

Jaana Paanetoja

TYÖSUHTEISTA TYÖTÄ VAI TYÖTOIMINTAA?

Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn
oikeudellisesta luonteesta

TYÖSUHTEISTA TYÖTÄ VAI TYÖTOIMINTAA?



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 316

Jaana Paanetoja

Työsuhteista työtä vai työtoimintaa?

Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi yliopiston Pienessä juhlasalissa, perjantaina 13.9.2013 klo 12.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-463-2

© 2013 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Jaana Paanetoja

ISSN-L 0356-7206

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-331-4

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2013

Esipuhe

Aloitin työurani 1980-luvun lopulla. Vastavalmistuneen oikeustieteen kandidatin ensimmäinen työpaikka oli silloisessa Invalidiliiton Järvenpään koulutuskeskuksessa oikeusopin opettajan sijaisena. Opiskelijoiden joukossa oli erikäisiä sekä eri tavoin vammaisia ja vajaakuntoisia. Vajaakuntoisuus ja sen asettamat haasteet arkielämälle – opiskelu ja työ mukaan lukien – avautuivat minulle autenttisissa ja vaativissa olosuhteissa.

Opetustyöni ja sen myötä saatu käytännön kokemus eri vajaakuntoisuuspe-
rusteista johtivat siihen, että hieman myöhemmin uskaltauduin lähtemään mu-
kaan Invalidiliitto ry:n vajaakuntoisten ja vammaisten etätöiden projekteihin osa-
aikaiseksi tutkijaksi ja työoikeudellisten kysymysten asiantuntijaksi. Aloitin
sitten myös yhteistyön VATES-säätiön kanssa. Työlainsäädännön koulutus-
tilaisuuksissa, joita on järjestetty pääosin vajaakuntoisten, vammaisten ja osa-
työkykyisten työllistymistä edistävälle henkilölle, olen saanut ensiarvoisen tär-
keää tietoa muun ohessa työtoiminnan, tuetun työllistymisen ja siirtymätöiden
käytännöistä sekä näihin toimintoihin liittyvistä epäselvyyksistä ja ongelmista.
Ilman kaikkea tätä en olisi koskaan kyennyt ymmärtämään, miten paljon ja mi-
ten laajoja työoikeudellisesti mielenkiintoisia kysymyksiä vajaakuntoisten
työntekoon liittyy, tai ylipäänsä hahmottamaan todellisuutta.

Alun perin tarkoitukseni oli tarkastella väitöskirjatyössäni nyt tehtyä laa-
jemmin vajaakuntoisen asemaa työelämässä, mutta rajasin tutkimukseni kui-
tenkin pääosin vain työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän työtoiminnan rajan-
vetoon. Pohdin työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän työn rajanvedon tarkaste-
lun sopivuutta lisensiaatintutkimukseni aiheeksi jo 1990-luvulla. Teema kiin-
nosti, mutta se osoittautui kuitenkin hyvin vieraaksi ja vaikeasti hallittavaksi
erityisesti aineiston vähyyden johdosta. Päätin pysytellä perinteisemmällä lin-
jalla ja tehdä lisensiaatintutkimukseni työsuhteen johto ja valvonta -tunnusmer-
kistä.

Rohkeus kasvoi ajan myötä. Väitöskirjatyöllä en kuitenkaan katsonut olevan
kiirettä, vaan tutkin ja kirjoitin aiheen tiimoilta usean vuoden ajan muuta. Kun
sitten päätin toden teolla ryhtyä kirjoittamaan väitöstutkimustani, ei työ-
suhteen ja sen ulkopuolelle jäävän muun kuin itsenäisen yrittäjätöiden välinen ra-
janveto kuitenkaan osoittautunut yhtään helpommaksi kuin arvioin vuosia
aiemmin. Olenkin tutkijana kokenut useita epävarmuuden ja jopa toivottomuu-
den hetkiä. Eettisten kysymysten pohtimiselta en myöskään ole tutkimustyössä-
ni välttynyt.

Tämän tutkimuksen piti alkujaan olla artikkeliväitöskirja, ja olen julkaissut kaksi artikkelia Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirjassa. Kahden artikkelin kirjoittamisen jälkeen päädyin kuitenkin monografiaan. Aiemmin julkaistut artikkelit liittyvät silti kiinteästi käsillä olevan tutkimuksen aihealueisiin, ja niitä on käytetty siinä hyödyksi.

Objektiivisuus, analyttisyys, itsenäisyys ja oikeudenmukaisuuden tavoittelu ovat ajatteluni peruseriaatteita ja keskeisiä periaatteita myös tässä tutkimuksessa. Minulle on ollut tärkeää tehdä tutkimusta, joka olisi sekä esitystavaltaan että sisällöltään myös maallikoiden ymmärrettävissä ja jolla olisi käyttöarvoa uhraamatta tieteellisyysvaatimuksia. Toivon, että nämä tavoitteet ovat täyttyneet työssäni.

On aika kiittää. Kiitos työnohjaajalleni professori (emeritus) *Kari-Pekka Tiitiselälle* luottamuksesta aiheeseeni ja työskentelyyni. Kiitos ajatuksista, jotka auttoivat minua uskomaan itseeni ja saattamaan tämän opinnäytteeni viimein valmiiksi. Esitän kiitokseni työni esitarkastajille professori (emeritus) *Martti Kairiselle* ja oikeustieteen tohtori, työtuomioistuimen presidentti *Jorma Saloheimolle*. Heidän rakentava palautteensa sai minut vielä kertaalleen pohtimaan eräitä kysymyksenasettelujani ja tekemään joitain lisäyksiä käsikirjoitukseeni. Sain heiltä myös parannusehdotuksia, jotka olen mahdollisuuksieni mukaan toteuttanut. Kiitos *Martti Kairiselle* myös lupautumisesta vastaväittäjäkseni.

Lämpimät kiitokset tutkija *Ilkka Ruposelle*, joka on lukuisia kertoja auliisti ja aikaansa säästämättä kuunnellut pohdintojani sekä keskustellut kanssani tutkimukseni piiriin liittyvistä kysymyksistä. Kiitän häntä myös käsikirjoitukseni lukemisesta ja saamistani tärkeistä muun ohessa työn rakenteeseen, esitystapaan ja kieliasuun liittyvistä huomioista.

Yhteistoiminta-asiamies *Helena Lamposta* kiitän keskustelutuokioista ministeriön käytävällä, kokemusten jakamisesta ja työni loppuvaiheessa saamistani rohkaisusta. Kiitän häntä myös käsikirjoitukseni kommentoinnista.

Professori (emeritus) *Matti Mikkolaa* kiitän siitä, että lyhyt keskustelumme joulukuussa 2011 yliopistolla johti siihen, että olen nyt tässä vaiheessa, ja professori *Heikki Kullaa* käsikirjoituksen alkuosan lukemisesta ja siihen liittyvistä näkemyksistä.

Kehitysvammaliiton erikoissuunnittelija *Marika Ahlstenille* kiitos, että olen saanut esittää erinäisiä kysymyksiä kehitysvammaisten työtoiminnan käytännön toteutuksesta ja myös saanut niihin kattavia vastauksia nopeasti. Kiitos myös kaikille muille, joita olen työni aikana joutunut kysymyksilläni vaivaamaan, ja niille, jotka tavalla tai toisella ovat edesauttaneet tämän tutkimuksen tekemistä.

Lisäksi kiitän *Minja Merkiä* erinomaisesta työstäni edistäneestä käytännön avusta. Kiitokset myös *Mia Weckmanille* ja *Inke Laajavalle*, jotka omalla erikoisosaamisellaan ovat auttaneet minua teknisissä asioissa. Kiitos filosofian

tohtori *Marianne Roivakselle* työni eräiden osien kieliasun tarkastamisesta viimeistelyvaiheessa.

Kiitän Suomalaista Lakimiesyhdistystä kirjani ottamisesta yhdistyksen julkaisusarjaan ja yhdistyksen kustannustoimittajaa *Pipsa Kostamoa*.

Olen tehnyt tätä tutkimusta viikonloppuisin, iltaisin ja lomilla päätoimeni sekä erinäisten sivutoimien ohella lukuun ottamatta kolmen kuukauden pituista virkavapautta alkusyksystä 2012. Kiitän Vajaakuntoisten ja vammaisten koulutuksen ja työllistymisen tuki ry:tä, jonka lahjoitus mahdollisti osan virkavapaudestani.

Työ on tehty kotona ilman varsinaisen tiedeyhteisön tukea. Tutkimustyöni on ollut osa minun ja perheeni arkea. Sen sivussa on muun muassa avustettu lapsia koulutyössä, hoidettu kotityöt, koira ja hevoset sekä tuomarointiharrastus. Aika ajoin jaksamisen, toisin sanoen ajan riittämisen kanssa on toki ollut ongelmia. Ilman mieheni *Mikan* apua arjessa en olisi kaikesta selvinnyt. Kiitos Mika. Kiitos *Telma* ja *Semmi*. On ollut etuoikeutettua saada tehdä tutkimusta kotona perheen keskellä.

Kotona Hyvinkäänkylässä kesäkuussa 2013

Jaana Paanetoja

Sisällys

ESIPUHE	V
SISÄLLYS	IX
LÄHTEET	XV
LYHENTEET	XXXI
 I JOHDANTO	 1
1.1 Vajaakuntainen ja vammaisen avointen työmarkkinoiden reunalla	1
1.2 Vajaakuntainen vai osatyökykyinen?	8
1.3 Työtä välityömarkkinoilla	11
1.3.1 Sosiaalinen työllistäminen ja välityömarkkinat	11
1.3.2 Kunnan sosiaalipalveluna järjestämä työ ja työtoiminta	12
1.3.3 Kehitysvammalain mukainen työtoiminta	15
1.3.4 Kuntouttava työtoiminta	16
1.3.5 Työtoiminta mielenterveysyhdistyksissä	17
1.3.6 Päivätoiminta	17
1.3.7 Työhallinnon työkokeilu ja työ osana ammatillista kuntoutusta	18
1.3.8 Tuettu työllistyminen ja mielenterveyskuntoutujien siirtymätyö	19
1.3.9 Työ sosiaalisessa yrityksessä, työpajat ja työpankki	20
1.4 Tutkimuksen kohteesta	22
1.5 Työn eri muodot	24
1.6 Työoikeudellisen suojan ulottuvuus	28
1.6.1 Työsopimuslain mukainen soveltamisala	28
1.6.2 Työsopimuslain soveltamisen poissulkeminen lailla...	34
1.7 Työsuhteen ja muun työn välinen rajankäynti	35
1.7.1 Eri rajanvedot	35
1.7.2 Ruotsin työntekijäkäsité ja työntekijäaseman kokonaisarviointi	38
1.8 Työtoiminnan oikeudellisen luonteen arviointi	40
1.9 Sosiaalipalvelujen järjestämiseen liittyvä lainsäädäntö	42
1.10 Keskeiset määritelmät ja käsitteet	46

II	VAJAAKUNTOISEN TEKEMÄN TYÖN KEHITYSVAIHEET ...	49
2.1	Työn tekemisen peruste	49
2.2	Köyhäinhoitoa ja huoltoapua	49
2.3	Suojatyöstä SHL 27 d §:n 3 momentin mukaiseen työhön	56
2.4	Työtoiminnan kehitys	63
2.4.1	Sosiaalihuollollinen työtoiminta	63
2.4.2	Kehitysvammaisten työtoiminta	66
2.4.3	Psykiatrinen työtoiminta	71
III	TUTKIMUSTEHTÄVÄN TARKENTAMINEN	75
3.1	Työtoiminnan epäselvä oikeudellinen luonne	75
3.2	Kritiikkiä käytäntöä kohtaan	79
3.3	Tarkastelun kohteista	82
3.3.1	Rajanvedot	82
3.3.2	Muut tutkimuskohteet	86
3.4	Tutkimuksen luokittelu ja metodi	90
3.4.1	Vajaakuntoisen aseman sääntelystä	90
3.4.2	Vajaakuntoisen aseman tutkimisesta	91
3.4.3	Työsuhde ja työntekijäasema työoikeudellisessa tutkimuksessa	93
3.4.4	Lainoppia yhdistettynä muihin metodeihin	95
IV	VAJAAKUNTOISEN TYÖNTEON ERI MUODOT NYKYÄÄN	99
4.1	Aluksi	99
4.2	Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta	99
4.2.1	Sosiaalipalvelun järjestäminen	99
4.2.1.1	Asiakkuuden perusta	102
4.2.1.2	Päätöksenteko	104
4.2.2	Työsuhteisen työn ehdot	107
4.2.3	Työtoiminnan ehdot	113
4.3	Kehitysvammaisten työtoiminta	113
4.3.1	Säädöspohja	113
4.3.2	Sisältö ja ehdot	115
4.3.3	Toteuttaminen	118
4.3.4	Avotyötoiminnan järjestelyt	120
4.4	Mielenterveysyhdistysten työtoiminta	123
4.5	Päivätoiminta	126

4.6	Tuettu työllistyminen	129
4.6.1	Tuetun työllistymisen prosessi	129
4.6.2	Työsuhteen ehdoista	132
4.7	Mielenterveyskuntoutujien klubitalot ja siirtymätyö	134
4.7.1	Klubitalon toiminta	134
4.7.2	Siirtymätyön järjestämisen tavat	135
4.8	Katsaus vajaakuntoisen tekemään työhön muissa Pohjoismaissa	138
V	TYÖSUHTEEN JA TYÖTOIMINNAN VÄLINEN RAJANVETO	143
5.1	Lähtökohdat	143
5.2	Yksittäiset tunnusmerkit	145
5.2.1	Johdanto	145
5.2.2	Sopimus	146
5.2.3	Työn tekeminen toiselle	148
5.2.4	Vastike	151
5.2.5	Henkilökohtaisesti	155
5.2.6	Johto ja valvonta	155
5.3	Yksittäisten tunnusmerkkien tarkastelun jälkeinen kokonaisarviointi	157
5.3.1	Perustunnusmerkkien täydentämisen tarve	157
5.3.2	Kokonaisarviointi	159
5.3.2.1	Tarve ja vaihe	159
5.3.2.2	Kehitys	162
5.3.2.3	Käyttöala ja sisältö	164
5.4	Sosiaalihuoltolain sisäisestä rajanvedosta	168
5.4.1	Työsuhteista työtä ja työtoimintaa sosiaalihuollon asiakkaalle	168
5.4.2	Työsuhteinen työ	170
5.4.2.1	Ero tavanomaiseen työhön	170
5.4.2.2	Vammaisuus erottelukriteerinä	171
5.4.2.3	Yksittäisten tunnusmerkkien täytyminen... ..	173
5.4.3	Sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan erottaminen työsuhteisesta työstä	176
5.4.4	Rajanvedon ratkaiseminen	178
VI	KEHITYSVAMMAISTEN TYÖTOIMINNAN OIKEUDELLINEN LUONNE	181
6.1	Eri oikeudenalojen normien yhtäaikainen soveltaminen	181

6.2	Työsuhteisen työn kaltaista työtä?	185
6.3	Yksittäisten tunnusmerkkien sisällön laajentaminen	188
6.3.1	Aluksi	188
6.3.2	Työn tekemisen ja teettämisen motiivit.....	189
6.3.2.1	Ansiotarkoitus ja muut motiivit.....	190
6.3.2.2	Työn teettämisen tarkoitus.....	194
6.3.3	Työtä itselle?	198
6.3.4	Vastike	200
6.3.4.1	Määrä	200
6.3.4.2	Sosiaalietuus	202
6.3.5	Sopimus ja sen sitovuus	203
6.4	Avotyötoiminnan erityispiirteitä	205
6.5	Kokonaisarvioinnin tarpeesta	208
6.6	Mahdollisen työsuhteen osapuolet	212
6.7	Työsuhteeseen siirtyminen	217
VII	TYÖTOIMINTAA YHDISTYKSISSÄ.....	221
7.1	Erot ja yhtäläisyydet	221
7.2	Tunnusmerkistön täyttymisestä	222
7.3	Harrastusta ja vapaaehtoistoimintaa	223
7.3.1	Lähtökohdat	223
7.3.2	Harrastustoiminnan tavanomaisuus	224
7.3.3	Tavanomaisen harrastustoiminnan ja työsuhteisen työn ero	226
7.4	Arviointia	228
VIII	TYÖN ERITYISPIIRTEIDEN VAIKUTUS	231
8.1	Tuetun työllistymisen mallin ja siirtymätyön erityispiirteet ..	231
8.2	Henkilökohtaisen työntekovelvoitteen sisältö ja merkitys	232
8.3	Työnantajavelvoitteiden jakautuminen	234
8.4	Sopimuksin työoikeudellisen suojan piiriin	235
IX	ARVIOINTIA	239
9.1	Rajanvetojen ja muiden tutkimuksessa asetettujen tehtävien ratkaiseminen	239
9.2	Suojan kohde ja laajuus	240
9.2.1	Lähtökohdat	240
9.2.2	Säädetyt tunnusmerkistön riittävyys	241
9.2.3	Perusoikeuksista	242
9.2.4	Muutosten tavoitteista ja sisällöstä	244
9.3	Oikeudellistuminen	246

9.4	Tutkimuksen tulosten vaikutukset	248
9.5	Vaihtoehtoja muutokselle	249
9.5.1	Käytettävissä olevat mahdollisuudet.....	249
9.5.2	Lailla toisin säätäminen	249
ABSTRACT		257
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO		261
ASIAHAKEMISTO		263

Lähteet

KIRJALLISUUS

- Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkinnassa ja sen soveltamisessa. Forssa 1975.
- Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini, s. 35–56. Porvoo 1997. (Aarnio, Minun metodini)
- Adlercreutz, Axel: Arbetstagarbegreppet. Om arbetstagarförhållandet och därtill hörande gränsdragningsfrågor i svensk civil- och socialrätt. Lund 1964.
- Aho, Simo: Palkkatyö yhteiskunnallisen järjestyksen perustana. Tutkimus palkkatyön normalisoinnin historiasta ja ”työyhteiskunnan kriisistä”. Jyväskylä 1988.
- Ahonen, Sami – Luoma-aho, Antti – Mankki, Jussi – Mustalammi, Elina: Kestävää työllisyyttä sosiaalisissa yrityksissä -projektin julkaisujen yhteenveto. Helsinki 2008.
- Ahlstén, Marika: Kehitysvammaiset riistettynä. Noste 1/2013, s. 76–77.
- Ahlstén, Marika – Kairi, Tea – Vuorenpää, Kari: Haastekirje kunnille koulutuskampanjaan. Helsinki 2009.
- Ala-Kauhaluoma, Mika – Härkäpää, Kristiina: Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä. Työpoliittinen tutkimus 312. Työministeriö, Helsinki 2006.
- Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Helsinki 2002. (Arajärvi, Toimeentuloturvan oikeellisuus)
- Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.
- Aspvik, Ulla: Psykykkisesti vajaakuntoisen avotyötoiminta – toiminnan kehittämisprosessi ja merkitys osallistujien elämänlaadulle. Oulu 2003.
- Aurejärvi, Erkki: Urakkasopimus. Työnsuoritusoppimuksia koskevan teorian arviointia. Vammala 1976.
- Aurejärvi, Erkki – Hemmo, Mika: Velvoiteoikeuden oppikirja. Helsinki 2007.
- Avotyötoiminnasta palkkatyöhön. Toim. Varanka, Marjatta – Saarinen, Juha. Helsinki 2012.
- Avustustoiminnan raportteja 20. Hietala-Paalasmaa, Outi – Hujanen, Timo – Härkäpää, Kristiina – Härkäpää – Reuter, Anni: Mielenterveyskuntoutujien klubitalot. Yhteisön tukea ja yksilöllistä kuntoutumista. Avustustoiminnan raportteja 20. Raha-automaattiyhdistys. Helsinki 2009.
- Barnard, Catherine: EU Employment Law. Fourth edition. Oxford 2012.
- Bruun, Niklas: Työoikeudellinen lainkäyttö ja tuomarin arvostukset. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1986, s. 49–56. Helsinki 1986.
- Bruun, Niklas – von Koskull, Anders: Työoikeuden perusteet. Helsinki 2012.
- Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning. Socialstyrelsen. Artikelnr 2008-131-11.
- Daglig verksamhet för utvecklingsstörda personer. Länsstyrelser Östergötland, sociala enheten 2003-05-21. Rapport 2003:8.
- Dagverksamhet för psykiskt funktionshindrade. Text av Barbro Aronzon. Länsstyrelsen i Kronobergslän. 2000-04-07.
- Dialogi 5/2002. Lakiuudistus auttaa vajaakuntoisia avoimille työmarkkinoille.
- Edström, Örjan. Arvostelu Andreas Inghammarin teoksesta: Funktionshindrad – med rätt till arbete? Juridisk tidskrift nro 4 /2007–2008, s. 956–961.

- Engblom, Matleena: Työsuhteen ehdot. Määräytyminen, tulkinta ja muuttaminen. Vantaa 2002.
- Erma, Reino: Työurakka Suomen velvoiteoikeuden mukaisena sopimustyyppinä. Vammala 1955.
- Fountain House. Mielenterveyskuntoutujien klubitilo. VATES-säätiö. Helsinki 1995. (Fountain House)
- Gould, Raija – Kaliva, Kasimir: Työkyvyttömyyseläke ja ansiotyö. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:5. Helsinki 2010.
- Gould, Raija – Nyman, Heidi – Takala, Mervi: Osittain työkyvytön vai osittain työkykyinen. Tutkimus osatyökyvyttömyyseläkeläisten työssäolosta. Helsinki 2003.
- Halila, Heikki: Oikeudellistuva urheilu. Helsinki 2006.
- Halila, Heikki – Hemmo, Mika: Sopimustyytit. Helsinki 1996.
- Halonen, Tapani: Työllisyystyöt ja erityistyöllistäminen. Teoksessa Kananen, Pentti – Niemi, Veikko (toim.): Suojatyö ennen suojatyötä ja jälkeen, s. 49–60. Sosiaali- ja terveyshallitus, raportteja 50. Helsinki 1992.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2012.
- Hemmo, Mika: Vahingonkorvauksesta määräytymisestä sopimussuhteissa. Vammala 1994.
- Hemmo, Mika: Sopimusoikeus I. Helsinki 1997.
- Hemmo, Mika: Sopimusoikeuden oppikirja (toim. Könkkölä, Justus – Norros, Olli). Helsinki 2008. (Hemmo, Sopimusoikeuden oppikirja)
- Hietala, Harri – Kahri, Tapani – Kairinen, Martti – Kaivanto, Keijo: Työsopimuslaki käytännössä. Neljäs, uudistettu painos. Helsinki 2008. (Hietala ym., Työsopimuslaki käytännössä)
- Hietala, Outi – Valjakka, Satu – Martikka, Nina: ”Täällä tehdään töitä itseä varten”. Klubitiloja ja jäsentiloja mielenterveyskuntoutuksen ja työllistymisen uusina vaihtoehtoina. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 65/2000. Helsinki 2000. (Hietala ym.)
- Hietala-Paalasmaa, Outi – Vuorela, Mika: Työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä. Kuntoutus 3/2004, s. 24–28. (Kuntoutus 3/2004 (a))
- Hietala-Paalasmaa, Outi – Vuorela, Mika: Työtoiminnasta tukea kuntoutumiseen ja osallisuuden oikeutta. Kuntoutus 3/2004, s. 29–41. (Kuntoutus 3/2004 (b))
- Hiltunen, Päivi: Oikeessa työssä! Työkokeilun ja sen ristiriitojen kuvaus. Valtakunnallisen tutkimus- ja kokeiluyksikön julkaisuja 19/1983. Helsinki 1983.
- Hokkila, Heikki: Työtoimintojen tehtävä ja merkitys kehitysvammahuollossa. Teoksessa Kananen, Pentti (toim.): Työ tekijäänsä kiittää. Työelämän muutoksesta ja sosiaalihuollon työtoiminnan haasteista, s. 89–93. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 19/1990. Helsinki 1990.
- Hokkila, Heikki: Avotyötoimintaan. Kehitysvammaliitto ry. Avotyötoimintojen kehittämisprojekti 1994.
- Huttunen, Mikko: Joukkueurheilu ja työlainsäädäntö. Tutkimus ns. pelaajasopimussuhteen ja työlainsäädännön välisestä jännitteestä. Julkaisematon lisensiaatintutkimus 31.7.1993. (Huttunen, Lisensiaatintutkimus)
- Huttunen, Mikko: Joukkueurheilijan ja urheiluseuran välinen pelaajasopimussuhde – työsuhde vai muu sopimussuhde. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1994, s. 41–86. Helsinki 1994.
- Hyvärinen, Marika (toim.): Työkeskuksesta työhönvalmennuskeskukseksi. Kokemuksia työkeskusten tuetun työllistymisen suuntaisesta kehittämisestä. Kehitysvammaliitto Vaihdohtona työ -projekti. Helsinki 2001.
- Hyvärinen, Marika – Vesala, Hannu – Seppälä, Maarit: Työ- ja toimintakeskukset tänään. Valtakunnallisen tutkimus- ja kokeiluyksikön monisteita 35. Helsinki 2002. (Hyvärinen ym.: Työ- ja toimintakeskukset tänään)
- Härkäpää, Kristiina (toim.): Kokemuksia tuetusta työllistymisestä. Vajaakuntoisten työllistymisen edistämissäätiö. Helsinki 1998.
- ICD-10 tautiluokitus. Luokitukset, termistöt ja tilasto-ohjeet. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 5/2011. Mikkeli 2011.

- ICF – toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälinen luokitus. Ojala, Matti (toim.). Jyväskylä 2005.
- Inghammar, Anders: Funktionshindrad – med rätt till arbete? En komparativ studie av arbetsrättsliga regleringar kring arbete och funktionshinder i Sverige, England och Tyskland. Lund 2007.
- Jaakkola, Jouko: Turva työn takana. Työ sosiaalisen huollon ja kontrollin keinona Suomessa ennen sosiaalivaltion aikaa. Teoksessa Kananen, Pentti – Niemi, Veikko (toim.): Suojatyö ennen suojatytöitä ja jälkeen, s. 7–23. Sosiaali- ja terveyshallitus, raportteja 50. Helsinki 1992.
- Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.
- Järvisalo, Kaj: EMY-henki ja suunnitelmallinen työtoiminta. Teoksessa Mauro, Seija (toim.): Kahvista kaikki alkoi, Työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä, s. 111–115. Mielenterveyden keskusliitto ry. Vantaa 2001.
- Jäsenlehden toimittaminen. Teoksessa Mauro, Seija (toim.): Kahvista kaikki alkoi, Työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä, s. 78–85. Mielenterveyden keskusliitto ry. Vantaa 2001.
- Kahri, Tapani – Hietala, Harri: Työsopimuslaki. Porvoo 1998.
- Kahvilat ja kanttiinit. Teoksessa Mauro, Seija (toim.): Kahvista kaikki alkoi, Työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä, s. 68–77. Mielenterveyden keskusliitto ry. Vantaa 2001.
- Kallinen, Aaron: Työtä kaupungin ja kaupunkilaisten hyväksi. Pakilan työkeskuksen ja sen edeltäjien historia 1969–2011. Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto. Helsinki 2011.
- Kairinen, Martti: Perussuhdeteoriasta työoikeuden yleisten oppien osana. Vammala 1979. (Kairinen, Perussuhdeteoriasta)
- Kairinen, Martti: Oikeusjärjestelmä ja työoikeus. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1984, s. 49–60. Helsinki 1985. (Kairinen, TYV 1984)
- Kairinen, Martti: Työoikeuden evoluutiovaiheista. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1988, s. 17–29. Helsinki 1988. (Kairinen, TYV 1988)
- Kairinen, Martti: Työoikeus ja perussuhdeteoria. Lakimies 2/1998, s. 193–210.
- Kairinen, Martti: Työoikeuden perusteita. Teoksessa Kairinen, Martti – Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika: Työoikeus, s. 33–45. Juva 2006. (Kairinen, Työoikeuden perusteita)
- Kairinen, Martti: Työoikeuden soveltamisala. Teoksessa Kairinen, Martti – Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika: Työoikeus, s. 101–131. Juva 2006. (Kairinen, Työoikeuden soveltamisala)
- Kairinen, Martti: Työoikeus perusteineen. 11. uudistettu painos. Raisio 2009. (Kairinen, Työoikeus perusteineen)
- Kairinen, Martti – Uhmavaara, Heikki – Koskinen, Seppo – Tala, Jyrki – Laitinen, Ahti – Kauppi, Anne-Mari – Murto, Jari: Työsopimuslain toimivuus, Työsopimuslain seurantatutkimus II osaraportti. Työpoliittinen tutkimus nro 257. Työministeriö. Helsinki 2004. (Kairinen ym., Työsopimuslain toimivuus)
- Kaisto, Janne – Kallio, Ilari: Työsopimuksen tunnusmerkit. Hämeenlinna 2011.
- Kaisto, Janne – Kallio, Ilari: Vastine kirja-arvosteluun. Defensor Legis 4/2011, s. 567–571.
- Kallioma-Puha, Laura: Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia nro 90. Kansaneläkelaitos. Helsinki 2007.
- Kananen, Pentti: Tehty työ ei paina. Kokeilujen aika suojatyössä ja työtoiminnassa. Sosiaalitalituksen julkaisuja 12/1989. Helsinki 1989. (Kananen, Tehty työ ei paina)
- Kananen, Pentti: Terapeuttisen työn kehitysvaiheet psykiatrisen hoidon alueella. Teoksessa Kananen, Pentti – Niemi, Veikko (toim.): Suojatyö ennen suojatytöitä ja jälkeen, s. 36–48. Sosiaali- ja terveyshallitus, raportteja 50. Helsinki 1992.
- Kangas, Urpo: Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Vammala 1982.
- Kangas, Urpo: Minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini, s. 90–109. Porvoo 1997. (Kangas, Minun metodini)

- Karapuu, Heikki – Lavapuro, Juha: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 671–710. Helsinki 2011.
- Kaski, Markus (toim.) – Manninen, Arja – Pihko, Helena: Kehitysvammaisuus. 5. uudistettu painos. Sine loci 2012. (Kaski ym.)
- Kaukola, Juha: Kun rahat eivät riitä. Työtoiminta Hyvinkäällä työntekijöiden arvioimana. EKO-TUKI-hanke. Raportteja ja oppaita 7/2006.
- Kekkonen, Jukka: Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini, s. 131–150. Porvoo 1997. (Kekkonen, Minun metodini)
- Kinnunen, Petri: Suojatyön toimintakentät 1970-luvulla. Teoksessa Kananen, Pentti – Niemi, Veikko (toim.): Suojatyö ennen suojatyötä ja jälkeen, s. 118–133. Sosiaali- ja terveyshallitus, raportteja 50. Helsinki 1992.
- Kivimäki, T.M.: Työsopimuslain 1 §, eräitä reunahuomautuksia. Defensor Legis 1930, s. 156–166 ja s. 295–300.
- Kivirauma, Joel: Johdanto. Teoksessa Kivirauma, Joel (toim.): Muuttuvat marginaalit: näkökulmia vammaistutkimukseen, s. 5–9. Kehitysvammaliiton tutkimuksia 1/2008.
- Kivirauma, Joel: Poikkeavat oppilaat kansakoulun marginaalissa ennen oppivelvollisuuskoulua. Teoksessa Kivirauma, Joel (toim.): Muuttuvat marginaalit: näkökulmia vammaistutkimukseen, s. 82–96. Kehitysvammaliiton tutkimuksia 1/2008.
- Koivistoinen, Pentti: VAKO kumosi eläkelautakunnan täysistuntoratkaisua risusavotasta. Työeläke 89/3.
- Kokkonen, Paula: Tuetun työllistymisen prosessi vaihteittain. Teoksessa Sariola, Leena (toim.): Tuettu työllistyminen. Näkökulmia tuetun työllistymisen työhönvalmennukseen, s. 24–31. Helsinki 2005.
- Koskinen, Seppo: Rajanveto-ongelmia harrastus- ja vapaaehtoistoiminnassa. Artikkelit Uusi työ -projektissa. Moniste. 2002.
- Koskinen, Seppo: Talkootyö ja sen tunnistaminen. Artikkelit Uusi työ -projektissa. Moniste. 2002.
- Koskinen, Seppo: Työntekijän ottamisesta yhdistyksen palvelukseen. Artikkelit Uusi työ -projektissa. Moniste. 2002.
- Koskinen, Seppo: Työkyvyn arviointi ja työlaainsäädäntö. Edilex-artikkeli. 2007.
- Koskinen, Seppo – Mikkola, Hannu – Purola, Anu: Työntekijä vai yrittäjä työoikeudessa, vero-oikeudessa ja toimeentuloturvassa. Lapin yliopisto. Rovaniemi 1997.
- Kotkas, Toomas: Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Teoksessa Karjalainen, Vappu – Keskitalo, Elsa (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa, s. 73–95. Tampere 2013.
- Kröger, Tarja: Sairaus työsuhteen irtisanomisperusteena. Tutkimus sairausperäisen irtisanomisen asiallisista edellytyksistä. Jyväskylä 1990. (Kröger, Sairaus)
- Kröger, Tarja: Sopimusvapaus työntekosopimuksissa. Uudet velvoiteoikeudelliset työntekosopimukset työntekosopimuksia koskevassa järjestelmässä. Helsinki 1995. (Kröger, Sopimusvapaus)
- Kröger, Tarja – Siitonen, Susanna: Merenkulun työsuhteet. Hämeenlinna 2011.
- Kukkonen, Tuula: Vastuun uusjako. Vajaakuntoisten työkyky ja työllistyminen yritysten näkökulmasta. Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 102. Joensuu 2009.
- Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2008.
- Kuntakartoitus 2013. Klem, Simo: Työllistymistä tukeva toiminta sosiaalihuollossa. Julkaisematon käsikirjoitus. Kesäkuu 2013.
- Kuusinen, Patrik: Osatyökykyisten työllistymisen tukeminen. Työvoimaa kuntoutujista – työnantajan palveluohjaus- julkaisussa, s. 29–34. Työmieli. Satakunnan ammattikorkeakoulu. Pori 2012.

Kyvyt käyttöön -lehti 1/2011, s. 15–16.

Källström, Kent: Employment Agreements and Contract Work in the Nordic Countries. *Scandinavian Studies in Law*, vol 43 (2002), s. 77–86.

Källström, Kent – Malmberg, Jonas: Anställningsförhållandet. Inledning till den individuella arbetsrätten. Andra upplagan. Västerås 2010.

Laaja, Liisa – Warius, Johanna – Sundbäck, Liselott – Liebkind, Karmela – Kandolin, Irja – Jasinskaja-Lahti, Inga: Discrimination in the Finnish Labour Market, An Overview and a Field Experiment on Recruitment. Publications of the Ministry of Employment and the Economy. Employment and Entrepreneurship 16/2012. Helsinki 2012. (Laaja ym.)

Laitinen, Niina: Työnantajat myönteisinä kuntoutujien palkkaamiselle. Työvoimaa kuntoutujista – työnantajan palveluohjaus- julkaisussa, s. 11–14. Työmieli. Satakunnan ammattikorkeakoulu. Pori 2012.

Lampinen, Pauliina: Putoavatko vammaiset ja pitkäaikaissairaat työmarkkinoiden lisäksi myös välityömarkkinoilta? Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2009, s. 5–14.

Lampinen, Pauliina – Pikkusaari, Suvi: Työ(hön)valmennus pintaa syvemmältä. Kerava 2012.

Lehto, Markku: Vammaiset suojatyössä. Suomen virallinen tilasto, Sosiaalisia tutkimuksia XXXII:34. Helsinki 1973.

Malm, Marita – Matero, Marja – Repo, Arja – Talvela, Eeva-Liisa: Esteistä mahdollisuuksiin. Vammaistyön perusteet. 1.–2. painos. Helsinki 2006.

Mauro, Seija: Työstäkö voimavaroja. Teoksessa Mauro, Seija (toim.): Kahvista kaikki alkoi, Työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä, s. 39–45. Mielenterveyden keskusliitto ry. Vantaa 2001.

Mauro, Seija: Työtoiminnan kehityksestä Kellokosken sairaalassa. Teoksessa Mauro, Seija, (toim.): Kahvista kaikki alkoi. Työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä, s. 32–38. Mielenterveyden keskusliitto ry. Vantaa 2001.

Merikoski, V.: Luentoja hoolto-oikeudesta. Vammala 1948.

Mielenterveyskuntoutujien klubitalo. Pöyhönen, Eveliina (toim.): Mielenterveyskuntoutujien klubitalo. Yhdessä kohti työelämää. Helsinki 2003.

Miettinen, Sonja: Vammaisuutta kuvaamassa. Maailman terveysjärjestön toimintakykyluokitukset vammaisuutta koskevan tiedon tuottamisen käytäntöinä. Teoksessa Teittinen, Antti (toim.): Pois laitokista! Vammaiset ja hoivan politiikka, s. 42–64. Helsinki 2010.

Misukka, Erja: Työn merkitys kehitysvammaiselle – ”en ruppee kuule ilimasta hommoo kuule tekemään”. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 181. Kuopio 2009.

Mäenpää, Olli: Hallintosopimus. Helsinki 1989. (Mäenpää, Hallintosopimus)

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2003. (Mäenpää)

Mäkinen, Anna Kaisa: Työtoiminnan kirjo Mielenterveyden keskusliiton jäsenyhdistyksissä. Argumentteja 4/2002. Mielenterveyden keskusliitto ry. Helsinki 2002.

Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna: Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Vammala 2003.

Määttä, Paula: Vammaiset – suuri vähemmistö. Mitä on hyvä tietää vammaisuudesta. Jyväskylä 1981.

Nevala, Nina – Kalliomäki-Levanto, Tiina – Jääskeläinen, Kirsi – Hirvonen, Maria – Pekkarinen, Anneli – Elo, Jyrki: Työn sisältö ja työolosuhteiden mukauttaminen avoimilla työmarkkinoilla toimivilla vammaisilla ja pitkäaikaissairaila. Työterveyslaitos 2011. (Nevala ym.)

Nielsen, Ruth: Arbejdstagebegrepet i et arbejdsmarked under forandring – et komparativt perspektiv. *Arbejdsrettlig tidskrift* 2002, s. 152–175.

Niemelä, Heikki – Salminen, Kari: Suomalainen sosiaaliturva. Vammala 2006.

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Nouko-Juvonen, Susanna: Aulasta se alkoi. Kehitysvammaisten päivähuoltolaitoiminta 1958–1992. Valtakunnallisen tutkimus- ja kokeiluyksikön monisteita 18/1994. Helsinki 1994.

- Numhauser-Henning, Ann: Arbetshandikappad med rätt till arbete? Stockholm 1988.
- Nybergh, Frey: Avtalsfrihet – rätt till avtal. En nordisk undersökning om kontraheringsplikt till förmån för privatpersoner. Nord 10:1997. Nordisk ministerråd. Köpenhamn 1997.
- Nygård, Toivo: Vammaisten historia – marginaaliryhmien historiaa. Teoksessa Nygård, Toivo – Tuunainen, Kari: Avun kohteesta itsensä auttajaksi. Katsaus Suomen vammaishistoriaan, s. 27–48. Jyväskylä 1996.
- Ojanen, Markku: Työ huollon ja hoidon osana mielenterveyshuollossa. Teoksessa Kananen, Pentti (toim.): Työ tekijäänsä kiittää. Työelämän muutoksesta ja sosiaalihuollon työtoiminnan haasteista, s. 94–100. Sosiaalihuollon julkaisuja 19/1990. Helsinki 1990.
- Oksman, Ilkka: Asiakkaat palvelun arvioijina – Asiakkaiden tulkintoja työllistymistä edistävästä palveluista. Opinnäytetyö. Laurea-ammattikorkeakoulu. 2010. (Oksman, Asiakkaat palvelujen arvioijina)
- Oksman, Ilkka: Sosiaalisen työllistämisen nykytila ja kehittämisen tarpeet. Askel – askelia kohti työelämää -hankkeen selvitys. Helsingin kaupunki, sosiaalivirasto. 25.1.2011. (Oksman)
- Osuuskuntatoiminta. Teoksessa Mauro, Seija (toim.): Kahvista kaikki alkoi, Työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä, s. 46–67. Mielenterveyden keskusliitto ry. Vantaa 2001.
- Paanetoja, Jaana: Perhehoidon lainsäädäntöuudistus 29.8.1991. Julkaisematon muistio. (Paanetoja, Perhehoidon lainsäädännön uudistus)
- Paanetoja, Jaana: Työlainsäädännön soveltamisalasta. Tutkimus direktiotunnusmerkistä työsuhteen kriteerinä. Helsinki 1993. (Paanetoja)
- Paanetoja, Jaana: Vajaakuntoisen työskentely verkostoituvassa taloudessa -oikeudellisia kysymyksiä. Invalidiliiton julkaisusarja R.5. Helsinki 2000. (Paanetoja, Vajaakuntoisen työskentely verkostoituvassa taloudessa)
- Paanetoja, Jaana: Sosiaalipalveluna järjestettävästä työstä. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 2003–2004, s. 145–173. Helsinki 2004. (Paanetoja, TYV 2003–2004)
- Paanetoja, Jaana: Työlainsäädännön perusteita työvalmentajille. VATES-säätiö. Kerava 2005. (Paanetoja, Työlainsäädännön perusteita työvalmentajille)
- Paanetoja, Jaana: Tavanomaista harrastustoimintaa? Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 2009, s. 47–55. Helsinki 2009. (Paanetoja, TYV 2009)
- Paanetoja, Jaana: Kirja-arvostelu teoksesta: Kaisto, Janne – Kallio, Ilari: Työsopimuksen tunnusmerkit. Defensor Legis n:o 3/2011, s. 362–368.
- Paanetoja, Jaana – Ruponen, Ilkka: Vajaakuntoisten ja vammaisten asema työehtosopimusmääräysten näkökulmasta. VATES-säätiö ja Työsuojelurahasto. Helsinki 2005.
- Pahlman, Irma: Potilaan itsemääräämisoikeus. Helsinki 2003.
- Pekkanen, Raimo: Sekatyypinen työsopimus. Helsinki 1966.
- Pekkanen, Raimo: Työsuhteen alkamisesta ja päättymisestä. Vammala 1968.
- Pikkusaari, Suvi: Tuettu työ kannattaa. Työvoimaa kuntoutujista – työnantajan palveluohjausjulkaisussa, s. 21–28. Työmieli. Satakunnan ammattikorkeakoulu. Pori 2012.
- Pikkusaari, Suvi: Työ(hö)ntalmentaus on taitolaji. Hämeenlinna 2012.
- Pirttimaa, Raija: Tuetun työllistymisen alkuvaiheet ja kehittyminen Suomessa. Helsinki 2003.
- PTT-raportteja 202. Holm, Pasi – Hopponen, Anneli: Vammaisten työkyky vuonna 2007: Vertailua työttömiin. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja 202. Helsinki 2007.
- PTT-raportteja 225. Laiho, Veera – Hopponen, Anneli – Latvala, Terhi – Rämö, Anna-Kaisa: Eri-tyisryhmien työkyky -työttömät ja vammaiset. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja 225. Helsinki 2010.
- Pulma, Panu: Vaivaisten valtakunta. Teoksessa Jaakkola, Jouko – Pulma, Panu – Satka, Mirja – Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. s. 15–70. Helsinki 1994.
- Puolanne, Mervi – Sariola, Leena: Laatu tuetussa työllistymisessä. Palvelustandardi. VATES-säätiö. Helsinki 2000.

