta tulee monille kehitysvammaisille koko elämänmittainen työura.³²

2.1.2. Vangit

Vankien velvoitetöitä ovat ammattityö sekä valmentava työ. Ammattityö on rangaistusajana tehtävää vangin työtaitoa ylläpitävää ja työllistymistä edistävää työtä. Valmentava työ on kuntouttavaa, vangin työkykyä ja valmiuksia parantavaa työtä. Ammattityön järjestelyssä seurataan asianomaisen alan teknistä kehitystä sekä käytetään ajanmukaisia työtapoja ja -menetelmiä. Valmentavan työn järjestämisessä seurataan lisäksi ammatillisessa kuntoutuksessa yleisesti noudatettavia menetelmiä. Ammattityöstä maksetaan käypä palkka ja valmentavasta työstä maksetaan toimintaraha. Erikseen on olemassa vielä vankien siviilityö ja oma työ.³³ Vankien tekemästä työstä säädetään vankeuslaissa (23.9.2005/767). Vangeille työ on enemmänkin mahdollisuus kuin pakko: jättämällä työn tekemättä ei saa palkkaa eikä toimintarahaa, mutta toisaalta myöskään menetä muuten saatavaa käyttörahaa.³⁴ Vapaudenriisto itsessään nähdään riittävän suurena oikeushyvän menettämisenä ja lisäksi vankilassa oleva henkilö ei voi yleensä vapaasti edes yrittää tehdä oman

³¹ Työ- ja päivätoiminta.

³² Työ- ja päivätoiminta syrjäyttää vammaisia nuoria.

³³ Vankeuslaki (23.9.2005/767) 8 luku 5 §.

³⁴ Ansiot ja rahankäyttö.

taloutensa eteen lisätöitä johtuen vapaudenmenetyksen aiheuttamista ymmärrettävistä rajoitteista. Vangeilla oli ennen enemmän pakollisia työvelvoitteita, mutta nykyaikaisen ihmisoikeuskäsityksen mukaan vapaudenmenetys on niin suuri loukkaus vangin yksityisyyteen, ettei ole perusoikeuksien kannalta riittävää syytä lisätä heidän velvollisuuksiaan ”pakkotyöllä”.

2.1.3. Turvapaikanhakijat

Turvapaikanhakijoiden työvelvoitteen sisältö on osallistua työ- ja opintotoimintaan vastaanottokeskuksessa. Turvapaikanhakija allekirjoittaa henkilökohtaisen toimintaohjelman vastaanottokeskukseen saavuttuaan. Toimintaohjelmassa voidaan sopia muun muassa lastenhoitoa, kotitaloustöitä ja muita ylläpitotöitä.³⁵ Lain mukaan vastaanottokeskuksen on järjestettävä työ- ja opintotoimintaa kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan omatoimisuuden edistämiseksi. Sanktiona työstä kieltäytymisestä on vastaanottorahan vähentäminen enintään 20 prosentilla korkeintaan kahden kuukauden ajan. Vastaanottorahan pienentämisessä tulee ottaa huomioon kohtuuperusteet. Vastaanottokeskuksissa tapahtuvaan työtoimintaan sovelletaan työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisia työtapaturmasta ja ammattitaudeista maksettavia korvauksia. Valtionkonttori vastaa korvauksista.³⁶ Ongelmia asiassa syntyy, jos turvapaikanhakijat työllistyvät vastaanottokeskuksen ulkopuolelle, tämän työskentelyn mahdollistaminen lainsäädännöllä on työn alla oleva hanke.³⁷ Turvapaikanhakijoiden työvelvoitteesta säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (niin kutsuttu vastaanottolaki, 746/2011). Turvapaikanhakijoiden työnteko on ollut pidemmän aikaa lailla erityisesti sääntelemätöntä muuten kuin että heidän työntekonsa tulisi tapahtua vastaanottokeskuksen sisäpuolella ja vastaanottokeskuksen järjestämänä, ei siis minkään ulkopuolisen toimijan ohjauksen alla. Sääntelemättömyytensä ansiosta tämä työntekon muoto on

³⁵ HE 266/2010, s. 59.

³⁶ HE 266/2010, s.13.

³⁷ Ministeri Orpo lupaa, että maahanmuuttajat saadaan töihin: Tarvittaessa palkoissa joustetaan alaspäin.

erityisen altis väärinkäytöksille ja hyväksikäytölle. Vastuukysymykset ovat myös auki: vastaako turvapaikanhakijoista työpaikka vai vastaanottokeskus, jonka ulkopuolelle heidän ei lain mukaan tulisi edes olla mahdollista työllistyä ennen oleskelulupaa.³⁸ Ennakkopäätöksen uupuessa työtä kuitenkin tehdään harmaalla alueella ja lailla säätelemättä.

2.2. Velvoitetyö suomalaisessa yhteiskunnassa

Työvelvoitteet ovat suomalaisessa yhteiskunnassa perinteisesti olleet hyvin säätyisidonnaisia, kukin sääty on saanut tehdä töitä ”osansa” mukaan.³⁹ Aiemmin nähtiin, että tietyt ihmiset olivat syntyperänsä myötä alttiimpia palvelemaan toisia ja parempiin oloihin syntyneet taas luonnollisesti parempia olemaan palveltavana. Palvelusväellä oli olemassa esimerkiksi palveluspakko. 1960-luvulle asti lasten ja nuorten tulevaisuutta hahmotettiin säätyajattelun pohjalta: työläisen lapsista tuli työläisiä ja maanviljelijän lapsista maanviljelijöitä.⁴⁰ Lisäksi palkkatyön yleistyttyä teollistumisen aikaan, palvelustyö eli pestuutyö erotettiin palkkatyöstä ja näitä kahta työtyyppiä säädeltiin eri säännöksillä. Erottelusta on nykyaikana päästy eroon palvelustyön katoamiselle sekä säätämällä työoikeudellisilla yleislakeja kuten työaikalaki (9.8.1996/605) ja työsopimuslaki (26.1.2001/55), joita sovelletaan suurimmassa osassa kaikista työsuhteisista töistä. Virkasuhteisista töistä säädetään valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750). Työttömyysturvalainsäädännössä palkkatyövelvoite näkyy selvästi yhä karensisäädöksissä. Karenssi, eli aika jolloin hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, voidaan välttää pysymällä töissä, eli käytännössä välttämällä omasta tahdosta johtuvaa irtisanoutumista. Palkkatyössä pysyminen siis auttaa välttämään toimeentulon häviämisen.⁴¹

Eräänlaisia velvoitetöitä olivat myös yhteiskunnan työttömyystilanteen ollessa huono varta vasten järjestetyt työttömille järjestetyt hätäaputyöt. Nämä työt olivat

³⁸ Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus.

³⁹ Kairinen 1988, s. 20.

⁴⁰ Rahikainen 1999, s. 341.

⁴¹ Mitä karenssi tarkoittaa?

suurimmaksi osaksi ruumiillista työtä, jota kunnat järjestivät. Niistä maksettiin noin 20 prosenttia pienempää palkkaa kuin vapailla markkinoilla työskenteleville kouluttamattomille sekatyömiehille.⁴² Nämä työt olivat korostetusta ”miesten” töitä, johtuen työn fyysisestä luonteesta ja naisten työttömyyden aikana kotona tekemästään työstä. Myöskin yleisesti voidaan sanoa että työoikeus on kehittynyt normaalityösuhteen varaan sillä ajatuksella, että työ on kokopäiväistä ja pysyvää ja normaalityösuhteen työntekijä on miespuolinen tehdastyöntekijä.⁴³ Tämän mallin varaan on rakennettu myös suomalainen sosiaaliturva. Väestörakennemuutoksesta johtunut työttömyys ja hoitokeinot ovat raivanneet tietä nykyisille aktivointitoimenpiteille ja työllistymistä edistäville palveluille. Historiassa velvoitetyötä ovat tehneet köyhäinhoitolain mukaiset työvelvolliset eli irtolaiset, kasvatustiluksissa asuneet nuoret ja vapausrangaistusta kärsivät vangit. Ennen työvelvoite oli myös varusmiespalveluksessa olleilla. Tällainen työ ei ollut työoikeuden suojan ja lakien piirissä.⁴⁴

Suomalaisen työoikeuden varhaisvaiheet olivat alussa hyvin suuresti työväenkysymyksen ratkaisua: heikomman suoja eli työntekijän suoja koskevaa sääntelyä, joka yhä on työoikeuden ydinperiaatteita.⁴⁵ Aiemmin varsinkin palvelussuhteissa työntekijät, eli rengit ja piijat, nähtiin lapsenomaisina henkilöinä, joihin isäntä käytti valtaa kuten isä omia lapsia kohtaan. Työnantajan valtaan perustunut kurinpito ja säännöt olivat usein pahimmillaan hyvin ankaria ja puolueellisia, joten yhteiskunnassa havahduttiin lainsäädännöllä sääntelyn tarpeeseen.⁴⁶ Varsinkin teollistumisen myötä työsuhteissa tehtävän työn määrä kasvoi merkittävästi ja oikeudellista sääntelyä alettiin tarvita yhä enenevässä määrin.⁴⁷ Tarvetta heikomman osapuolen suojelulle vallankäyttöä vastaan nähtiin siis todella olevan. Vastavuoroisten suhteiden tekijät ovat aika, tila/paikka, työ, tuotteet ja valta.⁴⁸ Historiallisesti näiden perusteella ovat muodostuneet

⁴² Lapiointia pienellä palkalla: hätäapua 1930-luvulla.

⁴³ Koskinen 2007, s. 3.

⁴⁴ Sipilä 1938, s.91.

⁴⁵ Sipilä 1938, s. 42.

⁴⁶ Kairinen 1988, s. 19.

⁴⁷ Milloin Suomi teollistui?

⁴⁸ Åström 1999, s. 15.

erilaiset työntekoon liittyvät järjestelmät ja hierarkiat. Ohessa pääpiirteitä suomalaisen työoikeuden ja velvoitetyön historiasta aikakausittain:

2.2.1. Maatalousyhteiskunta

Maatalousyhteiskunta oli korostetusti säätyjen eriarvoisuuteen perustuva yhteiskunta ja sitä kutsuttiin yleisesti nimellä säätyvaltio. Oikeudenmukaisuus oli status-oikeudenmukaisuutta, eli perustui syntyperällä saatuun arvoon. Työsuhteet olivat patriarkaalisia statussuhteita ja velvoitetyö näyttäytyi palveluspakkona.⁴⁹ Työoikeus oli luonnonoikeudellista säätyjaon pohjautuessa myös tähän luonnolliseen jakoon.⁵⁰ Palveluspakko tarkoitti että kaikkien muiden ihmisten paitsi vapaittain miesten (tilallisten, muiden itsenäisten miesten sekä naisten, joilla oli varoja elättää itsensä) oli työllistettävä itsensä joko omalla työllään tai toisen palveluksessa.⁵¹ Palveluspakko oli osaltaan työvoiman vähäisestä määrästä johtuvaa, osakseen velvoitetyö oli pakollista koska yhteiskunnalla ei ollut resursseja huolehtia muuten heikommin toimeentulevista osasistaan. Palvelusväkeen sovellettiin erillistä pestuulainsäädäntöä ja työsuhteisia töitä varten taas oli omaa sääntelyä. Työsopimuslaki yhdisti molemmat sääntelyt, ja kaikista palkkatyönteon muodoista alettiin sen jälkeen säätää työsopimuslain puitteissa.⁵²

2.2.2. Teollistuva maatalousyhteiskunta

Työoikeus perustui teollistuvassa maatalousyhteiskunnassa sopimusoikeudellisuuteen, ei niinkään heikomman eli työntekijän suojeluun. Katsottiin, että molemmat osapuolet ovat samalla tasolla tehdessään sopimuksia.⁵³ Kuitenkin yhteiskunta kehitti ratkaisuja työttömyyden ongelmiin, kuten edellä mainittuja hätäaputöitä ja sotainvalideille suunnattuja järjestelmiä tehdä töitä oman kunnon ja osaamisen mukaan. Vajaakuntoisten työt jaettiin

⁴⁹ Kairinen 1988, s. 19.

⁵⁰ Kairinen 1988, s. 29.

⁵¹ Hirvonen 2013, s. 15.

⁵² Kairinen 1988, s. 19.

⁵³ Kairinen 1988, s. 29.

sodan jälkeen työsuhteessa tehtäväksi sotainvalidien työksi ja velvoitetyön kaltaiseksi siviili-invalidien työksi, joita ei pidetty työsuhteessa tehtävinä. Sotainvalidien työtä kutsuttiin suojatyöksi. Jako heijastuu yhä nykyaikaan, kehitysvammaisten ja muiden vajaakuntoisten työhön, jossa ei solmita nykyäänkään työsopimusta tai makseta palkkaa. Työtehtävät voivat kuitenkin olla yhtä vaativia tai samoja kuin työsuhteisissa töissä. Jako on siis olemassa vaikka luonnollisesti sota-invalidien työntekeminen on loppunut. Peruste työsopimuksen puuttumiseen on siis henkilön vamman tai vajaakuntoisuuden lähde, ei työteho itsessään.⁵⁴

2.2.3. Teollinen kaupunkiyhteiskunta

Teollinen kaupunkiyhteiskunta oli sosiaalivaltion aikaa. Työoikeudessa edettiin modernin työoikeuden syntyvaiheeseen ja työsuhteet nähtiin yhteiskunnallisesti säänneltyinä statussuhteina.⁵⁵ Mielivaltaa työntekijää kohtaa oli yhä vaikeampi käyttää, työlakien ja työehtosopimusten tultua työoikeudellisiksi instrumenteiksi.⁵⁶ Yleisesti haluttiin suojella työntekijää kohtuuttomuuksilta. Oikeudenmukaisuuden käsite perustui ryhmiin ja kollektiivisuteen. Järjestöillä oli suuri valta suurien ryhmien liikuttamiseen. Rakennemuutos tarkoitti vaihdannan lisääntymistä, kaupungistumista, koneistumista, teollistumista, työnjaon lisääntymistä sekä yhä etenevissä määrin kansainvälistymistä. Sosiaalivaltio loi kansalaisilleen myös uusia esimerkiksi sosiaalisia ja toimeentuloon liittyviä oikeuksia.⁵⁷

2.2.4. Palvelu- ja tietoyhteiskunta

Tällä hetkellä yhteiskunta perustuu pitkälti palveluiden ja tiedon vaihtamiseen. Epätyypilliset työsuhteet ovat enemmänkin sääntö kuin poikkeus ja myös valtion määräämä velvoitetyön määrä on hyvin suuri.⁵⁸ Määrä kasvaa tulevaisuudessa

⁵⁴ Paanetoja 2013, s. 60-61.

⁵⁵ Kairinen 1988, s. 29.

⁵⁶ Hirvonen 2013, s. 29.

⁵⁷ Kairinen 1988, s. 23-26.

⁵⁸ Kairinen 1988, s. 27.

työttömien määrän kasvaessa ja yhteiskunnan kantokyvyn heikentyessä huoltosuhteen vinoutumisen takia. Työttömät ovat suurin velvoitetyötä tekevä ryhmä. Yhteiskunta tarjoaa perusturvan kaikille, mutta vaikeinten työllistyvät ryhmät ovat erikoisasemassa ja täten velvoitettuja ilmaistyöhön. Talousvaltion aikana työsuhteiden odotetaan olevan joustavia. Työurat pirstoutuvat pätkätöihin, osa-aikaisiin töihin, työttömyysjaksoihin, opiskelu- ja koulutusjaksoihin sekä työttömien aktivointitoimenpiteisiin osallistumiseen. Naisten laajan työmarkkinoilla olon on katsottu omalta osaltaan lisänneen epätyypillisten työsuhteiden yleisyyttä.⁵⁹ Monella ihmisellä on jakso aktivointitoimenpiteenä toteutettua velvoitetyötä ansioluettelossaan, sen ollessa yksi useimmin käytetty aktivointimuoto. Velvoitetyötä tekevä on todennäköisesti ”normaali” työtön, vailla muita sosiaalisia ongelmia kuin työn vähyyttä.

2.2.5. Irtolaisuus

Irtolaiset jaettiin kolmeen ryhmään vuoden 1936 irtolaislain mukaan. Heitä olivat toimeettomat ja elatusvaroja vailla olevat maankulkijat, jotka eivät hae työtä, työnvieroksijat, joille siitä on tullut elämäntapa ja jotka sen vuoksi ovat joutuneet turvautumaan köyhäinhoitoon tai tulleet toisten henkilöiden rasitukseksi, ammattimaiset kerjäläiset sekä hyvien tapojen vastaisilla ja siveellisesti hylättävillä keinoilla tavanomaisesti tulonsa hankkivat sekä ne jotka muulla elämäntavallaan aiheuttavat vaaraa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai siveellisyydelle.⁶⁰ Irtolaisuuden kriminalisointi poistettiin Suomessa laista melko myöhäisessä vaiheessa vuonna 1986 päihdehuoltolain korvatussa irtolaislain. Tätä muutosta vastustivat äänekkäästi muun muassa poliisiviranomaiset.⁶¹ Irtolaisuuden kriminalisointi juontui juurensa suureen työvoimapulaan. Työväestön määrän kasvaessa ja työtehtävien koneistuessa irtolaisuutta ei tästä syystä tarvinnut enää sanktioida. Huomattiin, että pakkotyö työlaitoksissa ja pakkotyölaitoksissa ei välttämättä auttanut irtolaisuuden pohjasyihin ollenkaan. Irtolaisuus nähtiin siis itsessään jo rikoksena yhteiskuntaa vastaan, henkilön oman huonon tilanteen auttamisen tai säälimisen sijasta. Sääty-yhteiskunnassa

⁵⁹ Kairinen 1988, s. 28.

⁶⁰ Hirvonen 2013, s. 25.

⁶¹ Vähätalo 1988, s. 140.

harvojen onnistui kuitenkin vaikuttaa omaan tilanteeseensa yhtä paljon kuin nykyään on mahdollista. Irtolaista syyllistettiin tavallaan yhteiskunnan valuvioista. Irtolaisuuden määritelmän ollessa kattava moni kansalainen pystyttiin määrittelemään sitä kautta ja samalla eristämään yhteiskunnasta lopullisesti. Irtolaisuuden stigma seurasi vahvasti myös tällaiseksi määriteltyjen henkilöiden lapsia ja läheisiä. Sittemmin irtolaisuutta pyrittiin korjaamaan miedommilla keinoilla: varoituksin, neuvoin, ojentamisella ja hoidolla.⁶²

2.2.6. Työlaitokset ja pakkotyölaitokset

Työlaitoksissa tehtiin työtä sosiaaliturvaa vastaan. Työlaitos eli kansankielisemmin kunnalliskoti oli kunnan ylläpitämä laitos, jossa irtolaiset, köyhät tai muuten yhteiskunnan rajamailla elävät tekivät töitä ja elivät. Työnteolla työlaitos sai varoja pitää toimintaansa yllä ja asukkaat maksoivat työnteolla elämisensä eli asuinpaikan ja ylläpidon. Työlaitokset olivat sosiaaliministeriön ylläpitämiä ja pakkotyölaitokset taas oikeusministeriön ylläpitämiä laitoksia. Irtolaisuuden aste määräsi kumpaan laitokseen henkilö määrättiin. Laitoksissa oli yllä laitosvalta eli laitokseen määrätty henkilö menetti henkilökohtaisen vapautensa. Tätä voidaan pitkälti verrata vapausrangaistukseen, eli siis työttömyydestä saattoi saada hyvinkin kovan ja julman rangaistuksen.⁶³ Nykypäivänä vankeus rangaistuksena työttömyydestä olisi ennenkuulumatonta.

2.3. Velvoitetyö työoikeudellisesti

Velvoitetyötä tekevän oikeusasemaa voidaan pitää oikeudellisesti hyvin haastavana kysymyksenä. Velvoitetyön ja siihen osallistujan oikeudellista asemaa määrittää sekalainen normikenttä, johon kuuluvat niin lait, työehtosopimukset, työsopimukset, työnantajan käskyt sekä eurooppaoikeudelliset säännöt ja ratkaisut. Näillä kaikilla voidaan nähdä olevan vähintään tulkinnallista vaikutusta tutkittaessa osallistujan oikeusasemaa.⁶⁴ Vaikka näitä ei suoraan yleensä sovelleta velvoitetyöhön, voidaan oikeudellista aineistoa tarkistelemalla saada vihjeitä siihen miten

⁶² Hirvonen 2013, s. 27.