- Ranta-Knuuttila, Jaakko J.: Sotainvalidikysymys Suomessa. Teoksessa Nygård, Toivo – Tuunainen, Kari: Avun kohteesta itsensä auttajaksi. Katsaus Suomen vammaishistoriaan, s. 165–181. Jyväskylä 1996.
- Rauhala, Pirkko-Liisa: Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa? Tampereen yliopisto. Tampere 1996.
- Rautiainen, Hannu – Äimälä, Markus: Työsopimuslaki. Juva 2007.
- Räty, Tapio: Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. 2. uudistettu painos. Kynns ry. Turku 2002.
- Saarialho, Aarne: Köyhäinhoito selityksillä ja oikeustapauksilla varustettuna. Kunnallisen keskuustoimiston käsikirjoja I. Porvoo 1935.
- Saarnilehto, Ari: Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki 2009.
- Saksala, Elina (toim.): Muutoksen sosiologia. Jyväskylä 1998.
- Salo, Markku: Ihmisoikeudet mielensterveys- ja päihdeyksiköissä kokemusarvioinnin kohteina. ITHACA-hankkeen Suomen raportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 22/2010. Helsinki 2010.
- Saloheimo, Jorma: Työturvallisuuslain soveltaminen yhteisillä työpaikoilla – perussuhdeteorian arviointia. Lakimies 8/1981, s. 780–810.
- Saloheimo, Jorma: Työympäristöoikeus. Juva 1996.
- Saloheimo, Jorma: Kotipalvelun työsuhteet. Oikeus 5/1998, s. 380–387.
- Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus. Helsinki 2012.
- Saloviita, Timo: Takaisin yhteiskuntaan. Tutkimus kehitysvammaisten laitoshuollon purkamisesta. Kehitysvammaisten Tukiliitto ry. Tampere 1992.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Helsinki 2011.
- Sariola, Leena: Tuetun työllistymisen menetelmä ja sen kehittyminen. Teoksessa Sariola, Leena (toim.): Tuettu työllistymisen. Näkökulmia tuetun työllistymisen työhönvalmennukseen, s. 9–16. VATES-säätiö. Helsinki 1996.
- Sarkko, Kaarlo: Työoikeus. Yleinen osa. Vammala 1972. (Sarkko 1972)
- Sarkko, Kaarlo: Työoikeus. Yleinen osa. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 1980. (Sarkko)
- Sarkko, Kaarlo – Koskinen, Pirkko K.: Vuosilomalaki. Helsinki 1989.
- Savtschenko, Victor: Vammaiset tietoyhteiskunnan työmarkkinoilla. Keskustelualoite. Stakes 25/2002. Helsinki 2002.
- Savtschenko, Viktor: Vammaisten työllisyyskysymysten monet ulottuvuudet. Yhteiskuntapolitiikka 68 (2003):1, s. 92–93.
- Schön, Esa: Joukkueurheilijan pelaajasopimus velvoiteoikeudellisena sopimustyyppinä. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Urheiluoikeuden sarja 25. Turku 2010.
- Sigeman, Tore: Arbetsrätten. En översikt. Femte upplagan. Mölnlycke 2011.
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen lait. Lakimies 1/2010, s. 90–93.
- Sipilä, Jorma: Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä sekä suhde sosiaaliseen lainsäädäntöön. Helsinki 1938. (Sipilä, Käsite)
- Sipilä, Arvo: Työsuhde työoikeuden kannalta katsottuna. Lakimies 1943, s. 115–126.
- Sipilä, Arvo: Suomen Työoikeus I. Imatra 1947. (Sipilä, Työoikeus)
- Sipilä, Arvo: Työoikeudellinen perussuhde. Teoksessa Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898–22/10–1948, s. 495–501. Vammala 1948.
- Sipilä, Arvo: Suomen työoikeuden pääasiat. Porvoo 1968. (Sipilä, Pääasiat)
- Spolander, Peik: Joukkueurheilijan ja urheiluseuran välinen oikeussuhde. Teoksessa Jalanko, Risto – Siiki, Marika (toim.): Kirjoituksia työoikeudesta, s. 11–22. Helsinki 2009.

- Stenholm, Pekka – Lehto, Johanna: Sosiaalinen yritys Suomessa. Soveltuvuustutkimus sosiaalisen yrityksen mallista. Turun kauppakorkeakoulu, yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus PK-instituutti. B9 /2000. Turku 2000.
- Ståhlberg, K.J: Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Helsinki 1893.
- Suikkanen, Asko. Selvitystyö välityömarkkinoista. Sosiaali- ja terveysministeriö 2008. Moniste, päivitetty 4.5.2009.
- Suikkanen, Asko – Linnakangas, Ritva – Kallinen, Sannamari – Karjalainen, Anne: Palkkatyömarkkinat. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1998:9. Helsinki 1989.
- Suviranta, Antti: Palkkatyön käsite vero-oikeudessa. Helsinki 1961.
- Söderman, Jacob: Tarvitaanko velkavankilaa? Teoksessa Eriksson, Lars D. (toim.): Pakkoauttajat, s. 58–77. Helsinki 1967.
- Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki 2001.
- Tapio, Helena: Palkkatyötä vai itsenäistä yrittämistä. Työeläke 1/90, s. 25–27.
- Taponen, Eeva: Urheilun talkootyö. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Urheilu-oikeuden sarja 31/2011. Turku 2011.
- Teittinen, Antti: Kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan rakenteelliset ongelmat. Työelämän tutkimus 1/2011, s. 69–74. (Teittinen, Työelämän tutkimus)
- Teittinen, Antti: Esipuhe. Teoksessa Teittinen, Antti (toim.): Vammaisuuden tutkimus, s. 6–14. Helsinki 2006. (Teittinen, Vammaisuuden tutkimus, esipuhe)
- Teittinen, Antti: Merkintöjä vammaisuuden tutkimuksen itseymmärryksestä. Teoksessa Teittinen, Antti (toim.): Vammaisuuden tutkimus, s. 15–45. Helsinki 2006. (Teittinen, Merkintöjä vammaisuuden tutkimuksen itseymmärryksestä)
- Tie auki työelämään. Saloviita, Timo – Lehtinen, Ulla – Pirttimaa, Raija: Tie auki työelämään. Tuetun työllistämisen käyttäjäkeskeiset työtavat. 1997.
- Tiitinen, Kari-Pekka: Työsopimus–työsopimussuhde–työsuhde; IML:n soveltamisala. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1984, s. 173–180. Helsinki 1985.
- Tiitinen, Kari-Pekka: Urheilijan oikeussuhteista. Kuvauksia ja mietteitä. Lakimies 2/1998, s. 211–221.
- Tiitinen, Kari-Pekka: Työoikeuden pääasiat. Helsinki 2005.
- Tiitinen, Kari-Pekka – Kröger, Tarja: Työsopimusoikeus. Helsinki 2012.
- Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.
- Tuliara, Merru – Paanetoja, Jaana: Etätyö ja vajaatyökykyiset: Tutkimus Invalidiliitto ry:n Horizon Time -projektista. Työministeriö. Adapt/Employment -julkaisut nro 18. Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala. Lakimies 2/1997, s. 171–181.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Juva 2008.
- Työhön, elämään, työelämään. Vammaisten oikeus työhön on toteutettavissa EU-Suomessa. E.C.HO- ja STEPS -projektien loppuraportti. STAKES. Jyväskylä 1998.
- Työllistä ja työhön kuntouta Helsingissä. Käsikirja työttömien ja osatyökykyisten asiakkaiden parissa työskenteleville sosiaalisen ja taloudellisen tuen toimiston työntekijöille. Helsingin sosiaalivirasto, Aikuisten palvelujen vastuualue, Sosiaalinen ja taloudellinen tuki. Moniste 2009.
- Työosuusraha kehitysvammaisten erityishuollossa. Sosiaalihallituksen yleiskirje n:o B12/1986/ku. Helsinki 1986.
- Työtoiminnan käytäntö ja kokemus. Kairi, Tea – Nummelin, Tua – Teittinen, Antti: Työtoiminnan käytäntö ja kokemus. Kriittisiä arvioita kehitysvammaisille ja mielenterveyskuntoutujille järjestettävästä työtoiminnasta. Kehitysvammaliiton selvityksiä 6. Helsinki 2010

- Urponen, Kyösti: Reformit käynnistyvät. Teoksessa Jaakkola, Jouko – Pulma, Panu – Satka, Mirja – Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia, s. 162–260. Helsinki 1994.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (red): Arbets(o)förmåga – ur ett mångdisciplinärt perspektiv. Viro 2008.
- Vajaakuntainen TE-toimiston asiakkaana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys. 31/2011.
- Vajaakuntoisasioiden hoitaminen työpaikalla. Kansainvälisen työjärjestön ohjeisto. ILO. Työministeriö. Helsinki 2002.
- Vammoista viis – tärkeintä on osaaminen. Opas työnantajalle vammaisen tai osatyökykyisen palkkaamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki 2010.
- Van Aerschot, Paul: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Helsinki 1996.
- Van Aerschot, Paul: Sosiaalioikeuden roolista sosiaalietujen uudelleen järjestelyssä. Teoksessa Kosonen, Pekka – Sakslin, Maija (toim.): Sosiaalietujen muutokset vastuunjaon ongelma, s. 146–163. 1998. (Van Aerschot, Sosiaalioikeuden roolista)
- Varanka, Marjatta: Keuhkovammaliitto r.y:n toiminta vammaisten työllistymisen edistämiseksi ennen nykyistä suojatyötä. Teoksessa Kananen, Pentti – Niemi, Veikko (toim.): Suojatyö ennen suojatyötä ja jälkeen, s. 61–71. Sosiaali- ja terveyshallitus, raportteja 50. Helsinki 1992.
- Venäläinen, Raisa (toim.): Tuettu työllistyminen. Tuetun työllistymisen Suomen verkosto (FIN-SE), Vajaakuntoisten työllistämisen edistämissäätö. Helsinki 1996.
- Virkkunen, Tapani – Markkanen, Kauko: Työlainoppi. Kirjeoppilaitos Tietomies, kirje 2. Lappeenranta 1952.
- Virtanen, Martti: Työsopimuslaki pintaa syvemmltä. PT-Työnantajapalvelut. Sine loci 2001.
- Vuolle, Tuula: Raajarikosta osallistujaksi – hyväntekeväisyydestä valtion valvontaan. Porvoo 1989.
- Vuorela, Mika: Mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan käytäntöä ja käsitteitä. Teoksessa Mauro, Seija (toim.): Kahvista kaikki alkoi, Työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä, s. 8–19. Mielenterveyden keskusliitto. Vantaa 2001.
- Vuorela, Mika: Kun on töitä jaksaa paremmin. Teoksessa Suni, Arja – Heikkilä, Tuula – Lehto, Pekka – Korpi, Sisko – Rantamäki, Niina – Rautakorpi, Eija (toim.): Työn tekeminen kuntouttaa – kun on töitä jaksaa paremmin, s. 90–93. VATES-säätiö. Helsinki 2003.
- Vuorela, Mika: Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön. Loppuraportti, työ- ja elinkeinoministeriö 10.3.2008. Moniste. (Vuorelan selvitys)
- Vuorio, Jorma: Työntekijän käsitteestä työoikeuden eri aloilla. Lakimies 2/1952, s. 690–721.
- Vuorio, Jorma: Työsuhteen ehtojen määrittäminen. Tutkimus Suomen työoikeuden normijärjestelmästä. Helsinki 1955.
- Vuorio, Jorma: Itsenäisen yrittäjän ja työntekijän käsitteestä ns. työkuntasäännösten valossa. Työväenvakuutus 1957, s. 119–166.
- Vähätalo, Kari: Työn arvot ja arvostukset sekä sosiaalihuollollisen työtoiminnan mahdollisuudet. Teoksessa Kananen, Pentti (toim.): Työ tekijäänsä kiittää. Työelämän muutoksesta ja sosiaalihuollon työtoiminnan haasteista, s. 34–49. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 19/1990. Helsinki 1990.
- Waddington, Lisa – Quinn, Gerard – Flynn, Ellinoir (toim.): European Yearbook of Disability Law. Volume 3. England 2012.
- Wilhelmsson, Thomas: Social civilrätt. Helsinki 1987.
- Wilhelmsson, Thomas: Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini, s. 339–358. Porvoo 1997. (Wilhelmsson, Minun metodini)
- Yhteenvedo kehitysvammahuollon päivä- ja työtoiminnan ateriamaksuista ja työosuusrahakäytännöistä Kuuma-kunnissa ja Hyvinkäällä. Kuuma-kuntien ja Hyvinkään kaupungin vammaispalvelujen kehittämishanke. Moniste. 26.8.2008.

- Ylipaavalniemi, Pasi: Tuettu työllistyminen tutkimusten valossa. Teoksessa Sariola, Leena (toim.): Tuettu työllistyminen. Näkökulmia tuetun työllistymisen työhönvalmennukseen, s. 80–87. VATES-säätiö. Helsinki 1996. (Ylipaavalniemi, Tuettu työllistyminen tutkimusten valossa)
- Ylipaavalniemi, Pasi: Vajaakuntoisten työllistäminen – tuotannollista toimintaa harjoittamalla ja tuetun työllistymisen menetelmällä. VATES-säätiö. Helsinki 2003. (Ylipaavalniemi, Vajaakuntoisten työllistäminen)
- Ylipaavalniemi, Pasi – Sariola, Leena – Marniemi, Janne – Pekkala, Terho: Sosiaalisen työllistämisen toimialan käsitteet. VATES-säätiö ja Valtakunnallinen työpajayhdistys ry. Helsinki 2005. (Ylipaavalniemi ym.)
- Österåker, Maria: Invandrare, handikappade och långtidsarbetslösa som arbetskraft. Den österbottniska arbetsgivarens uppfattningar, erfarenheter och intressen. Levón-institutet, publikation nr 17. Vasa 2003.

VIRALLISAINEISTO

- HE 62/1946. Hallituksen esitys Eduskunnalle invaliidihuoltolaiksi.
- HE 21/1951. Hallituksen esitys Eduskunnalle mielisairaslaiksi.
- HE 45/1956. Hallituksen esitys Eduskunnalle vajaamielislaiksi.
- HE 228/1969. Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta.
- HE 85/1976. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi mielisairaslain muuttamisesta.
- HE 102/1976. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta sekä laiksi sen voimaannpanosta.
- HE 104/1978. Hallituksen esitys Eduskunnalle invaliidihuoltolain muuttamisesta.
- HE 165/1983. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain sekä sen voimaannpanosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 246/1984. Hallituksen esitys Eduskunnalle päihdehuoltolaiksi.
- HE 219/1986. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta.
- HE 201/1989. Hallituksen esitys Eduskunnalle mielenterveyslaiksi.
- HE 216/1991. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- HE 309/1993. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 102/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja veronkantolain 12 c §:n muuttamisesta.
- HE 134/2000. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 157/2000. Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 184/2000. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 169/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi.
- HE 59/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle työturvallisuuslaiksi.
- HE 74/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

- HE 117/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi.
- HE 166/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 29/2007. Hallituksen esitys Eduskunnalle 95. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän työsuhdetta koskevan suosituksen johdosta.
- HE 166/2008. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 174/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle merityösopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 321/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 4 luvun muuttamisesta.
- HE 133/2012. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Kehitysvammaisten erityishuollon järjestäminen. Sosiaalihallituksen yleiskirje A 6/1984/va. Sosiaalihallitus 25.5.1984. Moniste.
- Kehitysvammaisten työtoiminnot ja suojatyö. Kehitysvammaisten työtoimintoja ja suojatyötä selvittävän työryhmän raportti. Helsinki 1985. (Kehitysvammaisten työtoiminnot ja suojatyö)
- KK 327/2008. Kansanedustaja Tuomo Puumalan kirjallinen kysymys vammaisten työosuusrahan maksamisesta. KK 327/2008 vp ja peruspalveluministeri Paula Risikon vastaus.
- KK 725/2010. Kansanedustaja Jouko Laxellin kirjallinen kysymys työosuusrahan (kannustinrahana) määräytymisperusteista. KK 725/2010 vp ja peruspalveluministeri Paula Risikon vastaus.
- KK 1217/2010. Kansanedustaja Satu Taiveahon kirjallinen kysymys vammaisten työtoiminnan kehittämisestä. KK 1217/2010 vp ja peruspalveluministeri Paula Risikon vastaus.
- KK 31/2011. Kansanedustaja Vesa-Matti Saarakkalan kirjallinen kysymys kehitysvammaisten laiskäiteisen työtoiminnan laadun ja sen valvonnan parantamisesta. KK 31/2011 vp ja peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardsonin vastaus.
- KK 203/2011. Kansanedustaja Jukka Kärnän kirjallinen kysymys kehitysvammaisten työtoiminnan työosuusrahan tasosta. KK 203/2011 vp ja peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardsonin vastaus.
- KK 256/2012. Kansanedustaja Peter Östmanin kirjallinen kysymys vammaisten työosuusrahan valtakunnallisista perusteista. KK 256/2012 vp ja peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardsonin vastaus.
- Km. 1949:7. Huolto-ohjelmakomitean mietintö. Helsinki 1949.
- Km. 1952:15. Vajaamielisten lasten huollon ja työkasvatuksen järjestämiseksi asetetun komitean mietintö n:1. Helsinki 1952.
- Km. 1966:A 8. Kuntoutuskomitean mietintö. Helsinki 1966.
- Km. 1968: B 86. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Helsinki 1968.
- Km. 1969: A 25. Työsopimuslakikomitean mietintö. Helsinki 1970.
- Km. 1970: A 12. Kehitysvammakomitean mietintö II. Ehdotus kehitysvammalaiksi. Helsinki 1970.
- Km. 1970: B 72. Vajaakuntoisten työllisyysturvatoimikunnan mietintö. Helsinki 1970.
- Km. 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset periaatteet. Helsinki 1971.
- Km. 1975:43. Suojatyötoimikunnan mietintö. Helsinki 1975.
- Km. 1979:8. Vajaakuntoisten työvoimapalvelujen kehittämistoimikunnan mietintö. Helsinki 1979.
- Km. 1979:9. Kuntoutuspalvelujärjestelmän kehittämistoimikunnan mietintö. Helsinki 1979.

- Km. 1980:54. Sosiaalisesti työrajoitteisten asemaa selvittäneen toimikunnan mietintö. Helsinki 1980.
- Km. 1984:14. Vammaishuoltolakitoimikunnan mietintö II. Helsinki 1984.
- Km. 1987:59. Työtoiminta ja vajaakuntoisten työllistäminen. Helsinki 1987.
- Km. 2000:1. Työsopimuslakikomitean mietintö. Helsinki 2000.
- KOM(2010)0373. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden vahvistaminen: oikeudet ja tärkeimmät kehitysaskeleet.
- KOM(2010)636. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan vammaisstrategia 2010–2020: Uudistettu sitoutuminen esteettömään Eurooppaan.
- Kumpulainen, Aila: Kehitysvamma palvelut vuonna 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:30. Helsinki 2007. (Kumpulainen)
- Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. Työministeriö, julkaisuja 289 ja sosiaali- ja terveysministeriö, oppaita 2001:18. Helsinki 2001.
- Kuntoutusselonteko 2002. Valtioneuvoston kuntoutusselonteko Eduskunnalle 2002. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:6.
- Lausunto työosuusrahaa koskevaan kanteluun. Sosiaali- ja terveysministeriö. 2.12.2009. STM/3667/2009.
- Luovilla aloilla työskentelevien ja muiden itsensä työllistävien sosiaaliturvan kehittäminen. STM. Muistio 28.8.2012. Moniste.
- Lvk 1908:3. Lainvalmistelukunnan ehdotus laiksi työsopimuksesta perustelmineen. Helsinki 1908.
- Lvk 1921:1. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1921:1. Ehdotus työsopimuslaiksi ja työnsäätölaiksi ynnä perustelut. Helsinki 1921.
- Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 194/2009. Helsinki 2009.
- OKM 2011:19. Luova kasvu ja taitelijan toimeentulo. Raportti selvitystoimenpiteistä ja selvittäjä Tarja Cronbergin esitys hallitusohjelmatavoitteiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:19.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.
- Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma. 24.6.2003.
- Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Sosiaali- ja terveysministeriö. Oppaita 2001:11. Helsinki 2001.
- Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto oikeuskanslerille työosuusrahaa koskevaan kanteluun. STM/3667/2009. 2.12.2009.
- STM 1997:6. Vammaistyöryhmä 96:n muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:6. Helsinki 1996.
- STM 2000:19. Vammaisten henkilöiden työllistymisen edistäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2000:19. Helsinki 2000.
- STM 2004:14. Kumpuvuori, Jukka: Juridinen esiselvitys vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteensovittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:14. Helsinki 2004.
- STM 2004:19. Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:19. Helsinki 2004.
- STM 2005:27. Ylipaavaliemi, Pasi: Erityistyöllistämisen yksiköt heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Työllistämispalveluiden tilastollinen katsaus. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:27. Helsinki 2005.
- STM 2006:45. Kumpuvuori, Jukka. Perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvamma palvelujen toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:45. Helsinki 2006.

- STM 2007:30. Kehitysvammapalvelut vuonna 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:30. Helsinki 2007.
- STM 2010:1. Sosiaali- ja terveystiedotus 2010. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:1. Helsinki. 2010.
- STM 2010:19. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:19. Helsinki 2010.
- STM 2011:4. Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:4. Helsinki 2011.
- STM 2011:5. Lehto, Markku: Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5. Helsinki 2011.
- STM 2011:9. Valtakunnallinen työpankkikokeilu 2010. Tulokset, työpankkien toiminta ja kehittämisohdotukset. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:9. Helsinki 2011.
- STM 2012:15. Valtioneuvoston periaatepäätös kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asun- ja palvelujen turvaamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. Helsinki 2012.
- STM 2012:16. Valtakunnallinen työpankkikokeilu. Raportti toiminnasta ja ehdotukset toimintamallin kehittämiseksi sekä laajentamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:16. Helsinki 2012.
- STM 2012:21. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2012:21. Helsinki 2012.
- STM 2013:6. Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen. Toimintaohjelmaa valmistelevan työryhmän välimietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:6. Helsinki 2013.
- StVM 38/2001. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 38/2001 hallituksen esityksestä vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi 38/2001 vp.
- Suojatyön kehittämistyöryhmän muistio 1985. Sosiaalihuollon julkaisuja 6/86. Helsinki 1986.
- Syrjästä osallisuuteen. Syrjäytymisen ehkäiseminen ja yhteistyö työvoimapolitiikan toimeenpanossa -projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 275/2001. Työministeriö. Helsinki 2001.
- TEM raportteja 10/2011. Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveyspalvelut. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto. Työryhmän raportti 1.3.2011.
- TEM 10/2012. Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys. Helsinki 2012.
- TEM raportteja 16/2012. Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävä työryhmän väliraportti. Työelämä- ja markkinaosasto 15.5.2012.
- TEM raportteja 7/2013. Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti työministeri Lauri Ihalaiselle 2013.
- TEM raportteja 8/2013. Itsensä työllistäjät – vertailuselvitys. Sosiaaliturvan, kilpailulainsäädännön ja työsopimuslainsäädännön soveltaminen Tanskassa, Ruotsissa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Virossa. Työelämä- ja markkinaosasto. Loppuraportti 6.2.2013.
- TyVM 13/2000. Työ- ja tasa-arvoasianvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 13/2000 vp.
- Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistio 1993:19 (osa I). Helsinki 1993. (Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi)

- Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2001:6. Helsinki 2001. (Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus)
- VAMPO 2010–2015. Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015. Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisuja 2010:4. Helsinki 2010.
- Väyliä työhön. Tupo 2 -työryhmän mietintö. Työhallinnon julkaisu 361. Työministeriö. Helsinki 2006.
- Ylipaavalniemi, Pasi: Vajaakuntoisten tuettu työllistyminen Helsingissä -toiminnasta ja hyödyistä. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto ja VATES-säätiö. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:4. (Ylipaavalniemi)

INTERNET- JA MUUT LÄHTEET

- Arkielämä mielisairaaloissa. Elämää mielisairaalaissa – mielenterveyden keskusliiton ja Stakesin tutkimus vuodelta 1994. – <http://www.stakes.fi/me/jarjestot/arkimiel.html> (linkki vanhentunut, luettu 1.9.2000).
- Eläketurvakeskuksen yleiskirje A 7/2004, työeläkekuntoutus.
- Espoon klubitalo. – <http://www.espoonklubitalo.fi>. Luettu 25.6.2013.
- Espoon mielenterveysyhdistyksen toimintasuunnitelma. – <http://www.emy.fi/PDF/toimintasuunnitelma.pdf>. Luettu 25.6.2013.
- Helsingin kaupunki, tuettu työllistyminen. – http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/kehitysvammaisten_palvelut/tuettu_tyollistyminen/tuettu. Luettu 28.6.2013.
- Henkilöverotuksen käsikirja 2012. – <http://www.vero.fi/download/noname/%7B300813A1-0219-4526-B6E3-FAD105FB7B57%7D/7481>. Luettu 25.6.2013.
- Hämeentukikoti, avotyötoiminta. – <http://www.hameentukikoti.com/tyotoiminta/avotyotoiminta>. Luettu 14.6.2013.
- Kehitysvammaisten tukiliitto, Hymyilevä kastelumestari. – <http://www.kvtl.fi/fi/tyoelama/tyollistyminen/avotyotoiminta/hymyileva-kastelumestari/>. Luettu 25.6.2013.
- Kehitysvammaisten tukiliitto, Oma-aloitteinen pullonpyörittäjä. – <http://www.kvtl.fi/fi/tyoelama/tyollistyminen/avotyotoiminta/oma-aloitteinen-pullonpyorittaja/>. Luettu 25.6.2013.
- Kehitysvammaisten Tukiliitto ry:n lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle vammaislakien yhteensovittamisesta 19.4.2005. Moniste.
- Klem, Simo: Vammaisten henkilöiden asema välityömarkkinoilla. ASKEL-hanke. Loppuraportti. VATES-säätiö 2011. – <http://www.vates.fi/service.cntum?serviceType=serviceDocumentSection&documentId=49637>. Luettu 25.6.2013.
- Kouvola, työ- ja päivätoiminta. – <http://www.kouvola.fi/index/aikuisvaestolle/sosiaalipalvelut/aikuisosiaalipalvelu/tyo-japaivatoiminta.html>. Luettu 25.6.2013.
- Kouvolan kaupungin työtoiminnan nykytilan kartoitus. Työtoiminnan kehittämistyöryhmän raportti, 10.1.2011. Päivitetty 17.5.2011. – <http://ep.kouvola.fi/vanhat/kokous/20112139-12-7016.PDF>. Luettu 1.6.2013.
- Lohjan perusturvatoimen maksut, palkkiot ja toimintaohjeet 1.1.2011 alkaen. Sosiaali- ja terveyslautakunta 14.12.2010 § 127 Liite 3. – <http://www.lohja.fi/kirjat/d5web/kokous/20103451-6-22922.PDF>. Luettu 25.6.2013.
- Malmö. – <http://www.malmo.se/Medborgare/Omsorg-varld--stod/Stod-till-personer-med-funktionsnedsattning/Stod-enligt-LSS/Daglig-verksamhet.html>. Luettu 28.6.2013.
- Me Itse ry vuosikokousjulkilausuma 2.–3.3.2001. – <http://www.kvtl.fi/fi/kunnallisvaalit-2012/minulla-on-oikeus/minulla-on-oikeus-tyohon/>. Luettu 14.6.2013.

- Meningsfull sysselsättning enligt SoL i Kronobergs län år 2008. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Nov. 2008. – http://www.socialstyrelsen.se/publikationerlansstyrelserna/Documents/Meningsfull_sysselsattning.pdf. Luetu 1.6.2013.
- Mielenterveysyhdistys Helmi. – <http://www.mielenterveyshelmi.fi/?tyotoiminta>. Luetu 18.6.2013.
- Psykiatrician luokituskäsikirja. Suomalaisen tautiluokitus ICD-10:n psykiatriaan liittyvät diagnoosit. Luokitukset, termistöt ja tilasto-ohjeet 1/2012. Toinen painos. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. – http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90815/URN_ISBN_978-952-245-549-9.pdf?sequence=1. Luetu 25.6.2013.
- Ranuan perusturvalautakunnan kokous, 10.06.2010, § 50. – <http://paatokset.ranua.fi/d5web/kokous/KOKOUS-749-16.HTM>. Luetu 25.6.2013.
- Rikosseuraamuslaitos, työtoiminta. – <http://www.rikosseuraamus.fi/15129.htm>. Luetu 28.6.2013.
- Rikosseuraamuslaitos, yhdyskuntapalvelu. – <http://www.rikosseuraamus.fi/15139.htm>. Luetu 28.6.2013.
- Ruukintupa. – <http://kaippari.fi/ruukintupa>. Luetu 18.6.2013.
- Ruusan Kahvila. – <http://www.taimiry.fi/ruusankahvilaetusivu/tyotoiminta>. Luetu 18.6.2013.
- Ruusulankatu. – <http://www.sna.fi/asuminen-ja-tukitoiminta/helsinki/ruusulankatu/>. Luetu 28.6.2013.
- Salon kaupungin kaupunginhallituksen esityslista 3/2008, 16.1.2008. – <http://www.salo2009.fi/attachements/2008-12-11T12-44-5238.pdf>. Luetu 15.5.2013.
- Satakunnan sairaanhoitopiiri, toiminnalliset terapiat. – http://www.satshp.fi/portal/page?_pageid=118,119976,118_120056&_dad=wportal&_schema=WPORTAL&p_calledfrom=1. Luetu 28.6.2013.
- Savonlinnan perusturvalautakunnan päätökset 13.12.2010 § 123 ja § 9. 764/03/031/2010.
- Sosiaaliportti, vammaispalvelun käsikirja. – <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/lainsaadanto/oikeuskaytantoa/erityishuolto-ohjelma/>. Luetu 18.6.2013.
- Sähköpostitieto Leena Luhtasela. Helsingin työhönkuntoutuksen päällikkö 8.3.2012. Helsingin kaupungin sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta.
- Taimi ry, työtoiminta. – <http://www.taimiry.fi/ruusankahvilaetusivu/tyotoiminta>. Luetu 18.6.2013.
- Teittinen, Antti: Vammaiskäsityksen kehityksestä Suomessa. Teoksessa Oikarinen, Tiina – Pölkki, Hannaleena (toim.): Näkökulmia vammaisuuteen, s. 65–74. Internet-julkaisu. Tukikeskus Hilma ja Vammaisfoorumi ry. Jyväskylä 2012. – http://www.tukikeskushilma.fi/tiedosto/Artikkelikoelma_Nakokulmia_vammaisuuteen.pdf. Luetu 14.6.2013
- Terveys, sairaus ja työkyky. Kirja työvoimapolveluja hoitaville virkailijoille. Työministeriö. – http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/terveys_sairaus_tyokyky.pdf. Luetu 14.6.2013.
- Toimintakeskus Kettusen työtoiminnan, avotyötoiminnan ja päivätoiminnan toimintaohje. Pysyväisohje 1.8.2010 alkaen. Tuusulan kunta, sosiaali- ja terveyslautakunta 14.4.2010 § 39. – http://www.tuusula.fi/attachements/text_editor/15670.doc. Luetu 28.6.2013.
- Työllä osallisuutta? Yhteisvastuu 2008 -hankkeiden loppuraportti. – http://www.kvtl.fi/media/Tyo/tyolla_osallisuutta_loppuraportti_nettti.pdf. Luetu 14.6.2013.
- Työurien pidentäminen -raportti. Ratkaisuehdotuksia työurien pidentämiseen –Työkyvyttömyys-etuutta saavat työvoimapotentialina. 17.3.2010. Työurien pidentämistyöryhmän raportti. – http://www.mtkl.fi/@Bin/716687/Yourien_pidentaminen_2010.pdf. Luetu 14.6.2013.
- Vahtera, Elina: Vammaistutkimusta vammaisuudesta. Teoksessa Oikarinen, Tiina – Pölkki, Hannaleena (toim.): Näkökulmia vammaisuuteen, s. 84–91. Internet-julkaisu. Tukikeskus Hilma ja Vammaisfoorumi ry. Jyväskylä 2012. – http://www.tukikeskushilma.fi/tiedosto/Artikkelikoelma_Nakokulmia_vammaisuuteen.pdf. Luetu 14.6.2013.
- Vates, tuetun työllistymisen prosessi. – <http://www.vates.fi/Tuetun.tyollistymisen.prosessi>. Luetu 18.6.2013.
- Växjö. – <http://www.vaxjo.se/Stod--Omsorg-/Funktionsnedsattning/Daglig-verksamhet/>. Luetu 28.6.2013.

LÄHTEET

Yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveyslautakunta § 168 13.12.2012, Sastamalan toimintakeskuksen työosuusrahan määrä ja myöntämiskriteerit. – [Http://sastamala.tjhosting.com/kokous/20122726-21.PDF](http://sastamala.tjhosting.com/kokous/20122726-21.PDF). Luettu 15.6.2013.

Lyhenteet

AAIDD	American Association on Intellectual and Developmental Disabilities
AD	arbetsdomstolens domar (Ruotsi)
DL	Defensor Legis
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
ETK	eläketurvakeskus
EU	Euroopan unioni
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
ICCD	International Center for Clubhouse Development
ICD	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health
IHL	invalidihuoltolaki (907/1946)
ILO	International Labour Organization, Kansainvälinen työjärjestö
JTYPL	julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki (916/2012)
KEL	kansaneläkelaki (568/2007)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KK	kirjallinen kysymys
KKO	korkein oikeus
Km.	komiteanmietintö
KOM	komission asiakirja
KuTL	laki kuntoutuuttavasta työtoiminnasta (189/2001)
KVA	asetus kehitysvammaisten erityishuollosta (988/1977)
KVL	laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)
KVTES	kunnallinen yleinen työ- ja virkaehtosopimus
LAS	lag om anställningsskydd, 1982:80
LM	Lakimies
LSS	lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, 1993:387
Lvk	lainvalmistelukunnan julkaisu
MTL	mielenterveyslaki (1116/1990)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OKV	oikeuskanslerinvirasto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PTT	Pellervon taloustutkimus
Sc. St. L	Scandinavian Studies in Law
SHL	sosiaalihuoltolaki (710/1982)
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
StVM	sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
STVOL	laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992)
TapVakL	tapaturmavakuutuslaki (608/1948)
TEL	työntekijän eläkelaki (395/2006)

LYHENTEET

TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TM	työministeriö
TN	työneuvosto
TSL	työsopimuslaki (55/2001)
TT	työtuomioistuim
TTurvL	työturvallisuuslaki (738/2002)
TUPO	tulopoliittinen kokonaisratkaisu
Tvak	Työväen vakuutus-julkaisu
TVL	tuloverolaki (1535/1992)
TYP	työvoiman palvelukeskus
TYV	Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja
TyVM	työ- ja tasa-arvoasianvaliokunnan mietintö
VAKO	vakuutusoikeus
VAMPO	vammaispoliittinen ohjelma
VKK	Vakuutuskuntoutus ry
VPL	laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)
WHO	World Health Organization, Maailman terveysjärjestö
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

I Johdanto

1.1 VAJAAKUNTOINEN JA VAMMAINEN AVOINTEN TYÖMARKKINOIDEN REUNALLA

Suomessa on arvioitu olevan noin 300 000 työikäistä vammaista¹. Heistä on työssä arvion mukaan noin 15–20 %.² Vuonna 2009 suoritetun kyselytutkimuksen perusteella vammaisista 35 %:lla on hyvä tai erinomainen työkyky.³ Näistä vammaisista 46 % oli halukkaita ja myös kykeneviä tekemään työtä. Täysin työkykyisiä vammaisia on arvioitu olevan noin 70 000, joista noin 60 %:lla on työpaikka.⁴

Vammaisten katsotaan kuuluvan työmarkkinoiden marginaaliryhmään, koska heidän työllistymisasteensa on yleisesti muuta väestöä alhaisempi ja heidän katsotaan olevan vaarassa syrjäytyä pysyvästi työmarkkinoilta. Muita vastaavassa asemassa olevia vaikeasti työllistyviä ja syrjäytymisuhan alaisia ovat pitkäaikaistyöttömät, maahanmuuttajat ja myös osa nuorista työttömistä.⁵ Vammaisten työllistymismahdollisuuksiin vaikuttavat vamman tai sairauden laatu ja vaikeusaste, mutta myös työnantajien sekä työyhteisön jäsenten asenteet ja suhtautuminen. Kolme yleisintä vammaisten työntekoa vaikeuttavaa terveydellistä syytä ovat tuki- ja liikuntaelinvammat, neurologiset vammat ja sairaudet sekä mielenterveysongelmat.⁶ Työnsaantia voi vaikeuttaa myös puutteellinen töiden ja työolojen mukauttaminen, samoin kuin työllistytjän vajavaiset taidot ja työnantajayhteisön resurssien puute vastaanottaa vammaisen työntekijä. Lisäksi työllistyminen voi estyä siksi, että vammaisen ei usko omaan työllistymismahdollisuuksiinsa eikä näin ollen ole aktiivinen työnhakija.⁷

¹ Yhtenäistä vammaisen tai vajaakuntoisen määritelmää ei ole. Vammaisen-nimitystä käytetään tässä yleiskäsitteenä henkilöstä, jolla on jokin vamma, sairaus tai muu terveydentilaan liittyvä haitta. Tässä tutkimuksessa käytettävä vajaakuntoisen käsite määritellään jäljempänä tässä jaksossa. Samassa yhteydessä selvitetään myös tarkemmin vammaisen käsitettä.

² PTT-raportteja 202, esipuhe. Vammaisuuden ja vajaakuntoisuuden vaikutuksesta työllistymiseen on esitetty erilaisia prosenttilukuja. Ks. Ala-Kauhaluoma – Härkäpää, s. 7 ja siellä olevat viittaukset.

³ Vuonna 2007 prosentti oli 30. PTT-raportteja 202, s. 3.

⁴ PTT-raportteja 225, s. 27–28 ja Nevala ym., s. 6. Euroopan unionin väestöstä kuudesosa on vammaisia. Heidän vammaisuusasteensa vaihtelee lievästä vaikeaan. KOM(2010) 636, s. 3.

⁵ Samassa ryhmässä ovat lisäksi ne henkilöt, joiden elämänhallinta ja toimintakyky ovat alentuneet sosiaalisista syistä sekä etnisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt. STM 2004:19, s. 15 ja STM 2011:4, s. 7–8. Ks. syrjäytymisestä Syrjästä osallisuuteen.

⁶ PTT-raportteja 225, s. 31. Työnhakijoiden rekisteröidyistä diagnooseista yleisin vuonna 2011 oli tuki- ja liikuntaelintien sairaudet. Toiseksi yleisin diagnoosi oli mielenterveyden häiriöt ja kolmannella sijalla olivat hengityselinten taudit. STM 2013:6, s. 15.

⁷ Ala-Kauhaluoma – Härkäpää, s. 15–21, Pirttimaa, s. 25 ja PTT-raportteja 225, s. 37. Ks. kuitenkin Laitinen.

Työnantajien halukkuus työllistää vammaisia ja muita vajaakuntoisia riippuu pitkälti vamman tai vajaakuntoisuuden laadusta ja perusteesta. Eri tutkimusten perusteella voidaan todeta, että fyysisesti vajaakuntoisella on yleensä paremmat mahdollisuudet työllistyä kuin muilla perusteilla vajaakuntoisilla.⁸ Myös kehitysvammaiset saattavat työllistyä psyykkisesti vajaakuntoisia ja muun muassa päihdekuntoutujia helpommin. Työnantajan työllistämishalukkuus on kuitenkin aina yksilöllistä, ja muun muassa sosiaalisen vastuun toteuttamisen tavoite voi olla syy työllistää vammaisen tai vajaakuntoinen.⁹ Työllistymisen esteenä on todettu olevan myös riittävän tuen ja ohjauksen puute erityisesti työ- ja elinkeinotoimistossa vajaakuntoisen ilmoittautuessa työttömäksi työnhakijaksi.¹⁰

Vammaisen omaan halukkuuteen työllistyä voi vaikuttaa se, onko hän eläkkeellä vai ei. Eläketurvakeskuksen tutkimuksen mukaan työhön haluaisi yli 33 000 työkyvyttöntä eläkkeensaajaa. Suurin osa työhön halukkaista pitää osaa-aikaista tai satunnaista työtä itselleen sopivana heikoksi koetun terveyden ja työn fyysisen raskauden vuoksi.¹¹ Sekä kansaneläkelain (568/2007) että työntekijän eläkelain (395/2006) perusteella työkyvyttömyyseläkkeellä olevalla on kuitenkin mahdollisuus tehdä työtä ja saada ansiotuloja. Molemmissa laeissa on säädetty ns. ansaintarajasta, jonka alle jäävä ansiotulon määrä ei vaikuta eläkkeen maksumuutokseen.¹² Työtä voi tällöin tehdä eläkkeen rinnalla.

Vammaisten integroituminen tavalliseen työelämään on ollut erilaisten toimenpiteiden ja hankkeiden motiivina erityisesti 1990-luvulta lähtien.¹³ Tällä

⁸ Ala-Kauhaluoma – Härkäpää, s. 17–19 sekä siellä referoidut kotimaiset ja ulkomaiset tutkimukset.

⁹ Yritysten sosiaalinen vastuu liittyy kiinteästi vajaakuntoisen mahdollisuuksiin työllistyä. Sosiaaliseen vastuuseen on katsottu kuuluvan muun ohessa tasavertaisuuden turvaaminen rekrytoitaessa uusia työntekijöitä. Kukkonen, s. 40–41 ja siellä olevat viittaukset.

¹⁰ Asiointia työ- ja elinkeinotoimistossa ja ylipäänsä työllistymiseen liittyvää prosessia on pidetty hankalana. PTT-raportteja 225, s. 36–37.

¹¹ Eläketurvakeskuksen raportissa kerrotaan, että työeläkelakien mukaan työkyvyttömyyseläkettä saavista runsas 10 % tekee ansiotyötä; noin puolet säännöllisesti ja toinen puoli satunnaisesti. Gould – Kaliva, tiivistelmä ja s. 26.

¹² Kansaneläkelakiin (KEL) perustuvan työkyvyttömyyseläkkeen saajan työtulot eivät vaikuta eläkkeen maksumuutokseen, jos ne eivät ylitä ansaintarajaa. KEL 12 §:n 4 momentin perusteella työkyvyttömyyseläkettä saavat (pysyvästi sokea tai liikuntakyvytön, samoin kuin henkilö, joka sairautensa, vikansa tai vammansa vuoksi on pysyvästi niin avuttomassa tilassa, ettei voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua) voivat kuitenkin ansaita työtuloja ilman ansaintarajaa. Työntekijän eläkelain (395/2006) mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen ansaintaraja on 40 % ja osatyökyvyttömyyseläkkeen 60 % eläkettä edeltävästä vakiintuneesta keskiansiosta. Vuoden 2013 loppuun on voimassa laki työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämistä (738/2009). Sen tarkoituksena on tukea työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden satunnaista tai pidempiaikaista työllistymistä mahdollistamalla eläkkeen lepäämään jättäminen. Ks. myös laki takuueläkkeestä (703/2010).

¹³ Vuonna 1997 vammaistyöryhmän mukaan ensisijaisena tavoitteena oli vammaisten sijoittuminen tavallisille työpaikoille eli avoimille työmarkkinoille, STM 1997:6. s. 11. Vammaisten oikeus työhön ja sen edistäminen on myös osa Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten oikeuk-

hetkellä painotetaan pääasiassa osatyökykyisten¹⁴ ja vaikeasti työllistyvien henkilöiden työntekomahdollisuuksien edistämistä.¹⁵ Työmarkkinoiden marginaaliryhmään kuuluvina vammaisten on katsottu tarvitsevan avukseen erilaisia työllistämisalotteita ja ns. sosiaalista integraatiota.¹⁶ Vammaisia työllistyy avoimille työmarkkinoille kuitenkin myös ilman erityisiä tukitoimia. Heidän lukumäärästään ei ole tarkkaa tietoa.¹⁷

Edellä esitetyt luvut vammaisten osallistumisesta työelämään eivät anna kuitenkaan täysin oikeaa kuvaa vammaisten työnteosta tai työllistymisestä ensinnäkään siksi, että vammaiset ja muut vajaakuntoiset työskentelevät myös avointen työmarkkinoiden ulkopuolella.¹⁸ Ns. erityistyöllistäminen on ollut pitkään keino työllistää vammaisia ja vajaakuntoisia silloin, kun pääsy avoimille työmarkkinoille ei ole ollut mahdollista. Erityistyöllistämisen tarkoitetaan kaik-

sia koskevaa sopimusta. Yleissopimuksen 27 artiklan mukaan vammaisilla on oikeus tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tässä tarkoituksessa sopimuksen ratifioineet valtiot ovat sitoutuneet muun ohessa edistämään vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä uralaan työmarkkinoilla sekä avustamaan heitä työn löytämisessä, saamisessa ja säilyttämisessä sekä työhön palaamisessa. Ks. vuosina 1996–1997 sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (STAKES) koordinoimista 41 Euroopan sosiaalirahaston Employment-Horizon-ohjelmaan kuuluneista hankkeista: Työhön, elämään, työelämään. E.C.HO- ja STEPS -projektien lopputaportti. Integraatiokeskustelua on käyty kuitenkin jo ennen 1990-lukua. Ks. tältä osin esim. Määttä, s. 26–28.

¹⁴ Muun muassa osatyökykyisten työllistämisen toimintaohjelmassa (STMO21:00/2012) osatyökykyisellä tarkoitetaan sosiaalivakuutuslakien mukaista työkyvyttömyyttä ja sairautta ja sen mukaista työkyvyn puutetta sekä julkisesta työvoimapolvelusta annetun lain mukaan vajaakuntoista. Vammoista viis -oppaassa osatyökykyisellä tarkoitetaan henkilöä, jolla on käytössään osa työkyvystään ja myös halu tämän kyvyn käyttämiseen. Vammoista viis -opas, s. 29.

¹⁵ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan osatyökykyisten ja vaikeasti työllistyvien henkilöiden mahdollisuuksia työntekoon ja kuntoutukseen parannetaan. Myös ns. välityömarkkinoiden (ks. määrittely jakso 1.3.1) toimintaa on tarkoitettu parantaa lisäämällä kuntien, yritysten, sosiaalisten yritysten ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia osatyökykyisten henkilöiden työllistämiseen. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011. Osatyökykyisten työllistämistä edistäviä toimia on sovittu myös työmarkkinajärjestöjen raami- ja työurasopimuksissa (raamisopimus 13.10.2011 ja työurasopimus 22.3.2011). Sovittujen tavoitteiden toteuttamiseksi on 16.4.2012 asetettu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoima työryhmä, jonka toimikausi päättyy 31.10.2013 (Osatyökykyisten työllistämisen edistämisen toimintaohjelma). Ks. STM 2013:6. Lisäksi Tarja Filatov selvitti vammaisten ja osatyökykyisten työelämäosallisuuden lisäämistä, TEM 7/2013. Ks. myös Kuusinen.

¹⁶ Erilaisia työllistämistä edistäviä projekteja ja -hankkeita käynnistettiin erityisesti EU:n Horizon-ohjelmakauden ja Equal-yhteisöaloitteen aikaan. Tällainen oli muun muassa Invalidiliitto ry:n TIME – Etätyöllä työelämään -projekti vuosina 1996–1999. Ks. projektista tarkemmin: Tuliara – Paanetoja, s. 40–59 ja Paanetoja, Vajaakuntoisen työskentely verkostoituvassa taloudessa, s. 21–25.

¹⁷ STM 2004:19, s. 36. Vammaisten oikeuksien toteutuminen työelämässä yhdenvertaisesti muiden kanssa on myös kansainvälisesti hyväksytty tavoite. Ks. YK:n vammaisten oikeuksien julistus: Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Kehitysvammaisten oikeuksien julistus: Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons ja Euroopan Unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

¹⁸ Työtoiminnan on katsottu kertovan osatyökykyisten työelämäosallisuudesta, STM 2012:21 ja STM 2013:6.

kia niitä toimenpiteitä ja keinoja, joilla vammaisia ja heikossa työmarkkina-
asemassa olevia henkilöitä työllistetään työsuhteessa, ns. työtoiminnassa tai
muussa oikeussuhteessa. Erityistyöllistämisen palveluja tarjoavat työllistämis-
yksiköt, joita ovat (tuotannolliset) työkeskukset, työpajat, työllistymisen ”mo-
nipalvelukeskukset”, eri kohderyhmille, kuten kehitysvammaisille, suunnatut
työtoimintayksiköt, tuetun työllistymisen yksiköt ja palvelut sekä mielenter-
veyskuntoutujien klubitalot.¹⁹ Näissä yksiköissä on tarjolla muun muassa
työsuhteista työtä, työtoimintaa, työelämävalmennusta, työharjoittelua, kun-
touttavaa työtoimintaa ja työkokeilua. Eri toimintamuotoja kuvataan tarkem-
min luvussa IV. Osa erityistyöllistämisen piiriin kuuluvista toimintamuodoista
on nimenomaan säädetty tapahtuvaksi ”ei-työsuhteessa”. Osassa säännöksiä oi-
keussuhteen luonne on kuitenkin jäänyt avoimeksi, ja näissä tapauksissa on
epäselvää, onko kysymys työsuhteisesta työstä vai sen ulkopuolelle jäävästä
toiminnasta. Mielenkiintoa herättää erityisesti kehitysvammaisille järjestettävä
työtoiminta, jota on perinteisesti pidetty ns. huoltosuhteessa tapahtuvana ei-
työsuhteisena toimintana. Tässä tutkimuksessa selvitetään tarkemmin erityises-
ti työtoiminnan oikeudellista luonnetta.

Yleisiä tunnuslukuja esittäessä ongelmana on lisäksi se, että niissä käytetyt
määritelmät vaihtelevat. Muun muassa alussa esitetty luvut vammaisten työky-
vystä perustuvat pääosin vammaisjärjestöjen jäsenille vuonna 2009 lähetettyyn
kyselyyn, ja vammaisia ovat näin ollen olleet kyselyyn vastanneet itseään vam-
maisena pitäneet henkilöt. Lähes kaikilla kyselyyn vastanneilla (95 %) oli vä-
hintään yksi lääkärin toteama sairaus tai vamma.²⁰

Vajaakuntoisuus ja vammaisuus voidaan määritellä eri tavoin asiayhteydestä
riippuen. Vajaakuntoisuus on laajempi käsite kuin vammaisuus. Vajaakuntoi-
suus voi olla psyykkistä, fyysistä tai sosiaalista.²¹ Taustalla on erityyppisiä syn-
nynnäisiä tai myöhemmässä elämänvaiheessa kehittyneitä perusteita. Tällaisia
voivat olla ensinnäkin erilaiset vammat ja sairaudet; psykologisen, fysiologisen
tai anatomisen rakenteen tai toiminnon puutos tai epänormaalius.²² Myös nor-
maalissa elämäntapahtumissa tapahtuvat muutokset, kuten ikääntyminen, voivat ai-

¹⁹ Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus, s. 15.

²⁰ PTT-raportteja 225, s. 26.

²¹ Kansainvälinen terveysjärjestö WHO:n luokitusten mukaan vammaisuuden käsite pitää sisällään fysiologisen tai psykologisen puutoksen, vajavuuden ja häiriön, mutta myös kyvyttömyyden suoriutua tietyistä päivittäisistä tehtävistä. Ks. ICF-toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälinen luokitus ja Miettinen, s. 44–47. Ks. käsitteistä myös mm. Ylipaavalniemi ym. ja Aspvik, s. 28–30. Ks. Ruotsissa käytetyistä ja käytössä olevista käsitteistä Inghammar, s. 27–30.

²² Ks. WHO:n ICF-luokituksen mukainen vamman määritelmä. Terveyden, toimintakyvyn ja toimintarajoitteiden kansainvälinen luokitus.

heuttaa vajaakuntoisuutta.²³ Vajaakuntoisuus on eräissä yhteyksissä nähty myös työkykyyn liittyvänä vaikeutena työllistyä.²⁴

Lainsäädännössä ei ole yleistä vajaakuntoisen määritelmää, mutta käsitettä on käytetty muutamissa lainkohdissa. Julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) oli määritelty vajaakuntainen henkilöasiakas. Lain 7 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan vajaakuntoisella henkilöasiakkaalla tarkoitettiin henkilöä, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä olivat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia.²⁵ Laki kumottiin 1.1.2013 voimaan tulleella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetulla lailla (916/2012, JTYPL). JTYPL:ssa ei ole enää määritelmää vajaakuntoisesta henkilöasiakkaasta eikä työttömän työnhakijan määritelmään ole liitetty työkykyisyyttä koskevaa edellytystä. Tarvetta työkykyisen määritelmälle ei katsottu olevan, koska lähtökohtana palveluiden tarjoamisessa ovat asiakkaan todettu palveluntarve ja työ- ja elinkeinotoimiston harkinta. Jos palvelun järjestäminen kuuluu ammatillisena kuntoutuksena Kansaneläkelaitokselle tai työeläkevakuutusyhtiölle, työ- ja elinkeinotoimisto ei järjestä palvelua asiakkaalle.²⁶ Myös sosiaalisista yrityksistä annetussa laissa (1351/2003) oli säädetty vajaakuntoisesta työnhakijasta. Nykyisin lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sosiaaliset yritykset tarjoavat työntekomahdollisuuksia ”henkilöille, joiden vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä”.²⁷

Vammainen on sitä vastoin määritelty vammaisuuden perusteella järjestettävistä tukitoimista annetussa laissa (380/1987, vammaispalvelulaki). Sen 2 §:n mukaan vammaisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista

²³ Paanetoja, Vajaakuntainen verkostoituvassa taloudessa, s. 7 ja Kröger, Sairaus, s. 11–33.

²⁴ Kukkonen käsittelee vajaakuntoisuuden ja työkyvyn käsitteiden eri ulottuvuuksia. Kukkonen, s. 51–60 ja siellä olevat viitteet. Ks. myös Terveys, sairaus ja työkyky.

²⁵ Määritelmä otettiin käyttöön vuoden 1988 työllisyysasetuksessa, ja se perustuu ILO:n yleissopimukseen nro 159 (159/1983). Määritelmässä korostuivat terveydelliset tekijät. Vajaakuntainen TE-toimiston asiakkaana, s. 12–13. Ks. käsitteiden historiasta Kukkonen, s. 51–60. Kansainvälinen työjärjestö ILO on vajaakuntoisasioiden hoitamiseen työpaikoilla liittyvässä ohjeistuksessaan määritellyt vajaakuntoiseksi henkilön, jonka mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ja säilyttämiseen sekä työssä etenemiseen ovat huomattavasti heikentyneet asianmukaisesti todetun fyysisen, aisteihin liittyvän, älyllisen tai henkisen vamman tai vajavuuden vuoksi. Vajaakuntoisasioiden hoitaminen työpaikalla, s. 16.

²⁶ HE 133/2012, s. 62.

²⁷ Muutos tuli voimaan samaan aikaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain kanssa. Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetussa laissa (610/1991) säädettiin vajaakuntoisen kuntoutuksesta. Laki kumottiin Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetulla lailla (566/2005). Tässä laissa ei enää käytetä sanaa vajaakuntainen. Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetussa asetuksessa (1161/1991) termi on kuitenkin yhä jäljellä.

elämän toiminnoista.²⁸ Samaa vammaisen käsitettä käytetään myös sosiaalihuoltolain (710/1982, SHL) 27 d ja 27 e §:ssä.²⁹

Tässä tutkimuksessa käytetään vajaakuntoinen-termiä yleisnimityksenä kuvaamaan tutkimuksen kohteena olevaa henkilöä, joka on työtä koskevan oikeussuhteen toisena osapuolena. Tässä tarkoitettulla vajaakuntoisella on jokin henkinen, ruumiillinen tai muista syistä johtuva vajavuus. Vajavuus liittyy yleensä terveydentilaan, ja sen taustalla voi olla eri perusteita (vamman, sairaus tai muu terveydentilan häiriö tai rajoite). Kysymys voi olla muun muassa kehitysvammaisesta tai mielenterveyskuntoutujasta.

Kehitysvammaisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 1 §:n 1 momentissa määriteltyä henkilöä³⁰, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi. Tutkimuksen kohteena olevien kehitysvammaisten kehitysvamma on pääosin asteeltaan lievä. Lievästi kehitysvammainen pystyy toimimaan omatoimisesti ja asumaan itsenäisesti tai tuettuna, tekemään työtä ja ylläpitämään sosiaalisia suhteita. Työssä saatetaan kuitenkin tarvita jonkinasteista jatkuvaa opastusta ja valvontaa.³¹

²⁸ YK:n yleissopimuksessa, joka koskee vammaisten henkilöiden oikeuksia (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, hyväksytty 13.12.2006), vammaisilla henkilöillä tarkoitetaan niitä, joilla on pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, jonka vuorovaikutus erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. ”Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.” EU ratifioi sopimuksen joulukuussa 2010. Ks. sopimuksen sisällöstä ja vaikutuksesta Waddington ym., s. 35–57.

²⁹ Ks. arvioinnista jäljempänä jakso 5.4. Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 5 §:n mukaan työnantajan on tarvittaessa ryhdyttävä kohtuullisiin toimiin *vammaisen henkilön* työhön pääsemiseksi, työssä selviämiseksi ja työuralla etenemiseksi. Lain säännös perustuu direktiiviin 2000/78. Siinä ei ole vammaisuuden määritelmää. Euroopan unionin tuomioistuimien on katsonut asiassa C-13/05, Chacón Navas, että vammaisuuden käsitteellä on ymmärretty tarkoitettavan etenkin fyysisestä, henkisestä tai psyykkisestä heikentymisestä johtuvaa rajoitusta, joka vaikeuttaa asianomaisen henkilön osallistumista työelämään. Sairaus sellaisenaan ei tuomioistuimen mukaan ollut em. peruste. Tuomiossaan, joka koski yhdistettyjä asioita C-335/11 ja C-337/11, Ring ja Skouboe Werge, EU:n tuomioistuin katsoi, että vammaisuuden käsitettä on tulkittava niin, että ”se kattaa lääkärin parantuvaksi tai parantumattomaksi diagnosoiman sairauden aiheuttaman tilan silloin, kun sairaus aiheuttaa muun muassa fyysisistä, henkisistä tai psyykkisistä vaurioista johtuvan rajoitteen, joka vuorovaikutuksessa erilaisten muiden esteiden kanssa voi estää asianomaisen henkilön täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen työelämään yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden kanssa, ja kun tämä rajoite on pitkäaikainen.”

³⁰ Ks. Kuopion hallinto-oikeuden päätös (Kuopion HAO 8.2.2005, 05/0106/2), joka mukaan lain soveltamisalaan kuului myös henkilö, jonka ensisijaisena diagnoosina ei ollut kehitysvammaisuus vaan autismi.

³¹ Kaski, s. 19. WHO:n ICD-10 tautiluokituksessa älyllisellä kehitysvammaisuudella tarkoitetaan sitä, että henkilön henkinen suorituskyvyn kehitys on estynyt tai se on epätäydellinen. AAIDD:n (The American Association on Intellectual and Developmental Disabilities) mukaan älyllinen kehitysvammaisuus on perusteeltaan toiminnallinen. Sen määrittelyssä otetaan huomi-

Mielenterveyskuntoutujalla ei ole virallismääritelmää. Tässä mielenterveyskuntoutujalla tarkoitetaan henkilöä, joka on sairastunut psyykkisesti³², mutta on toipumassa tai toipunut sairaudestaan tai oireistaan siinä määrin, että hän pystyy osallistumaan työn tekemiseen. Henkilö on siis kuntoutumassa.³³

Kuntoutus voidaan määritellä eri tavoin ja käsitteellä voidaan tarkoittaa eri asioita. Kuntoutus jaetaan yleensä neljään eri osa-alueeseen, joita ovat lääkinnällinen, kasvatuksellinen, ammatillinen ja sosiaalinen kuntoutus. Valtioneuvosto on vuoden 2002 kuntoutuspolitiikassaan määritellyt kuntoutuksen ihmisen tai ihmisen ja ympäristön muutosprosessiksi, jonka tavoitteena on toimintakyvyn, itsenäisen selviytymisen, hyvinvoinnin ja työllisyyden edistäminen. Kuntoutus on suunnitelmallista ja monialaista, usein pitkäjänteistä toimintaa, jonka tavoitteena on auttaa kuntoutujaa hallitsemaan elämäntilanteensa. Kuntoutus eroaa tavanomaisesta hoidosta ja huollosta monialaisuutensa ja menetelmiensä vuoksi. Hoidon ja kuntoutuksen raja ei ole aina selvä. Kuntoutujan omaa osallisuutta kuntoutusprosessissa ja vaikuttamista ympäristöön pidetään tärkeinä nykypäivän kuntoutuksessa.³⁴

Vajaakuntoisuus pitää tässä tutkimuksessa sisällään myös vammaisuuden, joka sekin käsitteenä perustuu yksilön eriperusteiseen vajavuuteen. Vammaisen käsite on kuitenkin vajaakuntoisen käsitettä suppeampi.

Vajaakuntoisuus ja vammaisuus saatetaan kytkeä virheellisesti henkilön työkykyyn. Tässä tutkimuksessa vajaakuntoisuus ei kuitenkaan käsitteenä ole yhdistettävissä työkykyyn.³⁵ Vajaakuntoisuus on sekä käsitteellisesti että sisällöllisesti erotettava osatyökykyisyydestä.³⁶ Tätä eroa selvitetään seuraavassa jaksossa.

oon edellytykset/kyvyt, ympäristö ja toimintakyky. Älyllisen kehitysvammaisuuden koodit virallisissa tautiluokituksessa ovat F70.0–F79.9 ICD-10 -tautiluokitus, s. 272–273.

³² Ks. psyykkisistä diagnooseista Psykiatrian luokituskäsiikirja.

³³ Laissa kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä (497/2003) 3 §:n 1 kohdassa kuntoutujalla tarkoitetaan henkilöä, joka hakee, tarvitsee tai käyttää kuntoutuspalveluja ja jonka kuntoutus edellyttää sitä järjestävien viranomaisten, muiden yhteisöjen tai laitosten tässä laissa tarkoitettua yhteistyötä työ- tai toimintakyvyn ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi, tarpeellisen koulutuksen järjestämiseksi, työllistymisen tukemiseksi tai kuntoutusajan toimeentuloturvan järjestämiseksi.

³⁴ Kuntoutuspolitiikka 2002, s. 3. Ks. lisää erityisesti mielenterveyskuntoutuksesta Aspvik, s. 34 ss. ja siellä olevat viittaukset.

³⁵ Vuonna 2010 tehdystä Kehitysvammaliiton selvityksessä todetaan, että ”(v)ammaisuus ja vajaakuntoisuus ovat teollisen yhteiskunnan synnyttämiä käsitteitä, joilla kuvataan palkkatyöhön kykenemättömiä henkilöitä ryhminä. Käsitteet ovat syntyneet noin kahdensadan vuoden historian tuloksena. Käsitteiden kehitys kuvastaa elinolosuhteiden, työn tekemisen sekä ennen kaikkea asenteiden muutoksia. Suomessa näiden ryhmittelevien käsitteiden juurien katsotaan sijoittuvan kuntien vaivashoittoon sekä tehdasyhteisöjen harjoittamaan sosiaaliseen toimintaan.” Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 5. Tässäkin yhteydessä vajaakuntoisuuden ja vammaisen käsitteet on kytketty työkykyyn.

³⁶ Myös työ- ja elinkeinoministeriön Vammoista viis -oppaassa on määritelty vammainen, osatyökykyinen ja vajaakuntoinen. Erityisesti vajaakuntoisen määritelmä poikkeaa tässä tutkimuksessa käytettävästä määritelmästä. Vammoista viis, s. 29. Ks. työkyvyn arvioinnista TEM 10/2011, s. 9–11.

1.2 VAJAAKUNTOINEN VAI OSATYÖKYKYINEN?

Vuosiksi 2010–2015 laaditun vammaispoliittisen ohjelman mukaan vajaakuntoinen-termi tulee poistaa vuoteen 2015 mennessä säännöksistä, ohjeistuksista ja tilastoinnista siltä osin kuin sillä viitataan vammaisiin. Perusteeksi on esitetty termin leimaavuus ja se, ettei termi vastaa nykyaikaista käsitystä vammaisten henkilöiden työkykyisyydestä. Vajaakuntoinen-termi tulisi korvata osatyökykyinen-termillä siltä osin kuin sillä viitataan vammaiseen.³⁷

Terminologian muutoksen on katsottu voivan toimintajärjestelmien tasolla edistää huomion siirtämistä pois sairaudesta ja vammasta kohti työkykyä. Muutos johtaisi työhallinnollisen käsitteen painopistettä vajavuudesta kohti kyvykkyyttä. Osatyökykyinen-termi kuvastaisi työvoimapolitiittista tavoitetta saada työvoiman ulkopuolella oleva väestö työvoiman piiriin. Osatyökykyinen nähdään tässä keskustelussa henkilönä, jolla on käytössä osa työkyvystään ja myös halu tämän kyvyn käyttämiseen.³⁸

Tässä tutkimuksessa vajaakuntoisen käsitettä pidetään neutraalina ja näin käytökelpoisena kuvaamaan tutkimuksen kohteena olevia henkilöitä eikä sitä voida korvata osatyökykyinen-käsitteellä.³⁹ Vajaakuntoinen-termi ei leimaa eikä se tai

³⁷ VAMPO 2010–2015, s. 97. Terminologian muutoksen on katsottu voivan toimintajärjestelmien tasolla edistää huomion siirtämistä pois sairaudesta ja vammasta kohti työkykyä.

³⁸ Vuorelan mukaan terminologian muutoksilla on haluttu ilmentää politiikan tavoitteiden muutoksia. Vajaatyökykyinen-termi otettiin käyttöön, kun invalidihuoltolain mukainen työnvälitystoiminta siirtyi 1960-luvulla sosiaali- ja terveysministeriöstä silloisen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alaisuuteen. Termi työrajoitteinen korvasi vajaatyökykyinen-termin 1980-luvun alussa. Vajaakuntoisen käsite otettiin käyttöön vuonna 1988 voimaan tullessa työlisyyasetuksessa (737/1987). Vajaakuntoisuus-sanaan tiivistettiin vika, vamma ja sairaus ja sen ulkopuolelle rajattiin sosiaaliset syyt. Vuorelan mukaan osatyökykyinen-termi voisi jatkossa olla sopiva, koska se painottaa työkykyä ja työelämään osallistumista. Vuorelan selvitys, s. 32. Ks. käsitteistä myös STM 2013:6, s. 11–12.

³⁹ Eläkelaeissa sitä vastoin on keskeistä työkyvyttömyyden määrittely. KEL 12 §:n 2 momentin mukaan työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka on sairauden, vian tai vamman takia kykenemätön tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä hänen ikänsä, ammattitaitonsa sekä muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana. Säännöksen 4 momentin mukaan työkyvyttömyyseläke myönnetään aina pysyvästi sokealle tai liikuntakyvyttömälle, samoin kuin henkilölle, joka sairautensa, vikansa tai vammansa vuoksi on pysyvästi niin avuttomassa tilassa, ettei voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua. TyEL 35 §:n 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, jos hänen työkykynsä arvioidaan olevan heikentynyt sairauden, vian tai vamman vuoksi vähintään kahdella viidesosalla yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan. Työkyvyttömyyseläke myönnetään täytenä eläkkeenä, jos työntekijän työkyky on heikentynyt vähintään kolmella viidesosalla. Muussa tapauksessa työkyvyttömyyseläke myönnetään osatyökyvyttömyyseläkkeenä. Säännöksen 2 momentin mukaan arvioitaessa työkyvyn heikentymistä otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Tällöin otetaan huomioon myös työntekijän koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat. Jos työkyky vaihtelee, otetaan huomioon työntekijän vuotuinen ansio.

sen määrittely kytkeydy eikä sen tulekaan kytkeytyä millään tavoin kyseisen henkilön työkykyyn. Kuten jo edellä tuli ilmi, on vajaakuntoisuuden eräissä yhteyksissä kytketty – virheellisesti – asianomaisen henkilön työkyky.⁴⁰ Vajaakuntoisuus sinänsä ja sen mahdollisesti aiheuttama vajaa- tai osatyökykyisyys ovat kuitenkin täysin eri asioita.⁴¹ Vajaakuntoinen ei ole aina samalla vajaa- tai osatyökykyinen, eikä termejä eikä niiden sisältöä tule sekoittaa keskenään tai rinnastaa toisiinsa.⁴² Työkyky liittyy työsuorituksiin. Henkilöä voidaan pitää työkykyisenä, kun hänen yksilölliset edellytyksensä, kuten terveydentila, mutta myös muun muassa ikä ja sukupuoli, ovat tasapainossa työn asettaminen vaatimusten kanssa. Vastaavasti jos työn vaatimusten ja yksilön somaattisten, psyykkisten tai sosiaalisten edellytysten kesken vallitsee ristiriita, työkyvyn voidaan sanoa olevan vajavainen.⁴³ Tällöin työntekijällä on vaikeuksia selviytyä työnsä asettamista vaatimuksista. Syynä voi olla vamma tai sairaus, mutta myös esimerkiksi puutteellinen kielitaito tai koulutus, ammattitaidon vanhentuminen tai ikääntyminen.⁴⁴ Työkykyisyyden määritelmään liittyy ajatus eräänlaisesta normaalista työkyvystä, johon yksilön työkykyä verrataan. Se, millaista tuottavuutta henkilöltä kulloinkin edellytetään, riippuu suoritettavasta työtehtävästä. Työkyvyn käsite on näin ollen aina tehtäväsidonnainen.⁴⁵ Vajaakuntoisuuden peruste ei aiheuta työkyvyttömyyttä kaikissa tehtävissä, vaan työkyvyn käsite kytkeytyy nimenomaan työntekijän omaan työhön.⁴⁶ Normaalien joutuisuuden määritelmästä tai muista täyden työkyvyn mittareista ei ole laissa säännöksiä. Käytännössä saattaakin olla vaikea määritellä, mitä täydellä työkyvyllä kulloinkin tarkoitetaan.⁴⁷

⁴⁰ Määrittelyt ovat olleet ristiriitaisia myös aiemmin. ILO:n yleissopimuksessa (n:o 159), joka koskee ammatillista kuntoutusta ja työllistämistä (vajaakuntoiset henkilöt), I osan 1 artiklan 1 kohdassa vajaakuntoinen määritellään henkilöksi, ”jonka mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ja säilyttämiseen sekä työssä etenemiseen ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun fyysisen tai psyykkisen vamman tai vajavuuden vuoksi.” Ks. Kukkonen, s. 51, jossa perustellaan vajaakuntoinen-termin käyttöä.

⁴¹ Ks. myös STM 2011:5, s. 11, jossa todetaan, että käsitteet vajaakuntoisuus ja osatyökykyisyys asettuisivat lähelle toisiaan.

⁴² Ks. Österåker, s. 38–40. Kyselytutkimuksessa työnantajat ilmoittivat periaatteellisen kiinnostuksensa työllistää vajaakuntoisia. Vastauksissa oli todettu vajaakuntoisen työllistämisen esteeksi käytännössä muun muassa se, että on mahdollista palkata vain henkilöitä, joiden tuottavuus on 120-prosenttista. Vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että vastaajat mielsivät vajaakuntoisen olevan aina myös vajaatyökykyinen. Km. 1987:59, s. 34. Ks. myös Tuliara – Paanetoja, s. 9.

⁴³ Kröger, Sairaus, s. 28–29.

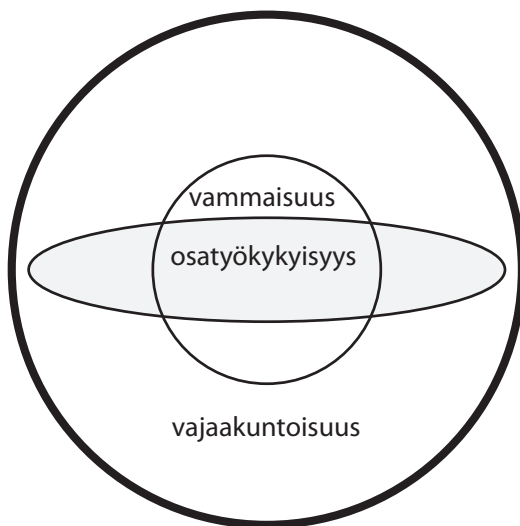
⁴⁴ PTT-raportteja 225, s. 2–3.

⁴⁵ Ks. myös TEM 10/2011, jossa esitetään työkyky-käsitteen eri ulottuvuuksia, s. 9–11. Kukkonen tarkastelee vajaakuntoisen käsitteen eri ulottuvuuksia Kukkonen, s. 51–60.

⁴⁶ Ks. työkyvystä STM 2011:5, s. 11, jossa muun ohessa rinnastetaan käsitteet osatyökykyisyys ja osatyökyvyttömyys toisiinsa. Ks. myös Kröger, Sairaus, s. 29 ja siellä olevat viittaukset (sairauden ja työkyvyn välinen yhteys) sekä Paanetoja – Ruponen, passim. (täysi työkyky työehtosopimusten näkökulmasta).

⁴⁷ Ks. työkyvyn määritelmistä ja niiden muutoksista mm.: Vuorelan selvitys, s. 26–29. Työkykyä voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Ks. tältä osin Vahlne Westerhäll. Koskinen

Viime aikoina osatyökykyisen käsitettä on käytetty eri yhteyksissä yleiskäsitteenä myös kuvaamaan niitä henkilöitä, joilla muun muassa terveydentilansa vuoksi on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.⁴⁸ Käytettäessä osatyökykyisen käsitettä tulisi olla tiedossa, mitä työtä henkilö on tehnyt, tekee tai aikoo tehdä, ja se, ettei hän ole selviytynyt tai selviydy täydellisesti sen asettamista vaikeuksista. Henkilöitä ei voida yleisellä tasolla ja ilman mainittua kytkeä tehtävään työhön ryhmitellä osatyökykyisiksi. Osatyökykyisyys ei siis voi olla tiedossa etukäteen ennen työllistymistä. Toisaalta pyrittäessä edistämään osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä, näyttävät tällaisten toimenpiteiden ulkopuolelle ainakin käsitteellisesti jäävän ne vajaakuntoiset (ja vammaiset), joiden työkyvyssä ei ole vajavuutta, koska he eivät ole osatyökykyisiä. Vajaakuntainen on siis kaikin puolin hyvä ja oikea termi käytettäväksi niistä henkilöistä, joilla on jokin vamma, sairaus tai muu vajaakuntoisuuden peruste. Nämä henkilöt voivat toki olla myös osatyökykyisiä, mutta se tulee arvioitavaksi työkohtaisesti.



Kuva 1. Vain osa vajaakuntoisista ja vammaisista on osatyökykyisiä.

on tarkastellut työkyvyn arviointia työlainsäädännön näkökulmasta: Koskinen, Työkyvyn arviointi ja työlainsäädäntö.

⁴⁸ Ks. edellä av. 15.

1.3 TYÖTÄ VÄLITYÖMARKKINOILLA

1.3.1 Sosiaalinen työllistäminen ja välityömarkkinat

Nykyään vajaakuntoisten erityistyöllistämisen sijasta puhutaan mieluummin ns. sosiaalisesta työllistämisestä, sosiaalisen työllistämisen toimialasta⁴⁹ ja välityömarkkinoista. Välityömarkkinoilla tarkoitetaan työskentelymahdollisuuksien tarjoamista henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille, eli niille työmarkkinoille, joilla palkkauskustannuksiin ei käytetä yhteiskunnan taloudellista tukea. Välityömarkkinat sijoittuvat avoimien työmarkkinoiden ja työttömyyden väliin. Välityömarkkinoilla on tarjolla aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan työmahdollisuuksien lisäksi työhön sijoittamista edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja.⁵⁰

Välityömarkkinat on melko uusi käsite, ja se tuli suomalaiseen keskusteluun TUPO II -työryhmän työskentelyn yhteydessä.⁵¹ Ennen välityömarkkinoita on puhuttu muun muassa suojatuista työmarkkinoista. Suojatuilla työmarkkinoilla työnhakijan tukena on usein jokin organisaatio, joka toimii yhteistyössä tulevan työnantajan kanssa, tai työtä tehdään erityistyöllistämisen yksiköissä, joissa työn tekemiseen liittyvä tavanomaista suurempi tuki tulee työnantajalta. Avoimilla työmarkkinoilla työnantajan tarpeet määräävät pääsäännön mukaan, mitä työntekijältä edellytetään. Suojatuilla työmarkkinoilla – ja nykyisin siis välityömarkkinoilla – sitä vastoin työnantajan intressit ovat pitkälti samansuuntaiset työntekijän intressien kanssa.⁵² Suojattujen työmarkkinoiden työnantajan tavoitteena ei ole yleensä yksinomaan voiton tavoittelu. Tarvittaessa työnantaja myös sopeuttaa työpaikat ja työtehtävät työntekijälle sopiviksi – työntekijältä itseltään ei niinkään vaadita sopeutumista kuten avoimilla työmarkkinoilla yleensä. Suojatuilla työmarkkinoilla työnhakijan tukena on myös usein jokin organisaatio tai lähinnä sen palveluksessa oleva henkilö, joka toimii läheisessä yhteistyössä työnantajan kanssa.⁵³

Vammaisen ja vajaakuntoisen työllistyminen avoimille työmarkkinoille kuvataan välityömarkkinoita koskevassa keskustelussa kolmivaiheisena prosessi-

⁴⁹ Sosiaalisen työllistämisen työryhmä on määritellyt sosiaalisen työllistämisen toimenpiteiksi, joilla tuetaan vaikeasti työllistettävien työllisyyttä ja toimintakyvyn ylläpitämistä. STM 2004:19, s. 17.

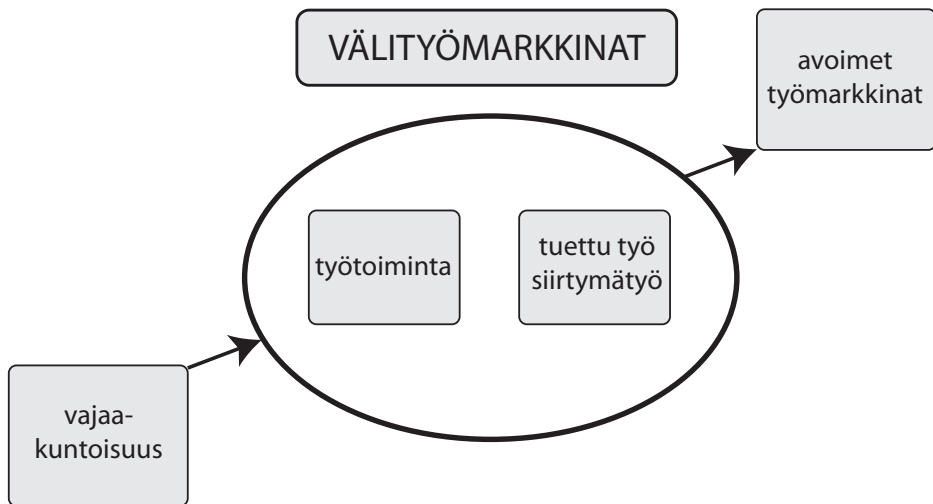
⁵⁰ Ks. työministeriön valtakunnallinen ESR-kehittämisohjelma 2007–2013, välityömarkkinat (TM), toimintalinja 2. Työllistyminen ja työmarkkinoilla pysymisen edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäisy.

⁵¹ Työryhmä selvitti työllistymistä helpottavia toimenpiteitä. Välityömarkkinoilla tarkoitettiin tässä yhteydessä avoimien työmarkkinoiden ja työttömyyden välissä olevia tuettuja työmarkkinoita. Väyliä työhön, s. 30. Ks. välityömarkkinoita ja erityisesti siirtymien työmarkkinoita koskevasta keskustelusta Lampinen ja Suikkanen.

⁵² Savtschenko, s. 22–26.

⁵³ Savtschenko, Vammaisten työllisyyskysymysten monet ulottuvuudet, s. 92–93.

na (kuva 2). Väilyömarkkinoille etenee erilaisia vajaanuntoisia elämänsä eri vaiheissa. Kysymys voi olla esimerkiksi avohoidossa olevasta mielennterveyskuntoutujasta, nuoresta kehitysvammaisesta tai liikenneonnettomuudessa vammautuneesta kuntoutujasta. Se, sijoitutaanko väilyömarkkinoilla tarjolla olevista toimintamudoista eteenpäin avoimille työmarkkinoille, on yksilöllistä.



Kuva 2. Väilyömarkkinat tarjoavat erilaisia työskentelymahdollisuuksia, mm. työtoimintaa, niille vajaanuntoisille, jotka eivät sijoitu tai ole sijoittuneet avoimille työmarkkinoille.

Väilyömarkkinoilla vajaanuntoisille on tarjolla erilaisia ja erinimisiä työnteon muotoja. Osa näistä toiminnoista perustuu erityislainsäädäntöön, mutta osa niistä on kehittynyt käytännössä. Toiminnan perustuessa erityislainsäädäntöön on kysymys joko kunnan (sosiaalitoimen) tai työhallinnon vastuulle kuuluvien palvelujen järjestämisestä. Työsuhteista työtä, työtoimintaa ja työkokeilua työhallinnon toimenpiteenä järjestetään näissä tapauksissa asiakkaalle lakiin perustuvana palveluna. Vajaanuntoisille järjestetään kuitenkin myös yksityisesti muun muassa työtoimintaa. Tällaista on muun muassa mielennterveysyhdistysten jäsenilleen tarjoama työtoiminta.

1.3.2 Kunnan sosiaalipalveluna järjestämä työ ja työtoiminta

Kunnan sosiaalitoimen vastuulla on ensinnäkin *vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan* järjestäminen sosiaalihuoltolain (710/1982) pe-

rusteella. Työsuhteista työtä voidaan järjestää SHL 27 d §:n 3 momentin perusteella sosiaalipalveluna sosiaalihuollon asiakkaalle työllistymistä tukevan toiminnan osana. Työsuhteinen työ ei ole ainoa SHL 27 d §:ssä tarkoitettu työllistymistä tukeva toiminta, vaan säännöksen 1 momentin perusteella voidaan järjestää myös muita palveluja.

27 d § 1–3 momentti (68/2002):

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisien työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa palvelun tuottajaan.

SHL 27 e §:n mukaan voidaan järjestää työtoimintaa. Työtoiminta on nimenomaisesti säädetty jäävän työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

27 e § (68/2002):

Vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

Vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan.

Vammaisten henkilöiden työtoimintaan sovelletaan työntekijän työturvallisuudesta annettuja säännöksiä myös silloin, kun henkilö ei ole työsuhteessa työnantajaan. Vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestäjän on otettava tapaturmavakuutuslain (608/1948) 57 §:n 1 momentin mukainen vakuutus työtoimintaan osallistuvalla. Vakuutuksen vuosityöansiona käytetään tapaturmavakuutuslain 28 §:n 6 momentin mukaista vähimmäisvuosityöansiota.

SHL 27 d ja e § tulivat voimaan 1.4.2002, ja ne olivat osa laajempaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistävää lainsäädäntökokonaisuutta. Tavoitteena oli parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytyksiä ja kohottaa heidän työhön osallistumistansa lähemmäs muun väestön työllisyysastetta. Aiemmin SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä teetettiin invalidihuoltolain (907/1946) mukaisena suojatyönä. Suojatyötermistä luovuttiin ja suojatyön sijaan sosiaalihuoltolaissa säädettiin 1.4.2002 lukien työsuhteisesta työstä. Sosiaalihuoltolakiin lisättiin myös säännös työtoiminnasta, joka jätettiin työsopimuslaissa säädetyn työsuhteen ulkopuolelle. Samassa yhteydessä tehdyillä sosiaalivakuutuslainsäädännön muutoksilla pyrittiin edistämään vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden kuntoutumista ja työhön sijoittumista sekä korjaamaan heidän sosiaaliturvassaan olevia työllistämistä estäviä puutteita.⁵⁴ Sosiaalihuoltolain toimintamuodot tarkoitettiin dynaamisiksi; tavoitteena on ollut, että asiakas voisi terveydentilansa kohennuttua edetä SHL 27 e §:n mukaisesta työtoiminnasta kohti SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työsuhdetta ja sen jälkeen avoimille työmarkkinoille.⁵⁵ Toisaalta käytännössä sosiaalihuoltolain mukainen työsuhteinen työ ja työtoiminta ovat olleet kuitenkin monelle henkilölle ”päätepiste”, josta ei edetä avoimille työmarkkinoille.⁵⁶

Invalidihuoltolain mukaista suojatyötä tehtiin ja nykyistä sosiaalihuoltolain mukaista työtä tehdään pääosin ns. työkeskuksissa⁵⁷, mutta mahdollista on myös, että asiakas tekee työtä työkeskuksen ulkopuolisilla työpaikoilla. Tällöin työsuhde säilyy työkeskukseen, mutta fyysinen työpaikka sijaitsee sen ulkopuolella. Kunta on palvelun järjestäjänä, mutta tuottajana voi olla kunnan ulkopuolinen taho.

Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta työlainsäädäntö soveltuu sellaiseen sosiaalihuoltolain mukaiseen työsuhteiseen työhön. Koska työ on työsopi-

⁵⁴ HE 169/2001, s. 1.

⁵⁵ Kuntien vuosien 2006–2009 toimintatilastojen mukaan näyttää siltä, että vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta olisikin käytännössä useammin työtoimintaa eikä sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaista työsuhteista työtä. THL, Sotkanet, Kuntien toimintatilastot 2009, Tilastokeskus. Ks. Klem, s. 14–15, jossa tilastoja on analysoitu. Espoon kaupungin Työhönvalmennuskeskuksessa työtoiminnan kesto on määritelty enintään kahdeksi vuodeksi. Klem, s. 40.

⁵⁶ Arvioitaessa Helsingin kaupungin sosiaalihuoltolain mukaisen työsuhteisen työn ja työtoiminnan nykytilaa ja kehitystarpeita vuonna 2010 havaittiin, että osallistuminen molempiin toimintoihin oli luonteeltaan pitkäkestoista. Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukainen työsuhteinen työ oli jopa pysyvämpää kuin työtoiminta, sillä työsuhteet olivat voimassa toistaiseksi. Jopa 71 % asiakkaista oli ollut työsuhteisessa työssä yli viisi vuotta. Lukumäärät perustuvat haastattelussa saatuihin tietoihin. Oksman, s. 19. Samassa selvityksessä tuotiin esille, että asiakkaiden kunto kohenee heidän osallistuessaan toimintaan, mutta he eivät siitä huolimatta siirry avoimille työmarkkinoille. Mts. 44.

⁵⁷ Tässä työllistämisyksiköstä käytetään työkeskus-nimeä, vaikka käytännössä yksikön nimi voi vaihdella. Pääosin kehitysvammaisten työtoimintaa toteuttavia yksiköitä kutsutaan jäljempänä työ- ja toimintakeskuksiksi. Ks. toteuttajista tarkemmin luku IV.

muslain mukaista työsuhteista työtä, maksetaan siitä myös palkkaa. SHL 27 d §:n 4 momentin mukaan työssä noudatettavasta palkasta saadaan kuitenkin sopia työehtosopimuslaissa (436/1946) tarkoitetulla työehtosopimuksella, jota noudatetaan sen estämättä, mitä työsopimuslain (55/2001, TSL) 2 luvun 7 §:ssä säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta.⁵⁸ SHL 27 d §:n 5 momentissa on myös laajennettu työnantajan irtisanomisoikeutta. Säännöksen mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla on oikeus irtisanoa työntekijän työsopimus työsopimuslain 7 luvussa säädettyjen perusteiden ohella myös silloin, kun työn järjestäjä katsoo, että työntekijä ei ole SHL 27 d §:n 2 momentissa tarkoitetuin tavoin työn tarpeessa.⁵⁹

Sosiaalihuoltolaissa on siis nimenomaan säädetty, että sen mukaan järjestettävässä työtoiminnassa ei ole kysymys TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetystä työsuhteesta. Ennen SHL 27 e §:n voimaantuloa 1.4.2002 työtoimintaa järjestettiin sosiaalihuollon asiakkaille ilman nimenomaista säännöstä. Tätä toimintamuotoa nimitettiin käytännössä sosiaalihuollolliseksi työtoiminnaksi ja myös huoltosuhteiseksi suojatyöksi.⁶⁰ SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa järjestetään käytännössä sekä työ- ja toimintakeskuksissa että niiden ulkopuolella avointen työmarkkinoiden työpaikoilla.

Sosiaalihuoltolaissa säädetyn työsuhteisen työn ja ei-tösuhteisen työtoiminnan järjestäminen perustuu kunnan harkintaan. Asiakkaalle ei ole niihin subjektiivista oikeutta.⁶¹

1.3.3 Kehitysvammalain mukainen työtoiminta

Kunnan vastuulle kuuluu myös kehitysvammaisten työtoiminnan järjestäminen kehitysvammaisten erityshuollosta annetun lain (519/1977, kehitysvammalaki) perusteella. *Kehitysvammaisten työtoimintaa* järjestetään pääasiassa kehitysvammalain perusteella työ- ja toimintakeskuksissa⁶², mutta myös ns. avotyötoiminta, eli kehitysvammaisen sijoittaminen työtehtäviin avointen työmarkkinoiden työpaikoille, on yksi käytännön toteutustapa. Kehitysvammaisille maksetaan yleensä rahallista korvausta työtoimintaan osallistumisesta. Tätä korvausta nimitetään useimmiten työosuusrahaksi. Kehitysvammalaissa ei säädetä työtoi-

⁵⁸ Tähän palataan jaksossa 4.2.2.