⁶³ Hirvonen 2013, s. 26.

⁶⁴ Työlainsäädäntö.

velvoitettyötä tekevään ihmiseen tulisi suhtautua oikeudellisesti. Erilaisissa velvoitetyn malleissa säädetään yleensä yksityiskohtaisesti lailla juuri siitä ettei kyseiseen työmuotoon sovelleta työsopimuslakia tai muitakaan työlakeja. Esimerkiksi aktivoinnin instrumentit kuten kuntouttava työpoiminta säännellään nimenomaisesti työsuhteessa tekemättömäksi työksi. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 § 2 kohdassa on määritelmä kuntouttavasta työtoiminnasta:

”kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan kunnan järjestämää toimintaa, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle, ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille. ”

Tällä määrittelyllä halutaan ensisijaisesti poistaa halu etsiä työsuhteen merkkejä kuntouttavasta työtoiminnasta. Tästä huolimatta työoikeuden peruseriaatteiden mukaisesti lopullinen ratkaisu asian suhteen tulisi tehdä niin sanotulla kokonaisharkinnalla, jossa kiinnitetään muun ohessa huomiota työtä tekevän henkilön suojan tarpeeseen, työtehtäviin ja siihen tehdäänkö samanlaista työtä muuten avoimilla työmarkkinoilla.⁶⁵

Velvoitetyn oikeudellisesta luonnetta selvitetäessä tulee aina aloittaa sillä, että arvioidaan täyttyvätkö työsopimuslain 1 luvun 1 § momentin mukaiset tunnusmerkit. Tunnusmerkistötarkasteluun ei pitäisi erityisesti vaikuttaa mihin instrumenttiin työntekeminen perustuu tai missä paikassa työtä tehdään.⁶⁶ Työsuhteen tunnusmerkit voivat äkkiseltään katsoen melko helpostikin täytyä myös velvoitetyn tapaisissa työnteon instrumenteissa. Tärkeää on tarkastella kriteereitä yksitellen. Esimerkiksi ansaintatarkoituksella on tärkeä osa työsuhdetta määriteltäessä.⁶⁷ Työsuhteista työtä tehdään juuri ansion saamisen tarkoituksessa. Tämä erottaa sen harrastustoiminnasta tai muusta työsuhteettomasta työstä, kuten vapaaehtoistyöstä tai talkootyöstä. Velvoitetyn ollessa kyseessä työsuoritus kuitenkin vaihdetaan sosiaaliturvaan. Velvoitetyn ja palkkatyön suurimpana erona voidaan nähdä se että velvoitetyssä omalla työpanoksella ”maksetaan” yhteiskunnan perustoiminnoista ja perustuslaissa

⁶⁵ OTT Jaana Paanetoja: Turvapaikanhakijoiden työtoiminta.

⁶⁶ Paanetoja 2013, s. 241.

⁶⁷ HE 157/2000 vp, s. 7.

taatusta perusturvasta. Pakkosoveltavuuden periaatteen mukaisesti työlainsäädäntöä tulee aina soveltaa sopimussuhteessa, jos se täyttää työsopimuslain määräämät työsuhteen tunnusmerkit.⁶⁸ Kokonaisarviointin kautta päästään siihen, että jos velvoitetyössä on kyse työsopimussuhteesta, työnantajalla on velvollisuus maksaa työntekijälleen palkkaa. Tällöin työntekijä tekee työtä toiselle tämän johdon ja valvonnan alaisena. Lainsäädännöstä huolimatta työoikeudellisissa oikeussuhteissa asioiden todellinen laita ratkaisee aina. Jos nämä tunnusmerkit eivät täyty, työntekijä ei ole palkanmaksun piirissä.⁶⁹

Työoikeudessa on usein karsastettu mahdollisuutta soveltaa oikeussuhteeseen sekä työoikeudellisia että sosiaaioikeudellisia säännöstöjä. Siksi mahdolliseen työsuhteen etsintään julkisoikeudellisessa aktivointitoimenpiteenä tehtävässä velvoitetyössä ei lähdetä. Ajatellaan, että tilanne on joko-tai, vaikka on mahdollista, että sosiaaioikeudelliseen instrumenttiin voidaan soveltaa sekä työoikeudellista sääntelyä että sosiaaioikeudellista pohjaa.⁷⁰ Työsuhteen tunnusmerkistön sopimuksellisuus toteutuu laajasti ajatellen tietyllä tavalla velvoitetyössä, sillä velvoitetyöhön osallistumiseen työtön henkilö sitoutuu sopimuksen kaltaisella instrumentilla. Tätä ei voida kuitenkaan aidosti pitää sopimusvapauden rajoissa solmittuna sopimuksena, koska tosiasiallista vapautta valita ei ole ikinä ollut olemassa. Jos osallistuja ”valitsee” olla osallistumatta velvoitetyöhön, on tuloksena hänen taloudellisen tilanteensa tiukkeneminen.⁷¹ Tämän tulkinnan mukaisesti työsuhdetta ei syntyisi sillä työsopimus ja vapaa sopimuksellisuus on tärkeä osa työsuhteen syntymistä. Kuitenkin, työsopimus voi myös olla kirjoittamaton, suullinen sopimus tai tosiseikkojen perusteella muodostuva oikeustila. Sopimus-oikeudessa vapaan sopimuksen määritelmään kuuluu yleensä se, että ne ovat kahden tai useamman osapuolen vapaaehtoiisiin suostumuksiin perustuvia, (useimmiten) tietoisia tahdonilmaisuja, jotka tuottavat sopimusosapuolille oikeuksia ja velvollisuuksia ja joilla määrätään taloudellisista intresseistä.⁷² Työttömyysturvan ja julkisen työvoimapalvelun suunnitelmat ovat

⁶⁸ Paanetoja 2009, s. 20.

⁶⁹ Paanetoja 2009, s. 24.

⁷⁰ Paanetoja 2013, s. 247.

⁷¹ Kotkas 2013, s.86.

⁷² Hemmo 2007, s. 10-15

oikeudelliselta luonteeltaan työttömyysetuuksien osittaisina saamisehtoina eikä niinkään sopimuksina.⁷³ Juridisesti suunnitelma on hallinnollinen väline, jolla ohjataan, rytmitetään ja seurataan viranomaisten työtä.⁷⁴ Virallisetkaan suunnitelmat eivät ole sopimuksia, joiden täytäntöönpanoa voisi vaatia yleisessä tuomioistuimessa. Suunnitelmiin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet perustuvat lainsäädäntöön, jotka ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia.⁷⁵ Sopimuksellisuus on suuri trendi muutoinkin sosiaaioikeudessa, esimerkiksi vanhustenhoidossa. Myös esimerkiksi palveluhankintasopimukset, omaishoitosopimukset ja palvelusetelit ovat sopimuksellisuuden arkisia muotoja.⁷⁶ Työtön tekee sopimuksen julkisen hallinnon edustajan kanssa, ei siis työnantajan tai paikan, jonka tarjoaa hänelle paikan tehdä velvoitetyötä. Tästä huolimatta työtä koskevan oikeussuhteen osapuolilla voi olla mahdollisuus ja oikeus sopia siitä että oikeussuhdetta pidetään kuitenkin työsuhteen. Tällöin tässä oikeussuhteessa noudatetaan työlainsäädäntöä.⁷⁷ Vaikka työsuhdetta ei muodostuisikaan, velvoitetyöhön osallistuvan työttömän mielestä työn hyvinä puolina pidetään myös muun muassa toiminnan jälkeen saatua hyvä työtodistus, eli muodollisesti työsuhteeseen kuuluva asia.⁷⁸ Osallistujien tuntemukset ”töissä” käymisestä ja asian juridinen laita eroavat toisistaan siis suuresti.

Julkisoikeudellisella perusteella tehty työ eroaa työsuhteessa tehdystä työstä, vaikka itse konkreettinen työsuoritus, työn tekopaikka ja ammatillinen osaaminen olisi tismalleen sama kuin työsuhteessa tehdyssä työssä. Suomalaisen työoikeuden alkuvaiheista asti on työoikeuden soveltamispiiristä erotettu julkisoikeudellisena työtoimintana tehtävä työ omaksi luokakseen, ja katsottu yleisesti ettei tähän työmuotoon voida soveltaa työlakeja.⁷⁹ Kansallisen säätelyn lisäksi nykyään myös eurooppaoikeudellisilla aspekteilla on merkitystä ja asiaa tutkittaessa voitaisiin päätyä myös päinvastaiseen lopputulokseen. Tämänkin vuoksi tulisi tunnistaa esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan piiristä ne tilanteet, joissa onkin todellisuudessa kysymys työsuhteisesta työstä muun työvelvoitteen

⁷³ Kotkas 2013, s. 78.

⁷⁴ Kotkas 2013, s. 85.

⁷⁵ Kotkas 2013, s. 92.

⁷⁶ Kotkas 2013, s. 88.

⁷⁷ Paanetoja 2013, s. 237.

⁷⁸ Blomgren 2016, s. 62.

⁷⁹ Sipilä 1938, s. 92.

sijasta. Osallistujan oikeusasema olisi näissä tapauksissa huomattavasta parempi työsuhteisessa työssä kuin työllistymistä edistävässä palvelussa.⁸⁰ Se, että velvoitetyössä ei täytyisi tosiasiallisesti tai sopimuksessa sopien työsuhteen tunnusmerkistö, ei kuitenkaan tarkoita sitä etteikö velvoitetyöntekijän suojelua ja huoltoa tulisi mahdollisuuksien mukaan harjoittaa.⁸¹ Tunnusmerkistön lisäksi tulisi tutkia vastaako velvoitetyön sisältö avoimilla työmarkkinoilla tehtävää työtä ja onko työpanoksesta hyötyä toimintaa järjestävälle taholle. Jos velvoitetyötä, kuten kuntouttavaa työtoiminnan jaksoa, toteutetaan avointen työmarkkinoiden työpaikoilla siellä tehtävää todellista työtä teettäen, velvoitetyöhön osallistuvan työpanoksesta on taloudellista hyötyä.⁸²

Riippumatta siitä muodostuuko työsuhdetta vai ei, tulisi työntekijöitä kuitenkin kohdella keskenään tasavertaisesti. Tämän takia nimenomaisesti sen kieltäminen etteivät työntekijän suojelemiseen pyrkivät lait ole käytössä velvoitetyön osallistujan kohdalla saattaa olla asiaton ja epätarkka. Myöhemmin luvussa 6 asiaa käsitellään eurooppaoikeudellisen säätelyn kautta.

2.4. Ilmaistyön ”normalisointi”

Velvoitetyön ja ennen kaikkea siihen osallistujan heikkoon asemaan kohdistuvasta kriitikistä huolimatta kaikkea työtä ei mitenkään voida korvata työsopimuslain mukaisen työsuhteen velvollisuudet ja oikeudet täyttävällä työllä. Työvoimapolitiisiin aktivointitoimiin osallistuneet työttömät tekivät vuonna 2015 yhteensä 366 492 palkatonta työkuukautta. Lisäksi työ- ja koulutuskokeiluissa oli joka kuukausi keskimäärin 11892 ihmistä ja kuntouttavassa työtoiminnassa joka kuukausi keskimäärin 18 649 ihmistä.⁸³ Näin suurta määrää ”ilmaista työtä” ei voi tehdä ilman vaikutuksia yhteiskuntaan. Ilmaistyön määrä on siis todella merkittävä, eikä missään tapauksessa voida puhua enää vain marginaalisesta asiasta. Nykyajan Suomessa velvoitetyön määrä alkaa jo lähestyä palveluspakon aikaisia määriä. Kuitenkin, saadakseen yleisen oikeutuksen ilmaiselle työlle,

⁸⁰ Kairinen 2006, s. 101.

⁸¹ Sipilä 1938, s. 202.

⁸² OTT Jaana Paanetoja: Turvapaikanhakijoiden työtoiminta.

⁸³ Aktivointia vai orjatyötä?

pitää lainsäätäjän tavalla tai toisella oikeuttaa se kansalaisten silmissä. Onhan normina kuitenkin yhä työsuhteen kriteerit täyttävä kokopäiväinen, palkkatyö epätavallisten työsuhteiden yhä lisääntyessäkin.⁸⁴

”Ilmaistyoilla” on aidosti merkitystä yhteiskunnan tiettyjen, varsinkin hyvin avustavien työtehtävien, kannalta. Suomalainen yhteiskunta on tällä hetkellä sellainen että hyvin alhaisella koulutuksella tai pelkällä peruskoulun käymisellä on erittäin vaikea työllistyä muuten kuin omaan yritystoimintaan, missä väliä on vain osaamisella ja oman työn myymisellä eteenpäin, eikä niinkään koulutusvaatimuksilla. Ilmaistyoilla on merkitystä työmarkkinoihin ja vaikka ajatus ilmaistyon lopettamisesta kokonaan on periaatteessa hyvä, ei lopettamalla esimerkiksi kehitysvammaisten henkilöiden ja työttömien aktivointitoimenpiteillä tehtävää työtä saada aikaiseksi samaa määrää työsuhteeseen perustuvia palkkatyöpaikkoja. Yhteiskunnan resurssit eivät riitä maksamaan palkkaa kaikesta tehdystä työstä. Yksittäisissä kunnissa on olemassa paljon tekemätöntä työtä esimerkiksi vanhustenhuollossa, koulutoimessa ja muissa palvelutehtävissä. Kunnat ovat kuitenkin hyvinkin varovaisia luomaan uusia palkkatyösuhteisia työpaikkoja.⁸⁵ Nämä avustavat, pienet mutta ammattihenkilöiltä aikaa vievät työt ovat kunnissa usein velvoitetyönä suoritettavia töitä.⁸⁶ Julkinen valta tietää ettei tietynlaisia, hyvinkin vaikeasta työllistyviä henkilöitä saada sijoitetuksi mihinkään muihin töihin, ellei heidän kohdallaan taivuta tavanomaisia heikompiin palkkaehtoihin tai sosiaaliturvan käyttämiseen ”palkkana”. Alhaisella korvauksella tarjotut tehtävät ovat kuitenkin aina mahdollisuus ja silta eteenpäin, kohti mahdollista vapailta työmarkkinoilta saatavaa työtä. Velvoitetyö kuuluukin laajasti työvoimapolitiittiseen keinovalikoimaan, jonka lainsäätäjä on hyväksynyt ja suunnitellut.⁸⁷

Suurtyöttömyyden aikanakin ilmaistyötä vastaan on olemassa kapinamieliala. Orjatyön ”paljastamiseen” käytetään sosiaalista mediaa ja osallistujat myös

⁸⁴ Kairinen 1988, s. 27.

⁸⁵ Karjalainen 2013, s. 117.

⁸⁶ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s.48.

⁸⁷ HE 184/2000 vp, s.17.

kertovat omista kokemuksistaan sitä kautta. Ilmiö on mielenkiintoinen ja nykypäivän ”ilmiantokulttuuriin” hyvin sopiva. Sosiaalisen median Facebook-ryhmät kuten ”*Ei pakkotyölle*” ja ”*Orjafirmat*” ovat osoitus tästä kapinasta. Ilmaistytöitä kritisoidaan, ”paljastaen” ilmaistytöitä ja ilmaisharjoitteluja hyödyntäviä yrityksiä ja toimijoita. Kritisoijien mielestä palkattomia työntekijöitä käyttävät yritykset alistavat ihmisiä orjan asemaan.⁸⁸ Sivulla viitataan kansainvälisen työjärjestön ILO:n (International Labour Organization) määritelmään orjuudesta. ILO:n mukaan orjuus voidaan määritellä:⁸⁹

*” Forced labour refers to situations in which persons are coerced to work through the use of violence or intimidation, or by more subtle means such as accumulated debt, retention of identity papers or threats of denunciation to immigration authorities.”*⁹⁰

Orjuuden määritelmä ei kuitenkaan työsuhteen mahdollisesta puuttumattomuudesta tai palkattomuudesta huolimatta täyty, sillä palkattomuudesta ja työsopimuksettomuudesta huolimatta velvoitetöihin osallistuvia työttömiä ei kohdella kuten esinettä tämän ollessa yksi ydinkriteeri orjuudessa. Orjat ovat esineitä omistajilleen ja orjien vaihdanta perustuu esineoikeudelliseen käyttöön.⁹¹ Orjilla ei ole myöskään mitään tai hyvin vähän ihmisoikeuksia. Palkattomista työtehtävistä huolimatta velvoitettyä tekevät, olivatpa he sitten työttömiä tai muihin ryhmiin kuuluvia ovat Suomessa ihmisoikeuksiltaan saman arvoisia ihmisiä kuin muutkin henkilöt ja heitä ei vaihdeta minkään esineoikeudellisen säännösten mukaisesti. Oikeudellista määritelmää siis väärinkäytetään enimmäkseen huomion herättämisen tarkoituksessa.

Palkaton työvoima ja tällaiset jaksot on alettu hyväksymään uutena yhteiskunnallisena normina. Ilmaistyöntekijän asemaa voidaan tavallaan ajatella modernina ”työväenkysymyksenä” eli ilmaisen työn työntekijöiden

⁸⁸ Aktivointia vai orjatyötä?

⁸⁹ Facebook-sivusto listaa yli sata ”orjatyötä” teettävää yritystä – Professori: ”He sotkevat asiat sekavaksi möykyksi.

⁹⁰ The meanings of Forced Labour.

⁹¹ The meanings of Forced Labour.

työoikeudellisten oikeuksien selvittämisenä ja parantamisena.⁹² Myös velvoitetyön osallistujia tulisi suojata kuten työntekijöitä eikä jättää heitä harmaalle sektorille vailla tietoa oikeuksistaan ja huonoimmassa tapauksessa ammattitaidottomien, ei-oikeusoppineiden henkilöiden neuvottaviksi. On hyvä, että palkattomasta työstä ja sen oikeutuksesta viriää keskustelua. Kuitenkin juuri lainsäädännöllä ja sen käytännön toteutuksella voidaan helpottaa ja lisätä vastavuoroisuutta ja yksiön vaikutusmahdollisuuksia. Vastavuorottomuus jättää työttömät sosiaalisen yhteisön eli työssäkävien ulkopuolelle ja lisää työttömyyden riskiä ja uusiutumista entisestään.⁹³ Työelämä on muuttunut ja muuttuu yhä tulevaisuudessa huomattavan paljon aiempaa monipuolisemmaksi ja epävakammaksi.⁹⁴ Ilmaistykulttuurin kukoistaminen on yksi osoitus tästä muutoksesta, jonka perässä lainsäädäntö ei tällä hetkellä kunnolla pysy ja jota yhteiskunta ei pysty eikä halua resurssipulassa lopettaa tai parantaa työsuhteiseksi työksi. Velvoitetyönä tehty ilmaistyo saattaa kuitenkin monessa tapauksessa olla tyhjää parempi ja vaikka siitä ei muodostuisikaan virtaviivaista polkua työsuhteeseen, työlainsäädännön täyttävään työhön, saattaa se ehkäistä syrjäytymistä ja vähentää ajankäyttöä osallistujalle haitalliseen toimintaan.

⁹² Kettunen 2002, s. 267.

⁹³ Luhtasela 2009, s. 16.

⁹⁴ Kairinen 1988, s. 27.