⁵⁹ Ks. myös tältä osin jakso 4.2.2.

⁶⁰ Ks. VAKO:n päätös 6373/87, jossa toimintaa pidettiin ennaltaehkäisevänä toimeentulotukena.

⁶¹ Ks. subjektiivisesta oikeudesta, sosiaalisten etuuksien luokittelusta ja määrärahasidonnaisuudesta Tuori – Kotkas, s. 242–255.

⁶² Nämä yksiköt ovat pääosin kunnan tai kuntayhtymän omistuksessa. Kuntakartoitus 2013, s. 36.

mintaa koskevan oikeussuhteen luonteesta⁶³, ja työtoimintaa koskevia säännöksiä on muutoinkin niukasti (lain 2 §:n 4 kohta, 35 §:n 2 momentti ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (988/1977) 24 §). Käytännössä toimintaa nimitetään usein huoltosuhteessa tapahtuvaksi työskentelyksi. Huoltosuhteesta puhutaan myös kehitysvammalain esitöissä.⁶⁴

1.3.4 Kuntouttava työtoiminta

Myös ns. *kuntouttava työtoiminta* kuuluu kunnan järjestämiin sosiaalihuolto-laissa säädettyihin sosiaalipalveluihin. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaan kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään pitkään työttömänä olleelle henkilölle, joka saa työmarkkinatukea tai toimeentulotukea. Toiminnan tarkoituksena on parantaa pitkäaikaistyöttömän elämänhallintaa ja luoda edellytyksiä työllistymiselle. Kuntouttavan työtoiminnan on tuettava asiakkaan työmarkkinoille pääsyä, ja sen järjestäminen perustuu aktivointisuunnitelmaan, joka laaditaan yhteistyössä työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan sosiaalihuollon viranomaisen ja asiakkaan kanssa.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 §:n 2 kohdan mukaan toiminnassa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla työmarkkinatuen saajalle maksetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 10 luvun 6 §:n 2 momentin nojalla kulukorvausta niiltä päiviltä, joina hän tosiasiallisesti osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan. Jos kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva saa toimeentulotukea, maksetaan hänelle toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 a §:n nojalla työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 9 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun kulukorvauksen suuruinen toimintarahaa osallistumispäivää kohti. Myös osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset korvataan. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaan osa- tai kokopäiväisesti 1–5 päivänä viikossa 3–24 kuukauden ajan.

Vajaakuntoisten työtoiminnasta saatetaan käyttää yleisemminkin nimitystä kuntouttava tai terapeutin työtoiminta, ja tämä saattaa antaa virheellisen käsityksen toiminnan sisällöstä ja siitä, mihin lakiin toiminta mahdollisesti

⁶³ Kehitysvammalain 2 §:n 4 kohdassa säädetään vain sitä, että erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat ”työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta”. Lain 35 §:n 2 momentin mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään ”työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta virikkeitä antavaa toimintaa”.

⁶⁴ HE 165/1983, s. 4.

perustuu. Kuntouttava työtoiminta tulisi terminologisesti erottaa muista työtoiminnasta, ja kuntouttavalla työtoiminnalla tulisi tarkoittaa vain kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain perusteella järjestettävää toimintaa.⁶⁵

1.3.5 Työtoiminta mielenterveysyhdistyksissä

Välityömarkkinoilla järjestetään työtoimintaa myös yksityisesti ja vapaaehtoisesti. Esimerkkinä tällaisesta on *mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämä ja tarjoama työtoiminta*. Tämän toiminnan järjestäminen ei perustu mihinkään lakiin. Yhdistysten palveluvalikoimaan voi kuulua myös erityislakien piirissä olevaa toimintaa, kuten kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain ja SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa. Käytännössä yhdistysten työtoiminta voi olla esimerkiksi osallistumista yhdistyksen sisäisten tehtävien hoitoon, sen ylläpitämän kahvilan tai lounasruokalan tehtäviin. Yhdistykset saavat toiminnan järjestämiseen muun muassa Raha-automaattiyhdistyksen tukea.⁶⁶ Myös mielenterveyskuntoutujille on ollut tapana maksaa työtoimintaan osallistumisesta korvausta (työtoimintarahaa, ahkeruusrahaa, työosuusrahaa tai vastaavan nimistä rahallista korvausta).⁶⁷

1.3.6 Päivätoiminta

Työtoiminnan lisäksi vajaakuntoiselle voidaan järjestää myös ns. *päivätoimintaa* vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki), kehitysvammalain⁶⁸ ja sosiaalihuoltolain perusteella. Päivätoiminnan sisältö on määritelty ainoastaan vammaispalvelulaissa. Sen 8 b §:n (1267/2006) mukaan päivätoimintaan kuuluu kodin ulkopuolella järjestettyä, itsenäisessä elämässä selviytymistä tukevaa ja sosiaalista vuorovaikutusta edistävää toimintaa. Päivätoiminnan oikeudellisesta luonteesta ei ole kuitenkaan säädetty, ja päivätoiminnan sisällön määritelmä on ainoastaan vammaispalvelulaissa.

⁶⁵ HE 184/2000 ja Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja.

⁶⁶ STM 2004:19, s. 39. Eräät kunnat ovat myöntäneet myös järjestöavustuksia tällaiseen toimintaan.

⁶⁷ Katso tarkemmin näiden toimintamuotojen sisällöstä luku IV.

⁶⁸ Päivätoimintaa pidetään KVL 2 §:n 3 kohdan mukaisena ohjauksena, kuntoutuksena ja toiminnallisena valmennuksena. STM 2004:14, s. 38.

1.3.7 Työhallinnon työkokeilu ja työ osana ammatillista kuntoutusta

Välityömarkkinoille sijoittuvat työhallinnon vastuulla olevat toimintamuodot ovat perustuneet pääosin julkisesta työvoimapalvelusta annettuun lakiin.⁶⁹ Lain mukaisia työmarkkinatoimenpiteitä olivat työkokeilu, työelämävalmennus ja työharjoittelu, jotka järjestettiin työpaikalla. Tammikuun 2013 alusta entiset työmarkkinatoimenpiteet yhdistettiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa *työkokeilu*-nimiseksi palveluksi. Työkokeilun tavoitteena on työmarkkinoille paluun tukeminen. Järjestäjänä voi olla yritys, yksityinen elinkeinonharjoittaja, kunta, kuntayhtymä, muu yhteisö, säätiö tai valtion virasto tai laitos. Työkokeilun kesto on enintään 12 kuukautta, josta enintään kuusi kuukautta voi olla samalla järjestäjällä, tai kunnan ollessa järjestäjänä, enintään kuusi kuukautta samoissa tehtävissä. JTYPL 4 luvun 8 §:n 1 momentin työkokeiluun osallistuva ei ole työsuhteessa työkokeilun järjestäjään eikä työ- ja elinkeinotoimistoon, joka ohjaa tai osoittaa asiakkaan toimintaan. Vaikka kysymys ei ole työsuhteesta, sovelletaan työkokeiluun työaikalain (605/1996) 28 §:n säännöksiä päivittäisistä lepoajoista ja 35 §:n säännöstä työvuoroluettelosta, eräitä yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) säännöksiä, työturvallisuuslakia (738/2002) ja naisten ja miesten tasa-arvosta annettua lakia (609/1986) sekä yhdenvertaisuuslakia (21/2004). Työkokeilussa on siis kysymys määräaikaisesta ei-työsuhteisesta työstä avoimilla työmarkkinoilla. Työn tekeminen perustuu julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön ja sen järjestäminen edellyttää TE-toimiston päätöstä asiakkaan ohjaamisesta palveluun. Ei-työsuhteisesta luonteesta huolimatta työkokeiluun osallistuvaa henkilöä suojellaan edellä mainituilla työlakien säännöksillä. JTYPL 4 luvun 9 §:n mukaan työkokeilusta solmitaan lisäksi sopimus TE-toimiston, työkokeilun järjestäjän (= työpaikan) ja henkilöasiakkaan kesken.

Ammatillisena kuntoutuksena voidaan järjestää muun muassa työkokeilua ja työhönvalmennusta.⁷⁰ Tällaista kuntoutusta järjestetään eri lakien perusteella. Jos kuntoutusta tarvitaan työtapaturman, ammattitaudin tai liikennevahingon perusteella, Vakuutuskuntoutus VKK r.y. suunnittelee ja toteuttaa kuntoutuksen (laki tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (625/1991) ja laki liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (626/1991)).⁷¹ Näissä tapauksissa on kysymys lakisääteisestä oikeudesta

⁶⁹ Matti Vanhasen I hallituksen ohjelman pohjalta ryhdyttiin julkisten työvoimapalvelujen rakenteelliseen uudistamiseen. Tässä yhteydessä vaikeasti työllistyvien moniammatilliset palvelut keskitettiin perustettaviin työvoiman palvelukeskuksiin (TYP). Työvoiman palvelukeskuksessa yhdistyvät työ- ja elinkeinotoimistojen, kuntien, kansaneläkelaitoksen ja kunnan sosiaalitoimen asiantuntijapalvelut.

⁷⁰ Ks. työhönvalmennuksesta Lampinen – Pikkusaari ja Pikkusaari.

⁷¹ Vakuutuskuntoutus VKK r.y. on perustettu vuonna 1964. Se on tapaturma-, liikenne- ja

saada kuntoutusta. Työeläkeyhtiöiden vastuulla on työelämässä mukana olevien ammatillinen kuntoutus, ja Kansaneläkelaitoksen vastuulla on niiden henkilöiden kuntoutus, jotka jäävät työeläkekuntoutuksen sekä tapaturma- ja liikennevakuutuskuntoutuksen ulkopuolelle.⁷² Työ- ja elinkeinotoimistot tarjoavat ammatillisen kuntoutuksen palvelua, jonka tarkoituksena on auttaa asiakasta tekemään työhön tai koulutukseen liittyviä suunnitelmia ja ratkaisuja terveydentila huomioon ottaen.

1.3.8 Tuettu työllistyminen ja mielenterveyskuntoutujien siirtäjätyö

Vajaakuntoisia on pyritty ja pyritään työllistämään avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen ns. *tuetun työllistymisen mallin* ja *mielenterveyskuntoutujien siirtäjätyöpaikkaohjelman* avulla.

Näissä käytännössä kehitetyissä – ei laissa säädetyissä – malleissa työtä tehdään työsopimuslaissa tarkoitetussa työsuhteessa avointen työmarkkinoiden työpaikalla. Tuetun työllistymisen malliin liittyy työvalmentajan henkilökohmainen tuki ja apu työnetsinnässä, samoin kuin työsuhteen aikana. Työvalmentaja osallistuu yleensä vajaakuntoisen perehdyttämiseen ja sen jälkeiseen ohjaukseen työpaikalla sekä saattaa myös ajoittain auttaa vajaakuntoista työn tekemisessä.⁷³

Tuetun työllistyminen mallista käytetään myös nimitystä tuettu työ. Mallin nimi tai sana ”tuettu” ei viittaa palkkatukeen eikä mallia tule sekoittaa palkkatuen tai muun vastaavan rahallisen tuen avulla työllistämiseen. Tuetun työllistymisen mallissa tuki tarkoittaa työvalmentajan henkilökohtaista tukea työllistymisprosessin ja työsuhteen aikana. Näin ollen mallia kutsutaan nykyään myös tuetun työllistymisen työhönvalmennukseksi.⁷⁴ Tässä tutkimuksessa mallista käytetään kuitenkin nimitystä tuettu työllistyminen.⁷⁵

työeläkevakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden yhteinen palveluyritys, joka avustaa vakuutus- ja työeläkeyhtiöitä kuntoutusasioiden valmistelussa, hoitamisessa ja yhdenmukaistamisessa.

⁷² Eläketurvakeskuksen kuntoutuusudistusta koskevassa yleiskirjeessä on selostettu kuntoutuksen vastuunjako. ETK A 7/2004.

⁷³ Mm. Sariola ja Pirttimaa. Ks. myös Venäläinen.

⁷⁴ Ks. mallista lisää Lampinen – Pikkusaari ja Pikkusaari.

⁷⁵ Tuetun työllistymisen mallia selvitetään tarkemmin jaksossa 4.6.

Mielenterveyskuntoutujien ns. klubitalojen ohjelmaan voi kuulua siirtymätyö-ohjelma.⁷⁶ Sen mukaan klubitalon jäsenenä olevalle mielenterveyskuntoutujalle etsitään työsuhteista, määräaikaista työtä avoimilta työmarkkinoilta. Käytössä on ns. suoran työsopimuksen -malli, jossa työsopimus solmitaan avointen työmarkkinoiden työnantajan ja kuntoutujan kesken, mutta myös työvoiman vuokraus -malli, jossa klubitalo vuokraa jäsenensä avointen työmarkkinoiden työnantajan käyttöön. Molemmissa malleissa klubitalo sitoutuu hoitamaan työtehtävän työntekijän mahdollisista poissaoloista huolimatta. Tällöin työntekijän sijaisena on toimintaa organisoivan klubitalon henkilökuntaan kuuluva työntekijä tai toinen jäsenenä oleva kuntoutuja (ns. paikkotyö).⁷⁷

Sekä tuetun työn mallissa että siirtymätyössä lähtökohtana ja tavoitteena on työsuhteisen työn tekeminen. Molempiin malleihin liittyy kuitenkin tavanomaisesta työsuhteesta poikkeavia piirteitä, joita ovat erityisesti sijaisen ja apulaisen käyttö työtä tehtäessä. Tuetussa työssä myös vastuu osasta työnantajalla kuuluvista velvoitteista, kuten työhön perehdyttämisestä⁷⁸, on jakautunut työnantajan ja työvalmentajan kesken. Näiden erityispiirteiden merkitystä työsuhteessa ei ole kuitenkaan arvioitu, saati kyseenalaistettu. Näihin kysymyksiin palataan luvussa VIII.

Muista välityömarkkinoiden työskentelymahdollisuuksista voidaan mainita työskentely sosiaalisissa yrityksissä, työpajoissa ja ns. työpankissa.

1.3.9 Työ sosiaalisessa yrityksessä, työpajat ja työpankki

Sosiaalisista yrityksistä (1351/2003) annettu laki tuli voimaan 1.1.2004. Ne tarjoavat työntekomahdollisuuksia erityisesti henkilöille, joiden vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä, samoin kuin työttömille. Sosiaaliset yritykset harjoittavat normaalin liiketoiminnan ohella edellä mainittujen henkilöiden työllistämistä ja saavat siihen erityistä tukea.

Sosiaalisen yrityksen nimen käyttäminen ja oikeus sosiaalisille yrityksille kohdennettuihin tukiin (palkkatuki ja työllisyyspoliittinen avustus) edellyttävät rekisteröintiä työ- ja elinkeinoministeriössä pidettävään sosiaalisten yritysten rekisteriin. Rekisteriin voidaan sosiaalisista yrityksistä annetun lain 4 §:n mukaan merkitä hakemuksesta kaupparekisterilain (129/1979) 3 §:ssä tarkoitettu elinkeinotoimintaa harjoittava yhteisö ja säätiö sekä muu elinkeinonharjoittaja, joka on kaupparekisterilain mukaisesti merkitty kaupparekisteriin ja joka tuottaa liiketaloudellisin periaattein hyödykkeitä. Rekisteröinti edellyttää, että sitä hakeva elinkeinonharjoittaja ei ole liiketoiminnassaan menetellyt olennaisesti

⁷⁶ Klubitalo on sen jäsenten ja palkatun henkilökunnan muodostama yhteisö. Kuntoutujat ovat jäseniä klubitalossa, mutta heiltä ei vaadita jäsenyyttä klubitalon omistavassa taustaorganisaatiossa.

⁷⁷ Mm. Fountain House ja Mielenterveyskuntoutujien klubitalo.

⁷⁸ Ks. perehdyttämisestä TSL 2 luvun 1 § ja työturvallisuuslain (738/2002) 14 §.

lain tai hyvän liiketavan vastaisesti ja että elinkeinonharjoittajalla ei ole muun muassa maksamattomia veroja tai sosiaaliturvamaksuja.⁷⁹

Sosiaalisen yrityksen palveluksessa olevista työntekijöistä on vähintään 30 % oltava lain 1 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja henkilöitä, joiden vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä tai yhteensä vähintään 30 % heitä ja muita 1 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä (työllistettyjen osuus). Ainakin yhden työntekijän on oltava vajaakuntainen. Yrittäjää itseään tai yrityksessä määräävässä asemassa olevaa henkilöä ei lasketa kiintiöön. Tällä hetkellä rekisteröityjä sosiaalisia yrityksiä on 165. Sosiaalisen yrityksen on maksettava kaikille palveluksessaan oleville työntekijöille heidän tuottavuudestaan riippumatta kyseisellä työalalla noudatettavassa työehtosopimuksessa täysin työkykyiselle sovittu palkka, tai jollei tällaista työehtosopimusta ole, tavanomainen ja kohtuullinen palkka kyseisestä työstä.

Työpajat tarjoavat työ- ja yksilövalmennusta yhtenä erityistyöllistämisen, ammatillisen koulutuksen ja kuntoutuspalvelujen muotona. Palveluita tarjotaan erikäisille asiakkaille. Asiakkaita ovat nuoret ja heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt. Tällä hetkellä Suomessa on noin 250 kuntien, säätiöiden, erilaisten yhdistysten ja yhteisöjen ylläpitämää työpajaa, joissa on vuosittain 10 000–20 000 valmentautujaa. Ensimmäinen työpaja on perustettu Suomeen vuonna 1983.⁸⁰ Työpajajakso on osa asiakkaan palvelukokonaisuutta, jossa yhteistyötä tekevät muun muassa työhallinto ja sosiaalitoimi. Työpajajakson pituus on keskimäärin 6 kuukautta.⁸¹ Työpajoissa työtä tehdään erilaisissa oikeussuhteissa. Kysymyksessä voi olla muun muassa työsuhde, kuntouttava työtoiminta tai ammatilliseen kuntoutukseen sisältyvä työnteko. Työpajoissa on myös oppisopimuskoulutusta.⁸²

Sosiaali- ja terveysministeriön hankkeisiin on kuulunut ns. *työpankkikokeilu* vuodesta 2009 lukien. Kokeilu laajennettiin valtakunnalliseksi vuoden 2012 alusta pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö koordinoi hanketta.⁸³ Työpankki on liiketoimintamalli, jossa työllistetään ja siirretään työmarkkinoille heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä käyttäen mahdollisimman vähän julkista tukea. Työpankkiyrityksiin voi hakeutua kuka tahansa työttömänä oleva henkilö, ja kiinnostuneita ohjautuu vapaaehtoisesti työ- ja elinkeinotoimistoista, työvoiman palvelukeskuksesta ja muilta aktiivointia ja koulutusta tarjoavilta toimijoilta. Malli on kehitetty jo 1990-luvun loppupuolella. Työpankkiyritys on elinkeinotoimintaa harjoittava sosiaalinen yritys (osakeyhtiö tai osuuskunta). Tällaisen yhteisön liiketoiminnan keskeisiä osia ovat oma tuotanto, jolla tarkoitetaan alihankintatöitä tai omien tuotteiden valmistusta, työvoiman vuokrausta ja edelleen sijoittamista

⁷⁹ Ks. lisää mm. www.sosiaalinenyritys.fi -palvelusta, Stenholm – Lehto ja Ahonen ym.

⁸⁰ STM 2004:19, s. 29.

⁸¹ Ks. lisää Valtakunnallisen työpajayhdistys ry:n internetsivuilta, www.tyopajatieto.fi.

⁸² STM 2004:19, s. 29.

⁸³ Ks. työpankkikokeilun tuloksista STM 2011:9.

asiakasyrityksiin. Jos työtä ei ole tarjolla yhteisön ulkopuolella, tarjotaan sitä mahdollisuuksien mukaan työpankkiyrityksen omassa tuotannossa. Työpankkiyritykset kartoittavat ja pyrkivät kehittämään työntekijöidensä osaamista työn ohessa ja vuokraavat työntekijöitään eteenpäin asiakasyritystensä tarpeiden mukaisesti. Työsuhde säilyy vuokrausjaksojen aikana työntekijän ja alueellisen työpankin välillä.⁸⁴ Vuokrauksella pyritään alentamaan työllistymiskynnystä ja lisäämään työpankista vuokratun työntekijän mahdollisuuksia saada myöhemmin työpaikka asiakasyrityksestä. Normaalin palkkatuen lisäksi työpankin taloudellinen ”erityistuki” on kolmivuotinen starttituki ja työllistämistuloksiin perustuva bonus, joka maksetaan omassa yrityksessä tai ulkopuolisen työnantajan palveluksessa työllistettyjen määrän perusteella.⁸⁵

1.4 TUTKIMUKSEN KOHTEESTA

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan työsuhteisen ja työn ja sen ulkopuolelle jäävän ns. työtoiminnan välistä rajaa. Tutkimuksessa selvitetään ja arvioidaan työtoiminnan oikeudellista luonnetta, ts. onko kysymys työsopimuslaissa (55/2001) tarkoitetusta työsuhteesta vai sen ulkopuolelle jäävästä toiminnasta.

Työtoiminnasta on säädetty SHL 27 e §:ssä ja kehitysvammalaissa. SHL 27 e §:n mukaan työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsopimuslaissa tarkoitettussa työsuhteessa työtoiminnan järjestäjään tai palveluntuottajaan. Kehitysvammalaissa ei sitä vastoin ole vastaavaa työsuhteen poissulkevaa säännöstä eikä laissa ole muutoinkaan otettu kantaa työtoiminnan oikeudelliseen luonteeseen.⁸⁶ Sosiaalihuolto- ja kehitysvammalaissa tarkoitettua työtoimintaa järjestetään usein työ- ja toimintakeskuksissa, mutta työtoimintapaikka voi sijaita myös avointen työmarkkinoiden työpaikalla, jolloin toimintaa kutsutaan avotyötoiminnaksi. Kummassakaan mainituista laeista ei ole kuitenkaan säädetty avotyötoiminnasta, vaan toimintatapa on kehittynyt käytännössä. Työtoimintaa järjestetään myös muutoin kuin edellä mainittuihin lakeihin perustuen, ilman järjestämistä koskevaa säädöspohjaa. Tällaista työtoimintaa on muun muassa mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämä työtoiminta joko yhdistyksen omissa tiloissa tai sen ulkopuolisilla työpaikoilla.

⁸⁴ Ks. lisää työpankin internet-sivuilla, www.tyopankki.fi.

⁸⁵ Työpankkikokeilun laajentamista valtakunnalliseksi koskeva sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston asettamispäätös, 21.11.2011. Ks. työpankkien toiminnasta Valtakunnallinen työpankkikokeilu STM 2011:9 ja Valtakunnallinen työpankkikokeilu STM 2012:16.

⁸⁶ Alun perin kehitysvammalaissa säädettiin työhön sijoittamisesta. 1984 voimaan tulleella muutoksella työhön sijoittaminen poistettiin laista ja sen sijasta säädettiin työtoiminnan järjestämisestä. Hallituksen esityksessä (HE 165/1983, s. 4) työtoiminta oli muun ohessa suojatyötä, jossa erityishuollon saaja oli huoltosuhteessa järjestäjään. Huoltosuhteesta tai työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta ylipäänsä ei kuitenkaan säädetty. Ks. tarkemmin luku VI.

Tutkimuksen kohteena on erityisesti työtoiminta, jonka oikeudellisesta luonteesta ei ole säädetty ja jota ei ole – siitä laissa säätämällä – suljettu työsopimuslain ja sen myötä muun työlainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen tutkimuksessa keskitytään kehitysvammalain perusteella kehitysvammaisille järjestettävään työtoimintaan, samoin kuin mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämään työtoimintaan.

Sosiaalihuoltolaissa on säädetty sekä työsuhteisen työn (SHL 27 d §) että ei-työsuhteisen työtoiminnan järjestämisestä (SHL 27 e §), ja laissa on säädetty näiden eri toimintamuotojen järjestämisen edellytyksistä. Tutkimuksessa selvitetään SHL 27 d ja e §:n sisältöä ja sitä, millaisin kriteerein sosiaalihuoltolain mukainen työsuhteinen työ ja ei-työsuhteinen⁸⁷ työtoiminta erottuvat toisistaan ja työsopimuslain mukaisesta työsuhteesta.

Vajaakuntoisia työllistetään työsopimuslaissa tarkoitettuun työsuhteeseen käytännössä kehittyneiden mallien, tuetun työllistymisen ja mielenterveyskuntoutujien siirtymätyön avulla. Tutkimuksessa tarkastellaan näihin malleihin kuuluvaa työsuhteista työtä ja selvitetään siihen liittyviä, tavanomaisesta työsuhteesta poikkeavia piirteitä sekä arvioidaan niiden merkitystä työsuhteessa, ts. voivatko ne jollain tavoin asettaa työsuhteen olemassaolon kysymyksenalaiseksi. Tässä yhteydessä tulevat esille erityisesti henkilökohtaisen työntekovelvoitteen sisältö ja työnantajavelvoitteiden osittainen jakautuminen.

TSL 1 luvun 2 §:ssä on säädetty poikkeuksista työsopimuslain soveltamisalaan. Säännöksen 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta tavanomaiseen harrastustoimintaan eikä 3 kohdan mukaan sellaiseen työsuoritusta edellyttävään sopimukseen, josta säädetään erikseen lailla.

Mielenterveysyhdistysten työtoimintaan osallistuvat ovat pääsääntöisesti yhdistyksen jäseniä. Näin ollen tutkimuksessa selvitetään, voidaanko työtoimintaa omassa yhdistyksessä pitää työsopimuslaissa tarkoitettuna tavanomaisena harrastustoimintana, joka jää lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohdan sisältöä, ts. millaisin edellytyksin työtä koskevan oikeussuhteen voidaan säätää jäävän työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on selvittää, miten työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän muun kuin itsenäisen yrittäjätyön rajanveto voidaan ratkaista. Viitekehyksenä on vajaakuntoisten työtoiminta. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään vajaakuntoisen työsuhteeseen työhön liittyviä erityispiirteitä ja niiden mahdollista vaikutusta työsuhteessa.

Osa tutkimuksen kohteena olevasta työtoiminnasta (SHL 27 e §:n mukainen ja kehitysvammalain mukainen työtoiminta) on julkisen vallan järjestämää sosiaalipalvelua. Sosiaalipalveluna järjestettävän työtoiminnan ohella tutkimuk-

⁸⁷ Ei-työsuhteisen työn käsite mainitaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain esitöissä HE 133/2012, s. 40.

sessä tarkastellaan muun muassa mielenterveysyhdistysten jäsenilleen vapaaehtoisesti järjestämää työtoimintaa, joka on yksityisöikeudellista. Yksityisöikeuden alaan kuuluvia ovat myös tutkimuksessa tarkasteltavat tuetun työllistymisen mallin mukainen työ ja siirtymätyö.

Tutkimustehtävä tarkennetaan luvussa III. Jotta tutkimusaiheen jatkokäsittely olisi mahdollista, on kuitenkin ensin selvitettävä laajemmin työsuhteen syntymiseen liittyviä perusteita ja vajaakuntoisen tekemän työn historiaa.

1.5 TYÖN ERI MUODOT

Työ voidaan ryhmitellä eri tavoin. Perinteisesti työ on jaettu ansiotarkoituksessa ja jossakin muussa tarkoituksessa tehtävään työhön. Ansiotyö viittaa siihen, että työ tuottaa tekijälleen tuloa. Ansiotyö on myös määritelty työksi, jota tehdään pääosin sellaisen tulojen saamiseksi, joita yleensä tarvitaan elämiseen.⁸⁸ Viimeksi mainitusta voi saada sellaisen kuvan, että ansiotyön tulisi muodostaa pääasiallinen toimeentulon lähde. Näin ei kuitenkaan ole, vaan ansiotyöksi luetaan myös erilaiset sivutoimet ja osa-aikaiset tehtävät, vaikka niistä saatava ansio voi olla vähäinen.⁸⁹ Sellaisia työn muotoja, joista tekijälle ei kerry tuloja – tai töitä, joita ei tehdä niiden ansiotulojen saamiseksi, joita eläminen edellyttää⁹⁰ – ei ole perinteisesti luettu ansiotyön ryhmään kuuluviksi. Tällaisista voidaan mainita esimerkkeinä talkootyö⁹¹, luottamustoimet, tavanomainen harrastustoiminta ja työ perheoikeudellisella perusteella.⁹²

Hallituksen esityksessä työ sopimuslaiksi mainitaan esimerkkinä työsuhteen ulkopuolelle jäävästä toiminnasta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluna annettava työtoiminta ja muu terapia edellyttäen, että toimintaa järjestetään kokonaan tai pääasiallisesti hoito- tai kuntoutustavoitteisesti.⁹³ Avoimeksi jää, mitä pääasiallinen hoito- tai kuntoutustavoite itse asiassa tarkoittaa. Kirjallisuudessa

⁸⁸ Kairinen, Työoikeus perusteineen, s. 66. Jos työnteko ei tähtää yksinomaan toimeentulon hankkimiseen, sen ytimenä on katsottu olevan muun muassa itsensä toteuttaminen ihmisyyhteisön jäsenenä. Tie auki työelämään, s. 26.

⁸⁹ Ks. HE 157/2000, s. 56, jossa todetaan, että työn pitäminen työlaainsäädännön alaan kuuluvana ja näin ollen ansiotarkoituksessa tehtynä ei edellytä, että työntekijä ansaitsee koko elantonsa sopimussuhteesta, vaan ansiot voivat olla peräisin useasta erillisestä sopimussuhteesta tai osittain myös muusta lähteestä.

⁹⁰ Kairinen, Työoikeuden soveltamisala, s. 102.

⁹¹ Talkootyötä ei ole lainsäädännössä määritelty. Sillä tarkoitetaan kuitenkin työtä, jota tehdään esimerkiksi tuttavien, sukulaisen tai ystävien auttamiseksi. Työstä ei saada mitään vastiketta, mutta tavanomaista on ”kestitys”; ruoan ja juoman tarjoaminen työn lomassa tai sen jälkeen. Ks. urheilun talkootyöstä Taponen.

⁹² Talkootyöksi ja harrastustoiminnaksi kutsuttu työ voi kuitenkin kuulua työ sopimuslain soveltamisalaan, jos niissä täyttyvät kaikki työsuhteelta vaadittavat tunnusmerkit. Ks. jakso 7.3.

⁹³ HE 157/2000, s. 56.

Kairinen on esittänyt, että suoja- ja kuntoutustyöt, joita sairauksien tai vammojen takia kuntoutettavat suorittavat avohoidon tai muun hoidon puitteissa, kuuluvat ei-ansiotyön ryhmään; kuitenkin sillä edellytyksellä, että tätä työtä ei ole ”organisoitu työsopimussuhteeksi”.⁹⁴ Se, mitä tällaisella organisoinnilla lähemmin tarkoitetaan, ei tule kuitenkaan ilmi.

Vanhassa oikeuskirjallisuudessa on käsitelty jonkin verran julkisoikeudellisella perusteella tehtyä työtä. Kannanotot on kuitenkin esitetty erilaisen oikeudellisen sääntelyn vallitessa kuin nykyään, eikä niistä näin ollen ole tehtävissä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. *Sipilä* erotti työsuhteesta ns. julkisoikeudellisen työsuhteen, jonka piiriin kuuluvat työt jäivät työoikeuden ulkopuolelle. *Sipilä* piti muun ohessa yhteiskunnallisen huollon edellyttämässä laitoksessa tai muutoin sanotun huollon alaisena olevan henkilön työtä ”erityisluonteisena julkisoikeudelliseen perusteeseen nojautuvana työtoimintana”, joka ei kuulunut työoikeuden piiriin.⁹⁵

Vuorion mukaan muun muassa kunnallisissa työtuissa köyhäinhuoltolain perusteella järjestetty työ täytti työsuhteen tunnusmerkit.⁹⁶ Vuorio katsoi, että työtä koskevan oikeussuhteen luonne ei saanut riippua siitä, missä laissa määrätään työn korvaamisesta. Köyhäinhuoltolain 39 §:n mukaan järjestetyt työttömyyden torjumiseksi järjestetyt työt eivät olleet Vuorion näkemyksen mukaan köyhäinhuoltoa varsinaisessa mielessä. Kysymys ei ollut avustamisesta vaan ”ansiotilaisuuden järjestämisestä, jotta varsinaisiin huoltotoimpiteisiin ei tarvitsisi ryhtyä”.⁹⁷ Vuorio katsoi kuitenkin, että työoikeudellinen tunnusmerkistö ei soveltunut köyhäinhuoltolain 5 ja 56 §:n mukaisissa tapauksissa, eli jos työnantaja oli velvollinen huolehtimaan palveluksessaan olleesta työntekijästä tai jos saatu huolto oli korvattava ”voimiensa mukaisella työllä”. Jos huollon saaminen ei riippunut työn suorittamisesta eikä ollut työnteon vastasuoritus, ei kysymys Vuorion mukaan ollut työsuhteesta. Lopputulos oli sama, jos laissa veloitettiin työntekoon.⁹⁸

Suviranta tarkasteli huoltosuhdetta vero-oikeudellisena palkkatyönä. Pakosta syntynyt huoltosuhde ei perustunut sopimukseen, joten se ei Suvirannan mukaan voinut olla työsuhteista. Kysymyksenalaiseksi hän sitä vastoin asetti vapaaehtoisesti laitoshuoltoon menneen henkilön tekemän työn oikeudellisen luonteen. Suvirannan mukaan vapaaehtoisesti kunnalliskotiin tai muuhun siihen verrattavissa olevaan huoltolaitokseen menneen henkilön tekemä työ ja huoltosuhde perustuivat sopimukseen. Sopimus ja sen perusteella syntynyt oikeussuhde olivat hänen mukaansa julkisoikeudellisia. *Suviranta* erotti tämän julkisoikeudellisen sopimuksen velvoiteoikeudellisesta työsopimuksesta. Kysymys ei siten ollut työsuhteesta. Lisäkritereinä ei-työsuhteelle

⁹⁴ Kairinen, Työoikeuden soveltamisala, s. 104–105. Ks. myös Kairinen, Työoikeus perusteen, s. 65.

⁹⁵ Ks. *Sipilä*, Käsité, s. 90–92.

⁹⁶ Vuorio, s. 141–147. Ks. lisää jäljempänä 6.1.

⁹⁷ Vuorio, s. 143–144.

⁹⁸ Vuorio, s. 144–148.

Suviranta esitti myös, että sopimuksen päätarkoituksena ei ollut työn tekeminen.⁹⁹ Toisaalta Suvirannan mukaan oli ”mahdollista, ettei hoitoa koskevaa ja työntekoonkin velvoittavaa (tai vaikkapa oikeuttavaa) oikeussuhdetta voida pitää julkisoikeudellisenä”. Näin olisi Suvirannan mukaan varsinkin, jos kysymyksessä on yksityinen hoitolaitos tai jos hoidokin ei katsota olevan laitostavallan alaisena.¹⁰⁰ Viimeksi mainituissa tapauksissa voi Suvirannan mukaan täytyä työsuhteeksi määritellyn palkkatyön tunnusmerkistö.

Suviranta katsoi kuitenkin Vuorion tapaan, että työllisyyslainsäädännön perusteella järjestetyssä työssä kysymys voi olla työsuhteesta. ”(H)uoltoapulaankaan nojalla työttömyyden torjumiseksi järjestetyissä töissä ei kunnan ja työhön otetun välille synny julkisoikeudellista oikeussuhdetta, vaan velvoiteoikeudellinen, asianomaisten keskenään tekemään sopimukseen perustuva oikeussuhde, joka siten täyttää työsuhteen sopimustunnusmerkin.” Vastakaisena kantana Suviranta esitti sen, että työtoiminnan järjestämisen päätarkoituksena ei ole työn tekeminen, vaan työttömiksi joutuneiden avustaminen työstä maksettavien palkkojen muodossa.¹⁰¹

TSL 1 luvun 2 §:n 1 kohdan perusteella julkisoikeudellinen palvelussuhde ja julkisoikeudellisen palvelusvelvollisuuden täyttymisen yhteydessä tehty työ eivät kuulu työsopimuslain soveltamisalaan. Julkisoikeudellisella palvelussuhteella tarkoitetaan sopimukseen tai määräykseen perustuvaa julkisoikeudellisen virka- tai palvelusvelvollisuuden täyttämistä.¹⁰² Työsopimuslakia ei siten sovelleta valtion virkamiehiin tai kunnan tai kuntayhtymän, evankelisluterilaisen kirkon tai ortodoksisen kirkkokunnan viranhaltijoihin. Työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle jää myös eräissä erityislaissa säädetty julkisoikeudelliset palvelussuhteet.¹⁰³ Julkisoikeudelliseen määräykseen perustuvaa työtä ovat työsopimuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan vankeusrangaistukseen tuomitun tai yhdyskuntapalveluna rikoksena sovittavien henkilöiden tekemä työ, samoin kuin varusmies- tai siviilipalvelun aikainen työ.¹⁰⁴ Tällaisen työn ei ole myöskään katsottu kuuluvan ansiotyön ryhmään, koska normaali työn vapaus ja vapaaehtoisuus puuttuvat.¹⁰⁵ Työn tekeminen perustuu laissa säädettyyn velvollisuuteen tai lain perusteella annettuun määräykseen. Kysymys voi olla vankeusrangaistukseen tuomitun tai yhteiskuntapalvelua suorittavan työstä tai ase- tai siviilipalveluksen aikaisesta työstä.¹⁰⁶

⁹⁹ Suviranta, s. 458.

¹⁰⁰ Suviranta, s. 459.

¹⁰¹ Suviranta, s. 461–462. Suviranta tarkasteli lisäksi huollettavan suostumusta edellyttävään hallintotoimeen perustuvaa työskentelyä. Hän päätyi – tosin epäillen – siihen, että suostumusta edellyttäneellä hallintotoimella perustettu huoltosuhde voi täyttää vero-oikeudellisen palkkatyön tunnusmerkistön. Suviranta, s. 460.

¹⁰² HE 157/2000, s. 58. Ks. myös Tiitinen – Kröger, s. 41.

¹⁰³ HE 157/2000, s. 58.

¹⁰⁴ HE 157/2000, s. 58–59.

¹⁰⁵ Ks. ei-ansiotyön ryhmittelyä Kairinen, Työoikeus perusteineen s. 66–70.

¹⁰⁶ Ks. myös HE 157/2000, s. 58–59. Eräisiin rangaistus-, huolto- ja hoitolaitoksiin otettujen

Vankeuslain (767/2005) 8 luvun 1 §:n mukaan vankilassa järjestetään vankeille toimintaa, jonka tarkoituksena on edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan. Osa tästä toiminnasta on vangin ammattitaidon ja osaamisen sekä työ- ja toimintakyvyn ylläpitoa. Säännöksen 2 momentin mukaan toimintaan kuuluu työtä, koulutusta tai muita vangin valmiuksia edistäviä toimintoja. Vanki on velvollinen vahvistettuna työ- ja toiminta-aikana osallistumaan vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan. Rangaistusajana tehtävä työ voi olla joko vangin työtaitoa ylläpitävää ja työllistymistä edistävää työtä (ammattityö) tai kuntouttavaa, vangin työkykyä ja valmiuksia parantavaa työtä (valmentava työ).

Tätä vankiloissa tehtävää työtä kutsutaan työtoiminnaksi. Työtoimintatehtäviä on vankiloiden taloushuollossa, kiinteistöjen hoidossa ja rakentamisessa sekä tuotannossa. Työn tuloksena syntyneitä tuotteita myös myydään valtion ja kuntien laitoksille, yrityksille tai suoraan kuluttajille vankiloiden myymälöissä. Vankiloissa tehdään muun muassa metalli- ja puunrakennusteollisuuteen kuuluvia tehtäviä, samoin kuin maatalouden tehtäviä. Tyypillisiä vankiloissa tehtäviä töitä ovat myös kilpityöt (liikennemerkkit ja rekisterikilvet). Lisäksi vankiloissa tehdään pakkaus- ja kokoonpanotöitä alihankintana.¹⁰⁷ Työtä tekevä vanki saa pientä verotonta toimintarahaa.¹⁰⁸

Rikoslain 6 luvun 11 §:n (515/2003) perusteella tuomittu yhdyskuntapalvelu tarkoittaa yleishyödyllisen työn tekemistä tuomitun vapaa-aikana. Rangaistuksen sisällöstä ja toimeenpanosta säädetään yhdyskuntapalvelusta annetussa laissa (1055/1996). Yhdyskuntapalvelurangaistuksen toimeenpanoa varten laaditaan palvelusuunnitelma, jonka Rikosseuraamuslaitos vahvistaa. Rikosseuraamuslaitos määrää myös palvelupaikan, jonka kanssa se solmii sopimuksen. Palvelupaikka voi järjestyä julkisyhteisöstä (valtio, kunta, kuntayhtymä, seurakunta), julkisoikeudellisesta yhdistyksestä tai yleishyödyllisestä yhteisöstä (järjestö, urheiluseura, säätiö). Palvelun suorittaminen yrityksessä tai luonnollisen henkilön palveluksessa ei ole mahdollista. Palvelutehtävien sisältö vaihtelee, mutta yleensä ne ovat luonteeltaan avustavia kiinteistönhoidon ja keittiöalan töitä, ja suuri osa niistä on kunnallisissa laitoksissa, kuten huolto- ja hoitokodeissa, sairaaloissa sekä terveyskeskuksissa.¹⁰⁹

Siviilipalvelus perustuu siviilipalveluslain (1446/2007) 1 §:n 1 momentin mukaan maanpuolustusvelvollisuuteen. Asevelvollinen, jonka vakaumukseen perustuvat syyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa (1438/2007) säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suorittamisesta ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta. Laki tulee sovellettavaksi myös naiseen, joka hakeutuu siviilipalvelukseen naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) 4 §:n 1 momentissa säädetyn määräajan jälkeen. Si-

henkilöiden tapaturmakorvauksesta on säädetty lailla (894/1946).

¹⁰⁷ Rikosseuraamuslaitos, työtoiminta.

¹⁰⁸ Vangin taloudelliset etuudet ja työ- ja toiminta-ajan merkitseminen (2/004/2012). Rikosseuraamuslaitos, ohje dnro 2/004/2012, 8.2.2012.

¹⁰⁹ Rikosseuraamuslaitos, yhdyskuntapalvelu.

viilipalvelukseen kuuluu työpalvelua, joka on peruskoulutusjakson jälkeen siviilipalveluspaikassa suoritettavaa siviilipalvelusta (2 §:n 4 kohta).

Kuten edellä on tuotu esille, työtoiminnan on työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä katsottu voivan jäädä työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle nimenomaan ansiotarkoituksen puuttumisen myötä. Työtoimintaa ei sitä vastoin ole pidetty palvelussuhteena, joka julkisoikeudellisen luonteensa johdosta tai määräykseen perustuvana työnä jäisi työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Nykyistä työtoimintaa ei ole näin ollen liitetty millään tavoin TSL 1 luvun 2 §:n 1 kohtaan, eikä sitä voida näin ollen jättää työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle sen mahdollisen julkisoikeudellisen luonteen johdosta.

Ansiotyön ja muiden työnteon muotojen ryhmittelyllä tai erittelyllä ei itse asiassa ole kuitenkaan merkitystä työlainsäädännön soveltamisen näkökulmasta. Sovelletaanko työtä koskevaan oikeussuhteeseen työsopimuslakia ja sen myötä muuta työlainsäädäntöä, ratkaistaan pääosin vain sillä perusteella, onko sopimussuhteen työtä tekevä osapuoli työntekijäasemassa vai ei. Tässä arvioinnissa on kysymys rajanvedon tekemisestä työsuhteen ja muiden työtä koskevien oikeussuhteiden välillä. Työsuhteen erottaminen muista työtä koskevista oikeussuhteista onkin ensiarvoista, jotta työoikeudellinen suoja kohdentuu oikein ja velvoitteet tulevat täytetyiksi oikealla tavalla.