3. Työttömien aktivointipolitiikka

3.1. Aktivoinnin tavoitteet ja periaatteet

Aktivoinnilla tarkoitetaan aktiivisen sosiaali- ja työvoimapolitiikan kontekstissa sekä kannustimista että sanktioista muodostuvaa toimenpidekokonaisuutta, jonka ydinidea olisi edesauttaa työttömänä olevan työllistymistä ja palauttaa tämä takaisin ”normaaleille” työmarkkinoille. Työttömäksi jääneen, työttömyysturvaa tai toimeentulotukea saavan henkilön tulisi aktivoinnin johdosta palata mahdollisimman nopeasti takaisin palkkatyöhön. Aktivointipolitiikka taas terminä tarkoittaa laaja-alaista toimintapolitiikkaa, joka tukee työikäisen väestön osallistumista työhön.⁹⁵ Aktivoinnin tavoitteena on ihmisen toimintamahdollisuuksien ja -edellytysten parantaminen sekä tavoitteellisen toiminnan käynnistyminen. Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyvyn säilymisen takia työikäisten kansalaisten toimeentulo ei voi pitkiä aikoja olla sosiaaliturvan varassa vaan heidän tulee mahdollisimman nopeasti palata itseään sekä perhettään elättäviksi, työssäkäyviksi veronmaksajiksi.⁹⁶ Aktivointijakson tulisi olla tehokasta toimintaa ja lopputuloksena tulisi aina pyrkiä täystyöllisyyteen⁹⁷. Nykyisen aktivointipolitiikan tavoitteena on aktiivinen, innovatiivinen ja osallistuva kansalainen, joka ottaa vastuuta omasta sosiaalisesta, fyysisestä ja psyykkisestä hyvinvoinnistaan.⁹⁸

Aktivointitoimia sanotaan välillä ilkeästikin ilmaistyöksi, jonka lainsäätäjä on hyväksynyt. Tulevaisuudessa aktivointi vain lisääntyy, tästä esimerkkinä käy hallituksen esitys 210/2016:

”Muutoksilla korostetaan työttömyysetuuden vastikkeellisuutta ja työttömän velvollisuutta hakea työtä ja parantaa edellytyksiään työllistyä.”

⁹⁵ Keskitalo ja Karjalainen 2013, s. 8-9.

⁹⁶ Ala-Kauhaluoma ym 2004, 26–29.

⁹⁷ Heinonen ym 2004, s. 52–53, 60.

⁹⁸ Julkunen 2006, s. 206-212

Aktivointia ollaan harjoitettu yhä aktiivisemmin 1960-luvulta alkaen. Sekä kansainväliset toimijat, kansallinen lainsäädäntö että eurooppaoikeudellinenkin sääntely kaikki tunnistavat aktiivisen sosiaalipolitiikan ja vastikkeellisen sosiaaliturvan osaksi hyvinvointipolitiikkaa. OECD eli Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö totesi vuonna 1964 julistuksessaan ”Työvoimapolitiikka taloudellisen kasvun edistämisen keinona” aktiivisen työvoimapolitiikan strategian, jonka mukaan työvoimapolitiikan tulisi koostua passiivitoimien suosimisen sijaan aktiivitoimista ja aktiivisesta osallistumisesta. 1990-luvun laman jälkeen myös suurtyöttömyys jäi osaksi Eurooppaa, ja samalla myös aktiivinen sosiaaliturva tuli sosiaaliturvan takaamisen yhdeksi päämuodoksi. Sosiaaliturvaan on useissa maissa lisätty työhön kannustavia ja aktivoivia elementtejä ja työhön velvoittamisesta on tullut yhä keskeisempi osa eurooppalaista viimesijaista toimeentuloturva.⁹⁹ Eri maiden uudistuksissa on huomattavia yhtäläisyyksiä, minkä on arvioitu viittaavan ideoiden siirtymiseen maasta toiseen oppimisprosessien kautta. Eurooppaoikeuden alalla Euroopan unionin aktivointipolitiikka määritellään vuonna 2000 tehdyssä Lissabonin sopimuksessa. Sopimuksen tavoite on Euroopan kehittäminen dynaamiseksi talousalueeksi, jonka tavoitteena on saavuttaa täystyöllisyys ja torjua sosiaalista syrjäytymistä.¹⁰⁰ Euroopan unionin työllisyysstrategian osaksi otettiin tässä yhteydessä sosiaalipoliittinen ulottuvuus.¹⁰¹ Unionin linjauksiin ja selvityksiin perustuva Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmä teki useita esityksiä aktivointiin liittyen ja näiden esitysten pohjalta laadittiin muun muassa laki kuntouttavasta työtoiminnasta.¹⁰²

Työmarkkinatuen saajat ovat tavallaan erilaisessa asemassa sen mukaan, osallistuvatko he työvoimapoliittiseen koulutukseen, työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan vai ovatko he niin sanotun passiivisen tuen piirissä. Aktiivitukeen ei yleensä sovelleta tarveharkintaa, mutta passiivituki voi olla tarveharkintaista tai osittaista. Passiivisuuden ja aktiivisuuden välinen jännite on aktivointipolitiikan ydin;

⁹⁹ Keskitalo ja Karjalainen 2013, s. 10.

¹⁰⁰ Salonen 2001, s. 22.

¹⁰¹ Heinonen ym 2004, s. 66– 67.

¹⁰² Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio 2000, s. 19.

työttömän tulee olla aktiivinen hänelle määrätyissä asioissa ja toimenpiteissä mutta passiivinen muissa asioissa sekä itse valitsemissaan asioissa kuten oma-aloitteisessa talkootyössä. Liika aktiivisuus kuten myös liika passiivisuus ovat rangaistavia, koska molemmat vaikuttavat työttömän perustuslaillisiin oikeuksiin saada sosiaaliturvaa sekä turvaa työttömyyden varalle.

Yhteiskunnan varojen säästämisen ja työttömän aktivoimisen välistä ristiriitaa jakamaan yritetään tehdä lainsäädännöllä jonkinasteisia kompromissiratkaisuja. Aktivointipolitiikkaa harjoitetaan myös julkisten menojen säästämisen takia, ei pelkästään työttömien työllistymisen, elämänhallinnan ja työllisyyden edistämisen takia.¹⁰³ Alueellisia tapoja tarjota aktivointitoimenpiteitä vajaasti työkykyisille, sosiaalisista ongelmista kärsiville tai muuten syrjäytymisvaarassa oleville henkilöille yhdenmukaistettu laittamalla perusteet lakiin. Käytännössä tulee myös aina varmistaa, että lain hengen ja lainsäätäjän tahdon mukaisesti vain he, jotka todella tarvitsevat aktivointia joutuvat osallistumaan siihen. Esimerkiksi viranomaisten on huolehdittava siitä, että työvoimapolitiittisia toimenpiteitä on toteutettava siten, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat vain ne vaikeasti työllistyvät työttömät, joiden työllistyminen sitä vaatii. Työttömät henkilöt eivät saa siirtyä toissijaisten toimenpiteiden piiriin sen vain vuoksi, ettei ensisijaisia toimenpiteitä toteuteta tehokkaasti riittämättömien resurssien tai hyödyntämättömien määrärahojen vuoksi eli pelkällä helppouden varjolla.¹⁰⁴

3.3. Aktivoinnin teoreettinen pohja

Aktivoinnin takaa voidaan löytää useita erilaisia sosiaaioikeudellisia ja sosiaalityön teorioita ja periaatteita. Ymmärtääkseen aktivoinnin oikeutusta ja sääntelyä tulee tietää mihin aktivointitoimenpiteet pohjimmiltaan perustuvat. Yleisesti aktivoinnin ja osallistumisen lisäämistä tarkoittaa termi negatiivinen tarveharkinta. Negatiivisen tarveharkinnan mukaan etuja rankaisunomaisesti vähennetään ja poistetaan palkkatyövelvollisuuden perusteella.¹⁰⁵ Tarveharkinta

¹⁰³ HE 184/2000 vp, s. 24.

¹⁰⁴ HE 184/2000 vp, s. 17.

¹⁰⁵ Vähätalo 1988, s. 149.

saattaa motivoida tai passivoida työtöntä. Muita toimintatapoja aktivointipolitiikassa ovat *work first* -linja, joka korostaa varhaista puuttumista työttömyyteen ja työn tarjoamista lääkkeeksi työttömyyteen sekä toisena tapana työttömien työllistymisvalmiuksien parantamislinja, jolla tarkoitetaan työttömien valmentamista, kouluttamista ja kuntouttamista, eli puututaan enemmän työttömän henkilöön. Suomalaisessa aktivointipolitiikassa on kokeiltu kumpiakin linjoja.¹⁰⁶ Sopimuksellisuus on molemmissa aktivoinnin linjoissa dominoiva piirre, ketään ei ”pakoteta” aktivointiin, vaan asioista sovitaan sopimuksenkaltaisilla instrumenteilla.¹⁰⁷ Ohessa selitetään suuntausten pääpiirteet.

3.3.1 Työkeskeinen lähestymistapa eli *work first*

Työkeskeisen lähestymistavan taustalla on liberaali, selvärajaisesti kohdennettu angloamerikkalainen aktivointipolitiikka. Lähestymistapa perustuu etuusriippuvuuden torjuntaan ja työn ehdottomaan ensisijaisuuteen, jossa pyritään hyvin nopeaan työhön pääsyyn työn laadusta ja kestosta riippumatta. Toimenpiteitä ovat intensiivinen henkilökohtainen tuki työnhaussa, lyhytaikainen koulutus sekä minkä tahansa työn vastaanottaminen, työn tarjontakeskeisyys, avoimet työmarkkinat ja työmarkkinakynnysten ylittäminen. Aktivointi perustetaan vahvaan sopimuksellisuuteen: tämä tapahtuu yksilöllisten aktivointi- ja työllistymissuunnitelmien muodossa. Yksittäisen tuensaajan kannalta näkyviä työkeskeisiä instrumentteja ovat tiukat tuensaannin ehdot, sanktioiden käyttö, tuen menetys ja/tai määräaikainen työttömyysetuuden saaminen.¹⁰⁸

3.3.2. Inhimillisen pääoman kehittämistä korostava lähestymistapa eli *työttömien työllistymisvalmiuksien parantamislinja*

Lähestymistavan taustalla on universaali, osittain kohdennettu pohjoismainen ja eurooppalainen aktivointipolitiikka. Ideologia perustuu syrjäytymisen torjuntaan ja sosiaalisen integraation ja työllistymisvalmiuksien edistämiseen sekä ajallisesti ja

¹⁰⁶ Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 26–28.

¹⁰⁷ Kotkas 2013, s.73.

¹⁰⁸ Keskitalo ja Karjalainen 2013, s. 13.

laadullisesti kestäväan työllistymiseen. Toimenpiteitä ovat aktiivinen työvoimapalvelujen tarjonta, pitkäaikainen koulutus, sosiaali- ja terveystalveluihin osallistuminen sekä kuntoutus. Ominaista työllistymisvalmiuksien parantamislinjalle on myös henkilökohtainen palvelu, työn tarjontakeskeisyys, tukityöpaikkojen ja työllisyyskoulutuksen hyödyntäminen. Kuten myös työkeskeisessä lähestymistavassa, aktivoinnista sovitaan sopimuksellisuuden keinoin tekemällä yksilöllisiä aktivointi- ja työllistymissuunnitelmia. Yksittäiselle työttömälle suuntaus näyttäytyy anteliailla tuensaannin ehdoilla, osittaisella sanktioiden käyttämisellä, harkinnanvaraisen tuen alentamisella ja/tai määrääkaisen tuen menetyksellä.¹⁰⁹

Työttömien aktivointia voidaan kuvata myös termillä *workfare*, tarkoittaen työn kautta saatavaa hyvinvointia, eli sosiaaliturvan liittämistä työhön (*linking welfare to work*) tai työlinjaa (*workfare*). Termillä tarkoitetaan myös viimesijaisen eli Suomessa perustuslaillisen toimeentuloturvan tiukkaa työsidonaisuutta. Sittemmin *workfare*:lla on alettu tarkoittaa myös vastikkeellista toimeentuloturva.¹¹⁰ *Workfare*-termi kuvastaa itse asiassa todella hyvin velvoitetyn ydintä, työn tekemistä elintärkeän ja lailla turvatun vastikkeen eli sosiaaliturvan saamisen takia.

3.2. Aktivointi käytännössä

Aktivointi on käytännössä erilaisten julkisten työelämäpalveluiden ja työharjoittelunkaltaisten jaksojen järjestämistä ja työttömiltä työnhakijoilta näihin osallistumista heille annettujen ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti. Aktivoinnin instrumentteja ovat perinteisesti olleet erilaiset työharjoittelun ja -kokeilun tyyppiset instrumentit. Tällä hetkellä työllistymistä edistäviä työttömille suunnattuja palveluita ovat kuntouttava työtoiminta, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu, työnhakuvalmennus ja uravalmennus, työ- ja koulutuskokeilu ja maahanmuuttajan omaehtoinen opiskelu.¹¹¹ Järjestävinä

¹⁰⁹ Keskitalo ja Karjalainen 2013, s. 13.

¹¹⁰ Keskitalo ja Karjalainen 2013, s. 10-11.

¹¹¹ Työllistymistä edistävät palvelut.

osapuolina ovat TE-toimisto, mahdollisesti sosiaaliviranomaiset, työttömyysetuuden maksaja tietyllä tavalla (maksajalle kuuluu mm. läsnäolon kontrollointi), konkreettinen työpaikka- tai paja sekä työtön aktivoitava henkilö itse.

Aktivointipolitiikka on valtion harjoittamaa politiikkaa, mutta keskeisessä roolissa aktivoinnissa ovat kuitenkin yksittäiset kunnat ja niiden sosiaalitoimet. Monien toimijoiden yhdistelmässä saattavat vaikeat vastuukysymykset nousta esiin. Aktivointiin, sen toteuttamiseen ja korvauksen maksamiseen osallistuu niin monia toimijoita, että aktivoinnin joustavuus ja ongelmakysymysten selvittäminen saattavat olla hyvinkin monen järjestelmän takana.¹¹² Lisäksi oikeus aktivointitoimenpiteisiin on riippuvainen viranomaisille osoitetuista määrärahoista, ei pelkästään työttömän omasta halusta.¹¹³

Aktivointi kohdistuu yksilöihin eli yksittäisiin työttömiin henkilöihin. Tämän lisäksi toimenpiteet kohdistetaan yleensä erityisryhmiin, jotka ovat vaikeiden työllistyviä kuten ikääntyvät, pitkäaikaistyöttömät, nuoret tai maahanmuuttajat. Aktivointiin osallistuvia henkilöitä kutsutaan yleensä asiakkaiksi (myös henkilöasiakas erotuksena yritysasiakkaista) julkisesta työelämäpalvelusta annetun lain mukaan.¹¹⁴ He eivät siis ole viralliselta nimikkeeltään työntekijöitä, kuntoutujia tai harjoittelijoita. Asetelma työpaikassa tai -pajassa on yleensä kuitenkin hyvin työpaikkamainen; on olemassa esimies tai ohjaaja, joka valvoo työttömiä ja antaa heille ohjeita, eli käyttää heihin direktiovaltaansa, kuten oikeassakin työsuhteessa tehtäisiin. Direktiovallalla tarkoitetaan työnantajan johto- ja valvontaoikeutta eli sitä että hän voi antaa määräyksiä työn suoritustavasta, laadusta sekä sen suorittamisen ajasta ja paikasta.¹¹⁵ Osallistujat mieltävät myös monesti käyvänsä ”töissä”. Aktivointiin osallistujan asema tulisi olla periaatteessa sama kuin muidenkin työntekijöiden, vaikkei tämä olekaan työsuhteessa tai muuten nauti muita työsuhteen suomia etuja. Julkisissa työvoima- ja

¹¹² Luhtasela 2009, s. 9.

¹¹³ Sakslin ja Keskitalo 2005, 379.

¹¹⁴ HE 133/2012 vp, s. 61.

¹¹⁵ Tiitinen-Kröger 2012, s. 317.

yrittäjäpalveluissa tulisi lain mukaan noudattaa tasapuolisuutta ja puolueettomuutta, mikä pätee kaikkeen aktivointiin. Yhdenvertaisuuden tulee siis toteutua työpaikoilla. Osallistujia ei siis tulisi syrjiä heidän työttömyysstatuksensa perusteella, vaan pikemminkin yrittää erityisesti saada heidät työhön ja työelämän arkeen kiinni.¹¹⁶ Toki tämäkin seikka eroaa sen mukaan tapahtuuko aktivointi oikealla työpaikalla vai varta vasten työttömien työllistymistä edistäviä toimenpiteitä varten perustetussa paikassa kuten työpajassa. Työpajalla tarkoitetaan erityistä yksikköä, jossa työnteon ja siihen liittyvän valmennuksen avulla pyritään parantamaan yksilön kykyä ja valmiuksia hakeutua koulutukseen tai työhön sekä parantamaan hänen arjenhallintataitojaan. Ydinajatus perustuu käytännön töiden tekemällä oppimiseen.¹¹⁷ Käytännön osallistumista ja työtehtäviä käsitellään kuntouttavan työtoiminnan osalta myöhemmin luvussa 4.

Käytännön aktivointitavat voidaan jakaa karkeasti neljään eri malliin, joita ovat työn saaminen mistä vain ja millä keinoin tahansa, kohdennetut ja henkilölle sopivaksi tehdyt ohjelmat, informaation saanti ja apu sekä sosiaalinen oppiminen. Informointiin, apuun ja tiedonsaantiin liittyvät ongelmat saattavat johtaa siihen että yhteiskunnan ongelmat, esimerkiksi poliittiset ja sosiaaliset ulkoistetaan osallistuvien omalle vastuulle.¹¹⁸ Mitä syvempää osallistumista aktivointitapa vaatii, sitä enemmän se vaikuttaa osallistujan perusoikeuksiin ja velvollisuuksiin. Siksi aktivointitoimenpiteet tulisi säännellä mahdollisimman tarkasti ja yksityiskohtaisesti laissa.

Aktivointiin osallistuvalla asiakkaalla laaditaan aina aktivointisuunnitelma, jossa laaditaan palvelukokonaisuus, johon osallistuja on velvoitettu osallistumaan. Sosiaalioikeudellinen sopimuksellisuus näkyy selvästi varsinkin työttömien toimenpiteissä. Voidaan siis kysyä onko olemassa todellista ja aitoa valinnanvapautta, jos sopimukseen on pakko sitoutua? Yksityisoikeudellinen sopimus perustuu sopimusvapaudelle, yksilöt saavat vapaasti sopia asioista ja

¹¹⁶ HE 133/2012 vp, s. 75.

¹¹⁷ Työpajatoiminta Suomessa.

¹¹⁸ Keskitalo 2013, s. 65.

sopimus ei ole pätevä ellei siihen ole suostumusta molemmilta osapuolilta. Julkisesta työvoimapalvelusta annetussa lain 5 luvun 3.1 §:ssä säädetään, että

”työttömällä työnhakijalla ja 5 a luvussa tarkoitetulla muutosturvan piiriin kuuluvalla työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan.”

Suunnitelman laatiminen ei toisin sanoen ole viranomaisen vapaassa harkinnassa, vaan työllistymissuunnitelma on pääsääntöisesti tällä hetkellä laadittava kaikille työnhakijoille. Myöskään työttömän työntekijän osallistuminen työllistymissuunnitelman laatimiseen ei ole vapaaehtoista, vaan aina sanktionuhkaista toimintaa. Sopimuksellisen sosiaalipolitiikan trendi on siis vahvasti käytössä myös aktivointitoimenpiteissä, muuten sitä käytetään esimerkiksi vanhustenpalveluiden ja päivähoidon järjestämisessä. Sopimuksellisuudesta huolimatta minkäänlaista työsuhdetta ei lain mukaan virallisesti synny. Aktivoinnin instrumentit kuten kuntouttava työtoiminta säännellään nimenomaisesti kyseisissä laeissa työsuhteen ulkopuolella tehdyksi työksi.¹¹⁹

3.3. Tulevaisuus ja lakimuutokset

Osallistava sosiaaliturva on siis työkalu työttömyyden ehkäisyyn ja kustannusten kattamiseen. Aktivointi voidaan periaatteessa jakaa pehmeään ja kovaan suuntaukseen, tällä hetkellä suuntauksen ollessa yhä kovenevampi.¹²⁰ Lainsäädäntöön on systemaattisesti tehty pieniä muutoksia, joilla on lisätty työttömien velvollisuuksia. Uudistusten kohteena on ollut erityisesti työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saantiehtojen kiristäminen. Työhön aktivoivia uudistuksia ovat olleet muun muassa vuonna 1996 voimaan tulleet työmarkkinatuen määräaikainen pidättäminen ilman koulutusta olevilta nuorilta sekä toimeentulotuen määräaikainen alentaminen, jos sen saaja ei ota vastaan tarjottua työtä, 1998 otettiin käyttöön työnhakusuunnitelma ja vuonna 2001 pakollinen aktivointisuunnitelma osana kuntouttavan työtoiminnan lakiuudistusta. Vuonna 2006 säädettiin ns. työmarkkinatuen aktivointiehto, mikä tarkoitti 500

¹¹⁹ HE 184/2000 vp, s. 24.

¹²⁰ Keskitalo ja Karjalainen 2013, s.11.

päivää työmarkkinatukea saaneiden velvollisuutta osallistua aktiivitoimiin. Uudistuksiin on kytketty asiakaslähtöisen palvelun tehostamista ja kehittämistä sekä lisääntyvää kunnan osuutta työttömyysturvan maksamisessa että toiminnan järjestämisessä.¹²¹ Ansiosidonnainen päiväraha on ollut koskematon nykypäivään saakka; vuonna 2017 päivärahan enimmäisaika lyhentyi 500 päivästä 400 päivään.¹²²

Vuoden 2017 alusta aktivointi-instrumentteihin tuli joitakin muutoksia kun työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus korvasi 1.1.2017 alkaen entisen työkokeilun, työhönvalmennuksen ja mielenterveyskuntoutujien työhönvalmennuksen. Ammatillinen kuntoutus on yksilökuntoutusta, jossa on kolme vaihtoehtoista palvelulinjaa. Se on tarkoitettu tilanteisiin, joissa kuntoutuja tarvitsee sairautensa ja kokonaistilanteensa takia yksilöllistä tukea työtehtävän, ammattialan tai opiskelualan valintaan tai työllistymiseen.¹²³ Tämä muutos on ollut odotettu, sillä Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamisen tarpeita arvioinut työryhmä (ns. TEOS) ehdotti kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain kumoamista sekä luopumista erillisistä työelämäosallisuutta tukevista palveluista vammaisille ja vammattomille ihmisille. Työryhmän mukaan olisi suotavaa että sosiaalihuolto keskittyisi enemmän heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaaliseen kuntoutukseen, joka jakautuisi työelämävalmiuksia edistävään ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen.¹²⁴ Kuntouttava työtoiminta-nimikkeellä järjestetään toimintaa työttömien lisäksi sosiaalihuoltolain ja kehitysvammalain mukaisena toimintana. Kunnissa olisi kustannustehokasta yhdistää nämä kaikki ja tehdä yksi paketti, joka räätälöidään asiakkaan tilanteen mukaan.¹²⁵ Tosin lakimuutos ei muuttanut lakia kuntouttavasta työtoiminnasta vaan koski muita olemassa olevia aktivointi-instrumentteja.

¹²¹ Keskitalo ja Karjalainen 2013, s. 14.

¹²² HE 113/2016 vp, s. 1.

¹²³ Työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus.

¹²⁴ Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti 2014, s. 35-40.

¹²⁵ Sosiaalityö muutoksessa 2016, s. 15.

Aktivointitoimenpiteiden laaja kirjo ja samankaltaisuus saattaa hämmentää asiakkaiden lisäksi myös työpaikkoja. Käytännössä samassa työpaikassa voi olla osallistujia kaikista työvoimapolitiittisista toimenpiteistä (lyhenteenä TEP) tekemässä täsmälleen samaa työtä, samoja apuvälineitä ja tiloja käyttäen. Erilaisilla aktiivitoimenpiteillä on laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta eri tavoitteet ja ne soveltuvat erilaisissa elämäntilanteissa oleville ihmisille. Yleisesti ottaen moni aktivointitoimenpide perustuu laajalti ajatellen Euroopan unionin työllisyysstrategian linjauksiin. Uudenlaisen, entistä vastikkeellisemmän sosiaaliturvan uskotaan osaltaan kasvattavan työttömistä aktiivisia toimijoita, aktiivisia, mutta kuitenkin ”toimettomia” henkilöitä. Tavat tuottavat aktiivista kansalaisuutta ja korostavat vahvasti yksilön vastuuta.¹²⁶ Asiantunteva ja riittävä ammattilaisten antama ohjaus ja neuvonta olisi ensisijaista, että kullekin henkilölle saataisiin valittua ja etsittyä juuri hänelle sopiva aktivoinnin muoto. Tavallaan tietynlainen työttömien etsivä nuorisotyö olisi paikallaan. Työttömien palvelun suunta on kuitenkin ollut jo pitkään pelkkää itsepalvelua. Työttömien vuonna 2017 alkaneet säännölliset haastattelut ehkä saattavat auttaa tilannetta jonkun verran, tosin riippuen siitä millaisia nämä haastattelut tulevat olemaan ja onko haastattelijalla työkaluja tunnistaa erilaisia tilanteita työttömän elämässä. Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee aina järjestää työnhakijan haastattelu, kun yhdenjaksoinen työttömyys on jatkunut kolme kuukautta ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.¹²⁷

3.4. Aktivoinnin vaikuttavuus

Aktivointitoimenpiteiden yleinen tarkoitus on katkaista pitkäaikaistyöttömyys ja siitä mahdollisesti seuraava riippuvuus muustakin sosiaaliturvasta kuten toimeentulotuesta. Pitkällä aikatahtaimella tarkoituksena on myös saada aikaan uusia työpaikkoja sekä lisätä säännölliseen työhön pääsevien työttömien määrää.¹²⁸ Erilaisilla työvoimapolitiittisilla kursseilla ja koulutuksilla yritetään idealistisesti tuoda työttömyydestä kärsivä yksilö takaisin yhteiskuntaan. Aktivoinnin voidaan katsoa parhaimmillaan ajavan sekä yksilön että yhteiskunnan

¹²⁶ Kalliomaa-Puha 2013, s. 110.

¹²⁷ HE 209/2016 vp, s. 41.

¹²⁸ Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 26-27.

etua, pahimmillaan se ei tee kumpaakaan. Yksilön näkökulmasta työllistymisvalmiudet voivat kohentua ja aktivointi voi ehkäistä yksilölle työttömyydestä koituvia epäsuotuisia seurauksia. Yhteiskunnan kannalta aktivointi vahvistaa integraatiota, lisää työvoiman tarjontaa sekä tietysti madaltaa kustannuksia.¹²⁹ Aktivoinnilla siis on mahdollista saada aikaan sekä säästöjä että työttömyyden vähenemistä. Säästöt syntyvät osaltaan myös siksi että osallistujan oikeudellinen asema on heikko verrattuna palkkatyötä tekevään henkilöön, jonka suojana ovat työoikeudelliset lait ja asetukset sekä muut työhön liittyvät sosiaaliset ja taloudelliset edut.

Tärkeä kysymys on se halutaanko aktivointitoimia kehittää ja täten vahvistaa osallistujan oikeutta saada perustuslaillisia oikeuksiaan vai halutaanko vain säilytyspaikka työttömille ja vaikeimmin työllistyville kansalaisille. Vastuuta on helppo väistellä ja siirrellä taholta toiselle.¹³⁰ Tutkielmassa käsitellään tarkemmin juuri kuntouttavan työtoiminnan piirissä aiheutuvia ongelmia, mutta samoja ongelmia on nähtävissä myös muissa työttömien aktivointitavoissa. Kuntouttava työtoiminta on viimesijaisen luonteensa ja sosiaalityön rajapinnalla toimimisen ansiosta erityisen mielenkiintoinen tutkimuskohde aktiivitoimien joukossa. Vaikuttavuuden ja hyödyllisyyden suurin aspekti on se kuvataanko sitä yksilön oikeusturvan vai yhteiskunnan tavoitteiden kuten vaikka säästötoimenpiteiden kautta. Aktivointipolitiikan perustelut ovat osittain myös talouspolitiikassa aiheuttaen sen, että työttömien aktivointiin liittyvä säätely ei ohjaudu pelkästään sosiaali- ja terveysministeriön tai työ- ja elinkeinoministeriön avulla vaan myös puhtaasti taloudellisin perustein¹³¹

Yleisesti aktivoinnin koetaan olevan välillä kovin tehoton instrumentti sekä työttömyyden että työttömän oman voimaantumisen tukemiseen. Aktivointi voi tuntua myös nöyryyttävältä tai syyllistävältä, joka voi entisestään syrjäyttää ihmisiä yhä enemmän "varsinaisilta" työmarkkinoilta.¹³² Aktivointikeskusteluun

¹²⁹ Ala-Kauhaluoma ym 2004 s. 43

¹³⁰ Karjalainen 2013, s. 116.

¹³¹ Pajukoski 2010, s. 45.

¹³² Aktivoinnin anti työttömälle: "Nöyryytystä ja itsensä turhaksi tuntemista".

saattaa muutenkin liittyä leimaamista ja työttömyysongelman yksilöllistämistä: syrjäytyminen johtuu yhteiskunnan rakenteista, mutta se kuitenkin käännetään yksilön syyksi.¹³³ Aktivoinnin mielekkyys voi välillä olla kyseenalaista. Aktivointitoimenpiteet, kuten eniten tutkittu kuntouttava työtoiminta, voivat parhaimmillaan parantaa osallistujien elämänhallintaa ja lisätä heidän osallisuuttaan ja vastuunottamista omasta elämästään.¹³⁴ Todellisuus voi kuitenkin olla toinen. Tästä ovat huonona esimerkkinä jaksotetut aktivointijaksot, lupaus mahdollisesta työllistymisestä, sekä pajatoiminta, joka saatetaan kokea liian helpoksi tai haasteettomaksi työmuodoksi aikuisille, aiemmin työelämään osallistuneille henkilöille. Lisäksi suurin osa veloitetyöstä ei johda palkkatyöhön. Suurimpina syinä tähän voidaan pitää yhteiskunnan resurssien vähyyttä palkkatyön mahdollistamiseen sekä osallistuvien ihmisten heikkoa ammattitaitoa tai muuten kykenemättömyyttä osallistua päivittäiseen kokopäivätyöhön.¹³⁵

Prosessina aktivoiminen nähdään teoriassa kuten työttömyyskin eli vaiheena jolla on jonkinasteinen alku ja loppu. Lainsäätäjän on tarkoittanut aktivoinnin vain väliaikaiseksi instrumentiksi sillä ei ole asianmukaista aktivoida ihmisiä loputtomaan aktivoinnin jatkumiseen. Tilanteessa kuten laman aikana, työtä ei kuitenkaan ole tarjolla kaikille halukkaille. Voidaan kysyä lisääkö aktivointi todella työpaikkoja vai lisääkö se vain kilpailua harvoista olemassa olevista työpaikoista.¹³⁶ Työttömällä itsellään on aktivointipolitiikan kautta ensisijainen velvollisuus olla itse aktiivinen ja vaikuttaa omalla aktiivisuudellaan työnsaantiinsa. Yhteiskunnalla on vasta toissijainen velvollisuus vaikuttaa esimerkiksi työpaikkoja lisäävällä tavalla yhteiskunnan rakenteisiin.¹³⁷ Aktivointia puolustettaessa yleensä myös vedotaan siihen että työttömyysturva on muutenkin liian hyvä eikä kannusta edes hakemaan töitä vapailta markkinoilta. Saatetaan kokea että monet työttömät ”kiittämättömästi” haluavat tehdä kevyitä töitä mutta ”isolla” palkalla.¹³⁸

¹³³ Helne 2002 s. 87

¹³⁴ Ala-Kauhaluoma ym 2004, 106

¹³⁵ Luhtasela 2009, s. 60.

¹³⁶ Kotiranta 2008, s. 169–172.

¹³⁷ Parpo 2007, s.11.

¹³⁸ Yrittäjä Timo turhautui työttömiin-tarjolla neljä vapaata työpaikkaa eikä yhtään hakijaa.

4. Kuntouttavan työtoiminnan sisältö ja tavoitteet

4.1. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan 01.09.2001. Lain tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan ensisijaisesti parantaa pitkään työttömänä olleen henkilön työllistymismahdollisuuksia sekä työttömyydestä johtuvan syrjäytymisen yleinen ennaltaehkäisy.¹³⁹ Myös elämänhallintaa parantavat vaikutukset ja integraatio takaisin yhteiskuntaan pitkän työttömyysjakson päätteeksi ovat lain hengen mukaisesti tärkeitä osia työtoiminnan luonnetta. Kuntouttava työtoiminta ei ole kuitenkaan näin uusi keksintö, vaan vastaavaa toimintaa on järjestetty useissa kunnissa jo 1990-luvulla. Nämä kuntouttavat projektit ovat perustuneet kunnan sosiaalitoimen, työhallinnon ja kolmannen sektorin väliselle yhteistyölle.¹⁴⁰ Osana aktiivista sosiaalipolitiikkaa kuntouttava työtoiminta ei ole osallistujalle vapaaehtoista, vaan se on edellytys perustoimeentulon saamiselle.¹⁴¹ Lailla säätämällä oli tarkoitus luoda oikeudellinen pohja toiminnalle sekä luoda edellytykset sen toteuttamiselle kaikkialla Suomessa. Eri käytäntöjä pystyttiin näin yhtenäistämään ja samalla parantamaan osallistujien oikeusasemaa.¹⁴²

Kuntouttavan työtoiminnan käytännön suunnittelu on työ- ja elinkeinotoimiston, sosiaalitoimen ja asiakkaan itsensä toteuttamaa aktivointisuunnitelman laatimista. Asiakkaan osa on todellisuudessa melko pieni, mutta hän voi vaikuttaa esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan toteutuspaikkaan melko paljon. Kuntouttavan työtoiminnan tulee olla aina viimesijainen toimenpide varsinaiseen työsuhteeseen, koulutukseen tai muuhun työvoimaviranomaisten tarjoamaan laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta säädettyyn toimenpiteeseen nähden. Lakia toimeenpannaan paikallisella tasolla monin eri tavoin sillä kunnat, joiden vastuulla on järjestää työtoimintaa, ovat usein valtuuttaneet säätiöt,

¹³⁹ HE 184/2000 vp, s. 16.

¹⁴⁰ HE 184/2000 vp, s. 11.

¹⁴¹ Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 27.

¹⁴² HE 184/2000 vp, s. 24.

yhdistykset tai uskonnolliset yhdyskunnat järjestämään toimintaa puolestaan.¹⁴³ Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla on mahdollisuus käyttää hyödykseen myös muita työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.¹⁴⁴ Ydinajatuksena on se, että työllistymisen palkkatyöhön tulisi olla aina ensisijainen tavoite työllistymistä edistävien palveluiden ajallakin.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestäjiä ja sen kanssa työtä tekeviä viranomaisia ohjaa lain kuntouttavasta työtoiminnasta lisäksi myös Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, joka on työministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön laatima teos. Käsikirja ei ole varsinainen viranomaisohje, vaan selvitys lain toteutusohjeista käytännössä.¹⁴⁵ Kuitenkin käytännössä tulisi toimia aina lainmukaisesti, eikä mennä sen mukaan, miten on helpointa toimia. Osallistujan oikeusaseman kannalta on parempi mitä yksityiskohtaisemmin hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä kuntouttavan työtoiminnan sisältö on määritelty.

4.2. Kohderyhmä

Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmä ovat pitkäaikaistyöttömät henkilöt, joiden kohdalla muut työllistymistä edistävät toimenpiteet eivät ole tarkoituksenmukaisia sekä henkilöt, joiden pääasiallinen toimeentulo on pitkään ollut työmarkkinatuki ja/tai toimeentulotuki ja joiden työllistymistodennäköisyys käytössä olevien toimenpiteiden avulla on heikko.¹⁴⁶ Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta 1 luvun 3 § 2 momentissa säädetään, että lakia sovelletaan pitkäaikaistyöttömiin eli henkilöihin, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea vähintään 500 päivän ajalta tai saaneet 500 päivää peruspäivärahaa tai ansiopäivärahaa ja sen jälkeen saaneet työmarkkinatukea vähintään 180 päivän ajalta. Myös, jos työttömän pääasiallinen toimeentulo on viimeisen 12 kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuaan toimeentulotukeen, on hänkin lain soveltamisalan piirissä.¹⁴⁷ Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan henkilön tulee olla

¹⁴³ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 46-47.

¹⁴⁴ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 22.

¹⁴⁵ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 9.

¹⁴⁶ HE 184/2000 vp, s. 4.

¹⁴⁷ HE 184/2000 vp, s. 25-26.

työttömyysturvalain mukainen työtön työnhakija, vaikka tämä olisikin toimeentulotukiasiakas eikä työttömyysturvan piirissä oleva henkilö.¹⁴⁸

Asiakkaasta johtuvat yksilölliset ominaisuudet kuten elämäntilanne, työ- ja toimintakyky, ammattitaito, osaaminen tai asuinalueen työmarkkinat vaikuttavat asiakkaan työllistymisen lisäksi myös selviytymiseen kuntouttavasta työtoiminnasta. Iällä on myös sinänsä vaikutusta, että vaikeasti työllistyvien pitkäaikaistyöttömien lisäksi laissa kuntouttavasta työtoiminnasta 1 luvussa 3 § 1 momentissa säädetään, että kuntouttavaa työtoimintaa tarjotaan nuorille alle 25-vuotiaille työttömille, joille on laadittu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukainen työllistymissuunnitelma tai tehty työnhakijan haastattelu. Nuori voidaan velvoittaa kuntouttavaan työtoimintaan sen jälkeen, kun hän on saanut työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä viimeisen 12 kalenterikuukauden aikana tai peruspäivärahaa tai ansiopäivärahaa 500 työttömyyspäivältä. Myös nuoret, joiden pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuaan toimeentulotukeen, kuuluvat velvoitettujen piiriin.¹⁴⁹

Alle 25-vuotiaat työttömät joutuvat kuntouttavan työtoiminnan piiriin paljon helpommin ja lyhemmän työttömyyden jälkeen kuin 25 vuotta täyttäneet. Aktiivisuuden vaatimus kohdentuu nuoriin työttömiin muita työttömien ryhmiä tiukempana.¹⁵⁰ Oletuksena lakia laadittaessa on ilmeisesti nähty, että nuoret alle 25-vuotiaat työttömät ovat oletusarvoisesti työmarkkinoilla heikommassa asemassa kuin 25 vuotta täyttäneet. Työllisyyden hoitoa koskevissa säännöksissä nuori on määritelty henkilöksi, joka ei ole täyttänyt 25 vuotta.¹⁵¹ Nuorten työttömien kohdalla kuntouttavaa työtoimintaa käytetään tietyllä tapaa ennaltaehkäisevästi.

¹⁴⁸ HE 184/2000 vp, s. 19.

¹⁴⁹ HE 184/2000 vp, s. 26.

¹⁵⁰ Pajukoski 2010, s. 38.

¹⁵¹ HE 184/2000 vp, s. 50.

Uusia haasteita osallistumiselle aiheuttavat maahanmuuttajien määrän lisääntyminen. Kuntiin muuttaneet oleskeluluvan saaneet henkilöt ovat rekisteröityneet nopeasti TE-toimistojen työnhakija-asiakkaiksi. Työ- ja elinkeinoministeriön keräämien seurantatietojen mukaan heistä yli 85 prosentille on laadittu kotoutumissuunnitelma, 75 prosenttia on aloittanut kotouttamiskoulutuksen tai omaehtoiset opinnot ja 5 prosenttia työkokeilun.¹⁵² Maahanmuuttajat aiheuttavat haasteita aina kieliongelmistä ammattitaidon ja koulutuksen yhteensopivuuden selvittämiseen. Kansainvälistyminen on kuitenkin yleiseurooppalainen suuntaus, johon myös Suomen työttömyysturvajärjestelmän tulee venyä.

4.3. Kesto

Kuntouttavaa työtoimintaa voidaan järjestää vähintään yhden ja enintään 4 päivän aikana kalenteriviikossa, 3–24 kuukauden mittaisella jaksolla.¹⁵³ Kuntouttavan työtoiminnan jakson pituutta mietittäessä tulee ottaa huomioon asiakkaan koulutus, työura sekä mahdollisuudet työllistyä tai osallistua työllistymistä edistävään toimenpiteeseen.¹⁵⁴ Ennen vuoden 2015 lakimuutosta kuntouttavan työtoiminnan päivien määrä oli 5 päivää viikossa. Toimintapäivien vähentämisen syynä voi nähdä olleen ensisijaisesti kustannussäästöjen tuominen.¹⁵⁵ Toimenpiteeseen osallistuvan työttömän kannalta tällä ei voida nähdä olevan suurta eroa. Yhden työtoimintapäivän vähentäminen saattaa kuitenkin sisältää enemmänkin negatiivisia haittavaikutuksia, koska kuntouttavan työtoiminnan yksi tarkoitus on elämänhallinnan parantaminen.