Työlainsäädäntömme rakentuu vahvasti työntekijän suojelun periaatteelle. Työntekijää pidetään työtä koskevassa sopimussuhteessa työnantajaa heikompana osapuolena, joka tarvitsee suojakseen pakottavaa lainsäädäntöä. Työlakien säännöksillä suojataan pääosin työsuhteessa olevaa työntekijää, ja siksi työsuhteen erottaminen muista työtä koskevista oikeussuhteista on välttämätöntä. Sen selvittäminen, ketkä kaikki työn suorittajat kuuluvat siihen ryhmään, jota Suomen työoikeudessa suojellaan heikompana osapuolena, on työoikeuden primäärinen kysymys, kuten jo Sarkko totesi.¹¹⁰ Rajanveto on yhtä tärkeä riippumatta siitä, onko kysymys työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätyön vai työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän työtoiminnan tai vastaavan toiminnan erottamisesta toisistaan.

1.6 TYÖOIKEUDELLISEN SUOJAN ULOTTUVUUS

1.6.1 Työsopimuslain mukainen soveltamisala

Työsuhteen syntyminen arvioidaan ja rajanveto työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan välillä ratkaistaan tarkastelemalla, täyttyykö TSL 1 luvun

¹¹⁰ Sarkko, s. 18.

1 §:n 1 momentissa säädetty työsopimuksen soveltamisalamääritelmä tosiasiallisesti työtä tehtäessä. Työsuhteen syntyminen edellyttää, että työtä tehdään sopimuksen perusteella toiselle, vastiketta vastaan, henkilökohtaisesti ja tämän toisen (= työnantajan) johdon ja valvonnan alaisena. Kumotun vuoden 1970 työsopimuslain (320/1970) 1 §:n 1 momentissa oli säädetty työsopimuksen tunnusmerkit. Työsuhteella on perinteisesti katsottu olevan samat tunnusmerkit kuin työsopimuksella. Voimassa olevassa vuoden 2001 työsopimuslaissa lain soveltamisalaa koskeva määritelmä rakentuu vanhoille ”oikeuskäytännössä hyvin vakiintuneille työsopimuksen (työsuhteen) tunnusmerkeille”.¹¹¹

Työsuhteella on siis legaalinen ja täsmällinen tunnusmerkistö. Tästä huolimatta yksittäisten työsuhteen tunnusmerkkien tarkastelun jälkeen joudutaan usein arvioimaan kaikkia asiassa esille tulleita tosiseikkoja kokonaisuutena. Tämä johtuu siitä, että yksittäiset tunnusmerkit voivat täytyä riippumatta siitä, tehdäänkö työtä työsuhteessa vai ei. Työsuhteen yksittäisten tunnusmerkkien täytyminen ei johdakaan välttämättä – irrallaan kokonaisuudesta – ratkaisuun, ja siksi tarvitaan kokonaisarviointia.¹¹² Kokonaisarviointia ei kuitenkaan tarvita, jos jokin yksittäisistä työsuhteen tunnusmerkeistä, esimerkiksi sitova sopimus osapuolten välillä, puuttuu.¹¹³

Perinteisesti kokonaisarvioinnin on esitetty tapahtuvan johto ja valvonta -tunnusmerkin ”sisällä”, ja tunnusmerkkiä onkin oikeustieteessä korostettu pitkään siitä huolimatta, että kaikki työsuhteen tunnusmerkit ovat yhtä tärkeitä ja kaikkien niiden täyttymistä vaaditaan, jotta kysymys voisi olla työsuhteesta.¹¹⁴ Sarkko kiinnitti kuitenkin jo vuonna 1972 huomiota johto ja valvonta -tunnusmerkkiä koskevan kokonaisarvostuksen näennäisyyteen ja katsoi, että kokonaisarvostuksessa olisi kysymys työntekijäaseman määrittämisestä kokonaisuutena eikä vain yhden tunnusmerkin selvittämisestä kokonaisarvostuksella.¹¹⁵ Työntekijäaseman määrittäminen on ollut sittemmin laajemmin ja vakiintu-

¹¹¹ HE 157/2000, s. 55. Työsuhteen määritelmä on siis pysynyt sisällöllisesti ennallaan jo pitkään. Voimassa olevaan työsuhteen perusmääritelmään on yhdistetty vuoden 1970 työsopimuslain 6 ja 9 §:n sisältö.

¹¹² Ks. Koskinen – Mikkola – Purola toteavat, että kysymys on erisuuntaisten tekijöiden yhteensovittamisesta, s. 10.

¹¹³ Ks. TN 1438-10, jossa kokonaisarviointia ei tarvittu, koska sopimustunnusmerkki puuttui. Esitetyn selvityksen mukaan luonnonmarjanpoimijan Suomeen kutsuneen yrityksen ja luonnonmarjanpoimijan välillä ei ollut sopimussuhdetta, jonka sisältönä olisi ollut poimijan sitoutuminen tekemään työtä yrityksen lukuun. Poimija ei ollut velvoittautunut yritystä kohtaan esimerkiksi työskentelemään tietyn ajan päivässä tai poimimaan tietyn määrän marjoja tai edes luovuttamaan poimimiaan marjoja kutsun esittäneelle yritykselle. Asiaa ei muuttanut se, että kutsujayritys käytännössä sitoutui ostamaan kaikki sille tarjotut marjat. Koska työsuhteelta vaadittava sopimustunnusmerkki jäi täyttymättä, työneuvosto katsoi, ettei asiassa ollut tarpeen tarkastella enemmän työsuhteen muiden tunnusmerkkien mahdollista täyttymistä.

¹¹⁴ Sarkko (1972), s. 17–23. Ks. Myös Sarkko, s. 23.

¹¹⁵ Sarkko, s. 29.

neemmin esillä oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa.¹¹⁶ Tällainen kokonaisarviointi työntekosuhteen oikeudellisen luonteen ratkaisuna on tuotu esille myös voimassa olevan työsopimuslain valmisteluaineistossa.¹¹⁷ Voidaankin todeta, että eräät työn tekemistä koskevassa oikeussuhteessa ilmenevät tosiasiat vaikuttavat suoraan työntekijäaseman syntymiseen tai syntymättä jäämiseen. Kysymys ei ole siitä, että nämä tosiseikat vaikuttaisivat arvosteluun välillisesti vain johto ja valvonta -tunnusmerkin osatekijöinä.¹¹⁸ Kokonaisarviointia ei ole tarpeen konstruoida yhden työsuhteen tunnusmerkin alle tai sisälle työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin kirjoitusasusta ja työsuhteen legaalisesta määritelmästä huolimatta.¹¹⁹ Kokonaisarviointiin ja sen merkitykseen palataan lähemmin jaksossa 5.3.2.

Työsuhteen syntymisellä on merkitystä myös muun työoikeudellisen lainsäädännön kuin työsopimuslain soveltamisen kannalta. Jos oikeussuhde täyttää työsopimuslaissa säädetyn työsuhteen¹²⁰ tunnusmerkit, soveltuu siihen lähtökohtaisesti myös kaikki muu työlainsäädäntö. Tämä johtuu siitä, että työlakien soveltaminen on niiden soveltamisalasäännöksissä kytketty yleensä suoraan työsopimuslaissa säädettyyn työsuhteeseen. Soveltamisalasäännösten kirjoitusasu voi toisin vaihdella.

Muun muassa työaikalakia (605/1996) sovelletaan sen 1 §:n 1 momentin mukaan työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työsopimuksen perusteella tehtävään työhön. Vuosilomalakia (162/2005) sovelletaan työsuhteessa tehtävään työhön ja työturvallisuuslakia (738/2002) työsopimuksen perusteella tehtävään työhön. Sitä vastoin tapaturmavakuutuslain (608/1948) 1 §:n 1 momentin mukaan sillä, joka sopimuksen perusteella, työntekijänä, vastikkeesta tekee työtä toiselle, työnantajalle, tämän johdon ja valvonnan alaisena, on oikeus saada korvausta työtapaturmasta.

¹¹⁶ Mm. Paanetoja, Kröger, Sopimusvapaus ja Tiitinen – Kröger.

¹¹⁷ HE 157/2000, s. 57.

¹¹⁸ Paanetoja, s. 16–17.

¹¹⁹ Työneuvosto on päätöksessään TN 1293-93 tuonut ensimmäisen kerran perusteellisesti esille kokonaisarvostuksen. Päätöksessä on tosin ensin viitattu siihen, että kokonaisarviointi tapahtuisi direktiotunnusmerkin sisällä toteamalla, että ”(t)arkasteltaessa johto ja valvonta -tunnusmerkin täyttymistä on otettava huomioon useita eri suuntaan vaikuttavia tekijöitä”. Loppuosassa päätöstä todetaan kuitenkin, että arvioitaessa X:n ”työntekijäasemaa on ratkaisu tehtävä kokonaisarvostuksella, jossa puhtaasti oikeudellisten seikkojen lisäksi otetaan huomioon myös oikeussuhteen laatuun vaikuttavat sosiaaliset ja taloudelliset seikat –”. Myöhemmin työneuvosto on selkeästi irtaantunut ajatuksesta, jonka mukaan kokonaisarviointi tapahtuisi pelkästään direktiotunnusmerkin ”sisällä”. Työneuvoston lausunnoissa (mm. TN 1237-88) on jo aiemminkin tuotu esiin kokonaisarviointi koko oikeussuhteen tasolla, mutta kirjoitustapa on poikennut nykyisestä tavasta. Ks. uusimmasta käytännöstä TN 1447-12 ja TN 1451-13.

¹²⁰ Työsopimuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan Euroopan unionin jäsenvaltioissa ei ole tehty käsitteellistä eroa työsuhte- ja työsopimus -käsitteiden välillä, vaan sanoja käytetään toistensa synonyymeina. Näin ollen hallituksen esityksessä ja sen pohjalta säädettyssä työsopimuslaissa ei tehty käsitteellistä eroa työsopimuksen ja työsuhteen välillä. HE 157/2000, s. 55–56.

On kuitenkin huomattava, että eräiden työlakien soveltamisalaa on laajennettu työsuhteen ulkopuolelle. Työturvallisuuslaki soveltuu laajasti myös muihin kuin työsuhteessa tehtäviin töihin; muun muassa työvoimapolitiittiseen toimintapiteeseen osallistuvan henkilön työhön, kuntoutukseen liittyvään työhön ja kuntouttavaan työtoimintaan. Työturvallisuuslain ohella vuosilomalakia (162/2005) ja työaikalakia (605/1996) sovelletaan myös virkasuhteessa tehtävään työhön. Samat lait soveltuvat riippumatta siitä, tehdäänkö työtä työ- vai virkasuhteessa.

Osa työsuhteen tunnusmerkit täyttävästä työstä voi myös jäädä työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle laissa olevan rajauksen perusteella. TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdan mukaan työsopimuslakia ei sovelleta tavanomaiseen harrastustoimintaan. Säännöksen 3 kohdan mukaan työsopimuslakia ei sovelleta sopimukseen, josta säädetään erikseen lailla. Lainsäätäjä voi siis päättää – toisin kuin työtä koskevan oikeussuhteen sopijapuolet¹²¹ – että työtä koskevaan oikeussuhteeseen ei sovelleta työlaainsäädäntöä. Tässä tapauksessa asianomaisessa erityislaissa säänneltyyn oikeussuhteeseen ei sovelleta työsopimuslakia, vaan sitä koskevan erityislain säännöksiä.

Työoikeudessa vallinneen ns. perussuhdeteorian mukaan työoikeudellista suojaa saivat lähtökohtaisesti ne henkilöt, joiden työskentely täytti työsopimuslaissa säädetyn työsopimuksen eli käytännössä työsuhteen tunnusmerkistön. Teoriaan on perinteisesti kuulunut työlaainsäädännön henkilöllistä soveltamisalaa koskeva väittämä ja sen lisäksi ajallista soveltamisalaa koskeva väittämä. Henkilöllistä soveltamisalaa koskevan väittämän mukaan työlakeja sovellettiin siis kaikkiin niihin oikeussuhteisiin, joissa täyttyivät työsuhteen tunnusmerkit, ellei poikkeuksista ollut erikseen säädetty.

Ajallista soveltamisalaa koskevan väittämän mukaan työlakeja sovellettiin siitä hetkestä lähtien, kun työsuhde oli yksittäistapauksessa syntynyt (= aloitettaessa työn tekeminen sopimuksen perusteella).¹²² Työoikeudellinen suoja alkoi näin ollen työsuhteen syntymisestä.

Perussuhdeteoriaan viitataan vielä nykyäänkin, ja näin ollen on syytä tarkastella teoriaa ja sen väittämiä hieman tarkemmin.¹²³ Sipilä loi perussuhdeteorian 1930-luvulla pyrkimyksensä osoittaa, että työoikeus on sosiaalioikeudesta ja muista oikeudenaloista erottuva itsenäinen oikeudenala.¹²⁴ Tähän tarvittiin selkeä ja yksiselitteinen työsuhteen määritelmä. Sipilä yhdisti työsuhteen käsitteen avulla työsopimusta, työehtosopimusta ja työväensuojelua koskevan nor-

¹²¹ Ks. sopimusehtojen vaikutuksesta jakso 8.4.

¹²² Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 2–5 ja siellä olevat viittaukset.

¹²³ Viittauksia on muun muassa opinnäytetöissä. Ks. mm. Spolander, s. 14.

¹²⁴ Sipilä, Käsite. Samat näkemykset toistuvat myös Sipilän muissa julkaisuissa. Ks. mm. Sipilä, LM 1943, Työoikeus, Työoikeudellinen perussuhde ja Pääasiat.

miston yhdeksi kokonaisuudeksi. Työsuhteen ts. työoikeudellisen perussuhteen määritelmän avulla hän jäsensi koko työoikeuden alan.¹²⁵ Sipilä ei vielä itse käyttänyt perussuhdeteoria-nimitystä, vaan nimitystä käytti ensimmäisen kerran Vuorio. Kun Sipilä oli kutsunut työsuhdetta työoikeudelliseksi perussuhdeeksi, sai teoria sen johdosta nimekseen perussuhdeteoria.¹²⁶ Vuorio kehitti perussuhdeteoriaa liittämällä siihen analyyttiset perustelut.¹²⁷

Valtaosa työlakien säännöksistä on pakottavia. Niiden sisällöstä ei voida sopia tai päättää toisin niin, että työntekijälle laissa turvattua suojaa heikennetään, ellei tällaisesta mahdollisuudesta ole erikseen säädetty. Myös säännökset eri työlakien soveltamisaloista ovat pakottavia. Lakeja sovelletaan niiden soveltamisalasäännösten mukaan. Kun työlakien soveltamisalasäännöksissä on jo pitkään säädetty soveltamisalaan kuuluvista työn teon muodoista (lähinnä työsuhteesta), ei työlaainsäädännön henkilöllistä soveltamisalaa tarvitse enää perustella perussuhdeteorialla.¹²⁸ Nykyisin perussuhdeteoria onkin nähtävä vain osana työoikeuden historiaa, eikä sen työlakien soveltamisalaa koskevista tulkinnallisista väitteistä ja ajatuksista ole enää suuremmin hyötyä tai apua. Työsopimuslain henkilöllinen soveltaminen selviää pääosin lain soveltamisalasäännöksestä. Yleistäviä teorioita soveltamisalan määrittelyyn ei tarvita.¹²⁹

Sopimusvapauden johdosta jokainen voi itse päättää, solmiiko hän työtä koskevan sopimuksen vai ei. Myös sopimuskumppanin valinta kuuluu yksilön itsemääräämisoikeuteen.¹³⁰ Sisältövapaus kuuluu myös lähtökohtaisesti sopimusvapauteen, mutta työtä koskevan sopimuksen sisällöstä sopimista on kuitenkin rajoitettu työntekijän suojelun turvaamiseksi. Työtä koskevan sopimuksen osa-

¹²⁵ Kairinen kiinnittää huomiota siihen, että Sipilä ei määritellyt työoikeutta työsopimuksen eikä työntekijän suojelufunktion avulla, vaan työsuhteen käsitteen avulla. Kairinen pitää tätä ”neutraalina kompromissina”. Kairinen, LM 2/1998, s. 194.

¹²⁶ Vuorio, s. 39.

¹²⁷ Kairinen, LM 2/1998, s. 195.

¹²⁸ Sipilän kehittäessä perussuhdeteoriaa työlaeissa ei kuitenkaan ollut vielä säädetty soveltamisalasta samalla tavoin yhtenäisesti kuin nykyään.

¹²⁹ Näin on myös työlakien ajallisen soveltamisen kohdalla. Työlaainsäädännön ajallinen soveltaminen ei ole nykyään niin kategorista kuin mitä perussuhdeteoriassa esitettiin. Osaa työlaainsäädännöstä voidaan soveltaa jo ennen työsuhteen syntymistä eli työsopimussuhteessa, ja työlaeissa on myös säännöksiä, joiden soveltaminen edellyttää työsuhteelta tiettyä kestoa (muun muassa TSL 2 luvun 11 §). Asianomaisesta lainsäädännöksestä ja sen tarkoituksesta on selvitettävä, tuleeko säännös sovellettavaksi vasta, kun työn teko on aloitettu, vai voiko sitä soveltaa jo aiemmin. Esimerkiksi TSL 1 luvun 4 §:n mukaan työnantaja ja työntekijä voivat sopia työnteon aloittamisesta alkavasta, enintään neljän kuukauden pituisesta koeajasta. Säännöksen sanamuodosta ”työnteon aloittamisesta alkavasta” ja koeajan funktiosta selviää, ettei koeaika voi alkaa ennen työnteon aloittamista. Mutta toisin on irtisanomista ja purkua koskevien työsopimuslain säännösten kanssa – niissä säädetään nimenomaan työsopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta. Lisäksi on huomattava, että osa työlakien säännöksistä soveltuu jo työnhakijaan ja näin ollen aikaan, jolloin osapuolten välille ei vielä ole syntynyt edes sopimusta. Ks. Tiitinen – Kröger, s. 40 oleva soveltamista havainnollistava kuvio.

¹³⁰ Ks. sopimusvapaudesta mm. Nybergh.

puolilla ei ole valtaa itse pätevästi päättää siitä, että heidän keskinäinen oikeussuhteensa ei ole työsuhde. Sopimuksen nimike tai sopimuspuolten oma sopimusluokittelu ei myöskään vaikuta sellaisenaan työlakien soveltuvuuteen.¹³¹ Työtä koskevan sopimussuhteen oikeudellinen luonne ei ratkea sen perusteella, mitä siitä sopimuksessa tai muussa välipuheessa on sovittu tai kirjattu, vaan ratkaisu tehdään tarkastelemalla sopimussuhteessa käytännössä toteutuneita tosiseikkoja. Sopijapuolten oma käsitys asemastaan ei ole myöskään ratkaiseva arvioitaessa työlakien soveltuvuutta sopimussuhteeseen.¹³² Toisaalta sopimusehdot eivät ole yleensä merkityksellisiä arvioitaessa sopimussuhteen luonnetta. Sopimusehdoilla ja osapuolten omilla käsityksillä asemastaan voi olla vaikutusta oikeussuhteen laadun arviointiin¹³³, mikäli osapuolet ovat käytännössä toimineet sopimusehtojen ja esitettyjen käsitysten edellyttämällä tavalla. Näin ollen sopijaosapuolilla voi olla mahdollisuus vaikuttaa oikeussuhteen luonteeseen työntekoa ja teettämistä koskevilla päätöksillään. Sopijapuolet voivat osoittaa oikeussuhteen luonnetta koskevan tarkoituksensa sopimuksen ehdoilla, joiden perusteella voidaan päätellä, missä oikeussuhteessa työ on tarkoitettu tehtäväksi.¹³⁴ Kuitenkin vain toteen näytetty osapuolten yhteinen tarkoitus ja sen mukainen toiminta käytännössä voidaan ottaa kokonaisarvioinnissa huomioon. Sopimusta, sen ehtoja ja osapuolten käsityksiä on tarkasteltava aina yhdessä käytännössä toteutuneiden olosuhteiden kanssa.¹³⁵ Jos tarkastelussa kiinnitettäisiin huomiota vain sopimusehtoihin eikä tosiasiallisiin olosuhteisiin, työlakien pakottavien säännösten kiertäminen olisi mahdollista sopimusehtojen muotoilulla.¹³⁶

Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan KKO 2008:99, että vaikka T ja H olivat allekirjoittaneet pienurakkasopimuksen T:n omakotitalon ja piharakennuksen rakennusteknisten töiden suorittamisesta, oli kysymys työsuhteesta. Kirjallisesta sopimuksesta huolimatta sopimusneuvotteluihin ja sopimuksen täyttämiseen liittyvät seikat – erityisesti työn suorittaminen perimättä arvonlisäveroa sekä rakennustyön johtoon ja valvontaan liittyvät olosuhteet – osoittivat korkeimman oikeuden mielestä, että H oli tehnyt rakennustyötä I ja K T:n lukuun työsuhteessa eikä itsenäisenä ammatinharjoittajana.

Työsuhdetta koskevaa ja työntekijän suojaksi säädettyä lainsäädäntöä on siis lähtökohtaisesti sovellettava aina, jos työtä koskeva oikeussuhde tosiasiallisesti täyttää työsuhteen tunnusmerkit. Sääntöä, jonka mukaan lakia alemmanasteisilla säännöksillä tai sopimusehdoilla ei saada aikaan poikkeuksia työläinsä-

¹³¹ Ks. Paanetoja, s. 113 ja siellä olevat viittaukset.

¹³² Saloheimo, Oikeus 5/1989, s. 382.

¹³³ Ks. mm. TN 1399-04.

¹³⁴ HE 157/2000, s. 57.

¹³⁵ Mm. Paanetoja, DL 3/2011, s. 364.

¹³⁶ Tiitinen – Kröger, s. 26.

dännön soveltamisalaan, on perinteisesti kutsuttu työlakien pakkosoveltuvuudeksi.¹³⁷ Tässä yhteydessä on puhuttu myös pakkosoveltuvuusperiaatteesta.¹³⁸ Itse asiassa kysymys ei kuitenkaan ole oikeusperiaatteesta¹³⁹, vaan säännösten luonteesta johtuvasta tosiasiaista. Työlakeja on pakko soveltaa, koska niiden soveltamisalasäännökset ovat pakottavia. Tämä on seurausta lainsäätäjän tahdosta suojella työntekijää heikompana osapuolena.

1.6.2 Työsopimuslain soveltamisen poissulkeminen lailla

TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohdan mukaan työsopimuslaki syrjäytyy, jos työsuoritus- ta edellyttävästä sopimuksesta on säädetty muulla lailla. Työsopimuslain säännöksen mukaan ainoastaan lailla – ei sitä alemmanasteisilla säädöksillä – voidaan siis säätää poikkeuksia työsopimuslain soveltamisalaan.¹⁴⁰ Työsopimuslaissa on itse asiassa säädetty erityislaki syrjäyttää yleislain -periaatteesta, vaikka se olisi sovellettavissa ns. metanormina ilman sitä koskevaa säännöstä.¹⁴¹

Erityislakeja, jotka syrjäyttävät työsopimuslain, ovat työsopimuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lait, joissa on kysymys työsuhteesta tehtävästä työstä, johon liittyy erityispiirteitä. Työn erityisluonne on otettu huomioon erityislain säännöksissä. Esimerkkeinä on mainittu merimieslaki (nykyinen merityösopimuslaki) ja kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annettu laki (951/1977). Lisäksi hallituksen esityksessä on mainittu muita työntekösopimuksia, joista on säädetty laissa, ja luetteloitu muita lakeja, joissa on säädetty työsopimuslain ulkopuolelle jäävästä työnteosta.¹⁴² Tätä laajemmin TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohtaa ei hallituksen esityksessä ole tarkasteltu. Avoimeksi itse asiassa jää mainitussa laissa säädetyn kelpuutuksen sisältö – oikeuttaako viittaus erityislakiin sulkemaan minkä tahansa työtä koskevan oikeussuhteen työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle riippumatta siitä, täyttyvätkö siinä työsuhteen tunnusmerkit vai eivät? Tähän problematiikkaan palataan jaksossa 9.5.2 tarkasteltaessa mahdollisuutta sulkea vajaakuntoisen tekemä työ lailla työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

¹³⁷ Ks. tästä lisää jakso 8.4.

¹³⁸ Aurejärvi, s. 194, Saloheimo, Oikeus 5/1989, s. 383 ja Paanetoja, s. 13 av. 6.

¹³⁹ Oikeusperiaate voidaan määritellä soveltajalle harkintavaltaa jättäväksi väljäksi normiksi, johon liittyy myös arvoja ja arvostuksia. Esimerkkinä voidaan mainita mm. lojaliteettiperiaate. Tolonen, s. 39.

¹⁴⁰ HE 157/2000, s. 59.

¹⁴¹ Tuori – Kotkas, s. 121.

¹⁴² HE 157/2000, s. 59.

1.7 TYÖSUHTEEN JA MUUN TYÖN VÄLINEN RAJANKÄYNTI

1.7.1 Eri rajanvedot

Käytännössä epäselvyydet ja erimielisyydet työtä koskevan oikeussuhteen luonteesta tulevat nykypäivänä usein ratkaistaviksi vasta työskentelyn päätyttyä.¹⁴³ Erimielisyydet työsuhteen olemassaolosta syntyvät useimmiten siksi, että työtä tehnyt osapuoli vaatii työskentelyn päättymisen jälkeen työsuhteena pitämäänsä oikeussuhteeseen perustuvia saataviaan.¹⁴⁴ Tällaisia vaateita ei yleensä esitetä työskentelyn aikana.

Epäselvyys työtä koskevan oikeussuhteen luonteesta syntyy pääsääntöisesti silloin, kun työtä ei ole työnteon aikana pidetty työsuhteessa tehtynä eikä siihen näin ollen ole sovellettu työläinsäädäntöä. Harvinaista sitä vastoin on, että alun perin työsuhteena pidetyn oikeussuhteen luonne riitautettaisiin työskentelyn aikana tai sen jälkeen. Työläinsäädäntöä sovelletaan käytännössä harvemmin ja työtä tekevää osapuolta kohdellaan työntekijänä, jos työnteko ei sopijapuolten mielestä täytä työsuhteen tunnusmerkkejä. Sopijapuolilla on katsottava olevan kuitenkin oikeus sopia siitä, että he noudattavat sopimussuhteessa työläinsäädäntöä; esimerkiksi työnantaja sitoutuu maksamaan vuosilomalain tai työaikalain mukaisia korvauksia. Tämä on mahdollista myös työtä tarjoavan osapuolen yksipuolisella päätöksellä, ts. työläinsäädäntöä voidaan noudattaa sopimussuhteessa, vaikkei se täyttäisikään työsuhteen tunnusmerkkejä. Ongelmallisena tällaisessa tapauksessa voidaan pitää eräitä sopimisen oikeusvaikutuksia. Tätä kysymystä ei ole käsitelty työoikeudessa, ja siihen palataan jäljempänä jaksossa 8.4.

Oikeuskäytännössä on jouduttu arvioimaan pääasiassa työsuhteen ja ns. itsenäisen yrittäjyyden eli itsenäisen ammatinharjoittajan välistä rajanvetoa. Rajanvedot työsuhteen ja muun työsuhteen ulkopuolelle jäävän työn välillä ovat oikeuskäytännössä melko harvinaisia.¹⁴⁵ Arvioitaessa työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvetoa on välillisesti luotu myös itsenäisen yrittäjyyden tunnusmerkkejä. Itsenäistä yrittäjää ei ole työläinsäädännössä eikä muuallakaan lainsäädännössä

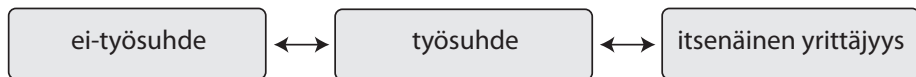
¹⁴³ Mm. Virtanen, s. 25. Työsopimuslain toimivuutta koskeneessa seurantatutkimuksessa tuli kuitenkin esille, että työsopimuslaisia olevaa rajausta lain soveltamisalaan kuuluvasta ja vastavasti sen ulkopuolelle jäävästä työnteosta pidettiin pääosin selkeänä. Kairinen ym., Työsopimuslain toimivuus, s. 23.

¹⁴⁴ Ks. esim. TN 1293-93.

¹⁴⁵ Muun muassa työneuvoston käsiteltävänä on ollut vuosina 1946–2011 vain muutamia työsuhteen ja ei-tösuhteen välisiä rajanvetokysymyksiä lukuun ottamatta työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvetoa koskevia tapauksia (TN 18-47, TN 576-60, TN 831-68, TN 1086-80, TN 1139-83, TN 1168-84, TN 1235-88, TN 1312-95 ja TN 1378-01). Viimeisin lausunto työsuhteen ja ei-tösuhteen rajanvedosta on vuodelta 2012. Siinä oli kysymys vuosilomalain soveltamisesta sopimuspalokuntana toimivan vapaapalokuntayhdistyksen jäsenen työhön (TN 1446-12).

määritely. Käytännössä syntynyt tunnusmerkistö on jaettu aineelliseen ja muodolliseen puoleen.¹⁴⁶ Aineelliset tunnusmerkit liittyvät työn suorittamisen konkreettiseen tapaan, työstä maksettavan korvaukseen, toimeksiantojen määrään ja työn teettäjän ohjausoikeuteen. Muodollisia tunnusmerkkejä ovat muun ohessa ilmoittautuminen ennakoperintärekisteriin, yrittäjäeläkevakuutuksen ottaminen sekä kaupparekisteri- ja elinkeinoilmoituksen tekeminen.¹⁴⁷ Toimintaan liittyvä taloudellinen riski sekä toiminnan laajuus ja julkisuus ovat yleensä tunnusomaisia itsenäisen yrittäjätöön piirteitä.¹⁴⁸ Yrittäjätölle tulisi olla tunnusomaista ns. yrittäjän vapaus.¹⁴⁹ On kuitenkin huomattava, että yrittäjäriskin merkitys vaihtelee, eikä itsenäisen yrittäjän työ vaadi välttämättä muun pääoman kuin oman osaamisen ja ammattitaidon panostamista.¹⁵⁰ Rajanvedot tehdään aina in casu, ja ratkaisuun vaikuttaa usea eri tosiseikka.¹⁵¹

Työn tekemistä koskevan oikeussuhteen luonnetta arvioitaessa ei rajanvetoja jouduta kuitenkaan tekemään ainoastaan työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välillä, vaan epäselvyys oikeussuhteen luonteesta voi syntyä myös työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän muun kuin itsenäisen yrittäjätöön välillä. Tällaista toimintaa voi olla muun ohessa kehitysvammaisten työtoiminta sekä harrastus- ja vapaaehtoistoimintana tehtävä työ.



Kuva 3. Työsuhteen ulkopuolelle jää itsenäinen yrittäjätö, mutta myös muu työskentely, jossa työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty.

¹⁴⁶ Ks. näistä muun muassa Kröger, Sopimusvapaus, s. 45–47, Koskinen – Mikkola – Purola, s. 9–10 ja Tiitinen – Kröger, s. 30–31.

¹⁴⁷ Ibid. Ks. myös Paanetoja, s. 9 av. 24, jossa on esitelty Ruotsin oikeuskirjallisuudessa esitettyä vastaavanlaista tunnusmerkistöä.

¹⁴⁸ Ks. rajanvedoista muun muassa TN 1444-11, jossa freelance-kääntäjien työ katsottiin itsenäiseksi ammatinharjoittamiseksi. Ks. työneuvoston lausunnon esittelyä Tiitinen – Kröger, s. 35–37.

¹⁴⁹ Tiitinen – Kröger, s. 37–38.

¹⁵⁰ Mm. Tiitinen – Kröger, s. 29–30.

¹⁵¹ Ks. KKO 2009:65.

Työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välisestä rajanvedosta on runsaasti oikeuskäytäntöä, ja asiaa on käsitelty oikeuskirjallisuudessa paljon, toisin kuin työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän ”ei-työsuhteen”¹⁵² välistä rajanvetoa.¹⁵³ Näin ollen edes yleisiä suuntaviivoja työsuhteen ja ei-työsuhteen välisessä rajanvedossa huomioon otettavista seikoista on vaikea esittää. Oikeuskäytännön vähäisyyden vuoksi ei-työsuhteelle ei ole päässyt syntymään samalla tavoin välillisiä tunnusmerkkejä kuin itsenäiselle yrittäjyydelle. Tämän tutkimuksen yhtenä kohteena olevan ns. huoltosuhteenä pidetyn työtoiminnan ja työsuhteen välinen rajanveto on viimeisten viidenkymmenen vuoden aikana ollut oikeuskirjallisuudessa lähinnä yksittäisten mainintojen varassa.¹⁵⁴ Nämä näkemykset on kuitenkin pääosin esitetty nykyisestä poikkeavan oikeudellisen sääntelyn vallitessa.¹⁵⁵

Työsuhteen ja ei-työsuhteen, muun muassa työtoiminnan, erottaminen toisistaan antaa vastauksen siihen, ketä ja millaista työntekoa työlaainsäädännöllä suojataan.¹⁵⁶ Ratkaisun keskiössä on ennen kaikkea työn käsite; mikä on työtä työoikeudellisen suojan ulottuvuuden näkökulmasta ja mikä ei. Tämä arviointi tulee aina saada mahdutettua TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tunnusmerkkien ja työntekijäaseman arviointiin. Työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan välinen rajanveto on ratkaistava ”teknisesti” samalla tavalla kuin työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanveto; tarkastelemalla ensin yksittäisten tunnusmerkkien täyttymistä ja sen jälkeen tarvittaessa kokonaisarviointilla. Ratkaisuun vaikuttavat tosiasiat ovat sisällöltään kuitenkin osittain erilaisia kuin työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvedossa. Ansiotarkoitusta on yleensä pidetty ainakin yhtenä ratkaisevana tekijänä ei-työsuhteisen toiminnan erottamisessa työsuhteesta.¹⁵⁷ Tätä kriteeriä ei sitä vastoin ole ollut tarpeen korostaa arvioitaessa työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätöön välistä rajaa,

¹⁵² Ei-työsuhteen käsite viittaa tässä yhteydessä yleisesti työhön, jossa työsopimuslaissa säädetyt työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty eikä kysymys ole itsenäisen ammatinharjoittajan työstä.

¹⁵³ Ks. niukasta ja hajanaisesta oikeuskäytännöstä av. 145.

¹⁵⁴ Suviranta tosin käsittelee aihetta laajemmin vero-oikeudellisesta näkökulmasta, Suviranta, s. 456–462.

¹⁵⁵ Ks. vanhempia kannanottoja Sipilä, s. 92: ”Olennaisesti eriluonteisena julkisoikeudelliseen perusteeseen nojautuvana työtoimintana, joka siis ei myöskään kuulu työoikeuden piiriin, on tästä ryhmästä lopuksi mainittava se työ, jota köyhäinhuoltolain mukaan työvelvollinen, kasvatus- tai muussa yhteiskunnallisen huollon edellyttämässä laitoksessa tai muutoin sanotun huollon alaisena oleva tai vapausrangaistusta kärsivä henkilö tekee.” Ks. myös Vuorio, s. 140–148 ja siellä olevat viittaukset, Suviranta, s. 283 ja Pekkanen, s. 29–30 (työn tekemisen ei tarvitse aina perustua sopimukseen, vaan työsuhte syntyy työmääräykseen perustuvissa julkisoikeudellisissa työsuhteissa). Kröger on tarkastellut aihetta hieman laajemmin vuonna 1995 arvioidessaan ns. huoltosuhteisen suojaustyön oikeudellista luonnetta. Kröger, Sopimusvapaus, s. 132–133. Ks. myös HE 157/2000, s. 56 ja muun muassa Tiitinen-Kröger, s. 53–54. Työsuhteen ja harrastustoiminnan välistä rajanvetoa on sitä vastoin käsitelty laajemmin, Huttunen, TYV 1994 ja Paanetoja, TYV 2009. Taponen on tarkastellut urheilun talkootyötä, Taponen.

¹⁵⁶ Eräiden työlakien soveltamisalaa on kuitenkin laajennettu työsuhteen ulkopuolelle.

¹⁵⁷ Ks. mm. HE 157/2000, s. 56.

koska molemmissa työntekotapauksissa lähtökohtana pidetään ansioiden tavoittelua.

SHL 27 e §:n 2 momentissa on säädetty, että työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole TSL 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan. Vastaavanlainen säännös on myös kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa. Sitä vastoin kehitysvammalakiin perustuvan työtoiminnan ja esimerkiksi mielenterveysyhdistysten järjestämän työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta ei ole säädetty.

Lainsäädännössämme ei ole yleissäännöstä huoltosuhteesta tai vastaavasta työtä koskevasta, mutta työsuhteen ulkopuolisesta ja työsuhteesta erottuvasta oikeussuhteesta. Huoltosuhde-käsitettä on käytetty pääosin sosiaalihuollon alaan kuuluvien lakien esitöissä sekä vammais- ja sosiaalipoliittisissa julkaisuissa. Työoikeudessa ei sitä vastoin ole omaksuttu huoltosuhteen käsitettä kuvaamaan työsuhteesta erottuvaa työtä koskevaa oikeussuhdetta. Missä oikeussuhteessa kehitysvammaisten työtoimintaan tai esimerkiksi yhdistyksen järjestämään työtoimintaan osallistuva mielenterveyskuntoutuja itse asiassa on?

1.7.2 Ruotsin työntekijäkäsité ja työntekijäaseman kokonaisarviointi

Työsuhteen erottaminen muista työtä koskevista oikeussuhteista on Suomessa viime kädessä aina TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin tulkintaa. Työsuhteen tunnusmerkistö on säädetty laissa toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa. Ruotsissa ei ole työsuhteen yleistä säädännäistä määritelmää eikä myöskään työsopimuslakia. Työntekijäkäsité (arbetstagarbegreppet) on kehittynyt oikeuskäytännössä, ja työntekijäaseman syntyminen arvioidaan viime kädessä kokonaisuutena ottaen huomioon sosiaalipoliittiset näkökohdat. Tässä arvioinnissa huomioon otettavat, työsuhteelle tyypilliset seikat ovat pitkälti samoja, joihin myös Suomen oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on kiinnitetty huomiota.¹⁵⁸

Työntekijäkäsitteen ja sen myötä työntekijäaseman määrittämisen tarkoitus on Ruotsissa sama kuin Suomessa eli saattaa tietyt työnteon muodot pääosin pakottavan työlainsäädännön piiriin.¹⁵⁹ Ruotsin työntekijäkäsitetä pidetään yh-

¹⁵⁸ Källström – Malmberg, s. 27–33. Suviranta totesi vuonna 1961, että Ruotsissa kokonaisarvostus tehdään porrasta ylempänä kuin Suomessa. Tällä Suviranta viittasi siihen, että Suomessa kokonaisarvostus tapahtui yhden tunnusmerkin sisällä toisin kuin Ruotsissa, jossa itse työsuhteen – eikä vain sen yhden tunnusmerkin – olemassaolo ratkaistiin kokonaiskäsityksen perusteella. Suviranta, s. 289–290. Ks. myös Paanetoja, s. 9 av. 24, jossa on Ruotsin oikeuskirjallisuudessa esitetyt luettelo työsuhteelle luonteenomaisista piirteistä.

¹⁵⁹ Källström – Malmberg, s. 24. Ks. myös Källström, Employment Agreements and Contract Work in the Nordic Countries ja Nielsen, Arbejdstagerbegrebet i arbejdsmarkedet under forandring – et komparativt perspektiv, joissa on vertailua eri Pohjoismaiden kesken. Ks. vertailua eri maiden työsopimuslainsäädännön soveltamisesta TEM 8/2013.

tenäisenä ja samana siviili-, vero- ja sosiaalioikeuden lainsäädännön piirissä. Yhtenäinen kokonaisarviointiin perustuva työntekijäkäsité pohjautuu Ruotsin korkeimman oikeuden näkemykseen (NJA 1949 s. 771):

”Frågan huruvida någon i lagens mening är arbetstagare hos annan eller icke är att bedöma efter vad dem emellan kan anses avtalat, varvid man icke kan inskränka sig till något visst avtalsvillkor såsom ensamt avgörande utan har att beakta alla i samband med avtalet och anställningen förekommande omsändigheter. Härvid kan de avtalsslutandes ekonomiska eller sociala ställning vara ägnad att belysa, huru avtalet bör uppfattas. Att förhållandena i varje särskilt fall bliva avgörande hindrar icke att, om avtalet är av en mera allmänt förekommande typ, ledning kan hämtas från den uppfattning om rättsläget som eljest mera allmänt gjort sig gällande.”

Työntekijäasema ratkaistaan kaikkien oikeussuhteessa esille tulleiden objektiivisten olosuhteiden perusteella. Oikeuskäytännössä kehittyneitä kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä ovat:

- sopimus henkilökohtaisesta työntekovelvoitteesta vastiketta vastaan
- työn suorittaminen työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena
- pitkäkestoinen yhteistyö, jonka aikana työntekijä on käytettävissä vähitellen syntyviä tehtäviä varten
- työntekijä ei saa tehdä samanlaisia työtehtäviä toiselle työnantajalle
- työnantaja hankkii tarveaineet, välineet ja tarvikkeet
- työntekijä saa korvauksen työn aiheuttamista kuluista, kuten matkakulut
- työntekijällä on taattu palkka, kuten aikapalkka, ja
- työntekijä on taloudellisesti ja sosiaalisesti samanveroinen (jämsälld) kuin työntekijä yleensä.¹⁶⁰

Ruotsin työntekijäkäsitteeseen liittyy myös eräitä erityispiirteitä. Työsuhteen tulee perustua sopimukseen, mutta sopimusta tavallisessa merkityksessä eli molemminpuolista tahdonilmaisua ei kuitenkaan vaadita. Riittävää sopimustunnusmerkin täyttymisessä on, että työnantaja hyötyy (tillgodogör sig) työstä (AD 1981 nr 71 ja AD 1982 nr 105). Sopimuskriteerillä tähdätään ensisijaisesti siihen, että työsuhteen ulkopuolelle jäävät työvelvoitteeseen perustuvat työsuoritukset, kuten asevelvollisen työ.¹⁶¹ Toinen erityispiirre on, että vastikkeesta ei tarvitse sopia. Riittävää vastikekriteerin täyttymisen kannalta on, että työntekijälle on syntynyt käsitys työn korvaamisesta.¹⁶²

¹⁶⁰ Källström – Malmberg, s. 27 ja Sigeman, s. 29. Vrt. Paanetoja, s. 9 av. 24, jossa on esitetty Ruotsissa 1990-luvun alussa esitetty vastaava luettelo.

¹⁶¹ Källström – Malmberg, s. 28 ja siellä olevat viitteet.

¹⁶² Källström – Malmberg, s. 28.

1.8 TYÖTOIMINNAN OIKEUDELLISEN LUONTEEN ARVIOINTI

Nykypäivän työtoiminnoista ainoastaan siis SHL 27 e §:ssä ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitetut työtoiminnot on säädetty ei-työsuhteisiksi. Muiden työtoimintojen oikeudellinen luonne on selvitettävä ratkaisemalla TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella, onko niissä kysymys työsuhteesta vai sen ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. Jotta voidaan tietää, missä oikeussuhteessa muun muassa kehitysvammaisten työtoimintaa ja mielenterveysyhdistysten jäsenilleen tarjoamaa työtoimintaa tehdään, on selvitettävä, onko toimintaan osallistuva työsuhteessa tai itse asiassa työntekijäasemassa vai ei.

Työsopimuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan rajaa arvioitaessa tulisi antaa merkitystä erityisesti ansiotarkoitukselle, koska ansiotarkoitus on tyypillistä työsuhteessa tehtävälle työlle. Jos työn tekemiseen ei liity lainkaan ansiotarkoitusta, ei kysymyksessä hallituksen esityksen mukaan voi yleensä olla työsuhteinen työ: ”Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluna annettavaan työtoimintaan tai muuhun terapiaan osallistuminen jäisi työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle, jos toimintaa järjestetään kokonaan tai pääasiallisesti hoito- tai kuntoutustavoitteisesti. Jos työkykyä ylläpitävää toimintaa taas järjestetään avohoitona niin sanotuilla tavallisilla työpaikoilla, kysymys oikeussuhteen luonteesta olisi ratkaistava kaikkiin tunnusmerkkeihin kohdistuvalla kokonaisharkinnalla.”¹⁶³ Ansiotarkoituksen sisältö ja sen toteamisen keinot jäävät kuitenkin tässä yhteydessä esittämättä. Hallituksen esityksestä, työsopimuslain säännöksistä tai oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä johtoa myöskään siihen, mitä kaikkea työsuhteen ja työsuhteen ulkopuolelle jäävän hoito- tai kuntoutustavoitteisen toiminnan kokonaisharkinnassa tulisi ottaa huomioon. Avoimeksi jää, onko ansiotarkoitus sittenkään ratkaisuvassa asemassa, vai tulisiko sen sijasta kiinnittää huomiota muun muassa työn *teettämisen* motiiveihin ja tavoitteisiin. Tätä selvitetään jaksossa 6.3.2.