Kuntouttavan työtoiminnan päivittäisen toimintapäivän tulee kestää vähintään 4 tuntia ja enintään 8 tuntia. Tätä lyhempi päivä ei täytä lain mukaisia sisältövaatimuksia tai kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksenmukaisuutta eikä tätä lyhyemmältä päivältä makseta myöskään kulukorvausta.¹⁵⁶ Kuntouttavaan

¹⁵² Kunnat ovat vastaanottaneet kansainvälistä suojelua saavia aikaisempaa enemmän.

¹⁵³ HE 328/2014 vp, s. 3.

¹⁵⁴ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 49.

¹⁵⁵ HE 328/2014, s. 5-6.

¹⁵⁶ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 49.

työtoimintaan sovelletaan työaikalain yleissäännöstä säännöllisestä työajasta.¹⁵⁷ Työtoimintaa voidaan siten järjestää enintään kahdeksan tuntia päivässä, 5 päivänä viikossa, yhteensä 40 tuntia.¹⁵⁸

Työtön voi osallistua kuntouttavaan työtoimintaan vuodessa enintään 230 päivänä 12 kuukauden aikana. Mikäli henkilölle tulisi enemmän työtoimintapäiviä, saa hän pitää toiminnasta lakisääteistä taukoa, jolloin hänen ei tarvitse osallistua toimintaan, mutta hän on oikeutettu saamaan työttömyysetuutta tai toimeentulotukea ilman kulukorvausta. Ei ole lain hengen mukaista, että työtön olisi kuntouttavassa työtoiminnassa 24 kuukauden jakson ajan 5 päivää viikossa vaan myös tauot ovat tärkeitä. Osallistujalle tulee varmistaa oikeus loman kaltaiseen vapaaseen.¹⁵⁹ Kuntouttavan työtoiminnan kestoa voidaan muuttaa sopimalla siitä työttömän kanssa tehtävässä aktivointisuunnitelmassa. On myös mahdollista, että työtön siirtyy kesken kuntouttavan työtoiminnan muuhun työllistymistä edistävään palveluun tai hän saa töitä.

4.4. Käytännön toteutus

Kuntouttavasta työtoiminnasta sovitaan aktivointisuunnitelmassa, joka laaditaan yhdessä kuntouttavaan työtoimintaan osallistujan, työ- ja elinkeinotoimiston sekä osallistujan kotikunnan kanssa. Aktivointisuunnitelmaan kirjataan osallistujan koulutusta ja työuraa koskevat tiedot, kuten arvio aikaisempien työllistymistä edistävien toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja aikaisempien työnhakusuunnitelmien ja kunnan tekemien henkilöä koskevien suunnitelmien toteutumisesta sekä muut aikaisemmat toimenpiteet, jotka voivat olla työtarjouksia, työllistymistä edistäviä toimenpiteitä, kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluja sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.¹⁶⁰ Kuntouttavasta työtoiminnasta sovitaan ainakin kuntouttavan työtoiminnan kuvaus ja toiminnan järjestämispaikka, kuntouttavan työtoiminnan päivittäinen ja

¹⁵⁷ HE 34/1996 vp, s. 8.

¹⁵⁸ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 49.

¹⁵⁹ HE 184/2000 vp, s. 34.

¹⁶⁰ HE 184/2000 vp, s. 4.

viikoittainen kesto, kuntouttavan työtoiminnan jakson alkamisajankohta ja pituus, henkilölle kuntouttavan työtoiminnan ohella tarjottavat muut sosiaalipalvelut sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalvelut; sekä ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä aktivointisuunnitelman uudistamisesta.¹⁶¹ Tarkoituksena on siis kuntouttavan työtoiminnan jakson päättymisen jälkeen tarkastella miten jakso on sujunut ja mitä työttömän henkilön eteen voidaan seuraavaksi tehdä. Ideaalitulanteessa viranomaisen ei sanele tai kerro mitä palveluita TE-toimiston työtön asiakas saa, vaan mahdollisuuksien mukaan pyrittäisiin aina antamaan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevien palveluiden sisältöön.¹⁶²

Osallistujan kotikunnan tulisi olla kuntouttavan työtoiminnan järjestäjä. Kuntouttava työtoiminta voidaan järjestää myös siten, että kunta sopii asiasta rekisteröidyn yhdistyksen tai rekisteröidyn säätiön tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan kanssa.¹⁶³ Kuntouttava työtoiminta on järjestettävä asiakkaan työttömyysturvalaissa tarkoitettulla työssäkäyntialueella mutta asiakkaan suostumuksella kuntouttavaa työtoimintaa voidaan järjestää myös työssäkäyntialueen ulkopuolella.¹⁶⁴ Kuntouttavan työtoiminnan tehtävien ei tulisi missään tilanteessa korvata normaalisti virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä eikä kuntouttavaa työtoimintaa saa hankkia yritykseltä.¹⁶⁵ Säätelyn tarkoituksena on minimoida väärinkäytöksiä.

Työtehtävien tulisi olla aina avustavia työtehtäviä, kuten esimerkiksi sairaaloiden, vanhainkotien ja päiväkotien tehtävät joissa avustetaan ruokailussa, ulkoilussa ja viriketoiminnassa tai kotipalvelun sekä kiinteistöhuollon erilaiset tehtävät, kuten kotipalveluasiakkaiden kotien siivouksissa avustaminen, kunnan ja virastojen ja laitosten rakennusten, piha-alueiden, puistojen ja metsien kunnostaminen tai

¹⁶¹ HE 184/2000 vp, s. 55.

¹⁶² Kotkas 2013, s. 82.

¹⁶³ HE 184/2000 vp, s. 17-18.

¹⁶⁴ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 47.

¹⁶⁵ HE 184/2000 vp, s. 29

ylläpitotyöt.¹⁶⁶ Myös erilainen työpajatoiminta voi olla mahdollista, varsinkin nuorille kuntouttavaan työtoimintaan osallistuville suunnattuna. Työtehtäviä ei määritellä laissa, koska paikallisella tasolla tehtävät ja olosuhteet saattavat vaihdella suurestikin. Kuntouttava työtoiminta ei kuitenkaan saa vakavasti loukata asiakkaan uskonnollista tai muuta eettistä vakaumusta vaan osallistujan oma mielipide ja halu tulisi ottaa huomioon.¹⁶⁷ Kuntouttavan työtoiminnan osallistujiin sovelletaan työturvallisuuslakia, mutta heihin ei sovelleta työterveyshuoltolakia. Kunnan on tietenkin mahdollista tarjota vapaaehtoisesti erityisiä kohdennettuja terveyspalveluja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla, mutta tämä on vapaaehtoista ja harvinaista.¹⁶⁸ Muuten henkilöt ovat kuntouttavaan työtoimintaan osallistuessaan kunnallisen terveydenhuollon piirissä.¹⁶⁹

Kuntouttavan työtoiminnan työtehtävien tulisi olla sananmukaisesti kuntouttavia. Kuntouttavan työtoiminnan tulisi siis sisältää työtehtäviä jotka ovat lähellä työtä, mutta sisältävät samalla kuntouttavia elementtejä. Laki tai muut ohjeistukset, kuten Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, eivät määrittele mitä nämä ”kuntouttavat” elementit ovat. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuja toki saattaa vaikeassa työmarkkina-asemassa hyötyä jo pelkästään siitä tiedosta, että päivissä on ”jotain tekemistä”. Kuntouttavuuden määrittelemättä jättäminen saattaa kuitenkin johtaa asiakkaan oikeusasemassa huonoihin lopputuloksiin.

4.5. Toimeentulo kuntouttavan työtoiminnan aikana

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksetaan hänelle normaalisti työttömänä kuuluvat etuudet, eli yleensä työmarkkinatuki tai toimeentulotuki, samoin kuin ne maksetaan muutoinkin työttömälle työnhakijalle.¹⁷⁰ Kuntouttavan työtoiminnan ajalta osallistuja saa siis toimeentulonsa turvattua saman järjestelmän piiristä kuin missä hän oli ennen toiminnan aloittamista.

¹⁶⁶ HE 184/2000 vp, s. 34.

¹⁶⁷ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 47-48.

¹⁶⁸ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 50.

¹⁶⁹ HE 184/2000 vp, s. 39.

¹⁷⁰ HE 184/2000 vp, s.18.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat työttömät saavat yleensä pitkäaikaistyöttömyydestään johtuen Kansaneläkelaitoksen maksamaa viimesijaista työttömyysturvaa eli työmarkkinatukea. Työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa haetaan Kansaneläkelaitokselta hakemalla etuutta ja sen jälkeen neljän viikon tai kuukauden jaksoissa täyttämällä ja palauttamalla työttömyysaikaa koskeva ilmoitus jälkikäteen. Toimeentulotuen saajalle päätös toimeentulotuen maksamisesta annetaan normaalissa toimeentulotukipäätöksessä.¹⁷¹

Työttömälle maksetaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistumispäiviltä lisäksi kulukorvausta, joka on 9 euroa päivässä vuonna 2017. Oman työssäkäyntialueen ulkopuolella järjestettävään toimintaan osallistumisesta korvaus on 18 euroa päivässä. Kulukorvaus lisätään palvelun ajalta maksettavaan työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen ja sitä maksetaan enintään viideltä päivältä viikossa. Kulukorvaus on verotonta tuloa.¹⁷² Toimeentulotuen saajalle maksetaan toimintarahaa osallistumispäivien ajalta. Toimintaraha on saman suuruinen kuin työmarkkinatukea saavan osallistujan kulukorvaus.¹⁷³ Kulukorvauksen tarkoitus on ensisijaisesti korvata työllistymistä edistävän palvelun aikaisia matka- ja ylläpitokustannuksia. Nuori, alle 25-vuotias vailla ammatillista koulutusta oleva osallistuja on oikeutettu kulukorvaukseen vain jos hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan on päättynyt 500 päivän enimmäisajan täytyttyä tai jos hän on saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä.¹⁷⁴

Lisäksi mahdollista saada työttömyyskorvaukseen korotusosaa työllistymistä edistävän palvelun ajalta enintään 200 päivältä. Korotusosan määrä on 4,78 euroa päivässä vuonna 2017. Korotusosaa maksetaan peruspäivärahaan, työmarkkinatukeen tai ansiosidonnaiseen päivärahaan. Ehdot maksamiselle ovat etuuden hakijan pitkä työhistoria eli vähintään 20 vuotta, hakija ei ole itse

¹⁷¹ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 53- 54.

¹⁷² Kulukorvaus.

¹⁷³ HE 115/2002 vp, s. 17.

¹⁷⁴ HE 133/2012 vp, s. 156.

irtisanoutunut ilman pätevää syytä tai aiheuttanut työsuhteen päättymistä ja on ilmoittautunut työnhakijaksi 60 päivän sisällä työsuhteen päättymisestä.¹⁷⁵

4.6. Sanktiot osallistumisesta kieltäytymisestä

Työttömällä työnhakijalla on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelmassa sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan. Mikäli kuntouttavaan työtoimintaan velvoitettu henkilö laiminlyö velvoitettaan osallistua, eli kieltäytyy toiminnasta tai keskeyttää toiminnan ilman hyväksyttävää syytä, tämä vaikuttaa hänen toimeentuloonsa. Työmarkkinatuen saaja voi saada karenssin eli korvauksettoman määräjän, joka lasketaan työllistymistä edistävästä toimenpiteestä kieltäytymisestä tai sen keskeyttämisestä lukien.¹⁷⁶ Toimeentulotukiasiakkaan toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, joka on kieltäytynyt aktivointisuunnitelman tekemisestä tai ilman pätevää syytä kieltäytynyt ja keskeyttänyt toiminnan. Toimeentulotukea voidaan vähentää enemmänkin, mutta enintään 40 prosenttia, mikäli moitittava menettely jatkuu ja on toistuvaa.¹⁷⁷ Alentaminen voi kestää enintään 2 kuukautta kerrallaan. Pätevä syy kieltäytymiselle tai keskeyttämiselle on esimerkiksi vähintään 8 tuntia viikossa kestävä osa-aikatyö, yrittäjäyys, opiskelu tai muuhun työllistymistä edistävään palveluun osallistuminen.

Osallistuja voi olla hyväksyttävistä syistä yksittäisiä päiviä poissa työtoiminnasta. Näiltä päiviltä hänellä on oikeus työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen mutta kulukorvausta tai toimintarahaa ei makseta. Päteviä syitä yksittäisille muutaman päivän poissaoloille ovat osallistujan oma sairaus, alle 4-vuotiaan lapsen sairaus, työhaastattelu tai muu työllistymiseen tai koulutukseen liittyvä syy, kuten koulun pääsykokeet. Mikäli poissaolon syy on joku muu ei-hyväksyttävä syy, vähennetään siltä päivältä asiakkaan etuus kokonaisuudessaan.¹⁷⁸ Sanktiot

¹⁷⁵ Korotusosa peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen.

¹⁷⁶ HE 184/2000 vp, s. 32.

¹⁷⁷ HE 115/2002 vp, s. 134.

¹⁷⁸ Tuet toimenpiteen aikana.

ilmentävät kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuutta: moitittavasta työvoimapoliittisesta käyttäytymisestä rangaistaan perustoimeentuloa pienentämällä tai pakottamalla osallistuja työttömyysetuuden piiristä viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen piiriin.¹⁷⁹ Palvelun järjestäjän tulee aina ilmoittaa osallistujan poissaolot maksajalle eli Kansaneläkelaitokselle tai kunnan sosiaalitoimelle. Poissaolojen sanktiointi johtuu myös siitä, että ne varmistavat aktivointisuunnitelmassa suunniteltujen kuntouttavan työtoiminnan tavoitteiden toteuttamisen.¹⁸⁰

¹⁷⁹ HE 115/2002, s. 76-77.

¹⁸⁰ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s. 56.

5. Kuntouttavan työtoiminnan ongelmat

5.1. Perustoimeentulon sitominen työvelvoitteeseen

Työttömyysturva jäsenetään yhdeksi sosiaalisista oikeuksista.¹⁸¹ Perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle kansalaiselle taataan oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.¹⁸² Perustuslailla on siten turvattu julkisen vallan antama subjektiivinen oikeus perustoimeentuloon.¹⁸³ Välttämätön 19 § 1 momentin mukainen toimeentulo on kirjattu myös Suomea koskeviin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (1966) eli TSS-sopimukseen ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan.¹⁸⁴ Perustuslain 19 § 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva on luonteeltaan toimeksiantosäännös eli siitä ei seuraa yksilölle suoraa subjektiivista oikeutta, vaan lainsäätäjän pitää tavallisella lainsäädännöllä taata perustoimeentulo.¹⁸⁵ Perustuslain 19 § 2 momentin mukainen perustoimeentulo voi myös olla harkinnanvaraista, koska kansalaisella on aina olemassa viimesijainen oikeus 19 § 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan eli toimeentulotukeen.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain esitöissä käytetään termiä syyperusteinen toimeentuloturva viitattaessa perustoimeentulon vastikkeellisuuteen. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva voi olla joko vähimmäistoimeentulon tai perustoimeentulon piirissä. Työttömien kohdalla aktiivoinnista kieltäytymisen johdosta myös subjektiivista vähimmäistoimeentuloa voidaan pienentää.¹⁸⁶ Kuntouttavaan työtoimintaan veloitettu ihminen

¹⁸¹ Tuori 2011, s. 711.

¹⁸² HE 1/1998 vp, s. 80.

¹⁸³ Tuori 2008, s. 221.

¹⁸⁴ Tuori 2008, s. 219.

¹⁸⁵ Tuori 2008, s. 221.

¹⁸⁶ HE 184/2000 vp, s. 5.

velvoitetaankin aktivoivaan palveluun sanktion, yleensä karenssin, uhalla. Velvoitetyössä, kuten kuntouttavassa työtoiminnassa, oikeus perustuslain mukaiseen perustoimeentuloon on kiinnitetty työvelvoitteen täyttämiseen.

Kuntouttavan työtoiminnan on tarjottava jotain motivoivampaa, kannustavampaa ja parempaa kuin mitä asiakkaalla on sillä hetkellä, jotta ihmisen motivaatio heräisi ja pysyy yllä koko osallistumisen ajan. Kuntouttavassa työtoiminnassa ajatellaan, että vaikka osallistuminen on pakko, tämä pakko kuitenkin motivoisi asiakasta osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan. Seuraukset tästä osallistumispakosta saattavat kuitenkin olla osallistujalle negatiivisia aiheuttaen muun muassa taloudellisia vaikeuksia ja syrjäytymiskierrettä.¹⁸⁷ Perustoimeentulon, viimesijaisen toimeentuloturvan ja köyhyyden välinen yhteys on todellinen ja pitkittyvä työttömyys aiheuttaa köyhyyttä.¹⁸⁸ Kuntouttavan työtoiminnan ollessa ensisijaisesti suunnattu pitkäaikaistyöttömille, tulee muistaa, että heidän kohdallaan taloudellinen tilanne on usein jatkuvasti vaikea.

Kuntouttavan työtoiminnan kytkeminen työvelvoitteeseen vaikuttaa olevan ongelmallinen, koska se koskee toimeentulokysymyksen kohdalta työttömien kohtelun perustuslainmukaisuutta.¹⁸⁹ Eri ihmisryhmien tulisi olla lain edessä samanvertaisia perustuslain 2 luvun 6 § 1 momentin yhdenvertaisuuslausekkeen mukaisesti.¹⁹⁰ Velvoitetyöllistäminen koskee kuitenkin vain pitkäaikaistyöttömiä henkilöitä. Kansalaisilla tulisi olla aina oikeus vähimmäisturvaan, mikäli heillä ei ole muuta mahdollisuutta elättää itseään. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että myös toimeentulotukea, eli vähimmäisturvaa, on mahdollista pienentää juuri työttömien kohdalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan, jos henkilölle, joka on toimeentuloturvan piirissä, tarjotaan mahdollisuus hankkia toimeentulonsa osallistumalla työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, hänen voidaan katsoa myös itse kykenevän hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan itse.¹⁹¹ Juuri heidän toimeentulonsa on säädetty eri tavalla muihin

¹⁸⁷ Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 28.

¹⁸⁸ Pajukoski 2010, s. 36.

¹⁸⁹ Pajukoski 2010, s. 37.

¹⁹⁰ HE 1/1998 vp, s. 78.

¹⁹¹ PeVL 31/1997 vp, s. 4.

kansanryhmiin nähden. Työttömyyteen ja syrjäytymiseen liittyvät ongelmat saadaan helposti siirrettyä yksilöiden ongelmaksi yhteiskunnan ongelmien sijasta.¹⁹² Mikäli perustoimeentulon epäminen olisi riittävän tehokas uhka saamaan ihmisiä aktiivisemmin palkkatyön piiriin, tulisi heillä olla aidosti vaihtoehtoja eikä pelkkää sanktiota ja viimesijaisinkin toimeentulon pienentymisen uhkaa.¹⁹³

5.2. Työvelvoite ilman työ- tai virkasuhdetta

Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta nimenomaisesti säädetään, että kuntouttavaa työtoimintaa ei tehdä työ- tai virkasuhteessa. Osallistujan ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille ei synny työ- tai virkasuhdetta missään vaiheessa työtoimintajaksoa.¹⁹⁴ Työsopimuksen sijasta kuntouttavasta työtoiminnasta sovitaan ns. kolmikantaisesti työttömän, TE-viranomaisen ja kunnan sosiaalitoimen kanssa yhdessä tehtävässä aktivointisuunnitelmassa tai monialaisessa työllistymissuunnitelmassa.¹⁹⁵ Työttömän on mahdotonta kieltäytyä aktivointisuunnitelman tekemisestä ilman sanktiota toisinkuin sopimusvapauden piiriin kuuluvassa työsopimuksen solmimistilanteessa. Siviilioikeudellisen sopimusvapauden tunnusmerkkien osittain toteutuessa tämä ei kuitenkaan muodosta tosiasiallista sopimusvapautta viranomaisen ja velvoitetun välillä. Työsopimusoikeudellisesti velvoitetty on kiinnostava tutkimuskohde sen erikoislaatuisuutensa ansiosta. Konkreettisen työsopimuksen ollessa vapaamuotoinen voitaisiin miettiä muodostuuko aktivointisopimuksen sovittujen asioiden lisäksi toinen sopimus: hiljainen, suullinen sopimus, jota voidaan tosiasiallisesti pitää työsopimuksena.¹⁹⁶ Lain määräyksestä ja työsopimuksen puuttumisesta huolimatta on mahdollista, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen saattaakin täyttää työsuhteen tunnusmerkistön. Työsuhteen olemassaoloa tulee aina arvioida tosiallisten ja toteutuneiden käytännön olosuhteiden perusteella.¹⁹⁷

¹⁹² Hirvonen 2013, s. 41.

¹⁹³ Pajukoski 2010, s. 39- 40.

¹⁹⁴ HE 184/2000 vp, s. 52.

¹⁹⁵ HE 184/2000 vp, s. 33.

¹⁹⁶ Paanetoja 2009, s. 35.

¹⁹⁷ Paanetoja 2013, s. 218.

Työsuhteen tunnusmerkistön täyttymistä arvioidaan työsopimuslain 1 luvun 1 § mukaan, eli tarkkailemalla työsopimuksen tunnusmerkkejä. Työsuhteen perustunnusmerkkejä ovat sopimus, ansiotyön tekeminen työnantajan lukuun, vastikkeellisuus sekä johdon ja valvonnan alaisuus.¹⁹⁸ Työ on tehtävä henkilökohtaisesti.¹⁹⁹ Työsuhdetta tai työsopimussuhdetta ei ole nimenomaisesti säännelty työsopimuslaissa, mutta työsuhteella on samat tunnusmerkit kuin työsopimuksella ja sen on katsottu syntyvän, kun työtä ryhdytään tekemään ensimmäisen kerran. Kuntouttavassa työtoiminnassa nämä kriteerit saattavat täytyä. Ollakseen työsopimussuhde tulee kaikkien kriteerien täytyä yhtä aikaa. Erityisesti tilanteiden, missä kuntouttavan työtoiminnan osallistujan voidaan olettaa korvaavan työsuhteisen työntekijän työtä tai työtehtävät eivät sisällä minkäänlaisia ”kuntouttavia” elementtejä, voidaan epäillä olevan todellisuudessa työsuhteita, joihin täytyisi kuntouttavan työtoiminnan lain sijasta soveltaa normaaleja työlakeja. Täten olisi helppoa nähdä näiden lain hengen vastaisten tilanteiden olevan piilossa olevia työsuhteita työllistämistä edistävän palvelun sijaan.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa Gérard Fenoll vastaan Centre d'aide par le travail ”La Jouvène” ja Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon tarkasteltiin työntekijän käsitettä ja oikeutta palkalliseen vuosilomaan.²⁰⁰ Tapauksessa oli kyse siitä kuuluivatko työtoimintakeskuksiin sijoitetut henkilöt, jotka eivät ole palkansaajan asemassa ranskalaisen lainsäädännön näkökulmasta, kuitenkin unionin oikeudessa tarkoitettuna työntekijän käsitteen alaan. Tuomioistuin katsoi tuomiossaan, että työntekijän käsitettä tulee tulkita siten, että se voi kattaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen työtoimintakeskukseen sijoitetun, velvoitettyä tekevän henkilön. Tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että tapauksessa tulee selvittää voiko asianomaisen suorittamia työtehtäviä pitää työmarkkinoille tavanomaisesti kuuluvana työnä.²⁰¹ Samankaltaiseen lopputulokseen olisi luultavasti mahdollista päästä myös kuntouttavaan

¹⁹⁸ Kairinen 2006, s. 106.

¹⁹⁹ HE 157/2000 vp, s. 9.

²⁰⁰ EUT C-316/13, kohdat 12-17.

²⁰¹ EUT C-316/13, kohdat 42-43.

työtoimintaan osallistuvien henkilöiden parissa. Fenoll-tapausta käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Kuntouttavan työtoiminnan määrittelystä ei-työsuhteiseksi työksi aiheutuu myös se, ettei työtoiminnasta kartu siihen osallistuvalla ansioon perustuvaa työttömyysturvaa eikä se kartuta eläkekertymää. Riippumatta siitä kuinka pitkiä jaksoja osallistuja osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan, ei hänelle siltikään avaudu mahdollisuutta siirtyä ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin. Tilanne on paradoksi, sillä edes aktivointiin osallistumisella työtön ei tässä tapauksessa voi parantaa tilannettaan siirtymällä parempitasoiselle, ansioihin perustuvalla työttömyysturvalle. Toisaalta kuntouttavan työtoiminnan järjestäjän näkökulmasta tilanne on hyvä. Kustannusten puuttumisen takia työtoimintaan osallistuvat ovat kunnalle halpaa työvoimaa.²⁰² Toimintaa järjestävälle kunnalle ei nimittäin työsopimussuhteen puuttumisen takia aiheudu kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvista henkilöistä sosiaaliturvakustannuksia, mistä syystä väärinkäytökset voivat olla mahdollisia. Huonona esimerkkinä voidaan pitää Vantaan kaupungin päätöstä aukaista suurpesula ja teettää koko kaupungin pyykkihuolto aktivoinnin ja rahansäästön takia pitkäaikaistyöttömillä juuri tätä tarkoitusta varten.²⁰³

Kuntouttava työtoiminta hämärtää työsuhteessa tehtävän ja muun, määrittelemättömän työtoiminnan välistä rajaa. Lain nimenomaisesta lausekkeesta huolimatta kuntouttavan työtoiminnan kohdalla voi tosiasiallisesti olla mahdollista, että työsuhde on syntynyt. Mikäli voidaan osoittaa, että tosiasiallisesti kuntouttavaan työtoimintaan osallistujan ja työtoiminnan tarjoajan tai järjestäjän välillä muodostuu työsuhde, tarkoittaisi tämä käytännössä lisää velvollisuuksia työnantajalle ja oikeuksia työntekijälle. Osallistujalle kuuluisi oikeus työehtosopimuksen mukaiseen palkkaan, ansiosidonnaisen työttömyysturvan kerryttämiseen, eläkkeen kertymiseen, palkalliseen vuosilomaan ja mahdollisiin ylityökorvauksiin. Lisäksi työsuhteessa pitäisi

²⁰² HE 184/2000 vp, s. 24.

²⁰³ Vantaan likapyykki pestään pian Koivukylässä.

soveltaa työlakeja eli työsopimuslakia, työaikalakia, vuosilomalakeja, työturvallisuuslakia, työterveyshuoltolakia, työeläkelakia sekä tapaturmavakuutuslakeja.²⁰⁴ Kuntouttavaan työtoimintaan osallistujan sovelletaan sen sijaan vain työturvallisuuslakia ja tapaturmavakuutuslakia sekä työaikalakia soveltuvien osien päivittäistä enimmäistyöaikaa määriteltäessä. Työsopimuslakia tai työterveyshuoltolakia ei sovelleta ollenkaan ja nämä rajoitukset on nimenomaisesti mainittu laissa kuntouttavasta työtoiminnasta.²⁰⁵

5.3. Osallistujaksi valikoituminen

Kuntouttavaan työtoimintaan ei saa ohjata työkykyisiä henkilöitä vaan pelkästään niitä, jotka eivät kykene palkkatyöhön tai muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Kuntouttavan työtoiminnan enimmäiskesto lyhennettiin myös tästä syystä 5 päivästä 4 päivään viikossa, sillä katsottiin, että 5 osallistumispäivään kykenevät pystyvät palkkatyöhön tai muihin toimenpiteisiin. Lain muutoksella tavoiteltiin kuntouttavan työtoiminnan viimesijaisuuden korostumista nykyistä paremmin.²⁰⁶ Kuten kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen, myös sisällön tulee olla kuntoutuksen tarpeeseen perustuvaa.

Kuntouttavan työtoiminnan tulisi sisältää työtehtäviä jotka ovat lähellä työtä mutta sisältävät kuntouttavia elementtejä. Kuntouttava työtoiminta voi olla joillekin henkilöille lähellä normaalia työtä ja normaaleita, työsuhteessa tehtäviä työtehtäviä ja joillekin hyvinkin vaatimattomia työtehtäviä, enimmäkseen ensin totuttelua säännölliseen päivärytmiin ja ohjattuun toimintaan ihmisten parissa.²⁰⁷ Laki tai muut ohjeistukset eivät määrittele mitä nämä ”kuntouttavat” elementit ovat. Ongelmaksi voi muodostua liian vaativa työ mutta työkyvyttömät osallistujat. Käytännössä samassa työpaikassa voi työskennellä samaa työtä ja samoja työtehtäviä tehden työsuhteisia työntekijöitä, kuntouttavan työtoiminnan osallistujia sekä muihin työllistymistä edistäviin palveluihin kuten työkokeiluun

²⁰⁴ Kairinen 2006, s. 105-106.

²⁰⁵ HE 184/2000 vp, s. 39.

²⁰⁶ HE 328/2014 vp, s. 5-6.

²⁰⁷ Kuntouttava työtoiminnan käsikirja 2001, s. 48.

osallistuvia. Kuntouttavan työtoiminnan osallistumispaikka ja työtehtävät tulisi aina valita sen perusteella millainen osallistujan henkilökohtainen tilanne on. Ihanteellista olisikin, että työtehtävien tasossa olisi vaihtelua sen mukaan mikä kunkin asiakkaan toiminta- ja työkyky, milloinkin on. Ideaalitalanteessa ymmärrettäisiin ihmisen nykyinen osaaminen sekä tulevaisuuden osaamistarpeet.²⁰⁸

Kuntouttavuuden määrittelemättä jättäminen saattaa johtaa asiakkaan oikeusasemassa huonoihin lopputuloksiin. Lain esitöissä sanotaan, että kuntoutuspalveluita tuotetaan osana terveydenhuoltoa, sosiaalihuoltoa, työhallintoa ja opetushallintoa (julkishallinnon kuntoutuspalvelut). Työhallinnon alaisia kuntoutuspalveluita ei erikseen määritellä.²⁰⁹ Yleisesti kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan monesti ensisijaisesti työttömyyden keston takia, eikä asiakkaan yksilöllisen tarpeen ja työkyvyn lisäämisen takia. Kuntouttavan työtoiminnan vuoden 2013 tutkimuksen mukaan yli 80 prosentissa kunnista asiakkaat ohjataan kuntouttavaan työtoimintaan ensisijaisesti työttömyysturvan keston vuoksi.²¹⁰ Tämä ei ole lain hengen mukaista, sillä kuntouttavan työtoiminnan tulisi olla aina viimesijainen toimenpide työsuhteeseen työllistymiseen tai muihin työllistymistä edistäviin palveluihin nähden. Henkilön tilanteeseen ja kykyihin liittyvä harkinta tulisi olla tärkeämmässä osassa työllistymistä edistävää toimenpidettä valittaessa. Myös työttömien aktivointia järjestettäessä tulisi muistaa ihmisarvon ja perusoikeuksien kunnioitus, asiakkaan etu, vuorovaikutus sekä vastuulliset päätökset ja toimintakulttuuri.²¹¹

5.4. Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus ja tulokset

Kuntouttavan työtoiminnan tulee olla aina tilapäistä ja ensisijaisesti palkkatyöhön tähtäävää toimintaa. Lain mukaan kuntouttava työtoiminta avaa pitkäaikaistyöttömille

²⁰⁸ Aho-Mantila ym 2004, s. 154.

²⁰⁹ HE 184/2000 vp, s. 9.

²¹⁰ Kuntouttava työtoiminta 2013 – Kuntakyselyn osaraportti 2013, s. 3.

²¹¹ Laadukkaita palveluita ja sosiaalisesti vastuullista työtä 2013, s. 37.

*”väylän suoraan työhön tai ensiksi työvoimahallinnon ensisijaisiin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin ja sen jälkeen työhön”.*²¹²

Kuntouttavan työtoiminnan osallistumisjaksolle on asetettava selkeät ja konkreettiset tavoitteet joiden toteutumista on helppo arvioida. Kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen ennen seuraavia toimenpiteitä tai osallistujan palkkatyön aloittamista tulisi aina pitää jonkunlainen loppupalaveri, jossa tarkistettaisiin miten aktivointisuunnitelmaan kirjatut asiat toteutuivat, ja mikä työtoiminnan vaikuttavuus oli osallistujan henkilökohtaiseen tilanteeseen ja työllistymiseen. Ilman tilanteen arviointia voi lopputuloksena olla aktivointijaksojen ketjutus samankaltaisissa työtehtävissä kerta toisensa jälkeen, mikä taas ei sovellu työttömän yksilölliseen elämäntilanteeseen eikä ole millään tasolla lain hengen mukaista.

Työllistyminen kuntouttavan työtoiminnan jälkeen työsuhteiseen työhön vapaille työmarkkinoille on kuitenkin todellisuudessa heikkoa. Kuntouttavan työtoiminnan vuoden 2013 kyselyyn vastanneista kunnista 81 prosenttia mainitsi kuntouttavan työtoiminnan jälkeen siirtymän uudelle toimintajaksolle yleisimmäksi vaihtoehdoksi, 10 prosenttia mainitsi yleisimmäksi vaihtoehdoksi siirtymisen työttömäksi työnhakijaksi ja vain noin 3 prosenttia työllistymisen.²¹³ Kuntouttavan työtoiminnan päättäneiden seuraava vaihe elämässä on yleensä määräaikainen, harva osallistuja löytää lain tarkoittamaa pitkäaikaista ratkaisua, kuten vakituista työtä, elämäänsä.²¹⁴ Vaikuttaa siltä että lain tarkoituksen ja todellisuuden välillä on suuri ero. Lain esityöt kuitenkin toteavat, että kuntouttavan työtoiminnan tulee olla viimesijainen toimenpide, joten on siis todettava, että kuntouttava työtoiminta ei monissakaan tapauksissa ”kuntouta” ihmisiä tarpeeksi palkkatöitä tai muita työllisyyttä edistäviä palveluita varten. Vaihtoehdot kuntouttavan työtoiminnan osallistumisjakson jälkeen ovat siis kuntouttavan työtoiminnan jatkuminen, toimintapäivien lisääminen, ammatinvaihto, palkkatuettu työsuhde, työ

²¹² HE 184/2000 vp, s. 24.

²¹³ Kuntouttava työtoiminta 2013 – Kuntakyselyn osaraportti 2013, s. 4.

²¹⁴ Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 57.

varsinaisilla avoimilla markkinoilla, jotka osallistuja itse hakee ja saa täysin omilla ansioillaan tai oman yrityksen mahdollinen perustaminen.²¹⁵

Kuntouttavasta työtoiminnasta säädetyn lain tavoitteena on pitkäaikaistyöttömien aseman parantaminen, joten lain vaikuttavuutta tulisi lisätä tutkimalla, mikseivät kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat työttömät työllisty ja miten työllistymistä voisi mahdollisesti lisätä. On mahdollista, että kuntouttavaa työtoimintaa tarjotaan henkilöille, joiden ei pitäisi edes olla enää työmarkkinoiden käytettävissä vaan kenties työkyvyttömyyseläkkeellä.²¹⁶ Myös yleisellä työllisyystilanteella on merkitystä. Työttömistä vaikeinten työllistyvät alhaisen koulutustason omaavat ja työttömät, joilla on takanaan useita työttömyysjaksoja, eli samat henkilöt joita ohjataan myös kuntouttavaan työtoimintaan. Vaikuttavuudessa voidaan nähdä kaksi eri osa-aluetta: sijoittumiskriteeri ja auttamiskriteeri. Sijoittumisessa seurataan työllistymistä työsuhteisiin töihin ja auttamiskriteerissä yleisesti sitä voidaanko syrjäytymistä ehkäistä.²¹⁷ Riippuu näkökulmasta ja tahosta kummalla kriteerillä halutaan arvioida lakia kuntouttavasta työtoiminnasta, mutta lain esitöissä todetaan, että lain ensisijainen tarkoitus on saada työttömiä työllistyä palkkatyöhön avoimilla työmarkkinoilla.²¹⁸

²¹⁵ Luhtasela 2009, s. 114.

²¹⁶ Jopa kolmannes pitkäaikaistyöttömistä on työkyvyttömiä – nuorilla taustalla usein oppimishäiriö.

²¹⁷ Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 135.

²¹⁸ HE 184/2000 vp, s. 4.

6. Näkökulmia Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun Fenoll/C-353/13

6.1. Euroopan unionin työ- ja sosiaaioikeudellinen sääntely

Eurooppaoikeus koittaa usein vastata arkipäiväisiin ongelmiin, vaikkakin se saatetaan kokea välillä vaikeasti lähestyttäväksi ja työlääksikin oikeudenalaksi. Eurooppaoikeudellinen sääntely ei välttämättä tunnu olevan kovin lähellä käytännön elämää vaikka Suomen kansallinen lainsäädäntö linkittyy vahvasti eurooppaoikeudelliseen sääntelyyn. Suomi on sitoutunut Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sekä liittynyt Euroopan unioniin. Lisäksi nämä eurooppaoikeudelliset vaikutteet osaltaan ovat vaikuttaneet siihen, että perusoikeussääntelyä on vahvistettu. Kansallinen perustuslakimme on muutettu vastaamaan paremmin kansainvälisiä sopimuksia sekä vallitsevaa oikeustilaa.²¹⁹ Työ- ja sosiaaioikeuden kannalta tärkeitä eurooppaoikeudellisia periaatteita ovat yksilöllistäminen, työllisyysuuntuneisuus ja sopimuksellisuus.²²⁰

Eurooppaoikeutta toteutetaan enimmäkseen direktiivien kautta. Työoikeudellisilla direktiiveillä tavoitellaan heikomman, työtä tekevän osapuolen suojelua sekä pyritään välttämään kilpailun vääristyminen yritysten ja jäsenvaltioiden kesken säätämällä yhtenäiset vähimmäisvaatimukset työnteon ehdoille ja työpaikan oloille.²²¹ Direktiivit sitovat jäsenvaltioita vain lopputuloksen suhteen, toteutuksen muoto on kansallisten viranomaisten ja lainsäätäjän valinnanvapauden alainen. Direktiivissä ilmoitetaan päivämäärä, johon mennessä jäsenvaltioiden on toteutettava direktiivin ehtojen täyttämiseksi tarpeelliset toimenpiteet. Jos jäsenvaltio ei toteuta direktiiviä määräajassa, komissio voi viedä asian tuomioistuimeen. Mikäli direktiivit sisältävät selviä velvollisuuksia, sitovat ne välittömästi ja suoraan. Kansalaiset voivat vedota niihin jäsenvaltiota vastaan, ellei valtio toteuta tarvittavia toimenpiteitä. Direktiiviin voidaan vedota kansallisen

²¹⁹ Arajärvi 2002, saatteeksi-luku.

²²⁰ Karjalainen 2013, s. 200.

²²¹ Paanetoja 2015, s. 371

tuomarin edessä ja jäsenvaltio on veloitettu korvaamaan oikeuksiinsa vetoavalle kansalaiselle ne vahingot, jotka hänelle aiheutuvat siitä ettei direktiiviä ole toteutettu.²²² Fenoll-tapauksessa direktiivi 2003/88/EY 7 tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista eli niin sanottu työaikadirektiivi on keskeinen, sillä se takaa työntekijöille oikeuden palkalliseen vuosilomaan.