Kunnan ja yksityisten omistamien työ- ja toimintakeskusten ohella työtoimintaa järjestävät muun muassa yleishyödylliset yhdistykset. Yleishyödyllisten yhdistysten toiminta on tunnetusti pitkälti jäsenten vastikkeettoman vapaaehtoistyön varassa. Vapaaehtois- ja talkootyölle on ominaista, ettei niistä makseta vastiketta välittömästi eikä välillisesti. On poikkeuksellista, että yhdistyksen jäsen työskentelisi yhdistyksessä säännöllisesti ja että hänelle maksettaisiin tästä toiminnasta rahallista vastiketta. Kuitenkin muun muassa mielenterveysyhdistykset järjestävät jäsenilleen työtoimintaa ja maksavat siitä rahallista korvausta. Vastaavan tyyppinen järjestelmä on käytössä myös eräissä vapaaehtoispalokunnissa.¹⁶⁴ Ainakin osa vapaaehtoispalokunnista maksaa jäsenilleen korvausta

¹⁶³ HE 157/2000, s. 56.

¹⁶⁴ TN 1446-12.

heidän osallistumisestaan sammutus- ja muihin palokunnan tehtäviin.¹⁶⁵ Erona on kuitenkin se, että mielenterveysyhdistyksissä jäsen saattaa osallistua toimintaan päivittäin etukäteen sovitulla tavalla, kun taas vapaaehtoispalokunnissa toimintaa on yleensä harvemmin ja epäsäännöllisemmin.

Tarkasteltaessa muun muassa mielenterveysyhdistyksen jäsenelleen järjestämän työtoiminnan oikeudellista luonnetta on ensin arvioitava työsuhteelta vaadittavien yksittäisten tunnusmerkkien täyttymistä. Kun TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta tavanomaiseen harrastustoimintaan, on lisäksi arvioitava, jääkö mielenterveyskuntoutujan työ työsopimuslain ulkopuolelle tavanomaisena harrastustoimintana vai onko kysymys työstä, joka ei ole tavanomaista harrastustoimintaa ja jota ei voida edellyttää jäseneltä pelkästään jäsenyyden perusteella.¹⁶⁶ Työoikeudelliseen tarkasteluun kytkeytyy näin ollen myös yhdistyslain (503/1989) mukaisen jäsenyyssuhteen vaikutus.

Työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä tavanomaisena harrastustoimintana ja siihen kuuluvana vapaaehtoistoimintana voidaan yleensä pitää työtä, johon ei liity ansiotarkoitusta ja jota tehdään yleensä aatteellisista päämääristä tai itse toiminnan vuoksi. Järjestäjä ei saa työstä taloudellista hyötyä eikä sitä ohjata ja valvota taloudellisen tuloksen tavoittelun mielessä. Työn tekeminen ei perustu sitovaan sopimukseen, vaan se on täysin vapaaehtoista. Työstä voidaan kuitenkin maksaa kulukorvauksia ja jopa pieniä palkkioita.¹⁶⁷ Se, voiko mielenterveyskuntoutujan työtoiminta olla tällaista harrastustoimintaa, on kuitenkin selvittämättä. Tähänkin kysymykseen palataan luvussa VII.

Tämän tutkimuksen kohteena olevaan työtoimintaan osallistuvat henkilöt ovat vajaakuntoisia. Arvioitaessa työsuhteen tunnusmerkistöä ei ole liiemmin kiinnitetty huomiota työtä tekevän henkilön ominaisuuksiin. Työtä tekevä henkilö saa lähtökohtaisesti työlainsäädännösten suojaa riippumatta henkilökohtaisista ominaisuuksista, kuten terveydentilasta.¹⁶⁸ Ainoa edellytys työoikeudelle suojalle on ollut, että työn tekeminen tosiasiaassa täyttää työsuhteen tunnusmerkit ja työtä tehdään työntekijäasemassa. Työoikeuden historia huomioon ottaen on ymmärrettävää, ettei oikeustieteessä ole otettu esille, saati selvitetty syvällisemmin työntekijän henkilökohtaisten edellytysten vaikutusta työsuhteen syntymiseen. Työoikeutemme on rakentunut yleistävän perussuhdeteorian varaan, jonka päätavoitteena oli yhdistää työoikeuden osa-alueet yhtenäisen työsuhteen käsitteen alle. Teoriassa ja tunnusmerkistöarvioinnissa ei liene ollut ”tilaa” työntekijän yksilöllisten edellytysten tarkastelulle. Tässä tutkimuksessa

¹⁶⁵ HE 321/2010, s. 3.

¹⁶⁶ Ks. Koskinen, Rajanveto-ongelmia harrastus- ja vapaaehtoistoiminnassa ja Talkootyö ja sen tunnistaminen.

¹⁶⁷ Paanetoja, TYV 2009, s. 61.

¹⁶⁸ Työntekijät voivat kuitenkin olla henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella erityis-suojelun piirissä. Ks. muun muassa yhdenvertaisuuslain 5 § sekä työturvallisuuslain 8 § ja 12 §:n 2 momentti.

tarkastellaan myös, miten henkilön terveydentila vaikuttaa eri oikeussuhteiden välisessä rajankäynnissä.

1.9 SOSIAALIPALVELUJEN JÄRJESTÄMISEEN LIITTYVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ

Oikeudesta riittäviin sosiaalipalveluihin on säädetty perustuslaissa (731/1999). Sen 19 §:n 3 momentin 1 virkkeen mukaan:

”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.”

Kysymys on lainsäätäjälle kohdistetusta yleisestä toimeksiannosta taata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Valtion tulee huolehtia sellaisten lakien säätämisestä, jotka turvaavat oikeudet, ja varmistuttava palvelujen saatavuudesta. Perustuslain säännöksellä ei kuitenkaan velvoita järjestämään sosiaalipalveluja subjektiivisina oikeuksina.¹⁶⁹

Sosiaalihuolto on osa sosiaalipalveluja, ja sen järjestäminen on kuntien vastuulla. Sosiaalihuollolla tarkoitetaan SHL 1 §:n 1 momentin mukaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuoltolakia sovelletaan, jos sosiaalihuollon järjestämisestä ei ole lailla toisin säädetty. Sosiaalihuoltolain ohessa sosiaalipalveluista säädetään useassa eri erityislaissa, kuten vammaispalvelulaissa ja kehitysvammalaissa.

Sosiaalihuollon järjestämiseen sovelletaan SHL 2 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992), kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009) sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettua lakia (169/2007). SHL 5 §:n 2 momentin mukaan kunta voi huolehtia sosiaalihuollon järjestämisestä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (STVOL) 4 §:ssä säädetään. STVOL 4 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse,
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa,
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä,

¹⁶⁹ Tuori – Kotkas, s. 236–237. Jyrängin mukaan PL 19 §:n 3 momentilla on läheinen yhteys lain 6 §:n 1 momenttiin, 18 §:n 1 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin. Jyränki, s. 319.

- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta, tai
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Jos palveluita hankitaan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettulta yksityiseltä palvelujen tuottajalta, kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunta ja kuntayhtymä ovat velvollisia suorittamaan 4 kohdassa tarkoitettulle yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja 5 kohdassa tarkoitettulle palvelujen tuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka.

Sosiaalipalveluihin kuuluvat muun ohessa SHL 17 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta. Näin ollen kunnan tulee harkintansa mukaan järjestää vammaiselle joko työsuhteista työtä SHL 27 d §:n 3 momentin perusteella tai SHL 27 e §:ssä säädettyä työtoimintaa, joka on säädetty jäävän työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Kunnan on SHL 17 §:n 2 momentin mukaan huolehdittava myös kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä. Edelleen kunnan vastuulla ovat päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palveluista ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädettyistä tehtävistä huolehtiminen.¹⁷⁰

Sosiaalihuollon asiakkaaksi työsuhteiseen työhön tai työtoimintaan ohjautuu asiakkaita eri perustein ja eri lakien perusteella. Ks. asiakkuuden perustasta jakso 4.2.1.1. Kehitysvammaisten erityishuollosta säädetään kehitysvammailaissa. Sen 1 §:n 1 momentin mukaan erityishuoltoa annetaan henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi¹⁷¹ ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia. Säännöksen 2 momentin mukaan erityishuollon tarkoituksena on edistää 1 momentissa tarkoitettun henkilön suoriu-

¹⁷⁰ Velvoitteiden sisältö määräytyy asianomaisten lakien perusteella.

¹⁷¹ Kuopion hallinto-oikeus on todennut, että diagnoosin ensisijaisuudella ei ole merkitystä, vaan olennaista arvioitaessa sitä, kuuluuko henkilö kehitysvammalain soveltamisalaan, on, että henkilöllä on synnynnäinen tai kehitysiässä saatu kehityksen tai henkisen toiminnan viivästyminen. Päivähoidon tarpeen ei ollut katsottu kunnassa perustuvan kehitysvammaisen erityishuollon tarpeeseen, koska ensisijaisena diagnoosina oli autismi ja vasta toissijaisena diagnoosina kehitysviive. Hallinto-oikeuden mukaan lääkärinlausunnosta, kehitysvammaisen erityishuolto-ohjelmista alle 16-vuotiaan lapsen vammaisuudesta, avun tarpeesta ja muista olosuhteista saatu selvitys osoitti, että häntä oli pidettävä henkilönä, jolle kunnan on KVL 1 §:n 1 momentin mukaan järjestettävä erityishuolto. Kuopion HAO 8.2.2005, 05/0106/2.

tumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito. Erityishuoltona järjestetään perinteisesti työtoimintaa, avotyötoimintaa ja päivätoimintaa.

Vammaispalvelulaissa (VPL) säädetään erilaisten palveluiden ja tukitoimien järjestämisestä lain 2 §:ssä määritellylle vammaiselle henkilölle, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Palveluja ja tukitoimia järjestetään vammaispalvelulain mukaan, jos vammainen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. VPL 4 §:ssä on säädetty vammaispalvelulain ja kehitysvammalain (KVL) keskinäisestä soveltamisjärjestyksestä. Säännöksen mukaan KVL 1 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle järjestetään hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palvelutarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia. Vammaispalvelulaki on siis ensisijainen suhteessa kehitysvammalakiin.¹⁷² Vammaispalvelulaissa ei ole kuitenkaan säädetty kaikista niistä palveluista, joista on säädetty kehitysvammalaissa. Koska muun muassa työtoiminnasta ei ole säädetty vammaispalvelulaissa, se ei voi tulla sovellettavaksi työtoimintaa järjestettäessä.¹⁷³ Näin ollen työtoimintaa järjestetään kehitysvammaiselle joko SHL 27 e §:n tai kehitysvammalain perusteella.

Vammaispalvelulain mukainen päivätoiminta on kunnan erityisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvaa toimintaa, johon VPL 8 b §:n 2 momentissa tarkoitettulla vaikeavammaisella¹⁷⁴ on subjektiivinen oikeus. Vaikeavammaisen päivätoiminta tulee siis järjestettäväksi vammaispalvelulain perusteella. Muille henkilöille päivätoimintaa järjestetään kehitysvammalain ja sosiaalihuoltolain perusteella, vaikkei niissä ole säädetty nimenomaisesti sen järjestämisestä.

Järjestettäessä työtoimintaa kehitysvammaiselle on otettava huomioon kehitysvammalain ja sosiaalihuoltolain välinen suhde. Työtoimintaa olisi järjestettävä ensi sijassa yleislain eli sosiaalihuoltolain perusteella. Käytännössä kuitenkin KVL:n 1 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle järjestetään työtoimintaa pääosin kehitysvammalain perusteella. Tämä perustuu siihen, että yleislain mukaisia toimenpiteitä ei käytännössä pidetä riittävinä. ”Mikäli henkilö on niin vaikeasti kehitysvammainen, ettei sosiaalihuoltolain mukaan järjestetty työtoiminta hänelle sovi ja esimerkiksi erityishuoltosuunnitelmaan on kirjattu

¹⁷² Aiemmin kehitysvammalaki oli ensisijainen suhteessa vammaispalvelulakiin. Ks. tästä Tuori – Kotkas, s. 272–273.

¹⁷³ Ks. sosiaalihuollon asiakkuuden perustasta jakso 4.2.1.1.

¹⁷⁴ Vaikeavammaisella tarkoitetaan työkyvyttöntä henkilöä, jolla vamman tai sairauden aiheuttaman erittäin vaikean toimintarajoituksen vuoksi ei ole edellytyksiä osallistua SHL 27 e §:ssä tarkoitettuun työtoimintaan ja jonka toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

työtoiminta, on toimintaa pidettävä kehitysvammalain mukaisena.”¹⁷⁵ Kehitysvammalain mukaan asiakkaalle korvataan työtoimintaan kulkemisesta syntyneet matkakulut. Näin ollen kehitysvammalain mukaan järjestettävä työtoiminta on yleensä asiakkaalle myös taloudellisesti parempi vaihtoehto kuin SHL 27 e §:n mukainen työtoiminta, mikä on yhtenä perusteena työtoiminnan järjestämiselle kehitysvammalain perusteella.¹⁷⁶

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista on säädetty lailla (812/2000). Laki tulee noudatettavaksi muun ohessa sosiaalihuoltolakiin, vammaispalvelulakiin ja kehitysvammalakiin perustuvia palveluita järjestettäessä. Asiakaslaissa säädetään muun ohessa siitä, että julkisen sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen päätökseen (6 §), ja että sen jälkeen sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava asiakaskohtainen palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta (7 §). Suunnitelma on lain 7 §:n 2 momentin mukaan laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Sosiaalipalvelun järjestämisestä on siis ensin tehtävä valituskelpoinen hallintopäätös, ja jos sosiaalipalvelua päätetään järjestää, laaditaan palvelu- tai muu vastaava suunnitelma, joka ei ole valituskelpoinen päätös.¹⁷⁷ Ks. näistä lisää jaksossa 4.2.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveysten palveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyn mukaan. Lain 4 §:n mukaan maksuttomia sosiaalipalveluja ovat muun muassa:

- SHL 17 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetut vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta kuljetusta ja aterioita lukuun ottamatta,
- kehitysvammaisissa tarkoitettu erityishuolto ja lain 39 §:ssä tarkoitettu kuljetus (kehitysvammaisen ylläpidosta voidaan kuitenkin periä maksu lukuun ottamatta alle 16-vuotiaalle annettavaa osittaista ylläpitoa ja lain 28 §:ssä tarkoitettua opetusta saavan lapsen osittaista ylläpitoa sen lukuvuoden loppuun, jonka aikana hän täyttää 16 vuotta) ja
- vammaispalvelulaissa tarkoitettu päivätoiminta kuljetusta ja aterioita lukuun ottamatta.

¹⁷⁵ HE 166/2006, s. 3. Yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuus on normaalisuuspyrkimystä; erityislakeihin perustuviin palveluihin saattaa liittyä leimaavuutta. Ks. tältä osin Tuori – Kotkas, s. 171.

¹⁷⁶ Ks. lisää jakso 4.2.1.1. Palvelusuunnitelma on laadittava myös VPL 3 a §:n perusteella.

¹⁷⁷ Ks. arviointia työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmien sopimuksellisuudesta Kotkas, Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa, s. 73–95.

1.10 KESKEISET MÄÄRITELMÄT JA KÄSITTEET

Tässä tutkimuksessa käytettävät *vajaakuntoisen* ja *vammaisen* käsitteet on määritelty jaksossa 1.1 ja *osatyökykyisen* käsite jaksossa 1.2. Jaksossa 1.3 on määritelty *välityömarkkinat* ja *sosiaalinen työllistäminen*.

Työsuhteella tarkoitetaan TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa määriteltyä oikeussuhdetta. Työntekijä- ja työ-sanoja käytetään yleismerkityksessä, joten niiden käytöllä ei sellaisenaan oteta kantaa työtä koskevan oikeussuhteen luonteeseen. *Ei-työsuhteinen työ* ja *ei-työsuhde* tarkoittavat muuta työsuhteen ulkopuolelle jäävää kuin itsenäisen yrittäjän työtä.

Työtoiminta on yleiskäsite, joka viittaa työsuhteen ulkopuolelle jäävään toimintaan. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan nimenomaan eräiden työtoimintojen oikeudellista luonnetta; sitä ei ole etukäteen ratkaistu työtoiminta-käsitteen käytöllä. Tutkimuksen kohteena olevan työtoiminnan elementtinä on rahallisen vastikkeen suorittaminen työtoimintaan osallistuvalla vajaakuntoisella. Vastike voi olla nimeltään työosuusraha, toimintaraha tai muu vastaava. Puhuttaessa työtoiminnasta yleisesti kysymys voi olla sosiaalipalveluna järjestettävästä työtoiminnasta: SHL 27 e §:ssä tarkoitetusta työtoiminnasta, jonka on säädetty jäävän työsopimuslaissa tarkoitetun työsuhteen ulkopuolelle tai kehitysvammalaissa tarkoitetusta työtoiminnasta. Kehitysvammalaissa käytetään työtoimintatermiä ja säädetään sen järjestämisestä erityishuoltona, mutta ei mitään sen oikeudellista luonteesta tai työtoimintaan mahdollisista sovellettavista työlaeista.

Lainsäätäjä on sekä sosiaalihuolto- että kehitysvammalaissa pyrkinyt määrittelemaan työtoiminnan tavoitetta. SHL 27 e §:n mukaan vammaisten työtoiminnalla tarkoitetaan *toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa*. Kehitysvammalaissa työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava *yhteiskunnallista sopeuttamista edistävä toiminta* on lain 2 §:n 4 kohdassa säädetty erityishuoltoon kuuluva palvelus. KVL 35 §:n 2 momentin mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta *virikkeitä antavaa toimintaa*.

Työtoiminnalla tarkoitetaan myös ilman erityistä säädöspohjaa järjestettyä toimintaa, josta esimerkkinä on mielenterveysyhdistysten jäsenilleen tarjoama palvelu. Koska viimeksi mainittu työtoiminta ei perustu erityislainsäädäntöön, käytetään siitä tässä tutkimuksessa myös nimitystä *sääntelemätön työtoiminta tai muu työtoiminta*. Jos edellä mainitut työtoiminnot toteutetaan siten, että työnteonpaikka on avointen työmarkkinoiden työpaikalla, on kysymys *avotyötoiminnasta*. Avotyötoiminnan käsitettä ei käytetä missään laissa eikä sen järjestämisestä myöskään säädetä. Toimintamalli perustuu käytäntöön.

Kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaista, pitkään työttömänä olleelle henkilölle järjestettävää toi-

mintaa. Kuntouttava työtoiminta kuuluu tämän tutkimuksen alaan siltä osin kuin tarkastellaan TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohtaa.

Päivätoiminnalla tarkoitetaan sekä vammaispalvelulain, sosiaalihuoltolain että kehitysvammalain mukaan järjestettyä toimintaa, jonka tulisi sisällöltään erottua työtoiminnasta. Ainoastaan vammaispalvelulaissa on säädetty päivätoiminnasta. Sosiaalihuoltolaissa tai kehitysvammalaissa ei edes mainita päivätoimintaa, mutta sitä järjestetään käytännössä molempien lakien perusteella.

Tuettu työ tai tuettu työllistyminen tarkoittaa käytännössä kehittynyttä työllistymismallia, jossa työtä tehdään työsuhteessa avoimilla työmarkkinoilla palkkaa vastaan *työ- tai työhönvalmentajan* henkilökohtaisesti tukemana. Malli kuuluu useamman vajaakuntoisten työllistämistä edistäviä palveluja tarjoavan yhteisön ja myös eräiden kuntien palveluvalikoimaan.

Siirtymätyöllä tarkoitetaan mielenterveyskuntoutujien klubitalojen ohjelmaan kuuluvan työsuhteisen, mutta määräaikaisen työn tekemistä palkkaa vastaan avointen työmarkkinoiden työpaikalla.

II Vajaakuntoisen tekemän työn kehitysvaiheet

2.1 TYÖN TEKEMISEN PERUSTE

Vajaakuntoisten työn teon muodoilla ja niiden funktioilla on mielenkiintoinen historia. Toimintamuotojen kehityksen tarkastelu auttaa ymmärtämään vajaakuntoisen työnteon muotojen nykypäivää ja myös niihin liittyviä oikeudellisia ongelmia. Lisäksi se, miksi osalle vajaakuntoisia järjestetään työsuhteista työtä ja osalle taas ei, selittyy historiaa tarkastelemalla.

Seuraavassa tarkastellaan ensin yleisesti vajaakuntoisten työntekoa Suomessa lähinnä 1700-luvulta eteenpäin. Sen jälkeen selvitetään SHL 27 d §:n 3 momentin ja 27 e §:n taustaa sekä kehitysvammaisten ja psykiatrisen työtoiminnan kehitysvaiheita.¹ Tarkoituksena on antaa yleiskuva tämän tutkimuksen piiriin kuuluvien työntekojen kehityksestä ja erityisesti niihin liittyvien normien historiasta. Normihistorian ja vajaakuntoisen työn tekemiseen liittyvän sääntelyn kehityksen sekä sen taustalla olevien motiivien tunteminen auttaa ymmärtämään vallitsevaa lainsäädännön tilaa.

2.2 KÖYHÄINHOITOA JA HUOLTOAPUA

Vajaakuntoisten tekemän työn historia on osa köyhyiden historiaa.² Vammaisuus oli menneinä vuosisatoina yleensä köyhyiden suoranainen aiheuttaja. Köyhistä kaikkein heikoimmassa asemassa olivat ne, joilla oli jokin vika, vamma tai sairaus. Vajaakuntoisten auttamista koskevat toimenpiteet olivat aluksi osa yleistä vaivaishoitoa. Vaivaisia auttoivat ensin perhe ja suku sekä sittemmin kirkko. Kirkon apu perustui yhteisvastuuseen ja armeliaisuuteen.³ Vaivaishoitoa 1700-luvulla ja 1800-luvun alussa on kuvattu monimuotoiseksi ja epäyhtenäiseksi, sillä toiminnan perusteet ja kriteerit vaihtelivat.⁴

¹ Tällä ei tarkoiteta epäitsenäisen palkkatyön kehitystä. Ks. siitä muun muassa Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 100–120.

² Vammaisten historiaa nimitetään myös unohdettujen, arjen ja perusrakenteiden historiaksi. Nygård, s. 29. Euroopan vammaisten köyhyysaste on 70 % keskimääräistä korkeampi. KOM(2010) 636, s. 3.

³ Näissä perinteisissä huoltomuodoissa ei vaadittu säännöllistä työntekoa. Työhön kykenivät kerjäläiset tekivät kuitenkin jonkin verran työtä. Työntekoa avun vastineeksi alettiin vaatia myöhemmin 1800-luvun puolivälin jälkeen. Kerjäläiset osallistuivat muun muassa kirkon ja julkisten paikkojen siivoukseen sekä tekivät käsitöitä. Km. 1949:7, s. 5 ja Jaakkola, s. 11.

⁴ Van Aerschot, s. 54–55.

1700-luvulla vaivaishoito oli siis pitkälti vapaaehtoisuuden varassa. Perinteet ja vakiintunut tapa ovat olleet tärkeitä käytäntöön vaikuttaneita tekijöitä. Lainsäädännöllä oli vain marginaalinen merkitys, koska säännösten toimeenpano oli puutteellista. Kerjääminen oli yleinen ja myös hyväksytty tapa elannon hankkimiseen, vaikka sitä yritettiinkin rajoittaa.⁵ Samaan aikaan palveluspakolla pyrittiin varmistamaan, että yhteiskunta ei joutuisi ylläpitämään ihmisiä, jotka kykenivät selviytymään omin avuin: jokainen säätyihin kuulumaton mies, joka ei harjoittanut maanviljelyä tai kauppaa tai muuta elinkeinoa kaupungissa, oli velvollinen hankkimaan elantonsa menemällä jonkun toisen palvelukseen. Kysymys oli ns. laillisen suojeluksen hankkimisesta, sillä työn tekemisen vastineeksi palkollinen sai isännän huolenpidon.⁶ Työnteko esti armeijaan värväämisen ja irtolaiseksi julistamisen. Irtolainen voitiin määrätä sotaväenottoon ja pakkotyöhön.⁷

1700-luvulla vaivaishoitoon kuuluivat köyhäintuvat⁸, raha-avustukset ja ruo- tuosuuksien mukainen hoito, josta huolehtivat tilalliset ja kaupunkien talono- mistajat. Yleensä kirkkoherran johdolla toimiva pitäjän- tai kirkonkokous jakoi pitäjän tai kaupungin talot ruotuihin.⁹ Kukin ruotu oli velvollinen elättämään sille osoitettuja köyhiä eli ruotilaisia, jotka kiersivät talosta toiseen. Elättämi- sen vastineeksi ruotilaisten tuli tehdä työtä ruotuun kuuluville taloille voimien- sa mukaan.¹⁰

Ruotuhoidon rinnalle kehittyi ns. elätehoito.¹¹ Tähän malliin kuului seura- kunnan vaivauskassasta yksityisille annettu korvaus orpolasten, mielisairaiden ja vaikeavammaisten huolenpitoa vastaan. Työ kuului siis luontaisena osana myös elätehoitoon.¹²

Ruotu- ja elätehoito olivat 1800-luvulla yhä käytössä. Kerjuun estämisestä vuonna 1817 annetun julistuksen mukaan seurakunnalla oli velvollisuus huo- lehtia sen omista köyhistä. Avustusmuotoina julistuksessa mainittiin hoito köy-

⁵ Van Aerschot, s. 40.

⁶ Isännän tuli elättää palkollinen mahdollisen sairauden aikana, ja järjestelmään kuului myös velvollisuus huolehtia pitkään palvelleiden palkollisten vanhuuden aikaisesta turvasta. Jaakkola, s. 12. Ks. laillisesta suojelusta mm. Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 107.

⁷ Pulma, s. 28–30.

⁸ Seurakunnat velvoitettiin vuoden 1642 kerjuujärjestyksessä rakentamaan köyhäintupia. Velvollisuutta tehostettiin vuonna 1734. Köyhäintupien rakentaminen oli käytännössä vähäistä, mutta vaivaisille järjestettiin kuitenkin majoitusta. Pulma, s. 33–34 sekä Van Aerschot s. 40 ja siellä olevat viittaukset.

⁹ Van Aerschot, s. 41 ja siellä olevat viittaukset.

¹⁰ Van Aerschot, s. 41 ja Jaakkola, s. 13.

¹¹ Elätehoitoa suositeltiin aluksi erityisesti orpolasten hoitomuodoksi ja myöhemmin se katsoitiin sopivaksi myös mielisairaille. Elätehoitoa on pidetty myös nykyisen sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain perhehoidon esimuotona. Tuori – Kotkas, s. 78. On kuitenkin otettava huomioon, että elätehoidossa ei ollut kysymys yksinomaan hoidosta, vaan hoidokki joutui tekemään töitä hoitoa saadakseen.

¹² Jaakkola, s. 10.

häintuvissa, kassa-avustukset, ruotuhoito ja alle 12-vuotiaille lapsille tarkoitettu elätehoito. Työkykyisille tuli järjestää työtä työhuoneissa (= köyhäinhoidollinen työlaitos), joiden tuotto oli jaettava vaivaiskassan ja työntekijöiden kesken. Julistuksesta huolimatta kerjuu jatkui vakiintuneena tapana.¹³ Köyhäintupien rakentaminen ei ollut aktiivista. Elätehoito laajeni käytännössä niin, että lasten ja huonokuntoisten aikuisten ohella elätehoitoon sijoitettiin myös muita köyhiä aikuisia. Elätehoidokkien sijoittaminen kotiin huutokauppojen avulla alkoi 1800-luvulla ja vaivaishuutokaupoista muodostui keino minimoida hoidon kustannukset. Huutokaupassa hoidokin sai se, joka tarjoutui ottamaan hänet pienimmällä korvauksella. Huutolaisen työkyky oli olennainen hoitomaksuun vaikuttava tekijä.¹⁴

Vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksessa seurakunnan velvollisuudeksi säädettiin avustaa alueensa köyhiä ja vaivaisia.¹⁵ Muilla kuin vaivaisilla palkollissuhde oli tänä aikana tärkein toimeentulon turvaaja.¹⁶ Työkykyisillä avunsaajilla oli velvollisuus korvata saamansa apu työllä.¹⁷ Asetuksessa mainittuja avustusmuotoja olivat vaivaistalot, samoin kuin ruotu- ja elätehoito sekä vaivaiskassa-avustukset. Asetuksessa oli määritelty apuun oikeutetut vaivaiset ja säädetty eri vaivaisryhmille kuuluvista avustuksista.¹⁸ Ruotuhoito oli tarkoitettu muun muassa sellaisille vammaisille, jotka eivät tarvinneet jatkuvaa hoitoa ja joilla oli työkykyä jäljellä.¹⁹ Elätehoito sitä vastoin oli tarkoitettu huonoimmassa asemassa oleville.²⁰ Asetuksessa oli säännöksiä myös kerjuusta, ja niiden tavoitteena oli estää kerjääminen. Käytännössä kerjuu kuitenkin jatkui edelleen.²¹ Jos työkykyinen henkilö sai vaivaiskassasta avustusta, oli avustus korvattava työllä (sopivaa työtä voimien mukaan). Asetuksessa ei kuitenkaan ollut säännöstä siitä, miten korvauksen saajat oli työllistettävä. Köyhäintupien ja työhuoneiden rakentaminen oli yhä vähäistä. Mielenkiintoinen yksityiskohta on, että yhdeksi vaivaishoidon tulonlähteeksi on mainittu vaivaishoitolaitoksissa tuotettujen hyödykkeiden myyntitulot.²²

1800-luvun puolivälin jälkeen vastuu vaivaishoidosta siirtyi kunnille. Vaivaishoitoasetus²³ säädettiin vuonna 1879. Siinä määriteltiin lähes koko sosiaa-

¹³ Pulma, s. 56–58 sekä van Aerschot, s. 51–52 ja siellä olevat viittaukset.

¹⁴ Jaakkola, s. 13.

¹⁵ Asetusta on pidetty lakisääteisen sosiaalihuollon lähtökohtana. Kysymyksessä on ensimmäinen säädös, jossa vaivaisten avustaminen järjestettiin yhtenäisesti. Vuolle, s. 10.

¹⁶ Van Aerschot, s. 61.

¹⁷ Jaakkola, s. 20–21.

¹⁸ Pulma, s. 59.

¹⁹ Van Aerschot, s. 63–65.

²⁰ Jaakkola, s. 14.

²¹ Van Aerschot, s. 67 ja siellä olevat viittaukset.

²² Van Aerschot, s. 71–72 ja siellä olevat viittaukset.

²³ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus yleisestä vaivaishoidosta Suomen Suuriruhtinaanmaassa.

liturvajärjestelmä, ja sen säätämistä pidetään nykyisen sosiaaioikeuden alkupisteenä.²⁴ Kunnan vaivashoidon piirissä olevien elatuksen ja hoidon järjestämisen ohella siinä oli säännöksiä muun muassa omaisten ja työnantajan velvollisuudesta huolehtia avun tarpeeseen joutuneesta.²⁵ Tavoitteena oli keventää kunnan velvoitteita, joten yleisestä köyhien avustusvelvollisuudesta luovuttiin.²⁶ Asetuksessa säädetyn avustusvelvollisuuden piiriin jäivät vain heikkomieliset, raajarikot ja pitkälisempää tautia sairastavat henkilöt, alaikäiset lapset sekä vanhuudenheikot. Työhön kykenevälle, hätääkärsivälle (köyhälle) oli mahdollista myöntää harkinnanvarainen avustus ainoastaan työntekoa vastaan.²⁷ Apu tuli korvata työllä aina, kun se oli mahdollista. Tällaista avustusta vastaan tehtyä työtä tehtiin työlaitoksissa. Säädännäisestä työlaitos-nimestä huolimatta laitoksia kutsuttiin yleensä vaivaistaloiksi.²⁸ Yhteiskunta edellytti työntekoa maksuna annetusta avusta, ja työ työlaitoksessa oli keino yhdistää vastuu itsensä (ja perheen) elättämisestä ja vaivaisapu.²⁹ Työlaitoksiin hakeuduttiin myös vapaaehtoisesti pääasiassa taloudellisessa ahdingossa. Vaivashoidon vastaanottaminen johti itsemääräämisoikeuden rajoituksiin, sillä avunsaaja menetti henkilökohtaisen vapautensa ja joutui kunnallisen vaivashoitohallituksen holhoukseen.³⁰ Laitoshuollon malli saatiin Englannista. Mallia pidettiin menestyksekkäänä, koska se antoi köyhälle mahdollisuuden korvata saamansa hoidon työllä.³¹ Työlaitoksilla on katsottu olleen vahva pakkotyölaitoksen luonne, vaikka pakkotyölaitos oli erillinen yksikkö.³² Työ pakkotyölaitoksessa oli myös kurinpitoa. Pakkotyölaitokseen oli mahdollista määrätä kerjäläiset ja muun muassa työkykyiset, vaivashoitohallituksen isännänvallan alla olevat, ”niskoittelevat” hoidokit.³³

Köyhyyteen liittynyt vaivaiskäsite alkoi hajota 1900-luvulla. Ajattelussa tapahtui muutoksia, ja köyhyyden syyt alettiin yhdistää yksilöllisen huonouden sijasta yhteiskunnan epäkohtiin ja köyhistä itsestään riippumattomiin tekijöihin. Laitoshuolto alkoi hitaasti muuttua ja yhtenäinen vaivashoitajärjestelmä purkaantua.³⁴ Apua tarvitsevat ohjautuivat pikku hiljaa omiin laitoksiinsa; kunnalliskoteihin, lastenkoteihin, kunnansairaaloihin, vajaamielislaitoksiin ja työ-

²⁴ Tuori – Kotkas, s. 76.

²⁵ Km. 1968: B 86, s. 15.

²⁶ Tuori – Kotkas, s. 77.

²⁷ Jaakkola, s. 19 ja Tuori – Kotkas, s. 77.

²⁸ Jaakkola, s. 20.

²⁹ Jaakkola, s. 20. Ks. myös Km. 1971:A 25, s. 11.

³⁰ Tuori – Kotkas, s. 77.

³¹ Rauhala, s. 90 ja siellä olevat viittaukset sekä Jaakkola, s. 20.

³² Tie auki työelämään s. 14 ja Jaakkola, s. 20–21. Työtä tehtiin päiväjärjestyksen mukaan ja hoidokin koko elämä oli säännelty.

³³ Tuori – Kotkas, s. 77. Ks. myös Van Aerschot, s. 104–109 ja siellä olevat viittaukset.

³⁴ Jaakkola, s. 21.

laitoksiin.³⁵ Kurinpito oli muuttumassa huolenpidoksi.³⁶ Vaivashoitoasetus korvattiin köyhäinhoitolailla (145/1922), jossa kunnat velvoitettiin avustamaan myös työkykyisiä köyhiä. Köyhäinhoidolla tarkoitettiin tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa, kuten ravintoa, vaatteita, asuntoa, sairaudenhoitoa ja henkilökohtaista hygieniää.³⁷ Jokaisella kunnalla tuli olla oma kunnalliskoti (ent. köyhäintalo tai vaivaistalo) tai osuus sellaisesta.³⁸ Hoidokin tuli tehdä kykyjensä mukaan hänelle sopivia töitä.³⁹ Kunnalla oli myös mahdollisuus perustaa työlaitos tai hankkia osuus sellaiseen.⁴⁰ Pääsääntönä oli yhä saadun avun korvaaminen. Jos köyhäinhoito korvattiin työllä, köyhäinholautakunta määräsi työstä maksettavaksi kohtuullisen palkan, josta vähennettiin elatuskustannukset ja köyhäinhoidon korvaus. Avunsaaja alistui köyhäinholautakunnan valvonnan alaisuuteen. Työlaitokset oli tarkoitettu lähinnä niille miehille, jotka olivat laiminlyöneet elatusvelvollisuutensa, ja maksoivat työllään yhteiskunnan heidän puolestaan suorittamia korvauksia. Käytännössä sijoituksia tehtiin myös moraalisiin perustein. Työlaitokseen voitiin sijoittaa muun muassa henkilö, jonka oleskelua kunnalliskodissa ei pidetty suotavana.⁴¹ Työlaitokset jaettiin pakotyölaitoksiin, köyhäinhoidollisiin työlaitoksiin, valtion ja kunnallisiin työlaitoksiin.⁴²

1930-luvulla säädetyt ns. huoltolait (alkoholistilaki, irtolaislaki ja lastensuojelulaki) laajensivat yhteiskunnallisen huollon alaa ja ne olivat uusia varsinaiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön lukeutuvia lakeja.⁴³ Tällä tavoin syntyi uusia huoltomuotoja ja -kohteita, ja valtion rooli huollon kustantajana kasvoi. Perinteisen köyhäinhoidon rinnalle alkoi kehittyä sosiaalipoliittisia avustuksia.⁴⁴

Sosiaalihuollon lainsäädännön seuraava uudistus oli huoltoapulain (116/1956) säätäminen köyhäinholtilain tilalle. Laki tuli voimaan 1.1.1957. Huoltoapuun kunnan varoista oli oikeutettu henkilö, joka ei omalla työllään, omista varoistaan,

³⁵ Rauhala, s. 91 ja siellä olevat viittaukset.

³⁶ Jaakkola, s. 21.

³⁷ Van Aerschot, s. 147 ja siellä olevat viittaukset. Köyhäinholtilaissa säädettiin myös ns. työttömyyshuollosta, jota varten perustettiin työtupia. Muun muassa Helsingin köyhäinholtilautakunta perusti vuonna 1928 naisten työtuvan. Työtuvassa työntekijöille annettiin ateriat ja maksettiin rahapalkkaa. Työtupa jatkaa yhä toimintaansa Tekstiilityökeskuksen nimellä. Kallinen, s. 9. Työneuvosto katsoi vuonna 1947, että vuosilomalaki ei soveltunut Tampereen kaupungin naisten työtuvassa työskenteleviin. Työneuvoston mukaan kysymys ei ollut työsuhteesta, kun työtuvat oli järjestetty pääasiassa työttömyyshuoltoa varten köyhäinholtilain kunnalle asettaman veloituksen mukaisesti (TN 18-47).

³⁸ Ks. köyhäinholtilain aikaisesta yksityiskotihoitoon sijoittamisesta ja siihen liittyvistä sopimuksista Kallioma-Puha, s. 143 ja siellä olevat viittaukset.

³⁹ Kunnalliskodeilla oli useimmiten maatila. Urponen, s. 182.

⁴⁰ Km. 1968: B 86, s. 15.

⁴¹ Van Aerschot, s. 164 ja Saarialho, s. 124–126.

⁴² Merikoski, s. 30–31. Ks. työn luonteesta oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä jakso 1.5.

⁴³ Km. 1968: B 86, s. 16.

⁴⁴ Km. 1949:7, s. 8.

toisen huolenpidolla tai muulla tavalla voinut saada tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa. Köyhyys ei ollut enää sosiaaliavun saamisen ehdoton edellytys, vaan siihen vaikutti käytettävissä olevien varojen tosiasiallinen puuttuminen. Varsinainen köyhäinhoito muuttui huoltoavuksi. Huoltoapu oli joko ehkäisevää avustusta tai varsinaista huoltoapua.⁴⁵ Ehkäisevää huoltoa oli mahdollista antaa varattomien ohella vähävaraisille.⁴⁶ Huoltoapulaisissa käsitteet elatus ja hoito, ts. taloudellinen tuki ja sosiaalipalvelut, kytkeytyivät yhteen. Yhdistämistä tapahtui myös käytännössä: vaikka avunsaaja oli vain taloudellisen tuen tarpeessa, saatettiin hänelle tarjota laitoshuoltoa ainoana tukimuotona.⁴⁷ Laissa oli säädetty myös työvelvollisuudesta, mutta se koski vain niitä avunsaajia ja elatusvelvollisia, jotka olivat jollain tapaa moraalisesti tuomittavia (laiskuus, välinpitämättömyys, huolimattomuus, kevytmielisyys, pahantapainen elämä tai muu sellainen syy, jonka johdosta vaimo ja alaikäiset lapset olivat joutuneet huoltoavun tarpeeseen).⁴⁸ Yhteiskunnalta saatu korvaus oli maksettava takaisin, ja maksun laiminlyönti johti työlaitostyöhön.⁴⁹ Työlaitoksesta tehdystä työstä oli maksettava kohtuullista palkkaa, josta veloitettiin työvelvollisen elatuskustannukset ja huoltoavun korvaus. Työvelvolliselle suoritettiin palkan lisäksi harkinnanvaraista kuntoisuusrahaa, jonka perusteena olivat työsuoritus, käytös ja siisteys. Työlaitoksiin oli mahdollista sijoittaa myös laitoshoidon tarpeessa oleva avunsaaja, jonka sijoittamista kunnalliskotiin tai muuhun kunnan hoitolaitokseen ei pidetty mahdollisena tai sopivana. Huoltoapulain aikaan Suomessa oli kahdeksan kunnallista työlaitosta. Niihin oli sijoitettu myös irtolaisia, ja muutama otti vastaan myös päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjiä.⁵⁰ Takaisinmaksuvelvollisuus ja työvelvoite poistettiin vuonna 1970.⁵¹

Sosiaalipalvelut tulivat kunnan lakisääteisen järjestämisvastuun piiriin sosiaalihuoltolain (710/1982) myötä vuonna 1984. Valtio ohjasi valtionosuusjärjestelmällä kunnallisten sosiaalipalvelujen toteuttamista. Köyhäinhoidosta siirryttiin ns. universaaliin hoivapolitiikkaan.⁵² Sosiaalihuoltolaissa irtauduttiin köyhäinhoidon perinteestä; avun kohteena eivät olleet enää yksinomaan huonosisaiset, vaan koko väestö. Toimeentulotuesta tuli viimesijainen toimeentulon turvaaja ja yleinen sosiaalihuolto hajautui sosiaalipalveluiksi.⁵³ Nykyinen so-

⁴⁵ Km. 1970: B 72, s. 27.

⁴⁶ Niemelä – Salminen, s. 10.

⁴⁷ Km. 1968: B 86, s. 29.

⁴⁸ Rajoitus ei kuitenkaan johtanut työlaitoksiin sijoitettujen määrän vähenemiseen. Tämän arvioidaan johtuneen siitä, että laissa säädettyt kriteerit takaisinmaksuvelvollisuuden perusteista olivat liian epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia. Km. 1968: B 86, s. 20 ja Km. 1971 A 25, s. 13.

⁴⁹ Tuori – Kotkas, s. 96. Ks. työlaitosten toiminnasta Söderman, s. 60–68.

⁵⁰ Van Aerschot, s. 221.

⁵¹ Huoltoavun saajan velvollisuuden korvata saamansa avun määrä katsottiin olevan vastoin yleisiä sosiaaliturvaperiaatteita. Huoltoavun perimistä työlaitostyöllä pidettiin tässä vaiheessa velan vuoksi suoritettuna vapaudenriistona. Km. 1968: B 86, s. 29.

⁵² Niemelä–Salminen, s. 16.

⁵³ Tuori – Kotkas, s. 99.

siaaliturvajärjestelmä, joka jakautuu sosiaalivakuutukseen, sosiaaliavustukseen ja sosiaalihuoltoon, turvaa laajasti yksilön toimeentuloa.⁵⁴ Aiemmin huollon ja avun saaminen perustui lähinnä siihen, että henkilö joutui työkyvyttömyyden jälkeen ”hädänalaiseen” asemaan. Pelkkä työkyvyttömyys ei sinänsä – toisin kuin nykyään – yleensä oikeuttanut tukeen. Toisaalta köyhäin- ja vaivaishoidon aikaan työkyvyttömyyden joutui yleensä osallistumaan voimiansa mukaan työnteokoon vastineeksi saamastaan avusta, hoivasta ja huolenpidosta.⁵⁵ Näin ollen myös työkyvyttömyyden käsite on muuttunut.