Myös sopimukset, asetukset ja muut velvoittavat asiakirjat ovat osa eurooppaoikeudellisia sääntelyinstrumentteja. Sopimukset sitovat yhteisön elimiä ja jäsenvaltioita.²²³ Sosiaali oikeudellisesti tärkeitä ovat Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja. Näistä voidaan nostaa esille Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34.1 artikla, jonka mukaan unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalipalveluihin työpaikan menetyksen yhteydessä yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Huomionarvoinen on myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus numero 883/2004, jossa sovitetaan yhteen Euroopan Unionin ja Euroopan talousalueen jäsenmaiden sekä Sveitsin sosiaaliturvajärjestelmiä. Fenoll-tapauksessa relevantteja ovat Euroopan unionin sosiaalisen peruskirjan 31.2 artikla ja Euroopan Union perusoikeuskirjan 31 artikla, jotka molemmat säättävät oikeudesta palkalliseen vuosilomaan.

Suomalaiset viranomaiset ja tuomioistuimet ovat velvollisia varmistamaan, että Euroopan unionin oikeudesta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia velvoitteita myös noudatetaan käytännössä. Mikäli jäsenvaltion lainsäädäntö on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa tai jos viranomaiset eivät ole noudattaneet Euroopan unionin lainsäädäntöä, on asiasta mahdollisuus valittaa Euroopan unionin tuomioistuimeen. Euroopan unionin tuomioistuin antaa ratkaisun kiistainalaisissa asioissa, missä kansallinen säätely on kykenemätön antaman tarkkaa ratkaisua tai eurooppaoikeudellinen tulkinta on kansalliselle tuomarille epäselvä. Tuomioistuin päättää täyttävätkö jäsenvaltiot sopimusten mukaiset velvollisuutensa ja mikäli kansallinen tuomioistuin haluaa, annetaan vaikeista

²²² Blanpain 1992, s. 27-28

²²³ Blanpain 1992, s. 29

asioista myös ennakkoratkaisuja.²²⁴ Fenoll-tapauksessa liikutaan työ- ja sosiaalioikeuden rajapinnalla, yrittäen selvittää onko kyseessä palkkatyöhän ja normaaliin työsuhteeseen rinnastettava työ vai vammaisen henkilön sosiaalihuollon asiakkaana saatava työelämään integroiva palvelu. Kansallisen viranomaisen eli ranskalaisen oikeuden ollessa kykenemätön ratkaisemaan asiaa, Euroopan unionin tuomioistuin antoi asiassa ratkaisun.²²⁵

6.2. Ratkaisun pääpiirteet

Gérard Fenoll vastaan Centre d'aide par le travail "La Jouvène" ja Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon C-353/13 on Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio, joka annettiin 26. päivänä maaliskuuta 2015. Ratkaisussa on kysymys siitä, kuuluuko velvoitetyön tekijälle eurooppaoikeuden mukaiset työsuhteisen työntekijän edut, varsinkin tässä tapauksessa tutkittu oikeus palkalliseen vuosilomaan, vaikka tämä olisikin kansallisessa lainsäädännössä torjuttu tai jätetty sääntelemättä kokonaan. Ratkaisussa tarkastellaan sitä voidaanko tällaiseen työtoimintana tehtyyn työhön soveltaa Euroopan unionin työaikadirektiiviä 2003/88 ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaa. Gérard Fenoll työskenteli työtoimintakeskuksessa nimeltä Centre d'aide par le travail "La Jouvène", jossa hän teki palkkatöihin verrattavia töitä, työtoimintakeskuksen johdon ja valvonnan alaisena. Keskuksiin otettiin töihin vammaisia nuoria ja aikuisia, jotka eivät joko väliaikaisesti tai pysyvästi kyenneet työskentelemään tavanomaisissa yrityksissä tai suojatyöpaikoissa taikka etätyömahdollisuuksia tarjoavan keskuksen alaisuudessa. He eivät myöskään kyenneet toimimaan itsenäisinä ammatinharjoittajina.²²⁶ Keskuksessa tehdyn työn tarkoitus oli auttaa vammaisia kiinni yhteiskuntaan ja päästää myös heidät osallistumaan työmarkkinoille velvoitetyön kautta. Keskus järjesti työmahdollisuuksien lisäksi myös terveys- ja sosiaalihuollon palveluita sekä koulutusalan tukipalveluja. Työtoimintakeskus oli yksityisen tahon ylläpitämä toimija. Ylläpitäjänä toimi Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon. Työtä ei virallisen määritelmän mukaan

²²⁴ Blanpain 1992, s. 19.

²²⁵ EUT C-316/13, kohta 16.

²²⁶ EUT C-316/13, kohta 5.

tehty työsuhteessa, vaan ”asiakkaana”.²²⁷ Hänellä ei siis ollut olemassa työoikeudellista turvaa.

Fenollille maksettiin palkan sijasta työhön perustuvaa toimeentuloturva. Tässä yksikössä kyseessä oli kokopäiväisesti tehdyn työn perusteella vastike, jonka määrä on 55–110 prosenttia Ranskan minimipalkasta. Palkan laskeminen ei perustunut tehtyjen työtuntien määrään.²²⁸ Koska keskuksessa tehtiin töitä ilman työ sopimusta, oikeutta palkalliseen vuosilomaan ei syntynyt. Fenoll sairastui ja hänen lomansa jäi tämän takia pitämättä. Fenoll vastusti tätä ja haki kanteella korvausta palkallisen vuosiloman menettämisestä ranskalaisesta, kansallisesta tuomioistuimesta.²²⁹ Kansallisen lain mukaan Fenollille ei tullut korvata lomaa rahana, koska kyseisessä työtoimintakeskuksessa ei ollut lakisääteistä lomaoikeutta ollenkaan. Lomasta oli tietenkin mahdollista sopia paremmin, mikäli yksittäinen työtoimintakeskus tällaiseen suostui, mutta niitä ei voinut kansallisen käsityksen mukaan kanneteitse vaatia korvattavaksi lakisääteisyyden puutteesta johtuen.

Ranskan kansallinen lainsäädäntö poikkesi työntekijän käsitteen määrittelemisessä eurooppaoikeudellisesta määritelmästä. Kansallisen lainsäädännön mukaan Fenolliin työhön ei tullut soveltaa työlainsäädäntöä. Eurooppaoikeudellisen, laueamman määritelmän mukaan työntekijän määritelmä täytyi. Euroopan unionin tuomioistuin siis pohti ratkaisua tehdessään onko Fenollia pidettävä Euroopan unionin oikeudessa, jossa kaikille työntekijöille on taattava oikeus palkalliseen vuosilomaan, työntekijänä, ja jos vastaus on myönteinen, millä edellytyksin hän voi vedota tähän oikeuteensa?²³⁰ Unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaan Gerard Fenoll oli oikeutettu Euroopan Unionin työaikadirektiivissä säädettyyn neljän viikon pituiseen palkalliseen vuosilomaan, ja häneen voitiin soveltaa työntekijäkäsitetä. Fenollin tekemää työtä pidettiin aitona ja todellisena, eikä sen takia katsottu että kansallisen lainsäädännön

²²⁷ EUT C-316/13, kohta 10.

²²⁸ EUT C-316/13, kohta 6.

²²⁹ Case C-316/13, Fenoll – it is no holiday in a French work rehabilitation centre.

²³⁰ EUT C-316/13, kohta 24.

työntekijän käsitteen ulkopuolelle jättämisellä olisi ollut tapauksessa oikeudellista vaikutusta.²³¹ Koska eurooppaoikeudellinen sääntely, kuten direktiivit, ovat kansallista lainsäädäntöä ylempänä oikeuslähteiden hierarkiassa, ohitti se kansallisen lainsäädännön. Ratkaisun ensimmäinen tärkeä kysymys on työntekijän määritelmä: kuka on työntekijä, missä työntekijä työskentelee ja mikä on työntekijän ja velvoitetyötä tekevän ”asiakkaan” ero. Toinen kysymys koskee työntekijöiden yhdenvertaisuutta: voidaanko vammaisia kohdella eri tavalla kuin ei-vammaisia ihmisiä, mikäli he tekevät aitoa ja todellista, palkkatyöhön täysin verrattavaa työtä.

6.3. Työntekijän määritelmä

Suomalaisessa, kansallisessa oikeudessa on käytössä legaalinen työsuhteen määritelmä. Työsopimuslaki (26.1.2001/55) määrittelee yksiselitteisesti työsuhteen tunnusmerkit, joita soveltamalla voidaan määritellä termi ”työntekijä”.²³² Suomessa on mahdollista säätää lailla, että työ jää työsopimuslain soveltamisalan ja sitä kautta myös muiden työlakien soveltamisalan ulkopuolelle. Velvoitetyölait, kuten laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), poissulkevat ilman muuta tulkintaa tällaiset työt pois työsuhteen määritelmästä. Nämä työnteon muodot ovat jäävät työaika- ja vuosilomasuojan ulkopuolelle.²³³ Rajanveto-ongelmat työsuhteen ja muiden työnteon muotojen välillä eivät ole Suomessa yleisiä työsuhteen tarkasta määritelmästä johtuen. Työntekijän määritelmä määrittää kansallisen lainsäädännön mukaan ja työoikeudellisten direktiivien suojan kohde määräytyy näin. Suomalainen työsopimuslaki siis määrittelee ketä voidaan pitää työntekijänä (*worker*) tai palkansaajana (*employee*).²³⁴ Fenoll-tapauksessa Ranskan kansallisten lakien mukaan työtoimintakeskuksissa asuneilla henkilöillä ei ollut palkansaajan asemaa eikä työsuhdetta muodostunut työtoimintakeskusten kanssa.²³⁵ Tästä huolimatta, ratkaisun työsuhteen olemassaolosta tekee viime kädessä yleinen Euroopan unionin tuomioistuin. Termit työntekijä ja työntekotarkoituksessa määrittävät

²³¹ EUT C-316/13, kohta 31.

²³² HE 157/2000 vp, s. 55.

²³³ Paanetoja 2015, s. 381 ja EUT C-316/13, kohta 13.

²³⁴ Paanetoja 2015, s. 373.

²³⁵ EUT C-316/13, kohta 8.

perustamissopimuksen takaaman perusoikeuksien sovellusalan, joten niitä ei saa tulkita suppeasti vaan laajasti ja laveasti.²³⁶

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan työsuhteen objektiivisten kriteerien perusteella määritellään työntekijän käsite. Objektiiviset kriteerit tarkoittavat niitä asianomaisten henkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat havaittavissa työsuhteessa. Tuomioistuimen mukaan työsuhteen määrittävät kolme kriteeriä eli työsuhteessa suoritetaan palveluja toisen alaisuudessa korvausta vastaan.²³⁷ Pelkästään sillä millä nimellä työtä tekevää henkilöä kutsutaan ei ole merkitystä oikeudellisen aseman kannalta, nimike tai työn erityislaatuinen asema oikeudellisesti ei sido vaan henkilön tosiasiallinen asema ja hänen tekemänsä konkreettinen työ.²³⁸ Ihmisistä, jotka työskentelevät työtoimintakeskuksissa käytetään esimerkiksi nimitystä asiakas, eikä työntekijä.²³⁹ Suurimmalta osin Euroopan unionin ja Suomen kansallisen oikeuden työsuhteen käsite vastaavat toisiaan.²⁴⁰ Kokonaistulkinnassa on tehtävä punnintaa kenen kohdalla eurooppaoikeudellinen työntekijän määritelmä täyttyy ja kenen kohdalla tämä säätely on epärelevanttia.

Euroopan unionin tuomioistuin on lausunut että ”työntekijänä on pidettävä jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon sellaista työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä pelkästään epäolennaisena ja toisarvoisena”.²⁴¹ Tuomioistuimen ratkaisun mukaan työtoimintakeskukseen otettua henkilöä voidaan lähtökohtaisesti pitää työaikadirektiivin ja perusoikeuskirjan mukaisena ”työntekijänä”.²⁴² Työntekijän määritelmä on tässä tapauksessa herkkää rajankäyntiä työsuhteen ja ei-työsuhteen välillä.²⁴³ Työntekijän käsite on määriteltävä niitten objektiivisten kriteerien perusteella, jotka määrittävät työsuhteen asianomaisten henkilöiden oikeuksien ja

²³⁶ Blanpain 1992, s. 98.

²³⁷ Blanpain 1992, s. 98.

²³⁸ EUT C-316/13, kohta 30.

²³⁹ Case C-316/13, Fenoll – it is no holiday in a French work rehabilitation centre.

²⁴⁰ Arajärvi-Skinnari 1990, s. 157

²⁴¹ EUT C-316/13, kohta 31.

²⁴² EUT C-316/13, kohta 62.

²⁴³ Paanetoja 2015, s.379.

velvollisuuksien perusteella. Kansallisilla laeilla voidaan kuitenkin sulkea tiettyjä ryhmiä tai henkilöitä sopimuksen takaamien etujen ulkopuolelle.²⁴⁴ Tämä on normaalia palkanmaksuvelvollisuuden rajoittamiseksi vähemmän tuottavasta työstä. Työntekijäkäsitteen sisältö voi vaihdella eri jäsenmaissa, mutta eurooppaoikeudellisesti sillä on autonominen, yksi ja sama yhteisöoikeudellinen sisältö. Koska työntekijäkäsitem alun perin kytkeytyy vapaaseen liikkuvuuteen, sitä ei voi rajoittaa kunkin jäsenmaan kansallisten säännösten mukaan. Myöskään jäsenvaltion työntekijäkäsitetä ei voida käyttää apuna arvioitaessa yhteisöoikeudellista työntekijäkäsitetä.²⁴⁵

6.4. Työsuhde-etujen tasa-arvoisuus

Fenoll-tapauksessa tärkein selvitettävä asia oli oikeus palkalliseen vuosilomaan ja sen pitämättä jättämisen kompensointi rahallisella korvauksella. Mikäli työntekijän käsitetä voidaan soveltaa tapauksen mukaisesti työtoimintakeskuksessa tehtävään työhön, voidaan siihen soveltaa myös lainkohtia, jotka takaavat oikeuden palkalliseen vuosilomaan. Eurooppaoikeudessa näitä voidaan löytää kattavasti kolmesta paikasta: työaikadirektiivistä, Euroopan perusoikeuskirjasta sekä Euroopan unionin sosiaalisesta kirjasta.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artiklan 2 kohdan mukaan:

”Jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepojaksoihin ja palkalliseen vuosilomakauteen”.

²⁴⁴ Blanpain 1992, s.98.

²⁴⁵ Paanetoja 2015, s. 369.

Direktiivi 2003/88/EY 7 tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista eli ns. työaikadirektiivin 7 artiklan mukaan:

”Vuosiloma

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään neljän viikon palkallisen vuosiloman tällaisen loman saamiselle ja myöntämiselle kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä vahvistettujen edellytysten mukaisesti.

2. Palkallisen vuosiloman vähimmäisaikaa ei saa korvata rahalla, paitsi kun työsuhde päättyy.”

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan mukaan 1-2 kohtien mukaan:

1. ”Jokaisella työntekijällä on oikeus sellaisiin työoloihin, jotka ovat hänen terveytensä, turvallisuutensa ja ihmisarvonsa mukaisia.

2. Jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepojaksoihin ja palkalliseen vuosilomakauteen”.

Työntekijän käsitteen täytyessä tulisi kaikkia työntekijöitä kohdella samalla tavalla, tasa-arvoisesti ja reilusti. Työsuhteeseen liittyvien etujen kuten vuosiloman lisäksi tämän tulisi näkyä myös sairauspoissaolojen ilmoittamisessa, työpaikalla noudatettavassa varoituskäytännössä, perhevapaisiin liittyvissä asioissa sekä yhdenvertaisessa palkkauksessa tietyn työntekijäryhmän sisällä.²⁴⁶ Myös irtisanomis- ja purkuperusteiden täyttymistä yksittäistapauksissa tulee arvioida tasa-arvoisesti. Tasa-arvoinen ja yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa siis kaikenlaisen syrjinnän poistamista työntekijöiden väliltä suhteessa työsuhteeseen, palkkaan ja muihin työhön ja työsuhteeseen liittyviin seikkoihin.²⁴⁷ Analogisesti tämän voidaan ymmärtää tarkoittavan myös erilaisten työntekijäryhmien välisiä suhteita, kuten palkkatyötä työsuhteessa tekevien

²⁴⁶ Kansallisessa lainsäädännössä esim. HE 157/2000 vp, s.67-68.

²⁴⁷ Paanetoja 2015, s.373.

työntekijöiden ja velvoitetyötä tekevien henkilöiden kohtelua.²⁴⁸ Vuosilomaoikeuden lisäksi tasa-arvoinen kohtelu saattaa siis tulla tutkittavaksi ja selvitettäväksi myös muiden työsuhde-etujen kohdalla. Koska Euroopan unionin työoikeus on alun perin rakentunut vapaan liikkuvuuden periaatteelle, laaja työntekijäkäsitys on ollut erityisesti juuri työntekijöiden yhdenvertaisuutta turvaava asia.²⁴⁹ Työntekijän käsitettä ei voida tulkita niin, että joku työtä tekevä ryhmä jäisi mielivaltaisesti työntekijälle kuuluvan suojan ulkopuolelle. Euroopan unionin oikeuden työntekijäkäsitteen rajoittaminen on mahdollista vain, jos ulkopuolelle jätettävän henkilöryhmän suhde työnantajaan on luonteeltaan olennaisesti erilainen kuin muiden työntekijöiden ja työnantajan välinen suhde.²⁵⁰ Fenollin tapauksessa näin ei ollut ja häneen tulee siten soveltaa samoja työsuhde-etuja kuin muihinkin työntekijä-asemassa oleviin henkilöihin.

6.5. Ratkaisun soveltaminen kansallisesti

Tuomioistuimen ratkaisulla on tulkintavaikutus Suomessa, ja sitä tulisi hyödyntää jonkun vastaavassa tilanteessa olevan velvoitetyöhön osallistujan siihen vedotessa. Yksittäisen työttömän kohdalla asia voi tuntua kaukaiselta, vaikka omassa aktivointitoimenpiteenä tehtävässä velvoitetyössä koettaisiinkin olevan samoja oikeusasemaan liittyviä ongelmia. Suomalaisesta velvoitetyöstä, kuten kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta, tulisi saada mahdollisesti myös oma ennakkoratkaisu. Mikäli tällainen ennakkopäätös saataisiin ja otettaisiin vakavasti, vaikuttaisi tämä radikaalisti monen ilmaista, julkisoikeudelliseen veloitteeseen perustuvaa työtä tekevän oikeusasemaan. Tämä parantaisi heidän tilannettaan ja antaisi heille työsuhteisen työn oikeudet. Kuntouttava työtoiminta saattaa monissa tapauksissa melko helpostikin täyttää työsuhteen eurooppaoikeudellisen tunnusmerkistön. On mahdollista myös että eurooppaoikeudellinen työntekijän käsite laajenee ajan kuluessa kattamaan velvoitetyötä tekevät henkilöt. Velvoitetyö ja palkkatyön ”kaltaiset” työtehtävät sijaitsevat harmaalla alueella oikeudellisen sääntelyn kentässä. Euroopan Unionin tuomioistuin voi siis periaatteessa päätyä siihen, että Suomen olisi

²⁴⁸ Blanpain 1992, s. 89.

²⁴⁹ Paanetoja 2015, s. 373.

²⁵⁰ Paanetoja 2015, s. 376-377.

tulkittava työaikadirektiiviin pohjautuvia työaikalain säännöksiä siten, että suojan piiriin pääsisivät myös ne ”työntekijät” (osallistujat, asiakkaat), jotka jäävät kansallisen ja legaalisen työsuhteen määritelmän ulkopuolelle.²⁵¹ Ongelman ratkaisuun ja työntekijän määritelmän tarkkaan määrittelyyn ei ole olemassa helppoa ja tarkkaa vastausta.

Työntekijän käsitteen laajenemisella on kuitenkin myös haittapuolensa: jos työtoimintakeskusten kaltaisten rakenteiden vastuulle annetaan liikaa sosiaalisia velvoitteita, tämä saattaa haitata niiden toimintaa ja jopa vaarantaa niiden olemassaolon.²⁵² Tätä ei voida pitää haluttuna lopputuloksena, sillä ”ilmaistyöllä” on aiemmin luvussa 2 kerrotun mukaisesti monia merkityksiä niin yhteiskunnalle kuin osallistujalle itselleenkin. Työn tekeminen ja teettämisen tulisi kuitenkin aina säilyä kannustavana. Työtoiminta antaa osallistujilleen usein sisältöä elämään ja muita ei-rahalla mitattavia asioita.

Mikäli työntekijän määritelmä laajenee, vaikuttaisi se ensisijaisesti direktiivien kautta. Laajempi määritelmä vaikuttaisi kansalliseen lainsäädäntöön, jolla on direktiivitausta, soveltamisalassa olisi tällöin otettava huomioon direktiivin tulkinta. Kansalliseen lainsäädäntöön, jolla ei ole direktiivitaustaa, laajempi työntekijän määritelmä ei vaikuttaisi.²⁵³ Näiden kahden ero on hyvä muistaa mietittäessä määritelmän laajenemisen oikeusvaikutuksia. Tulkinnan kautta Fenoll-tapauksen vaikutus voi olla hyvinkin merkityksellinen tai vain yksittäistapaukseen sovellettavissa oleva. Fenoll-tapaus voidaan suppeimmillaan siis nähdä vain yksittäisratkaisuna, jonka merkitystä ei voi laajentaa kattavasti muihin vastaaviin tapauksiin.²⁵⁴ Tosin jo pelkästään Gérard Fenollin kotimaassa Ranskassa on lähes 1 400 työtoimintakeskusta, joissa voi olla asiakkaana yli 110 000 henkilöä työtoimintaan ja muihin palveluihin. Voidaankin sanoa, että aineistoa vastaaville ennakkoratkaisuille löytyy niin haluttaessa varmasti riittävästi.²⁵⁵ Euroopassa on yhteiskunnan taholta

²⁵¹ Paanetoja 2015, s. 385.

²⁵² EUT C-316/13, kohta 46.

²⁵³ Paanetoja 2015, s. 384.

²⁵⁴ Paanetoja 2015, s. 384.

²⁵⁵ EUT C-316/13, kohta 7.

velvoitettua työtä tekeviä henkilöitä hyvin paljon ja siksi ratkaisun oikeusvaikutukset voivat olla laajat. Vaikutusta voi olla sekä ennakkoratkaisuna että tulkintamallina. Euroopan unionin tuomioistuimen ollessa viimesijainen tuomioistuin päättämään voidaanko työntekijän käsitettä laajentaa tarkoittamaan myös velvoitetyötä tekevät henkilöt, on tuomioistuimen ratkaisuilla erittäin paljon valtaa myös yksittäisiin ihmisiin. Myöskin vaikka kansallinen työntekijän käsitteen sisältö tai määrittelytapa ei ole yhteisöoikeudellinen asia, saattaa Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan EU-lainsäädännöstä tulla rajoitteita kansallisen säätelyn sisällölle.²⁵⁶

²⁵⁶ Paanetoja 2015, s. 377.

7. Loppupäätelmät ja pohdintaa

7.1. Velvoitetyn ja aktivoinnin mahdollisuudet

Parhaimmillaan moderni velvoitetty, tarkoittaen tässä erityisesti työttömien aktivointitoimenpiteenä tehtyä työtä, on voimaannuttavaa ja saa työttömän uuden uran tai opiskelun alkuun. Pelkästään arkiset asiat kuten vuorokausirytmien saaminen tai töistä saatava hyödyllisyyden tunne saattavat auttaa yksittäistä ihmistä. Syrjäytymisen ollessa yksi suurimpia nykyajan ongelmia, pienetkin tätä ongelmaa auttavat rakenteet ja keinot saattavat olla loppujen lopuksi ratkaisevia. Työ ja muu aktiivitoiminta ehkäisevät syrjäytymistä.²⁵⁷ Palkkatyöhön verrattuna työllistymistä edistävänä toimenpiteenä tehty työ on myös riskitöntä työttömälle: vastuuta on vähän, työnjälki voi olla heikompaa kuin palkkatyötä tekevällä ja vastike eli työttömyyspäiväraha ja kulukorvaus saadaan melko automaattisesti, pelkällä hakemuksella maksavalle taholle, ilman yksilöllistä tulostavoitetta. Ainoastaan osallistumatta jättäminen vaikuttaa osallistujan taloudellista tilannetta heikentävästi.²⁵⁸

Aktiivitoimintaan osallistuvat työttömät kokevat usein käyvänsä töissä, mikä auttaa heitä siirtymään kohti palkkatöitä, kuten laki kuntouttavasta työtoiminnasta säättää aukottomasti. Positiivisia vaikutuksia kuntouttavasta työtoiminnasta työttömille ovat tutkitusti rytmien saaminen elämään, mielekäs työ, työyhteisö joka tukee heitä, osaamisen lisääntyminen, etuuksien kuten kulukorvauksen saaminen ja aktivoituminen yleisesti työllistymistä edistävänä toimenpiteenä lisäksi muutenkin elämässä. Aktiivinen työtön on myös aktiivinen kansalainen ja siten esimerkillinen yhteiskunnan jäsen.²⁵⁹ Monet työttömät haluavat kuitenkin tulevaisuuden, jossa he ovat yhteiskunnasta riippumattomia ja elävät normaalia elämää.²⁶⁰ Siksi olisi tärkeää että erilaisten työpajojen sijaan aktivointitoimet ja kuntouttava työtoiminta tapahtuisi oikeilla työpaikoilla ja palkkatöitä tekevien

²⁵⁷ Luhtasela 2009, s. 58.

²⁵⁸ HE 184/2000 vp, s. 36.

²⁵⁹ Luhtasela 2009, s. 51.

²⁶⁰ Luhtasela 2009, s. 128.

työntekijöiden parissa. Laki mahdollistaa kuitenkin moninaiset paikat aktivointitoimenpiteille.²⁶¹ Tämä voi toki olla uhka tai mahdollisuus. Toisaalta paikat voidaan valita yksittäisen henkilön osaamisen ja työelämätaitojen mukaan, toisaalta se saattaa myös eriarvostaa työttömiä. Mahdollisuuksia hyvään aktivointiin on olemassa ja ottamalla työttömät mukaan suunnittelemaan omaa aktivointiaan ollaan entistä lähempänä aktiivista osallistuvaa kansalaista.

7.2. Lain henki

Velvoitetystä, kuten työttömien aktivointitoimenpiteistä, tarkastellessa on tärkeää pohtia toteutuuko lain henki käytännön tilanteissa vai ovatko käytäntö ja todellisuus liian kaukana toisistaan. Mahdollisuuksista huolimatta laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja sen tavoitteet eivät suurimmassa osassa tapauksia kohtaa kuntouttavan työtoiminnan konkreettista sisältöä. Kuntouttava työtoiminta ei myöskään auta siihen osallistuvia henkilöitä kovinkaan tehokkaasti pääsemään kiinni takaisin työelämään. Houkuttelevuus on myöskin tärkeää aktiivisen osallistumisen kannalta: mikäli kuntouttavan työtoiminnan jälkeen työtön saisi yhä useammin palkkatyötä, olisi vetoa kuntouttavaan työtoimintaan entistä enemmän. Aktivointitoimien tulisi antaa lisäarvoa työttömän elämään, mutta tämä ei onnistu mikäli palvelut ja toiminta ovat liian kaukana työttömien todellisesta elämästä. Kuntouttava työtoiminta voi kuitenkin ehkäistä syrjäytymistä joiltakin osin. Kuntouttavan työtoiminnan kohdalla tuleekin arvioida tarkasti toteutuuko lain henki konkreettisesti ja jos toteutuu, niin miltä osin. Kuntouttavaa työtoimintaa kuten muitakin työllisyyttä edistäviä palveluita kritisoidaan yleensä tempputyöllistämisestä, tilastojen kaunistelusta ja laillistetusta ”pakkotyöstä”. Kritiikki on ymmärrettävää, mutta toisaalta:

*”onhan se muutenkin sen ihmisen kannalta parempi, että hän on jossain toiminnassa mukana kuin, että istuisi vain siellä kotona”.*²⁶²

²⁶¹ Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, s.48.

²⁶² Ala-Kauhaluoma ym 2004, s. 56.

Väärinkäytökset, kuten kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien käyttäminen ilmaisena ja helppona työvoimana, joka korvaa kunnan muuta työvoimaa tai kuntouttavan työtoiminnan ”kuntouttavan” aspektin häviäminen normaalin työn jalkoihin, rapauttavat uskoa kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuuteen. Positiivisempia tuloksia ja lain hengen mukaista tavoitetta työllistyä palkkatöihin vaikeuttaa tällä hetkellä huono työllisyystilanne: ilman suurta määrää avoimia työpaikkoja on mahdotonta työllistää heikoimmassa asemassa olevia työttömiä. Lakia kuntouttavasta työtoiminnasta arvioitaessa on huomattava, että työllisyystilanne lakia säädettäessä vuonna 2000 on ollut hyvin erilainen kuin tällä hetkellä. Lain säädäntähetkellä laman jälkeinen talouskasvu oli johtanut työttömyyden tasaiseen alenemiseen, joten kuntouttavan työtoiminnan kautta palkkatyön saaminenkin on ollut helpompaa kuin nykyään.²⁶³ Tällä hetkellä kuntouttavaa työtoimintaa käytetään osittain helppona ratkaisuna ja osallistujien ”kuntoutusta” ketjutetaan vailla lopullista ratkaisua yksittäisen henkilön työttömyyden ongelmaan.

7.3. Yhteiskunnan vastuu työttömyydestä

Aktivointipolitiikan suurimpana haittapuolena voidaan nähdä sen tapa vastuuttaa yksilöä koko yhteiskunnan suuresta ongelmasta, eli työttömyydestä. Rakenteelliselle työttömyydelle yksittäinen työtön henkilön ei kuitenkaan voi mitään. Vastuunsiirto ei ratkaise yhteiskunnan ongelmia, vaan piilottaa ne näkyvistä. Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen taloudellinen merkitys korostuu: pitkäaikaistyöttömyys heikentää työmarkkinoiden toimintaa ja taloudellista kasvua.²⁶⁴ Koska rakennetyöttömyys johtuu sekä työvoiman kysynnästä, että tarjonnasta, voitaneen rakennetyöttömyyteen puuttua muuttamalla sekä kysyntää että tarjontaa.²⁶⁵ Yleisessä keskustelussa kuitenkin työvoiman kysyntään vaikuttaminen on ollut vähän esillä. Verotuksen muuttaminen yritysten perustamiseen kannustavalla tavalla sekä muut tukimuodot ovat tehokkaampia keinoja kuin työttömien syyllistäminen.

²⁶³ HE 184/2000 vp, s. 14.

²⁶⁴ Karjalainen 2013, s. 199.

²⁶⁵ Rakenteellisen työttömyyden riski kasvaa.

Työpaikkoja edes aktivointitoimenpiteitä varten on vaikea keksiä, jos niitä ei tosiasiallisesti ole olemassa.

Työttömyydestä ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyydestä puhuttaessa törmätään usein syrjäytymisen käsitteeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa erilaisten ongelmien, kuten työttömyyden, sairauden, kouluttamattomuuden ja köyhyyden kasautumista. Ongelmista muodostuu sotkuinen ja monimutkainen ongelmakasa, jonka selvittäminen voi olla hyvin vaikeaa.²⁶⁶ Perinteisten sosiaalisten riskien rinnalle on tullut vaikeammin lähestyttäviä ja monimutkaisempia sosiaalisia riskejä, kuten pitkäaikaistyöttömyyteen, työurien rikkonaisuuteen, perheiden hajoamiseen, työn ja perheen yhteensovittamiseen sekä maahanmuuttajien asemaan liittyvät ongelmat.²⁶⁷ Työttömyydestä johtuva pienituloisuus on yksi tavallisimmista syrjäytymisen riskiä lisäävistä elämäntilanteista, mutta yleensä pelkkä työttömyys ei syrjäytä ihmistä, vaan taustalla on muitakin ongelmia. Parhaiten syrjäytymistä ehkäisevät riittävän suuruinen työttömyysturva sekä yhteiskunnan aktiivinen panostus työpaikkojen syntymisen mahdollistamiseen. Yhteiskunnassa paine säästöihin hyvinvointivaltion eri elementeistä kuten sosiaalietuuksista tulee normaalisti kahta eri kautta; hyväosaisten kapinana sekä julkisen talouden yleisenä kriisiytymisenä.²⁶⁸ Tästä huolimatta toimeentuloturvaa on kuitenkin tiukennettu. Toimeentuloturvan tiukentamiskeinoja ovat muun muassa etuuksien tason madaltaminen, etuuksien enimmäiskeston lyhentäminen, tiukempien ehtojen asettaminen etuuksien saamiselle sekä painopisteen siirtyminen pois tarveharkintaa vaativista etuuksista.²⁶⁹ Yleisesti ottaen työttömiä voidaan pitää nykyisin tietynlaisina ”uusirtolaisina”: aktivointipolitiikan seurauksena heille annetaan velvoitteita toimeentuloturvan saamiseksi, mutta mikäli he ovat väärällä tavalla toimeliaita, he saattavat menettää etuuksiaan.²⁷⁰

²⁶⁶ Ylikännö 2013, s. 54-55.

²⁶⁷ Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina 2005, s. 8.

²⁶⁸ Arajärvi 2002, s. 24-25.

²⁶⁹ Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina 2005, s. 9.

²⁷⁰ Hirvonen 2013, s. 40.

7.4. Vuoden 2017 lakimuutokset

Työttömiin kohdistuva kepin ja porkkanan vuorottelu on tällä hetkellä suuntaamassa kohti keppiä ja tiukennuksia. Työttömien aktivointi nähdään helppona ja tehokkaana ratkaisuna yhteiskunnan suureen työttömyysongelmaan.²⁷¹ Tarkkailun ja valvonnan lisääminen sekä sopimuksellisuuden muuttuminen yhä tärkeämmäksi osaksi sosiaalipoliittikkaa ovat tulevaisuudessa yhä isommassa osassa työttömien sosiaaliturvan saamisen edellytyksinä.²⁷² Sopimuksellisuus itsessään on ilmiö, joka kytkeytyy laajempiin sosiaalipoliittisiin, julkishallinnollisiin ja oikeuskulttuurisiin tavoitteisiin.²⁷³ Aktivoinnin ja valvonnan yhden osapuolen eli valtion henkilöstöresurssit eivät riitä, sillä pitkän aikaa palveluita kehitettiin pelkästään sähköisiksi omatoimipalveluiksi ja uudistusten takia työttömien henkilökohtainen tapaaminen lisääntyy valtavasti verrattuna entiseen.²⁷⁴ Pätevä ja motivoitunut henkilöstö on kuitenkin keskeisiä aktivoinnin onnistumisen kannalta. Työ- ja elinkeinotoimistoihin joudutaan palkkaamaan lisää työvoimaa ja myös ostamaan palveluita, kuten kartoitushaastatteluita, yksityisiltä yrityksiltä. Ammattitaito on kuitenkin tärkeää, sillä työtöntä neuvovat ja auttavat viranomaiset saattavat pahimmillaan olla tietämättömiä aktivointitoimenpiteiden oikeudellisesta puolesta ja tämä saattaa vaikuttaa heikentävästi työttömien oikeusturvaan. Muita yhteiskunnallisia työttömyyteen ja työttömyysturvaan liittyviä ongelmia ovat suuri nuorisotyöttömyys, turvapaikanhakijoiden tekemän työn työoikeudellisesti epäselvä asema sekä todellisuudessa työkyvyttömät henkilöt, joiden virallinen status on kuitenkin työtön.²⁷⁵

Vuonna 2017 työttömyysturvalainsäädäntöön tuli suuria ja mittavia muutoksia. Muun sosiaaliturvalainsäädännön ohella myös työttömyysturvaan tuli laajoja tiukennuksia. Hallitus antoi eduskunnalle vuonna 2016 useita esityksiä työttömyysturvan tiukennuksista. Näiden muutosten tarkoitus on parantaa Suomen kilpailukykyä, kohentaa työllisyyttä ja turvata yleisesti julkisten

²⁷¹ Keskitalo ja Karjalainen 2013, s. 8.

²⁷² Karjalainen 2013, s. 203.

²⁷³ Kotkas 2013, s. 94.

²⁷⁴ Työttömien määräaikaishaastattelut tulevat – TE-toimistot joutuvat tiukoille.

²⁷⁵ Nuorisotyöttömyys.

palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitusta.²⁷⁶ Työttömyysturvan tiukennuksia olivat enimmäismaksuajan lyhentäminen, omavastuuajan pidentäminen sekä korotusosien maksamiseen liittyvät muutokset. Ansiopäivärahaa maksetaan nykyisin enintään 500 päivän ajalta. Aiemmin ansio-osan maksamista on vähennetty 100 päivällä silloin, kun henkilöllä on alle kolmen vuoden työhistoria ja silloin, kun hän on kieltäytynyt työllistymistä edistävistä palveluista. Lakimuutoksen myötä ansiopäivärahaa maksetaan lähtökohtaisesti enintään 400 päivältä. Enimmäismaksuajasta vähennetään 100 päivää silloin, kun henkilöllä on enintään kolmen vuoden työhistoria. Enimmäisaika on 500 päivää, jos henkilö on työssäoloehdon täyttäessään täyttänyt 58 vuotta ja työskennellyt vähintään viisi vuotta edellisten 20 vuoden aikana. Tämä muutos koskee henkilöitä, joiden työttömyysturvan enimmäisajan maksatus alkoi 01.01.2017 alkaen. Omavastuuaja pidentyi nykyisestä viidestä päivästä 7 päivään. Omavastuuaja asetetaan työttömyyden alkaessa ja silloin kun peruspäivärahan tai ansiopäivärahan edellytyksenä oleva työssäoloehto täyttyy uudelleen ja enimmäismaksuaja alkaa alusta. Omavastuuajalta ei makseta etuutta. Seitsemän arkipäivän omavastuuaja koskee henkilöitä, joiden omavastuuaja alkoi 01.01.2017 tai sen jälkeen. Korotusosien maksaminen muuttui niin ettei 20 vuoden työhistorian perusteella makseta enää tulevaisuudessa korkeampaa etuutta ensimmäisten 90 etuuspäivän ajalta. Tätä korotusosaa ei myönnetä henkilöille, joiden työsuhde päättyy 01.01.2017 jälkeen. Aktivointitoimenpiteiden ajalta voidaan kuitenkin yhä maksaa korotusosaa 200 päivältä.²⁷⁷

Aktivointipolitiikkaan liittyviä suurimpia lakimuutoksia ovat omaehtoisten opintojen ajalta maksettavan kulukorvauksen lopettaminen sekä työkokeilun sisällön määräaikainen muuttaminen vuosiksi 2017-2018.²⁷⁸ Työkokeilua voidaan käyttää työnhakijan soveltuvuuden arvioimiseksi ennen työsopimuksen tekemistä. Jos vapaaehtoinen ja enintään kuukauden kestävä rekrytointikokeilu johtaa työsuhteeseen, vähennetään kokeiluaika koeajasta. Rekrytointikokeilun ajalta maksetaan normaalia työttömyysetuutta, kuitenkin ilman työllistymistä

²⁷⁶ Työttömyysturvalla kiinni työelämään ja yrittäjyyteen.

²⁷⁷ HE 113/2016 vp, s. 1.

²⁷⁸ HE 209/2016 vp, s. 1.

edistävien palveluiden ajalta maksettavaa korotusta tai kulukorvausta.²⁷⁹ Uuden rekrytointikokeilun järkevyyks ja kustannustehokkuus jää nähtäväksi, koska palkattomia harjoittelu- ja työkokeilujaksoja on mahdollisuus järjestää tälläkin hetkellä ilman uutta aktivointi-instrumenttia. Myöskin kulukorvauksen karsimista omaehtoisesta opiskelusta kannustaa työtöntä olemaan passiivinen eikä innosta etsimään mahdollisesti itseä enemmän hyödyttävää, ammatillisen pätevyyden antavaa, yleensä täydennyskoulutusta vaan tyytymään työ- ja elinkeinotoimiston ”määräämiin” toimenpiteisiin.²⁸⁰ Aktiivisen kansalaisuuden kannalta tämä on mielenkiintoinen ja mahdollisesti vahingollisesti passivoiva näkökulma.

²⁷⁹ HE 209/2016 vp, s. 41 ja Hallituksen yrittäjyyspaketti ja työllisyyspaketti tukevat kasvua.

²⁸⁰ HE 209/2016 vp, s.49.