Edellä on kuvattu yleisesti, miten vajaakuntoinen on joutunut eri aikoina osallistumaan työn tekemiseen. Työnteolla maksuna avunsaannista on ollut merkittävä osa sekä epävirallisissa että virallisissa avustustavoissa. Vajaakuntoisten työnteko on siis alun perin kytkeytynyt avun- ja huollonsaantiin. Maatalousvaltaisessa yhteiskunnassa tehtiin työtä yhteiseksi hyväksi yksilön voimavarojen puitteissa. Voimien heiketessä yhteisö yleensä tarjosi jäsenelleen elannon. Vaivaiset elivät muun väen joukossa ja tekivät niitä töitä, joihin he kykenivät.⁵⁶ Kun vaivaishoitoa alettiin säännellä 1600- ja 1700-luvulla, pääperiaatteena oli, että täysin työkyvyttömyiden ei tarvinnut työskennellä huollon vastineeksi, toisin kuin niiden, jotka kykenivät edes osittain työnteokoon. Heidän avunsaantinsa ehtona oli työnteko.⁵⁷ Työn tehtävänä oli avunsaannin ”maksamisen” lisäksi kasvattaa moraalisesti, kontrolloida sosiaalisesti ja myös rangaista.⁵⁸ Sittemmin työtä on teetetty muun muassa hyödyn vuoksi; hoitolaitosten hoidokit osallistuivat laitoksen toiminnan ylläpidon edellyttämiin tehtäviin. Työnteolla on pyritty myös poistamaan toimeettomuutta.⁵⁹

Seuraavassa kuvataan tarkemmin nykyisin sosiaalipalveluna järjestettävän työsuhteisen työn (entisen suojatyön) juuria ja eri vammaisryhmille järjestettävän ei-tösuhteisen työtoiminnan kehitystä pääosin 1900-luvulta eteenpäin. Kysymys on erityisesti tämän tutkimuksen piiriin kuuluvien työnteon muotojen lähihistoriasta.

⁵⁴ Ks. Tuori – Kotkas, s. 14–26.

⁵⁵ Kananen, *Tehty työ ei paina*, s. 6.

⁵⁶ Jaakkola, s. 8.

⁵⁷ Tällä erotettiin ”laiskat” ihmiset ”oikeista” köyhistä. Pulma, s. 41 ja Urponen, s. 182. Ks. myös Tie auki työelämään, s. 15.

⁵⁸ Jaakkola, s. 8.

⁵⁹ Hokkila, s. 90–91.

2.3 SUOJATYÖSTÄ SHL 27 D §:N 3 MOMENTIN MUKAISEEN TYÖHÖN

Vuosien 1939–1944 sodissa pysyvän vamman saaneiden toimeentulo ja kuntoutus turvattiin lainsäännöksin, ja vuoden 1941 sotatapaturmalaissa työhön sijoitus säädettiin yhdeksi korvauslajiksi sairaanhoidon ja elinkoron ohella.⁶⁰ Näin ns. työhuolto muodostui osaksi sotainvalidien⁶¹ huoltoa. Vuoden 1942 sotainvalidilain (= laki sotainvali(i)dien työhuollosta, 649/1942) mukaan työhuoltoa järjestettiin työhön kykenevälle sotavammaiselle, jonka tuli voida kokea sen avulla itsensä hyödylliseksi kansalaiseksi.⁶² Sotavammaista pidettiin työhön kykenevänä, jos hän pystyi invaliditeetistaan huolimatta harjoittamaan ammatiaan tai yleiskoulutusta saatuaan muuta olojensa, tietojensa ja kykyjensä mukaista ammattia. Työhuoltoon liittyi tärkeä työvoimapolitiittinen intressi, sillä jälleenrakentamisen myötä kansantalous tarvitsi sotavammaistenkin työpanoksen.⁶³ Myös invalidin palkannutta työnantajaa avustettiin ja osa työhuollon saajalle maksetusta palkasta korvattiin tietyin edellytyksin.

Ns. siviili-invalidi eli muita kuin sodissa vammautuneita koskeva invalidihuoltolaki⁶⁴ tuli voimaan vuonna 1947. Invalidilla tarkoitettiin laissa henkilöä, jolta puuttui jokin elin tai siinä oli toimintavajavuus. Puutteesta tai vajavuudesta tuli olla seurauksena työ- tai toimintakyvyn alentuminen siinä määrin, että se haittasi olennaisesti jokapäiväistä elämää tai toimeentulon hankkimista. Tämän käsitelmäärittelyn täyttivät lähtökohtaisesti raajainvalidit ja aistivialliset (sokeat ja kuurot). Jos vajavuus oli henkistä laatua, kuten mielisairaudesta tai vajaamielisyydestä johtuvaa, ei kysymys ollut invalidihuoltolain soveltamisalaan kuuluvasta invalidista.⁶⁵ Lain tavoitteena oli turvata invalidien toimeentulo ja auttaa heitä elämään mahdollisimman normaalia elämää.⁶⁶ Myös sotainvalidien ja muiden invalidien huoltomahdollisuuksien välisen epäsuhdan tasoittaminen kuului lain tavoitteisiin.⁶⁷

Invalidihuoltolaissa säädettiin lääkintähuollosta, koulutuksesta ja työhuollosta. Työhuollon tarkoituksena oli ohjata invalidi tuottavaan työhön ja ansiotoimintaan. Työhuoltoon kuuluivat työhönsijoitus ja tietyt invalidin elinkeinoa tai ammatin harjoittamista tukevat toimet, kuten työväline- ja raaka-ainehankinto-

⁶⁰ Lain 2 §:n mukaan työhuoltona annettiin ammatti- ja yleiskoulutusta, työhönsijoitusta, raaka-aine- tai työvälineapua ja opintolainaa.

⁶¹ Sana invalidi on 1700-luvulta lukien Ranskassa tarkoittanut sotapalvelukseen kelpaamattomaa henkilöä.

⁶² Ranta-Knuuttila, s. 169.

⁶³ Ranta-Knuuttila, s. 172.

⁶⁴ Invalidihuoltolaissa invalidi kirjoitettiin kahdella i-kirjaimella.

⁶⁵ HE 62/1946, s. 1–2.

⁶⁶ Suojatyö sai alkunsa toisen maailmansodan jälkeen Keski-Euroopassa. Suojatyökeskusten perustamisen tarkoituksena oli suojata invalideja kilpailulta. Kananen, Tehty työ ei paina, s. 1.

⁶⁷ HE 62/1946, s. 1.

jen ja tuotteiden myynnin helpottaminen sekä avustusten ja korottomien lainojen myöntäminen.⁶⁸

Invalidihuoltolain on katsottu johtaneen kohti vammaisten suurta luokkajakoja, jossa toisen ryhmän muodostivat invalidit, ts. fyysisesti vammaiset, ja toisen ryhmän mielisairaajat ja vajaamieliset.⁶⁹ Raajainvalideista, sokeista ja kuuroista erottuvan ryhmän muodostivat epilepsiaa sairastavat, mielisairaajat ja vajaamieliset. Invalidit miellettiin yhteiskuntakelpoisiksi toisin kuin muut vammaisryhmät.⁷⁰ Tämän kahtiajaon pohjalta myös näihin kahteen eri ryhmään kuuluvien henkilöiden työelämään osallistumisen tukeminen muodostui erilaiseksi. Lain soveltamisalaan kuuluvat invalidit pyrittiin sopeuttamaan yhteiskuntaan ja järjestämään heille työtä, kun taas muut vajaakuntoiset ohjautuivat työelämän ulkopuolelle. Erotteluperusteena oli vajavuuden alkuperä, ei henkilön työkyky.⁷¹

Invalidihuoltolakiin lisättiin suojatyötä koskevat säännökset vuonna 1970, ja suojatyötoiminta aloitettiin vuonna 1971.⁷² Suojatyön tarkoituksena oli turvata invalidin toimeentulo, jos hän ei ollut saanut muualta työkykyään vastaavaa työtä. Suojatyö-termi ei ollut kuitenkaan käytössä vielä tässä vaiheessa, vaan työskentelyä nimitettiin työtoiminnaksi. Säännökset olivat alun perin voimassa viiden vuoden määräajan 1.1.1971–31.12.1975.⁷³ Ensimmäinen viiden vuoden periodi oli tarkoitettu kokeilujaksoksi, jonka aikana toimintaa tutkittiin.⁷⁴ Vuoden 1974 suojatyötoimikunta kokosi kokeilujakson kokemukset ja laati tarpeelliset ehdotukset. Invalidihuoltolain suojatyösäännösten voimassaoloa jatkettiin vuosi kerrallaan ajalle 1976–1978.

Suojatyö oli kehittynyt kuitenkin järjestöjen aloitteesta jo ennen kuin siitä säädettiin lailla. 1960-luvulla eri järjestöt (muun muassa Tuberkuloosiliitto = nykyinen Keuhkovammaliitto, ja Suomen Siviili- ja Asevelvollisuusinvalidien Liitto = nykyinen Invalidiliitto) perustivat työkeskuksia invalideille, jotka eivät kyenneet työllistymään avoimille työmarkkinoille.⁷⁵

⁶⁸ HE 62/1946, s. 3.

⁶⁹ Tie auki työelämään, s. 18–20.

⁷⁰ Invalidihuoltolakia koskevassa hallituksen esityksessä invalidikäsitteen rajaamista pidettiin tarpeellisena lähinnä tarkoituksenmukaisuussyistä. Käsite rajattiin koskemaan niitä, joilla katsottiin olevan edellytykset invalidihuollon tulokselliseen hyväksikäyttöön. HE 62/1946, s. 2.

⁷¹ Tie auki työelämään, s. 20.

⁷² Vajaakuntoisten työllisyysturvatoimikunnan mietinnössä suojatyö määriteltiin tuottavaksi, palkatuksi työksi, jonka olosuhteet oli suunniteltu erityisesti vastaamaan vammaisten ajoittaista tai jatkuvaa työn tarvetta. Työstä saatavilla ansioilla katsottiin olevan olennaista merkitystä työntekijän toimeentulolle. Km. 1970: B 72, s. 24.

⁷³ Ennen invalidihuoltolain muutoksia kuntoutuskomitea oli ehdottanut suojatyölain ja -asetuksen säätämistä. Komitean ehdotukset toteutuivat pääosiltaan invalidihuoltolain muutoksina (Km. 1966:A8).

⁷⁴ Ks. Lehto, Vammaiset suojatyössä.

⁷⁵ Varanka, s. 68. Ks. myös Tie auki työelämään, s. 22.

Suojatyön oikeudellinen luonne aiheutti myös epäselvyyksiä. Työneuvosto käsitteli vuonna 1968 (TN 831-68) kysymystä vuosilomalain soveltamisesta maalaustyötä suorittaneeseen vaikeavammaiseen invalidi X:ään. X oli työskennellyt Oulun Seudun Tuberkuloosiyhdistys ry:n suojatyöpajassa 6.8.–30.9.1967 maalarina ulkomaalaustehtävissä. Työtä tehtiin kuitenkin yhdistyksen ja sen suojatyöpajan ulkopuolella. Epäselvyyttä syntyi siitä, oliko työ työsuhteessa tehtyä vai ns. työkokeilua. X oli tiedustellut työtä Oulun kaupungin työnvälitystoimiston invalidiosastolta, josta hänet oli neuvottu kääntymään Oulun Seudun Tuberkuloosiyhdistys ry:n Invalidien Elinkeinoneuvontatoimiston puoleen. Toimiston elinkeinoneuvoja oli saanut hankittua urakan maalauksesta ja kivijalkojen rappauksen korjaamisesta. X oli lähetetty suorittamaan työn yhdessä terveen työntekijän kanssa. Työ oli tehty urakkapalkalla, ja X:n mukaan urakkahinnat olivat noin puolet alan työehtosopimuksen mukaisista urakkahinnoista. Asiassa saadun selvityksen perusteella työneuvosto katsoi, että työtä oli tehty johdon ja valvonnan alaisena korvausta vastaan, ja työhön oli sovellettava vuosilomalakia.

Vuoden 1979 alussa tulivat voimaan uusitut suojatyösäännökset, joiden tavoitteena oli turvata suojatyötoiminnan jatkuvuus.⁷⁶ Vuoden 1978 loppuun voimassa olleissa väliaikaisissa säännöksissä käytetty työtoiminta-termi korvattiin suojatyö-termillä. Tässä vaiheessa myös poistettiin invaliditeetti-vaatimus suojatyöntekijöiltä. Suojatyöntekijät tuli invalidihuoltolain 22 a §:n mukaan valita ensisijaisesti työvoimaviranomaisten osoittamista työhakijoista.⁷⁷ Perusteena tälle oli se, että ”täten voitaisiin käyttää näiden asiantuntemusta ja osoittaa, ettei henkilö ole voinut saada voimiansa ja kykyjensä mukaista ansiotyötä avoimilta työmarkkinoilta”.⁷⁸ Vaikka suojatyö oli alun perin suunniteltu vain invalidihuoltolain mukaisille invalideille, ohjautui siihen työvoimatoimiston osoituksesta myös muun muassa mielenterveysongelmaisia, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjiä ja rikollisen elämänhistorian vuoksi työttömiä henkilöitä. Suojatyöhön oli mahdollista ottaa invalidihuoltolain 22 a §:n 2 momentin mukaan myös täysin työkykyinen henkilö, jos tuotannolliset syyt sitä vaativat.⁷⁹

Työhuoltoon olivat aikanaan oikeutettuja vain invalidit. Suojatyösäännökset sitä vastoin mahdollistivat myös muun kuin invalidin ottamisen suojatyöhön jo ennen 1979 voimaan tulleita muutoksia. Suojatyön funktio ei ollutkaan enää turvata vain tietyn vammaisryhmän toimeentulo, vaan sen tehtävänä oli työllistää niitä työttömiä työnhakijoita, joilla oli vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.⁸⁰ Kaikki vammaiset eivät kuitenkaan tässäkin vai-

⁷⁶ Invalidihuoltolain mukainen suojatyö alkoi muun muassa Helsingin Pakilan työkeskuksessa vuonna 1980. Kallinen, s. 7.

⁷⁷ HE 104/1978, s. 3.

⁷⁸ HE 104/1978, s. 3.

⁷⁹ Perusteena täysin työkykyisen ns. tukihenkilön palkkaamiseen oli muun muassa se, että vajaatyökykyinen ei kyennyt suorittamaan kaikkia työvaiheita työn raskauden vuoksi. HE 104/1978, s. 3.

⁸⁰ Kananen, Tehty työ ei paina, s. 7.

heessa olleet työsuhteisen työn piirissä, vaikka suojatyötä oli mahdollista järjestää myös kehitysvammaisille ja mielenterveyskuntoutujille. Muun muassa kehitysvammaiset eivät olleet välttämättä työvoimaviranomaisten rekisterissä työnhakijoina. Toisaalta vajaamielislain myötä alettiin kehitysvammaisille rakentaa laitoksia, joihin kehitysvammaiset ohjautuivat pääosin työtoimintaan. Kehitysvammaiset osallistuivat laitosten ylläpitoon liittyviin tehtäviin ja ”työllistyivät” tällä tavoin oman laitoshuoltojärjestelmän puitteissa.⁸¹ Järjestelmien eriytyminen johti myös siihen, että kehitysvammaiset jäivät pääosin työsuhteisen työn ulkopuolelle.

Suojatyöllä tarkoitettiin työpaikan järjestämistä sairauden, vian, vamman tai muun työkyvyn vajavuuden takia vaikeasti työhön sijoittuville henkilöille, jotka eivät voineet saada työtä avoimilta työmarkkinoilta. Tavoitteena oli, että työkyvyn vajavuudesta johtuneet erityiset tarpeet ja niiden vaatimat järjestelyt otettaisiin huomioon työpaikkoja perustettaessa ja ylläpidettäessä, jotta vajaa-työkykyinen pystyisi osallistumaan ansiotyöhön joko jatkuvasti tai ainakin osittain. Suojatyötä voitiin invalidihuoltolain 22 §:n mukaan järjestää suojatyökeskuksissa, työntekijän kotona tai muussa sopivassa paikassa⁸² invalidille ja tarvittaessa myös muulle työikäiselle ja työtä haluavalle henkilölle, joka työkykynsä vajavuuden takia ei ollut voinut saada voimiensa ja kykyjensä mukaista ansiotyötä muualta. Säännöksen perusteluissa todetaan, että työkyvyn vajavuus voi olla fyysistä, psyykkistä tai sosiaalista.⁸³ Työntekijän tuli olla työikäinen, koska suojatyön tavoitteena ei ollut työllistää henkilöä, joka ei ikänsä johdosta kuulunut aktiiviin työvoimaan. Ketään ei voitu pakottaa suojatyöhön, vaan henkilön tuli olla siihen halukas.⁸⁴ Suojatyön järjestäjiä invalidihuoltolain 22 §:n 2 momentin mukaan olivat kunnat, kuntainliitot tai tehtävään sopivat muut yhteisöt tai säätiöt.⁸⁵ Invalidihuoltolaki ei koskenut ”työtoimintaa, jota järjestetään

⁸¹ Kananen, Tehty työ ei paina, s. 8.

⁸² Maatilataloudet sekä puisto- ja muut ulkotyöt mainitaan esimerkkeinä järjestämispaikoista. HE 104/1978, s. 3.

⁸³ Vuoden 1978 loppuun voimassa ollut 22 b § kuului seuraavasti: ”Työtoimintaan voi sen järjestäjä ottaa työntekijäksi tässä laissa tarkoitetun invalidin tai poikkeuksellisesti muunkin vajaakuntoisen työikäisen henkilön, joka henkilökohtaisen työesteen takia ei ole saanut muuta ansiotyötä. Työntekijän työpanoksella tulee olla olennaista merkitystä, ja hänen tulee olla toimeentulonsa parantamiseksi ansiotyön tarpeessa.”

⁸⁴ HE 104/1978, s. 3.

⁸⁵ Vuoden 1992 loppuun kunnat saivat suojatyön toteutuneisiin kustannuksiin valtionosuuksia kunnan kantokäylyluokan mukaan. Jos palvelu ostettiin yksityiseltä suojatyökeskukselta, maksoi kunta siitä sovitun korvauksen ja sai maksamiinsa korvauksiin kantokäylyluokan mukaisen valtionosuuden. Vuoden 1993 alusta kunnat eivät enää saaneet valtionosuutta toteutuneisiin kustannuksiin, koska toimintaan sovellettiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992). Valtionosuus maksetaan kunnille laskennallisten tekijöiden perusteella. Näitä tekijöitä ovat muun ohessa kunnan asukasluku, kuntalaisten ikärakenne, sairastavuus ja työttömyys. Valtionosuuden käyttö ei ole sidottu määrättyihin tehtäviin eikä sen määrä perustu todellisiin kustannuksiin. Mainitun lain mukaan kunta voi järjestää toiminnan hoitamalla sen itse tai sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa tai olemalla jä-

sairaalassa, huoltolaitoksessa tai muussa vastaavassa laitoksessa sen hoidossa tai huollossa olevalle henkilölle, eikä suojatyötä, josta on säädetty muussa laissa”.⁸⁶

Suojatyö oli aluksi saleissa tehtyä teollisuustyötä, jota teetettiin ns. tayloristisen mallin⁸⁷ mukaan. Työntekijöillä oli selkeä ja yksinkertainen tehtävä tuotantoprosessissa. Työssä tarvittiin yleensä yksinkertaisia liikkeitä. Eri vammoista kärsineiden työpanos saatiin hyödynnettyä tehokkaasti, kun heidät sijoitettiin tehdassaliin heidän rajoitteensa huomioon ottaen.⁸⁸ Suojatyöllä oli alussa myös tuotavuusvaatimus, sillä työn tuli tuottaa tuloja, joilla voitiin maksaa osa palkoista. Myöhemmin tuottovaatimukset lieventyivät, ja vuonna 1984 suojatyökeskukset pääsivät valtionosuusjärjestelmän piiriin.⁸⁹

Suojatyö oli työsuhteista työtä, jossa tuli noudatettavaksi työsopimuslaki ja muu työläinsäädäntö, kuten vuosilomalaki, työaikalaki ja työturvallisuuslaki (IHL 22 c §). Suojatyöstä maksettavaan palkkaan ei kuitenkaan tarvinnut soveltaa vuoden 1970 työsopimuslain 17 §:n 1 momentin vähimmäispalkkaa koskevia säännöksiä. Rajoituksen tarpeellisuutta perusteltiin käytännössä ilmenneillä tulkintavaikeuksilla.⁹⁰ Lisäksi IHL 22 c §:n 2 momentissa säädettiin, että ”(j)ollei ole olemassa sellaista työehtosopimuslain mukaista työehtosopimusta, jonka on sovittu koskevan suojatyötä, sosiaali- ja terveysministeriö voi antaa sosiaaliturvaetuudet huomioon ottaen suojatyöstä maksettavaa vähimmäispalkkaa koskevia suosituksia”. Saman säännöksen 3 momentin mukaan sen lisäksi, mitä muutoin irtisanomisesta oli säädetty, suojatyön järjestäjällä oli oikeus irtisanoa suojatyöntekijä myös silloin, kun tämän ei enää lain 22 §:n 1 momentin edellytysten puuttuessa voitu katsoa olevan suojatyön tarpeessa. Suojatyö oli tarkoitettu vain henkilölle, joka työkykynsä vajavuuden vuoksi ei ollut voinut saada voimiensa ja kykyjensä mukaista ansiotyötä muualta. Näiden edellytysten puuttuessa työnantajalla oli oikeus irtisanoa suojatyöntekijä.⁹¹

Suojatyötä koskevaa lainsäädäntöä pyrittiin uudistamaan useaan kertaan, ja suojatyötä käsiteltiin myös muutoin eri virallisyhteyksissä.⁹²

Vammaishuoltolakitöimikunta esitti toisessa mietinnössään vuonna 1984 säädettäväksi lain työllistämistä edistävästä toimenpiteistä sosiaalihuollossa.

senenä toimintaa hoitavassa kuntainliitossa tai hankkimalla palveluja palvelujen tuottajalta.

⁸⁶ HE 104/1978, s. 3.

⁸⁷ Taylorismiksi kutsutaan Frederick Taylorin kehittämää tieteellistä liikkeenjohto-oppia, joka yleistyi 1910-luvulla. Pääajatuksena oli seurata työntekoa tarkasti ja kehittää sen pohjalta entistä parempia työtapoja. Oppiin sisältyy myös tavoite standardisoida työtavat ja menetelmät.

⁸⁸ Kananen, *Tehty työ ei paina*, s. 4–5.

⁸⁹ Kananen, *Tehty työ ei paina*, s. 10.

⁹⁰ HE 104/1978, s. 3.

⁹¹ HE 104/1978, s. 3–4.

⁹² Km. 1975:43, Km. 1979:8, Km. 1979:9, Km. 1980: 54 ja Km. 1984:14 sekä Suojatyön kehittämistyöryhmän muistio 1985.

Lailla olisi kumottu invalidihuoltolaki, mutta siinä olisi yhä säädetty työsuhteisesta suojatyöstä. Suojatyön tavoitteena pidettiin ansiomahdollisuuden tarjoamista silloin, kun henkilö ei pystynyt fyysisestä tai psyykkisestä syystä vastaamaan työmarkkinoiden kiristyneisiin vaatimuksiin. Suojatyö oli tarkoitettu vammaisille, psyykkisesti sairaille ja kehitysvammaisille. Suojatyöhön oli esityksen mukaan mahdollista ottaa myös muita työrajoitteisia henkilöitä, jotka eivät pyrkimyksistään huolimatta olleet sijoittuneet avoimille työmarkkinoille. Esityksessä korostettiin suojatyön kuntouttavaa merkitystä. Tavoitteena oli yhtenäistää hajanaista lainsäädäntöä ja kehittää erilaisia palveluja. Epäoikeudenmukaisena työntekijöiden kannalta pidettiin, että *suojatyö oli käytännössä voinut tarkoittaa jopa samassa työkeskuksessa lainsäädännöstä riippuen joko huoltosuhdetta, josta maksettaisiin ahkeruusrahaa, tai työsuhdetta, josta maksettaisiin palkkaa* (kurs. tässä). Toisin sanoen samanaista työtä saatettiin tehdä erilaisissa oikeussuhteissa: kehitysvammaiset huoltosuhteessa ja invalidit työsuhteessa. Suojatyö saatettiin toisaalta kokonaisuudessaan leimata askarteluksi tai terapiaksi. Tämän katsottiin ehkäiseen suojatyöntekijöiden aseman ja palkkauksen kehittymistä.⁹³

Myös Suojatyökomitea 1985 ehdotti mietinnössään suojatyöjärjestelmän kumoamista. Vajaakuntoisten erityistyöllistäminen ehdotettiin toteutettavaksi kokonaan työllisyyslain mukaisesti. Samassa yhteydessä suojatyöstä erottuva ja ei-työsuhteena pidetty työtoiminta ehdotettiin säilytettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamuotona. *Työtoiminnan tavoitteina pidettiin – toisin kuin suojatyön – edistää siihen osallistuvien henkilöiden sosiaalista ja terveydellistä suoriutumista. Koulutuksen ja oppimisen tuli korostua työssä. Toiminnan ehdotettiin edelleen olevan työsuhteen ulkopuolelle jäävää toimintaa. Siihen osallistuville voitiin maksaa palkkiota, mutta osallistujien toimeentulon perustana oli oltava sosiaalivakuutusetuudet. Palkkion maksamisen funktiona pidettiin työtoiminnan tavoitteiden tukemista ja toisaalta toimintaan osallistuvan toimeentulon mahdollisuuksien lisäämistä.* (kurs. tässä). Työministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin asiasta luonnos hallituksen esitykseksi, mutta valmistelu ei koskaan johtanut sen antamiseen eduskunnalle.⁹⁴

Työkeskusten keskeisimmäksi ongelmaksi 1990-luvun alussa nähtiin epäselvä toiminta-ajatus, joka oli johtanut suojatyön vähäiseen kehittämiseen. Jos vajaakuntoisen toimeentuloturva oli järjestetty eläkkeellä, työttömyysturvalla tai muulla vastaavalla tavalla, kunnat eivät katsoneet tehtäväkseen tällaisten henkilöiden järjestämistä suojatyöhön. Ongelmana pidettiin myös sitä, että työkeskusten toiminnassa ei ollut riittävän aktiivista yhteistyötä kuntoutuksen yhteistyötahojen kanssa. Työkeskuksille asetettu vaatimus rahoittaa toimintakulunsa myyntituloilla vaikeutti niiden kehittymistä kuntouttavana yhteisönä. Suojatyö 92 -työryhmä katsoi, että työkeskusten tarkoitusta ja tehtävää oli selkeytettävä. Keskeiset ongelmat edellyttivät toiminnan sisällöllistä kehittämistä ja toimeenpanon tehostamista.⁹⁵ Samassa mietinnössä kiinnitettiin huomiota myös työtoi-

⁹³ Km. 1984:14, s. 30–32. Ks. valmisteluhistoriasta STM 2000:19, s. 26–28.

⁹⁴ Km. 1987:59, s. 119–121.

⁹⁵ Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 9–10.

mintaa koskevan oikeussuhteen luonteen ongelmallisuuteen, ja katsottiin, että olisi ajankohtaista määritellä työtoimintoihin ”osallistumisen oikeudellinen suhde”.⁹⁶ Työryhmä esitti mietinnössään ”osallistumissuhdetta” huolto- ja hoitosuhteen tilalle (kurs. tässä).⁹⁷

Suojatyön uudistamispyrkimykset johtivat tuloksiin kuitenkin vasta vuosina 1987 ja 2002. Ensin invalidihuoltolaki kumottiin muilta kuin suojatyötä koskevin osin (1–4, 22, 22 a, 22 c ja 22 d §) vammaispalvelulaila (380/1987). Suojatyötä koskevat säännökset jäivät siis yhä voimaan. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2000 selvityshenkilön, jonka tehtävänä oli vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen esteiden selvittäminen ja niiden poistamista koskevien ehdotusten tekeminen. Selvitystyön jälkeen valmisteltiin vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen edistämistä koskeva hallituksen esitys eduskunnalle.⁹⁸ Tässä vaiheessa katsottiin, että vajaakuntoisten ja vammaisten työllisyystilanteen kohentumiseen tähtäävien toimenpiteiden tulisi parantaa heidän työllistymisedellytyksiään ja sijoittumistaan avoimille työmarkkinoille. Toisaalta katsottiin tarpeelliseksi luoda tuettu mahdollisuus ”pitkäaikaiseen hyödylliseen työntekoon ihmisille, joilla ponnisteluista huolimatta ei ole mahdollisuuksia työllistyä muulla tavoin”.⁹⁹ Esitys johti invalidihuoltolain suojatyötä koskeneiden säännösten kumoamiseen 1.4.2002 voimaan tulleella sosiaalihuoltolain muutoksella. Nykyisin vammaiselle voidaan järjestää entisen suojatyön kaltaista työsuhteista työtä osana työllistymistä tukevaa toimintaa SHL 17 §:n 1 momentin 7 kohdan ja 27 d §:n perusteella. Suojatyötermiä ei kuitenkaan lainsäädännössä enää käytetä, vaan SHL 27 d §:n 3 momentissa on säännös työstä, jossa työntekijä on työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Suojatyö-termiä käytettiin vielä hallituksen esityksessä, mutta sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi mietinnössään, että se oli vanhentunut ja leimaava.¹⁰⁰

Invalidihuoltolain aikainen suojatyö muuttui vuonna 2002 SHL 27 d §:n 3 momentin mukaiseksi ”työksi”. Työn järjestäminen on sosiaalipalvelua ja se kuuluu kunnan velvoitteisiin. Työtä tarjoavien työkeskusten pääasiallisia ylläpitäjiä ovat yhdistykset ja säätiöt.¹⁰¹ Niiden ohella toimintaa on kuntien ja kuntayhtymien omistamissa työkeskuksissa. Työkeskuksia, joiden tarjoamista työllistämispalveluista huomattava osa on työsuhteista työllistämistä, nimitetään usein tuotannollisiksi työkeskuksiksi. Tällainen yksikkö voi tarjota myös eri

⁹⁶ K. työtoiminnan epäselvästä tavoitteesta Kehitysvammaisten työtoiminnot ja suojatyö, s. 15–24 ja Tie auki työelämään, s. 31.

⁹⁷ Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 19–20 ja 56. Ks. osallistumissuhteesta myös Kröger, Sopimusvapaus, s. 62.

⁹⁸ STM 2000:19 ja HE 169/2001.

⁹⁹ STM 2000:19, s. 31–32.

¹⁰⁰ StVM 38/2001, s. 4.

¹⁰¹ STM 2005:27, s. 32.

kohderyhmille suunnattua työtoimintaa sekä valmentavaa ja kuntouttavaa toimintaa. Kaikki tarjolla olevat toiminnot eivät siis perustu sosiaalihuoltolakiin. SHL 27 d §:n 3 momentin mukainen työsuhteinen työ ilman mitään työhallinnon palkkaukseen myöntämiä työllistämistukia muodostaa 81 % kaikkien tuotannollisten työkeskusten toiminnan volyymista. Yksiköissä järjestetystä työtoiminnasta suurin osa on kehitysvammaisten työtoimintaa (65 %). Osa asiakkaista tekee työtä ja osallistuu työtoimintaan sekä muihin palveluihin myös yksikön ulkopuolella. Työkeskuksen rahoituksesta liiketoiminnan osuus muodostaa 67 %.¹⁰² Syyt asiakkaiden heikkoon asemaan työmarkkinoilla vaihtelevat yksiköittäin. Niitä ovat vammaisuuden ja pitkäaikaissairauksien ohella mielen-terveysongelmat ja muun muassa puutteellisesta kielitaidosta, koulutuksesta tai työkokemuksesta, asenneongelmista, velka- yms. ongelmista aiheutuva heikko asema työmarkkinoilla.¹⁰³

2.4 TYÖTOIMINNAN KEHITYS

2.4.1 Sosiaalihuollollinen työtoiminta

Sosiaalihuollon asiakkaille on järjestetty suojatyöstä erottuvaksi tarkoitettua työtoimintaa ennen kuin toimintamuodosta säädettiin SHL 27 e §:ssä 1.4.2002 lukien. Työtoimintaa järjestettiin ilman nimenomaista säännöstä viittaamalla sosiaalihuoltolain yleissäännöksiin: 13 §:n 2 momenttiin ja 17 §:ään. Työtoiminnan järjestämistä pidettiin mahdollisena, koska kunta oli sosiaalihuoltolais-
sa lueteltujen sosiaalihuollon tehtävien lisäksi velvollinen toimimaan alueellaan muutoinkin sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi. Tätä sosiaalihuoltolain perusteella järjestettyä työtoimintaa on pidetty kategorisesti sosiaalipalveluna, johon osallistuvat eivät olleet työsuhteessa ja johon ei sovelleta, mitä työsuhteesta on säädetty.¹⁰⁴

Sosiaalihuoltolakiin perustuvan toiminnan sisällöstä on saatavissa niukasti aineistoa. Käytännön esimerkkinä sosiaalihuoltolain yleissäännöksiin perustuneesta työtoiminnasta on kuitenkin Helsingin kaupungin sosiaalihuollon muun muassa päihdeongelmallisille¹⁰⁵ ja sosiaalisista syistä vajaakuntoisille järjestämä

¹⁰² STM 2005:27, s. 36–39.

¹⁰³ STM 2005:27, s. 17–19.

¹⁰⁴ HE 169/2001, s. 18. Ks. myös STM 2000:19, s. 4 ja STM 2004:19, s. 18.

¹⁰⁵ Vuonna 1999 tehdyn selvityksen mukaan Helsingin kaupungin sosiaalihuollon toimintayksikössä työskenteli 529 vajaakuntoista. Pääasiallinen vajaakuntoisuusperuste oli päihdeongelma (85 %). Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus, s. 78. Tällä hetkellä kaupungin omassa toiminnassa on mukana noin 140 henkilöä. Sähköpostitieto: Leena Luhtasela, työhönnkuntoutuksen päällikkö 8.3.2012.

työtoiminta.¹⁰⁶ Helsingin kaupungissa käytössä ollut järjestelmä ei ole tietävästi ollut käytössä muualla Suomessa.¹⁰⁷ Helsingin kaupunki on tarjonnut työtoimintaa niille, jotka eivät ole olleet työeläkelakien mukaan työkyvyttömiä, mutta joilla on sosiaalisia työrajoitteita. Helsingin kaupunki on määritellyt huoltosuhteisen työtoiminnan normaalin työelämän paineilta suojatuksi työtoiminnaksi, jossa ei ole kysymys työsopimuslain tarkoittamasta työsuhteesta.¹⁰⁸

Vakuutusosoikeus katsoi vuonna 1989 (VAKO 6373/87, 16.2.1989), että Helsingin kaupungin päihdeongelmallisille järjestetty, ns. rissusavottatyö ei ollut työsuhteesta tehtyä. Huoltosuhteista suojatyötä, jonka tarkoituksena oli ollut työrajoitteisten henkilöiden kuntoutus ja yhteiskuntaan sopeuttaminen, oli pidettävä keinona tämän tavoitteen saamiseksi eikä työrajoitteisten henkilöiden katsottu olleen työsuhteesta kaupunkiin. Vakuutusosoikeus päätyi siihen, että työ oli sosiaalihuoltolain 31 §:n mukaista ehkäisevää toimeentulotukea.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Aiemmin asiakkaista oli suuri osa asunnottomia. Oksman, s. 32.

¹⁰⁷ Klem, s. 34, jonka mukaan Helsingin kaupungin oma työrahajärjestelmä ei ole vastannut maan yleistä tapaa maksaa korvauksia työtoimintaan osallistumisesta.

¹⁰⁸ Työllistä ja työhön kuntouta Helsingissä, s. 30–31. Helsingissä sosiaalihuoltolain mukaisista työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa järjestää sosiaaliviraston aikuisten palvelujen vastuualueen työhönkuntoutusyksikkö (”työhönkuntoutus”). Työhönkuntoutus palvelee helsinkiläisiä, joilla on heikomman työkyvyn vuoksi vaikeuksia löytää omaa paikkaansa työmarkkinoilla tai jotka tarvitsevat muita erityisiä työllistymisen tukitoimenpiteitä. Ks. Helsingin kaupunki, työllistämispalvelut ja työhönkuntoutus.

¹⁰⁹ Ks. myös KHO 12.5.1988 T 1551, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että suojatyön järjestämisen tarkoituksena ei ollut työn tuloksen aikaansaaminen kaupungille, vaan työrajoitteisten kuntoutus ja yhteiskuntaan sopeuttaminen. Kaupungin antamat etuudet, jotka eivät olleet ylittäneet toimeentulotuen rahallista määrää, eivät olleet etuuskien saajien tuloa, vaan niitä oli pidettävä ehkäisevänä toimeentulotukena.

Toimeentulotuesta säädetään nykyään toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997). Sen 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Säännöksen 2 momentin mukaan ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Lain 13 §:n mukaan kunta myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea 1 §:n 2 momentissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisen tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. Toimeentulotuki on keskeinen rahaetus, jolla toteutetaan PL 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä on tarkoitettu ohjata sellaisiin tapauksiin, joissa varsinaisen toimeentulotuen myöntäminen ei pääsääntöisesti tule kysymykseen, mutta joissa ehkäisevän tuen käytöllä pystyttäisiin ehkäisemään asiakkaan ja hänen perheensä syrjäytyminen ja tukemaan omatoimista suoriutumista. Ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään kunnan päättämien perusteiden mukaisesti. Ks. HE 134/2000.

Helsingin kaupungin tarjoama toiminta on jatkunut, ja viime vuosina sitä on kutsuttu huoltosuhteiseksi työtoiminnaksi. 1.4.2002 lukien se on ollut kuitenkin nimestään huolimatta SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa.¹¹⁰

31.3.2012 asti työtoimintapäiviltä maksettiin työrahaa, jonka suuruus riippui siitä, oliko toimintaan osallistuva eläkkeellä vai ei. Työtoimintapäivinä asiakas sai kaksi lämmintä ateriaa sekä aamu- ja iltapäiväkahvit. Ateriakorvaus maksettiin lauantai- ja sunnuntaipäiviltä sekä arkipyhiltä. Työraha ja ateriakorvaukset maksettiin joka perjantai käteisenä¹¹¹. Viikonlopun ja arkipyhien ateriakorvauksen saamisen ehtona oli työskentely edellisenä päivänä. Sunnuntain ateriakorvauksen saaminen edellytti työskentelyä seuraavana maanantaina. Täysi työraha ateriakorvauksineen oli keskimäärin toimeentulotuen perusosan suuruinen. Toimeentulon tarvetta arvioitaessa otettiin huomioon maksettu työraha sekä lauantailta ja sunnuntailta maksettu ateriakorvaus.¹¹² Työtoimintaan osallistuva sai myös HKL:n matkakortin, tulosrahaa harkinnan mukaan erikseen vahvistetuissa rajoissa ja viikoittain tarpeen mukaan ainakin yhden uimahallilipun¹¹³. Työtoimintaan osallistuvalla oli mahdollisuus saada myös tietyiltä lepo- ja virkistysajoilta työrahaa ja ateriakorvauksia.

1.4.2012 lukien toimintaa on kutsuttu vammaisten henkilöiden työtoiminnaksi.¹¹⁴ Nykyisin toimintaan osallistuva saa työhölkuntoutuksen kautta työrahaa työtoimintatuntien mukaan joko 6 euroa (4 tuntia työtoimintaa) tai 8 euroa (6 tuntia työtoimintaa) päivässä, yhden lämpimän aterian sekä aamu- ja iltapäiväkahvin läsnäolopäivinä, HSL:n matkakortin ja vaatetusta harkinnan mukaan. Työrahaa maksetaan läsnäolopäiviltä kuukausittain pankkitilille. Lepo- ja virkistystauko on 24 päivää vuodessa. Lepo- ja virkistystauon työrahaa kertyy 2 päivää kuukaudessa lepo- ja virkistystauon määräytymisvuoden (1.4–31.3) aikana edellyttäen, että kuukaudessa on ollut läsnäolopäiviä vähintään 14. Työhölkuntoutus maksaa lepo- ja virkistystauon ajalta työtoimintapäiviä vastaavan työrahan. Työtoiminnasta maksettua työrahaa ei oteta tulona huomioon toimeentulon tarvetta arvioitaessa.

Työtoiminnan tehtävät on järjestetty kaupungin virastojen ja laitosten tarpeiden pohjalta. Työkohteita on useissa eri virastoissa ja laitoksissa. Työtehtäviä ovat olleet muun ohessa ulkotyö-, rakennus-, tekstiilityö, kuljetus- ja toimis-

¹¹⁰ Huoltosuhteinen työ on nimenomaan Helsingissä vakiintunut tarkoittamaan sen omana toimintana järjestämää työtoimintaa, joka ei ole työsuhteista. Oksman, s. 9. Toiminta alkoi kokeilulla työllistää päihdeongelmaisia kunnallisella työllistämistuella. Halonen, s. 58–59. Ks. toiminnan kehityksestä Kallinen, s. 22–23.

¹¹¹ Vuonna 2010 tehdyn selvityksen mukaan asiakkaat pitivät tärkeänä sitä, että rahan sai viikoittain. Osa toimintaan osallistuneista henkilöistä piti hyvänä sitä, että raha maksettiin käteisenä. Oksman, s. 32

¹¹² Pysyväisohje 4.1.1. Huoltosuhteisten työntekijöiden toimeentuloturva. Voimassa 1.1.2009 alkaen.

¹¹³ Ks. Oksman, s. 32, josta käy ilmi, että suurin osa asiakkaista ei käyttänyt uimalippua.

¹¹⁴ Pysyväisohje 4.1.4. Sosiaalinen työllistäminen työhölkuntoutuksessa. Voimassa 1.4.2012 lukien.

totehtävät.¹¹⁵ Virastot osoittavat työkohteet sekä antavat tarvittavat työvälineet ja materiaalit.¹¹⁶

Sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan rinnalla järjestettiin sekä kehitysvammaisille että psykiatristen sairaaloiden potilaille työtoimintaa. Kehitysvammaisten ja mielenterveyspotilaiden työtoimintamuodot ovat alkaneet osana laitoshoidtoa. Kehitysvammalaitosten asiakkaat ja psykiatristen sairaaloiden potilaat osallistuivat aluksi laitoksen ylläpitoon liittyviin töihin maataloilla, pesuiloissa, keittiössä ja kuljetustehtävissä.¹¹⁷ 1960–1970-luvuilla näiden tehtävien rinnalle ja myöhemmin niiden tilalle tulivat erilaiset teollisuuden alihankintatyöt. Näistä töistä laitos tai sairaala sai myös tuloja.¹¹⁸

1980-luvulla sosiaalipolitiikassa tapahtuneen ideologisen muutoksen myötä avohoito laajeni, ja samaan aikaan työtoiminnan perustarkoitus ja sen toteuttamisen muodot muuttuivat.¹¹⁹ Työtoiminnalla nähtiin olevan entistä enemmän toimintakykyä ylläpitävää ja edistävää merkitystä. Sen katsottiin vähentävän laitoshoidon tarvetta ja tukevan yksilön paluuta takaisin yhteiskuntaan.¹²⁰

Seuraavissa jaksoissa 2.4.2 ja 2.4.3. kuvataan yksityiskohtaisemmin kehitysvammaisten ja psykiatristen työtoiminnan kehitystä.

2.4.2 Kehitysvammaisten työtoiminta

Vuosina 1945–1970 kehitysvammahuoltoa leimasi laitosvaltaisuus. Kehitysvammaisille¹²¹ tarkoitettuja laitoksia oli kuitenkin perustettu jo aiemmin. Perustamisen motiivina oli ollut uskonnollishenkinen halu auttaa hädässä olevia.¹²² Kattavaa kehitysvammaisille tarkoitettua laitosjärjestelmää alettiin suunnitella toisen maailmansodan jälkeen. Teollistuminen ja muuttoliike kaupunkeihin johtivat siihen, että vammaisia ei ollut enää mahdollista hoitaa perheissä. Valalla oli korostunut suojeleujattelu ja vähäinen usko kehitysvammaisten suori-tuskyyvyn kehittämismahdollisuuksiin. Kehitysvammaisia suojattiin yhteiskun-

¹¹⁵ Oksman, s. 9.

¹¹⁶ Työllistä ja työhön kuntouta Helsingissä, s. 31.

¹¹⁷ Km. 1975:43, s. 20.

¹¹⁸ Muun muassa Kellokosken sairaalalle työtoiminta on tuonut myös taloudellista hyötyä. Mauro, Työtoiminnan kehityksestä Kellokosken sairaalassa, s. 36.

¹¹⁹ Avohuollon kehittyminen otettiin huomioon myös valmisteltaessa kehitysvammalakia. Esityksen keskeisenä tavoitteena oli painopisteen siirtäminen avohuoltoon. HE 102/1976, s. 1 ja 14.

¹²⁰ Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 16–17.

¹²¹ Ks. kehitysvammaisen määritelmästä edellä jakso 1.1.

¹²² Suomen Kirkon Sisälähetyssseuran Vaalijalan hoitola perustettiin jo vuonna 1907 ja Helsingin Diakonissalaitoksen Rinnekoti vuonna 1927.

nan vaaroilta sijoittamalla heitä laitoshoitoon, mutta toisaalta myös yhteiskuntaa pyrittiin tällä tavoin suojaamaan kehitysvammaisilta.¹²³

Kehitysvammaisen käsite otettiin käyttöön vasta vuonna 1978 voimaan tullessa kehitysvammalaissa. Sitä ennen käytettiin vajaamielisen käsitettä. Vajaamielislakia koskeva ensimmäinen mietintö annettiin 1946,¹²⁴ ja sitä seurasi toinen lakiehdotuksen sisältävä mietintö vuoden 1952 lopussa.¹²⁵ Vajaamielislaki säädettiin vuonna 1958 (107/1958), ja se koski vain syvästi vajaamielisiä.¹²⁶ Taustalla oli pyrkimys auttaa niitä, jotka hoitivat kotonaan kehitysvammaista perheenjäsentä ilman yhteiskunnan tukea.¹²⁷ Kehitysvammaiset olivat jääneet pääosin yleisten ja erityisten palvelujen ulkopuolelle. Vajaamielislaita ei tullut kuitenkaan kehitysvammaisille tarkoitettua yleistä palvelua koskeva lakia, vaan sitä voidaan luonnehtia laitoslaki. Erityishuollossa vallitsi pyrkimys laitoshuoltoon, ja näin vajaamielislaita oli vähän säännöksiä kotona hoidettaville kehitysvammaisille annettavista palveluista.¹²⁸

Suomeen perustettiin laaja keskuslaitosjärjestelmä, joka vapautti paikkoja kunnalliskodeista ja mielisairaaloista. Käytännössä kunnat jaettiin läänijakoa vastaavasti vajaamielishuoltopiireihin,¹²⁹ joissa kussakin tuli olla oma keskuslaitos. Keskuslaitosten rakentaminen käynnistyi 1960-luvulla.

Vajaamielislain 5 §:n 2 momentin mukaan vajaamielisiä voitiin huoltaa myös erityisissä päivähuoltoloissa, joiden perustaminen aloitettiin.¹³⁰ Päivähuoltolat oli alun perin tarkoitettu väliaikaiseksi ratkaisuksi, kun laitosten valmistumista odotettiin. Varhaisessa vaiheessa päivähuoltoloita ylläpitivät yksityiset.¹³¹ Päivähuoltoloiden tehtävänä oli tukea niitä, jotka hoitivat kotonaan kehitysvammaisia lapsia. Päivähuoltoloissa teetettiin askartelutöitä. 1950-luvulla päivä-

¹²³ Km. 1970:A12, s. 8, jossa tuotiin esille, että agraarisessa yhteiskuntamuodossa mahdollisuudet päästä mukaan työelämään olivat paremmat ja hyväksytyksi tuleminen helpompaa. Ks. myös Nouko-Juvonen.

¹²⁴ 1940- ja 1950-luvuilla vajaamielisyttä pidettiin lähinnä kustannustekijänä ja rasituksena. Vajaamielisten huolto oli tuona aikana heikkoa. Rauhala, s. 122.

¹²⁵ Km. 1952:15. Lakiehdotuksen sisältö muuttui vielä ennen kuin esitys lain säätämisestä annettiin eduskunnalle vuonna 1956.

¹²⁶ Lakia edelsi laki tylsämielisten hoitoa ja kasvatusta varten toimivien kunnallisten ja yksityisten laitosten valtionavusta (185/1927). Vuoden 1952 mielisairaslaki ja vuoden 1958 vajaamielislaki vauhdittivat laitosten rakentamista kehitysvammaisille ja mielisairaille.

¹²⁷ Km. 1971: A25, s. 12.

¹²⁸ Hallituksen esityksessä vajaamielislaki todettiin, että vaikeasti hoidettavien vajaamielisten sijoittaminen laitoshoitoon oli tärkeää heidän itsensä ja heidän kotiensä, vanhempiensa ja terveiden sisarustensa takia. HE 45/1956, s. 1.

¹²⁹ Kumpulainen, s. 18.

¹³⁰ Tosin ensimmäinen syvemmin vajaamielisille tarkoitettu päivähuoltola päiväkoti Aula perustettiin jo vuonna 1926. Sen toiminta oli rinnastettavissa lähinnä apukoulujen ns. askartelu- luokkiin. Nouko-Juvonen, s. 8. Askarteluluokat olivat luonteeltaan apulastentarhoja. Niitä oli muutamilla paikkakunnalla 1920–1930-luvuilla, ja ne oli tarkoitettu sellaisille apukouluun tulijoille, jotka eivät pärjänneet edes ns. hitaasti kehittyvien H-luokilla. Ks. Kivirauma, s. 82–96.

¹³¹ Nouko-Juvonen, tiivistelmä, ei sivunumeroa.

huoltoloihin alettiin perustaa aikuisten työosastoja, joissa tehtiin askartelua vaativampia tehtäviä.¹³² Päivähuoltoloiden toimintaan kuului pääasiassa askartelu, opetus ja työtoiminta.¹³³ Vähitellen päiväkeskusten muu toiminta eriytyi työtoiminnasta.¹³⁴

Keskuslaitosjärjestelmä suunniteltiin pysyväksi. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä perinteiset arvot kuitenkin muuttuivat. Kehitysvammaisten ja muiden ”poikkeavien” eristämiseksi ei nähty enää tarvetta. Integraatioajattelu eteni kuitenkin hitaasti. Kehitysvammakomitea, joka korosti kuntoutusta kehitysvammahuollossa, jätti mietintönsä vuonna 1970, mutta vasta vuonna 1977 säädettiin laki kehitysvammaisten erityishuollosta.¹³⁵ Laissa otettiin käyttöön kehitysvammaisen käsite, joka oli jo yleisesti hyväksytty ja jota pidettiin vajaamielisen käsitettä laajempänä.¹³⁶ Kehitysvammaisen käsite korosti yksilön kehitykseen liittyvää ja sitä vaikeuttavaa vammaa. Tämän katsottiin rinnastavan kehitysvammaiset muihin vammaisryhmiin.¹³⁷ Tässä vaiheessa kehitysvammaisen kuntoutuksen keskeisiä tehtäviä olivat työkyvyn ja työtaidon parantaminen sekä työelämään sijoittumisessa auttaminen. Työhön sijoitus, joka käytännössä piti sisällään suojatyön järjestämisen tai suojatyöhön sijoittamisen, säädettiin kuuluvaksi erityishuoltoon.¹³⁸ Lain 35 §:n mukaan suojatyötä oli pyrittävä järjestämään, jollei kehitysvammaisen voinut saada muuta työpaikkaa. Suojatyön tarpeessa katsottiin olevan niiden eriasteisesti kehitysvammaisten, jotka eivät olleet laitoshuollossa ja jotka eivät voineet sijoittua avoimille työmarkkinoille.¹³⁹ Kehitysvammaisten kehittymismahdollisuuksiin yksilöinä uskottiin ja avo-
huolto sai kannatusta. Sittenmin kritiikki laitoksia kohtaan voimistui, ja 1980-luvun puolivälissä ryhdyttiin kehitysvammalaitosten paikkamäärien vähittäiseen supistamiseen ja laitoshoidon korvaamiseen yhteisöön integroiduilla asumismuodoilla.¹⁴⁰ Osa kehitysvammaisten opetuksesta siirtyi peruskouluun. Työ- ja toimintakeskukset (entiset päivähuoltolat) keskittyivät työ- ja päivätoimintaan.¹⁴¹

¹³² Aulan yhteyteen perustettiin vuonna 1950 päivätyökoti. Siellä kehitysvammaiset saivat viettää neljä tuntia päivässä yksinkertaisessa työssä. Nouko-Juvonen, s. 8 ja siellä olevat viittaukset.

¹³³ Nouko-Juvonen, s. 8–24.

¹³⁴ Kananen, Tehty työ ei paina, s. 8.

¹³⁵ HE 102/1976.

¹³⁶ HE 102/1976, s. 3.

¹³⁷ Km. 1970:A 12, s. 18 ja HE 102/1976, s. 3.

¹³⁸ Km. 1970:A 12, s. 25, jossa työelämään sijoitus ja suojatyön järjestäminen nähtiin kuntoutuksen keskeisimpinä tehtävinä. Ks. myös HE 102/1976, s. 8.

¹³⁹ HE 102/1976, s. 24. Ks. myös Km. 1970:A 12, s. 25–27. Yhteiskuntaan sopeuttaminen oli osa ehdotusta ja sen ensisijaisena tarkoituksena oli edistää kehitysvammaisten sijoittumista työhön (lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 4 kohta).

¹⁴⁰ Saloviita, s. 24–32. Laitos asumisen lakkauttamisesta on tehty valtioneuvoston periaatepäätökset 2010 ja 2012. Ks. STM 2012:15

¹⁴¹ Nouko-Juvonen, esipuhe.

Aluksi suojatyön järjestäminen oli siis osa kehitysvammalaissa säädettyä erityishuoltoa¹⁴², eikä laissa säädetty työtoiminnasta. Vuonna 1984 voimaan tulleella muutoksella kehitysvammalain 2 §:n 4 kohdasta poistettiin työhön sijoittaminen, koska työpaikkojen järjestämisen ei katsottu kuuluvan kehitysvammahuollon järjestäjälle.¹⁴³ Työhön sijoittamisen sijasta säädettiin työtoiminnasta.¹⁴⁴ Vuoden 1977 lakia koskevassa hallituksen esityksessä ei perustella suojatyön sisältöä. Vuoden 1983 hallituksen esityksen perustelujen mukaan työtoiminnalla tarkoitettiin ”suojaotyötä, askartelua ja muuta työntekoon ja itsenäiseen elämään harjaannuttavaa toimintaa, jossa erityishuollon saaja olisi huoltosuhteessa huollon järjestäjään”.¹⁴⁵ Hallituksen esityksen mukaan työtoiminta oli suojaotyötä, joka taas jo käsitteenä viittaa työsuhteiseen työhön. Siitä huolimatta työtoiminnan todetaan hallituksen esityksessä olevan huoltosuhteista. Kehitysvammalain perustelut työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta ovat näin ollen ristiriitaiset.

On esitetty, että kehitysvammalaissa säädettiin nimenomaan työtoiminnasta, koska toiminta oli tarpeen erottaa silloisesta invalidihuoltolain mukaisesta suojaustyöstä. Kehitysvammaisten ”suojaotyötä” (itse asiassa työtoimintaa) ei esitettyjen näkemysten mukaan tarkoitettu työsuhteiseksi toisin kuin invalidien suojaotyö.¹⁴⁶

Kehitysvammaisten työtoiminnan järjestäminen perustui kuitenkin samoille periaatteille kuin invalidien suojaotyö. Toimintakeskuksissa oli muun ohessa kudonta-, puu- ja metalliosastoja. Eröna invalidien suojaotyöhön oli kuitenkin se, että kehitysvammaiselle ei maksettu työstä palkkaa, vaan työosuusrahaa.¹⁴⁷

Työtoiminnan käsite vakiintui käytännössä, ja laitoksia tai yksiköitä, joissa sitä toteutettiin, alettiin kutsua työkeskuksiksi erotuksena suojaotyökeskuksista. Työtoiminnan ohella näissä keskuksissa on järjestetty myös päivätoimintaa. Kehitysvammaisten työtoiminta jäljitteli teollista työtä, ja oli sellaista myös käytännössä, mutta sitä on silti luonnehdittu terapeuttiseksi. Edelleen toimintaa on kutsuttu kuntoutukselliseksi suojaotyöksi, jossa tuottavuus ei ole keskeinen tavoite.¹⁴⁸ Kehi-

¹⁴² Kehitysvammaiselle tuli järjestää suojaotyötä, jollei hän voinut saada työtä vapailla työmarkkinoilla. HE 102/1976, s. 14.

¹⁴³ HE 165/1983, s. 4.

¹⁴⁴ Alun perin kehitysvammalain 2 §:n 4 kohdassa säädettiin sijoittamisesta työhön, asumisen järjestämisestä ja muusta vastaavasta yhteiskunnalliseen sopeuttamiseen pyrkivästä toiminnasta. Hallituksen esityksen HE 165/1983 mukaisesti laki muuttui niin, että 2 §:n 4 kohdassa säädetään työtoiminnan ja asumisen järjestämisestä sekä muusta vastaavasta yhteiskunnallista sopeutumista edistävästä toiminnasta.

¹⁴⁵ HE 165/1983, s. 4.

¹⁴⁶ Km. 1984:14 ja Tie auki työelämään, s. 27–28.

¹⁴⁷ Kananen, Tehty työ ei paina, s. 8–9.

¹⁴⁸ Tie auki työelämään, s. 29. Työkyvyn ja työtaidon parantaminen nähtiin jo vuonna 1970 kehitysvammaisten kuntoutuksen keskeisimmäksi tehtäväksi. Km 1970: A 12, s. 25.

tysvammaisten työtoiminnasta on perinteisesti maksettu vähäistä korvausta, jota on nimitetty työosuus-, ahkeruus-, kehoitus- tai opetusrahaksi.¹⁴⁹

Työtoiminnan sisältö painottui 1970-luvun alussa perinteiseen teollisuustyöhön. Työkeskuksissa on tehty tyypillisesti yksikön sisäisiä tehtäviä, tekstiili- ja puutöitä sekä alihankintana kokoonpano- ja pakkaustyötä. Vaikeimmin vammaisille järjestettyyn päivätoimintaan on kuulunut esimerkiksi askartelua, mutta myös työtehtäviä, jotka ovat yksinkertaisempia kuin työtoiminnassa.

Ns. avotyötoiminta on ollut yksi kehitysvammaisen työnteon muotoja 1980-luvulta lähtien. Sitä pidettiin keinona edistää normaalisaatiota ja integraatiota.¹⁵⁰ Työ- ja toimintakeskuksen tehtävänä nähtiin olevan jopa kuntouttaa kehitysvammaisen avotyötoimintaan kykeneväksi.¹⁵¹ Kunnissa ryhdyttiin etsimään keinoja alentaa kehitysvammaisten työtoiminnan kustannuksia, ja ratkaisuna syntyi avotyötoiminta.¹⁵² Aluksi toimintamuodosta käytettiin nimitystä avosuojatyö tai avotyö – näitä nimityksiä tapaa tosin vielä nykyäänkin.¹⁵³ Avotyötoiminnan alkuvaiheissa lievästi kehitysvammaisia sijoitettiin työ- ja toimintakeskuksen ulkopuolelle palkattomaan työhön oman kunnan eri työpaikkoihin, ja tällä tavoin saatiin aikaan kustannussäästöjä. Toimintaan osallistuville maksettiin kuitenkin yleensä työosuusrahaa. Heitä ei pidetty työsuhteessa olevina työntekijöinä vaan yhä huoltosuhteessa työ- tai toimintakeskukseen. Työn tekeminen miellettiin huoltosuhteeksi eli työsuhteen ulkopuolelle jääväksi oikeussuhteeksi, vaikka työtä tehtiin avointen työmarkkinoiden työpaikoilla. 1990-luvun alussa Kehitysvammaliitto ry pyrki edistämään avotyötoimintaa kehittämishankkeessaan (avotyöprojekti). Avotyötoiminnan esitettiin olevan taloudellisesti kannattava vaihtoehto toteuttaa työtoimintaa, ja sen katsottiin edistävän kehitysvammaisten integraatiota. Yli kolmasosassa työ- ja toimintakeskuksia avotyötoiminta käynnistettiin 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla.¹⁵⁴ Myöhemmin avotyötoiminta muuttui niin, että avotyötoimintapaikkoja etsittiin ja saatiin myös muualta avoimilta työmarkkinoilta kuin kuntien omista työpaikoista. Siirtyminen työtoimintaan yksityisten työnantajien työpaikoille alkoi erityisesti 1990-luvun puolivälissä.¹⁵⁵ Vaikka työtoiminta muuttui laajentuen avointen työmarkkinoiden työpaikoille, ei sen oikeu-

¹⁴⁹ Tie auki työelämään, s. 29.

¹⁵⁰ Tie auki työelämään, s. 37.

¹⁵¹ Hokkila, Avotyötoimintaan, s. 1.

¹⁵² Kehitysvammaliitto ry toi työryhmäraportissaan vuonna 1985 esille avotyötoiminnan mahdollisuudet. Työtoimintaa avo-oloissa järjestettiin raportin mukaan 39 %:ssa työkeskuksista. Kehitysvammaisten työtoiminnot ja suojatyö, s. 26. Ks. myös Hiltunen, jossa selvitetään päivähuoltolan työosastolla olevien henkilöiden sijoittamista avointen työmarkkinoiden työpaikoille työharjoittelijoiksi työtoimintaan.

¹⁵³ Työsuhteeseen liittyvät käsitteet, kuten työntekijä ja työnantaja, saattavat myös olla käytössä avotyötoimintasopimuksissa. Sopimusta, jolla sovitaan avotyötoiminnan järjestämisestä ja toteuttamisesta, saatetaan nimittää avotyösopimukseksi.

¹⁵⁴ Hyvärinen ym. Työ- ja toimintakeskukset tänään, s. 51.

¹⁵⁵ Tie auki työelämään, s. 39.

dellista luonnetta vielä tässäkin vaiheessa kyseenalaistettu, vaan sitä pidettiin yhä huoltosuhteisena.¹⁵⁶

Vuonna 1978 voimaan tullut kehitysvammalaki on yhä voimassa. Käytännössä sen nojalla järjestetään työtoimintaa sekä työ- ja toimintakeskuksissa että niiden ulkopuolella.

Kehitysvammaisten työ- ja toimintakeskukset ovat keskittyneet pääosin muun kuin työsuhteisen työn tuottamiseen.¹⁵⁷ Ne ovat enimmäkseen kuntien ylläpitämiä.¹⁵⁸ Kehitysvammadiagnoosin omaavien ohella näissä yksiköissä on ollut mielenterveysongelmien ja myös muiden, kuten päihdeongelmien vuoksi vajaakuntoisia.¹⁵⁹

Nykyään työtoimintaa ja työhönvalmennusta järjestetään yli 80 %:ssa kunnista kokonaan tai enimmäkseen kunnan tai kuntayhtymän omissa työllistämisyksiköissä.¹⁶⁰

2.4.3 Psykiatrinen työtoiminta

Ns. työhoito otettiin osaksi psykiatrasta hoitotyötä 1920-luvulla Saksan esimerkkiä seuraten. Sen ideologian mukaan potilaat ohjattiin makuusaleissa oleskelun sijasta tekemään työtä. Työhoidon tarkoituksena oli säilyttää ja myös uudelleen herättää potilaan terveiksi katsottuja ominaisuuksia. Tavoitteena oli muun muassa lisätä aloite- ja keskittymiskykyä ja vähentää sairauskäyttäytymistä.¹⁶¹ Aluksi työnteosta¹⁶² ei maksettu palkkaa, koska palkanmaksun arveltiin vaikeuttavan psyykkisiä oireita. Palkan sijaan työhoitoon osallistuville tarjottiin yleisesti palkkioksi hyvää syötävää tai tupakkaa. Myöhemmin heille alettiin kuitenkin maksaa pienimuotoista rahallista korvausta.¹⁶³

¹⁵⁶ Hallituksen esityksessä HE 165/1983, s. 4 todetaan, että työtoiminnalla tarkoitetaan ”suojatyötä, askartelua ja muuta työntekoon ja itsenäiseen elämään harjaannuttavaa toimintaa, jossa erityishuollon saaja olisi huoltosuhteessa huollon järjestäjään”.

¹⁵⁷ Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus, s. 55 ja 108 ja STM 2005:27, s. 53.

¹⁵⁸ STM 2005:27, s. 49 ja 55.

¹⁵⁹ Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus, s. 56.

¹⁶⁰ Kuntakartoitus 2013, s. 36.

¹⁶¹ Mauro, Työtoiminnan kehityksestä Kellokosken sairaalassa, s. 33. Ks. myös Ojanen.

¹⁶² Psykiatrisen työtoiminnan oikeudellisia elementtejä kuvaavaa aineistoa on niukasti saatavilla.

¹⁶³ Mauro, Työtoiminnan kehityksestä Kellokosken sairaalassa, s. 35–37. Ks. myös Vuorelan selvitys, s. 73.

Työhoito ja sittemmin työterapiat (teollisuusterapia ja askarteluterapia) olivat keskeisiä toimintamuotoja psykiatrisissa sairaaloissa aina 1980-luvulle asti, joskin osassa sairaaloita työhoidosta oli luovuttu jo paljon aiemmin.¹⁶⁴ 1970-luvulla teollisuusterapiasta alettiin maksaa korvauksia, jotka perustuivat työsuoritteisiin tai tuntikorvaukseen.¹⁶⁵

Vuoden 1952 mielisairaslain (187/1952) 5 §:n mukaan oli mahdollista perustaa työkoteja. Työkoti oli joko sairaalan osasto (työosasto) tai sen alainen erillinen yksikkö.¹⁶⁶ Lain 55 §:ssä säädettiin, että sairaan henkilön työ, jota hän tekee mielisairaalassa, jää sairaalan hyväksi. Vastuunalaisella lääkäriellä oli kuitenkin saman säännöksen perusteella oikeus hoidollisin perustein sallia sairaan tehdä työtä myös omaksi tai perheensä hyväksi. Edelleen säädettiin siitä, että sairaalan hyväksi tehdystä työstä voitiin sairaan parantumista edistävänä keinona suorittaa kehotusrahoja. Sairas sai lain 55 §:n 2 momentin mukaan käyttää ansionsa vastuunalaisen lääkärin suostumuksella tarpeisiinsa tai sairaala säilytti ansion. Sairaala päästessään potilas sai käyttämättömän määrän itselleen tai se annettiin hänen holhoojalleen. Mainittu 2 momentti kumottiin lailla (521/1977), ja samalla lain 6 §:ää muutettiin niin, että suojatyötoiminta mainittiin yhtenä sairastuneiden hoitoa ja kuntoutumista edistävänä toimintana.¹⁶⁷

Vuoden 1952 mielisairaslakiin sisältyi laitoshuollon kehittämisajatus. Lain voimaantulon myötä alettiin rakentaa laajaa ”B-sairaalaverkostoa” pitkäaikaipotilaille. Aiemmin heitä oli hoidettu pääasiassa kunnalliskotien mielisairasosastoilla.¹⁶⁸ Mielisairaslainsäädäntöön perustuvan työn oikeudellisesta luonteesta, sisällöstä, järjestämisestä tai muista siihen liittyvistä asioista ei kuitenkaan tarkemmin säännelty, ja sääntelyä voi kuvata kaikin puolin hyvin niukaksi. Näitä asioita ei myöskään käsitelty lakia koskeneissa hallituksen esityksissä.¹⁶⁹ Sairaalaassa tehtyä työtä on kuitenkin ainakin virallisyhteyksissä pidetty ”suojatyönä”, jota tehdään huoltosuhteessa.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Muun muassa Kellokosken sairaalassa työhoitoa ei lopetettu. Nimitys muuttui jossain vaiheessa työtoiminnaksi. Aluksi työtoiminnassa osallistuttiin sairaalan jokapäiväisiin askareisiin, kuten keittiö- ja pesulatehtäviin. Toiminnot eriytyivät myöhemmin miesten ja naisten askarteluterapiaksi ja ulkotöiksi. Naisten askartelun tuotanto kehittyi ja näin tuotteita alettiin kaupata myyjäisissä. Miesten askartelu kehittyi teollisuusterapiaksi, jossa tehtiin alihankintana pakkausta kokoonpanotöitä. 1980-luvulla ei arvostettu työtä hoitona, vaan työn sijaan kannatettiin erilaisia terapioita. Tämä vaikutti siihen, että työtoiminnan järjestäminen oli vähäisempää kuin aiemmin. Mauro, Työtoiminnan kehityksestä Kellokosken sairaalassa, s. 35–37.

¹⁶⁵ Mauro, Työtoiminnan kehityksestä Kellokosken sairaalassa, s. 37.

¹⁶⁶ Km. 1970: B 72, s. 25. Ks. myös mielisairaslaki (286/1937).

¹⁶⁷ HE 85/1976, s. 1.

¹⁶⁸ Km. 1968: B 86, s. 19.

¹⁶⁹ HE 21/1951 ja HE 85/1976, s. 7, jossa todetaan, että mielisairaanhoidolaitos voisi ylläpitää suojatyöpaikkatoimintaa.

¹⁷⁰ Km. 1975:43, s. 20, Km. 1970: B 72, s. 25 ja Km. 1984:14, s. 29. Viimeksi mainitun mietinnön mukaan mielisairaslain mukaisella suojatyöllä oli ensisijaisesti hoidollisia tavoitteita. Näin ollen kyseessä oli hoitosuhde, josta ei maksettu palkkaa, vaan kehotusrahaa.

Työtoiminnoissa tapahtui muutos 1980-luvun taitteessa, kun mielisairaala-laitosta ryhdyttiin purkamaan ja luomaan avohoitojärjestelmää. Sairaalahoi-toon liittynyt työtoiminta alkoi väistyä, ja avohoitoon pyrittiin löytämään vas-taavia toimintamuotoja.¹⁷¹ 1990-luvulta alkaen kehitysvammaisille ja mielen-terveyskuntoutujille tarkoitettua työtoimintaa alettiinkin toteuttaa osaksi myös samoissa toimintaympäristöissä. Tämä oli mahdollista, kun aikaisemmin inva-lidihuoltolain mukaista toimintaa järjestäneet työkeskukset ottivat molempien työtoiminnot osaksi omia palvelujaan. Työkeskusten alkuperäiset kohderyhmät eivät enää tarvinneet keskusten palveluja samassa määrin kuin aiemmin.¹⁷² Osa mielenterveyskuntoutujista osallistui myös työsuhteiseen suojatyöhön.

Yksityiskohtana sairaaloiden työtoiminnasta voi esittää vuonna 1994 potilai-den arkipäivää laitoksessa selvittäneen kyselyn tuloksia. Kysely lähetettiin mielisairaaloiden ja yleissairaaloiden psykiatrisen yksiköiden ylilääkäreille. Kyselyllä selvisi, että työtoiminta sairaaloissa oli kehittynyttä ja se oli pai-nottunut erilaisiin teollisuuden alihankintatöihin. Ahkeruusrahaa pidettiin huolestuttavan alhaisena. Täysipainoista työtä arkipäivisin 4–7 tuntia suori-tava ansaitsi enintään 1600–1800 markkaa verottomana kuukaudessa. Sama-sa yhteydessä tuli esille, että osa taitavista potilaista korvasi asiallisesti päätoimisen palkatun työntekijän.¹⁷³

Avohoidon kehittäminen pysähtyi 1990-luvun taloudellisen laman aikana. Psy-kiatrisessa sairaanhoidossa keskityttiin intensiiviseen hoitotyöhön, minkä seu-rauksena työtoiminnan järjestäminen väheni ja osittain myös loppui. Tässä vai-heessa mielenterveysyhdistykset käynnistivät työtoimintaprojekteja ja synnyt-tivät itse palvelua, jota muutoin karsittiin. Myös Raha-automaattiyhdistys alkoi tukea enemmän vapaaehtoista mielenterveystyötä. Yhdistykset alkoivat omaeh-toisesti tarjota työtoimintaa jäsenilleen.¹⁷⁴

Voimassa olevassa mielenterveyslaissa (1116/1990), jolla kumottiin mieli-sairaslaki, ei mainita suojatyötä, työtoimintaa tai ylipäänsä potilaan sairaalassa tekemää työtä.¹⁷⁵

Sairaaloiden omaa työterapiaa tai työtoimintaa on nykyäänkin maamme psy-kiatrisissa sairaaloissa, vaikka se on vähentynyt avohuollon myötä.¹⁷⁶ Työtera-

¹⁷¹ Vuorela, Mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan käytäntöä ja käsitteitä, s. 10.

¹⁷² Tie auki työelämään, s. 24 ja Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 7.

¹⁷³ Arkielämä mielisairaloissa – Mielenterveyden keskusliiton selvitys.

¹⁷⁴ Vuorela, Mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan käytäntöä ja käsitteitä, s. 9–11.

¹⁷⁵ Työtoimintaa ei käsitelty voimassa olevaa lakia koskevassa esityksessä HE 201/1989. Esi-tyksen s. 10 todetaan kuitenkin, että pitkäaikaissairaiden kuntouttamiseksi kehitetään avohoidon ja sairaalatoiminnan yhteistyönä muun muassa hoidollista suojatyötä. Ks. mielisairaslain muu-tosten tavoitteista Pahlman, s. 29–30.

¹⁷⁶ Ainakin Kellokosken sairaalassa, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä, Vaasan kes-kussairaalassa, Satakunnan sairaanhoitopiirissä ja Niuvanniemen sairaalassa järjestetään työtera-piaa. Avohuollossa on tarjolla myös ns. työsalitoimintaa, joka on SHL 27 e §:n mukaisen työtoi-minnan järjestämistä mielenterveyskuntoutujille saliympäristössä, jossa monta ihmistä työsken-

pia on osa potilaan hoitoa, ja tätä hoitomuotoa tarjotaan eräissä sairaaloissa myös suljetun osaston potilaille.¹⁷⁷ Työterapiaa pidetään toiminnallisena kuntoutuksena ja se perustuu potilaan hoitosuunnitelmaan. Eräissä sairaaloissa myös avohoidossa olevat potilaat voivat osallistua sairaalan tiloissa järjestettävään työtoimintaan. Esimerkiksi Satakunnan sairaanhoitopiiri määrittelee työterapian seuraavasti:

”Työterapian tehtävänä on potilaan kokonaishoidon tukeminen työterapian keinoin. Työterapia on hoidollista työtä, joka on hoitosuunnitelmaan pohjautuvaa kuntoutusta, joka tähtää työ- ja toimintakyvyn palauttamiseen, säilyttämiseen ja kehittämiseen. Työterapian avulla on mahdollista arvioida työkykyä ja kuntoutumismahdollisuuksia. Työterapiassa käyvät potilaat ovat sekä osastohoidossa olevia potilaita, että avohoidosta tulevia potilaita. Työterapiaan tullaan läheteellä ja yhteistyö lähettävän tahon kanssa on merkittävää. Työterapia jakaantuu tekstiili- ja puu- sekä metallipuoleen.”¹⁷⁸

teele samassa tilassa yhtä aikaa. Työsalia pidetään sosiaalipsykiatrisena kuntoutuspaikkana. Ks. mm. Sopimusvuorisäätiön toiminnasta ja ns. työsaleista Fountain House s. 102–104.

¹⁷⁷ Ks. eri yksiköiden työtoiminnasta Salo.

¹⁷⁸ Ks. Satakunnan sairaanhoitopiiri, toiminnalliset terapiat.

III Tutkimustehtävän tarkentaminen

3.1 TYÖTOIMINNAN EPÄSELVÄ OIKEUDELLINEN LUONNE

Invalidihuoltolain perusteella 31.3.2002 saakka teetetty suojatyö oli lähtökohdaisesti vajaakuntoisten toimeentulon turvaaja. Suojatyö oli työsuhteista, koska sen alkuperäistä kohderyhmää eli invalideja pidettiin yhteiskuntakelpoisina. He tarvitsivat nimenomaan työsuhteista työtä ansaitakseen elantonsa. Tämän vuoksi oli selvää, että työstä maksettiin korvauksena palkkaa. Vaikka suojatyön piiriin pääsi sittemmin myös muita vajaakuntoisia kuin fyysisesti vammaisia, sen oikeudellinen luonne ei muuttunut. Suojatyön asemaa ei asetettu missään vaiheessa kysymyksenalaiseksi: se oli ilman muuta työsuhteista.

Voimassa olevassa sosiaalihuoltolain (SHL) 27 d §:n 3 momentissa säädetty vammaisten työllistymistä tukevana toimintana järjestettävä työ vastaa invalidihuoltolain mukaista suojatyötä. SHL 27 d §:n 3 momenttia säädettäessä työn työsuhteista luonnetta pidettiin itsestään selvänä, mistä osoituksena on se, että työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä ei edes tarkasteltu säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä eikä myöskään sitä edeltäneessä muussa valmisteluaineistossa.¹ Tämän kunnan vastuulle kuuluvan sosiaalipalveluna järjestettävän työn oikeudellinen luonne ei ole myöhemminkään aiheuttanut epäselvyyttä tai edes keskustelua.²

Työtoimintaa ei sitä vastoin teetetty siihen osallistuvan toimeentulon turvaamiseksi, vaan työtoiminnalla on ollut muita tarkoituksperiä. Työtoimintaa on katsottu järjestettävän muun muassa itse toiminnan sisällön vuoksi, koska työtoimintaan osallistuvien toimeentulo on yleensä perustunut sosiaaliturvaetuuksiin.³ Kun työtoiminnasta on kuitenkin maksettu korvausta, on työtoimintaan osallistuttu myös tämän lisäansion vuoksi.⁴ Sosiaalihuoltolain mukaiseen (ennen 1.4.2002 voimaan tullutta SHL 27 e §:ää toteutettuun) ja kehitysvammaisten työtoimintaan osallistuvien on muun ohessa lainvalmisteluaineistossa ja ohjeistuksessa katsottu olevan ns. huolto- tai hoitosuhteessa – ei työsuhteessa –

¹ HE 169/2001 ja STM 2000:19.

² Ks. kuitenkin Paanetoja, TYV 2003–2004, jossa asia on tuotu esille.

³ Työtoimintaa on katsottu järjestettävän ”itse työn sisällön vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden edistämiseksi”. STM 2000:19, s. 5.

⁴ KK 203/2011.

toiminnan järjestäjään.⁵ Tämä näkemys on toistettu myös muissa yhteyksissä.⁶ Työtoiminnan ei-työsuhteista luonnetta on perusteltu myös vakiintuneella tavalla.⁷ Julkisyhteisön järjestämän työtoiminnan on siis mielletty tapahtuvan muussa oikeussuhteessa kuin työsuhteessa.

Se, miten työtoimintaa koskevan oikeussuhteen vakiintuminen huoltosuhteeksi olisi tapahtunut, on kuitenkin jäänyt selvittämättä ja perustelematta. Vähäistä ja osittain keskenään ristiriitaista oikeuskäytäntöä työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän ei-työsuhteen välisestä rajankäynnistä ei ole myöskään tuotu ilmi esitettäessä eri yhteyksissä näkemyksiä työtoiminnan huoltosuhteluonteesta.⁸

⁵ Muun muassa Kehitysvammaisten erityishuollon järjestäminen, s. 1 ja Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 17. Huoltosuhteesta puhutaan myös kehitysvammalain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä HE 165/1983, s. 4. Vammaispalvelulain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin: ”Vammaisten henkilöiden työtoimintaa koskevat säännökset otettiin sosiaalihuoltolakiin (710/1982) vuonna 2002 osana lainsäädäntöuudistusta, jolla selkeytettiin sosiaalihuollon tehtäviin kuuluvia vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistämistä edistäviä tukitoimenpiteitä. *Tuolloin vammaisten henkilöiden työtoiminta oli jo vakiintunut sosiaalipalveluksi, johon osallistuvat eivät ole työsuhteessa ja johon ei sovelleta, mitä työsuhteesta on säädetty.* Ei-työsuhteisesta työtoiminnasta ei kuitenkaan ollut aikaisemmin säännöstä laissa.” (Kurs. tässä.) HE 166/2006, s. 2. Ks. myös STM 2004:19, s. 18.

⁶ Tosin vuonna 1993 Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi -muistiossa yritettiin tuoda oikeussuhteen luonteeseen liittyvää problematiikkaa esille. Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 28–29. Tiedossa on lisäksi ainakin yksi oikeuskanslerille tehty kantelu kehitysvammaisten työtoiminnan oikeutuksesta. Apulaisoikeuskanslerin vastaus 26.11.2010 oikeuskanslerille tehtyyn kanteluun, joka koski lievästi kehitysvammaisten avotyötoimintaa ja siitä maksettavaa määrältään pientä työosuusrahaa. Dnro OKV/655/1/2009. Sosiaalisen työllistämisen työryhmä toteaa, että ”työtoiminta ei vastaa, eikä sen tulekaan vastata suoritukseltaan palkkatyötä. Työtoiminnasta saatavan vastikkeen tulisi kuitenkin olla kannustavassa mielessä riittävän suuri”. STM 2004:19, s. 43. Työryhmän kannanotto viittaa siihen, että työsuhteen syntyminen edellyttäisi tietyn ”tasoista” suoritusta, ja että suoritustason ollessa matala kysymys ei olisi palkkatyöstä, vaikka työstä maksettaisiinkin vastiketta. Tiitinen ja Kröger toteavat kategorisesti, että työtoimintaan osallistuvat ovat hoito- tai huoltosuhteessa työtoiminnan järjestäjään. Tiitinen – Kröger, s. 53.

⁷ HE 166/2006, s. 2. Vaikka voisi ”näyttää melkein siltä”, että työkeskuksessa työtä tekevää vammaisen on työsuhteessa, ei kysymys ole kuitenkaan työsuhteesta, koska työsuhteelta edellytetty sopimus puuttuu. Kun ”henkilö jo työkeskukseen tullessaan on tiennyt, että kyse ei ole työsuhteesta toiminnasta”, ei osapuolten välille ole syntynyt sopimusta. Tie auki työelämään, s. 79–81.

⁸ Vakuutus oikeus katsoi päätöksessään VAKO 6373/87, että ns. sosiaalihuollollinen työtoiminta ei ollut työsuhteista, vaan ennalta ehkäisevää toimeentulotukea. Eläketurvakeskus on sitä vastoin katsonut, että kehitysvammaisten työtoiminnasta maksettu työosuusraha oli vastiketta työstä ja että työsuhteen syntyminen ei estänyt työn tekeminen kuntouttamistarkoituksessa. Kehitysvammaiset ja työrajoitteiset, jotka osallistuivat työtoimintaan suojatyökeskuksessa, olivat ETK:n mukaan työsuhteessa (lausunto 11578, annettu 22.10.1992 TEL 1 §:n perusteella). Yksityinen valtionapua saava suojatyökeskus järjesti kuntouttavaa työtoimintaa ja siihen liittyviä asumis- ja tukihenkilöpalveluja keskuksen sijoitetuille. Kunnat ja kuntainliitot sijoittivat työkeskukseen pääasiassa kehitysvammaisia sekä mielenterveyspotilaita, mutta ei päihdeongelmaisia. Työkylä sai tuottoja käsitöistä ja pitopalvelusta. Kehitysvammaiset ja työrajoitteiset tekivät pääasiassa käsitöitä (kankaankudontaa, puutöitä jne.) ja pitopalveluun liittyviä tehtäviä. Muutamina päivinä vuodessa heillä oli mahdollisuus osallistua myös maataloustöihin (mm. perunannosto) ja kiinteistöhuollon tehtäviin. Heille maksettava tuntipalkka riippui työkylän kannattavuudesta.

Työtoiminnan oikeudellisen luonteen ongelmallisuus on kuitenkin havaittu ainakin Suojatyö 92 -työryhmän muistiossa vuodelta 1993.⁹ Työryhmä kiinnitti huomiota siihen, että työtoimintojen muuttuessa hoidollisesta ja huollollisesta toiminnasta kohti laaja-alaista kuntoutusta ja työhön osallistumista oli ajankoh- taista määritellä työtoimintoihin osallistumisen oikeudellinen suhde sekä toi- mintaan osallistujan ja toimintaa järjestävän tahon oikeudet ja velvollisuudet. Laitoshoitoon soveltui työryhmän mielestä hyvin hoito- tai huoltosuhde, mutta ”se ei tunnu toimivan avohoidossa ja -huollossa”. Työryhmä esitti mietinnös- sään ”osallistumissuhdetta” uutena toimivampana suhteena hoito- ja hoitosuh- teen tilalle.¹⁰ Näiden oikeussuhteiden sisällöllistä eroa ei kuitenkaan tarkastel- tu.

Työtoiminnan jäämistä työsuhteen ulkopuolelle on perusteltu lisäksi sillä, että työtoiminnassa on kysymys kuntoutuksesta,¹¹ samoin kuin sillä, että työtoimin- taan osallistuva nauttii palveluja, joihin hänellä on oikeus: ”Sosiaalihuolto- ja ke- hitysvammalain perusteella järjestetty työtoiminta perustuu siihen osallistuvan henkilön ja toiminnan järjestäjän väliseen huoltosuhteeseen eli erityishuollon tai sosiaalitoimen asiakkuuteen. Tällöin työtoimintaan osallistuminen katsotaan en- nen kaikkea palvelun käyttämiseksi sen työnomaisen toiminnan luonteesta huolimatta.”¹² Tämän kannan mukaan työsuhteen syntyminen ei näyttäisi olevan mahdollista, kun henkilö saa työtoimintaa lakiin perustuvana palveluna. Taustalla vaikuttaisi olevan näkemys, jonka mukaan työoikeudellinen normisto ei voisi tulla sovellettavaksi samaan aikaan hallinto- ja sosiaalioikeudellisen normiston kanssa.

Työoikeudellisessa kirjallisuudessa on tarkasteltu erityisesti mahdollisuutta soveltaa siviilioikeuden ja työoikeuden normeja samaan oikeussuhteeseen. Ab- sorptioteorian kannattajien mukaan pääsuoritus määrää sopimustyyppin, ja oi- keussuhteeseen sovelletaan sen mukaisia normeja.¹³ Vuorio päätyi sitä vastoin

Tuntipalkka oli 5–20 mk ja kuukausiansio 1 000–3 000 mk. Ansio riippui vammaisen tekemien tuntien määrästä, ja se maksettiin palkan nimellä, jos sijoittajana oli kunta, ja työosuusrahan ni- mellä, jos sijoittajana oli kuntainliitto. Vajaakuntoiset tekivät työtä työkyllän johdon ja valvonnan alaisena. Kysymys ei ollut huoltosuhteisena pidettävästä suojatyöstä, vaan työn tulokset tulivat työkyllän hyväksi ja se maksoi työstä vastiketta. Myös työosuusrahana maksettu korvaus oli vas- tiketta työstä, koska se määräytyi työmäärän ja henkilön kyvykkyyden perusteella. ETK on myö- hemminkin tarkastellut työkyllässä työskentelevien henkilöiden työoikeudellista asemaa, ja pää- tynyt siihen, että työssä täyttyvät työsuhteen tunnusmerkit. ETK:n lausunto 9.9.2002 työeläkelä- kien soveltamisesta x-työkyllässä työskenteleviin henkilöihin.

⁹ Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 28–29. Työtoiminnan epäselvään tarkoitukseen kiinnitettiin huomiota kuitenkin jo vuonna 1985. Kehitysvammaisten työtoiminnot ja suojatyö. Ks. myös Tie auki työelämään, s. 31.

¹⁰ Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 19–20 ja 56. Ks. osallistumissuhteesta myös Kröger, Sopimusvapaus, s. 62.

¹¹ Kröger on katsonut, että lähinnä päihdeongelmallisille järjestetyssä huoltosuhteisessa suo- jatyössä oli kysymys kokonaiskuntoutuksesta. Kröger, Sopimusvapaus, s. 132–133.

¹² STM 2011:4, s. 14. Ks. myös Tie auki työelämään, s. 37–38.

¹³ Sipilä, Käsite. Absorptioteoriaa tai päätyyppiperiaatteetta kannattivat myöhemmin myös

esittämään ns. ristikkoteorian, jonka mukaan samaan tosiseikastoon voi kohdistua eriluonteisia normeja. Näin ollen työsuhteessa voivat työoikeuden normien ohella tulla sovellettaviksi myös vaikkapa siviilioikeuden normit.¹⁴ Työoikeuden ja sosiaalilainsäädännön, samoin kuin työoikeuden ja hallinto-oikeuden säännösten yhtäaikaisen soveltamisen tarkastelu on sitä vastoin ollut vähäistä; tosin Sipilä¹⁵ ja Vuorio ovat sivunneet tätäkin kysymystä.

Vuorio kritisoi työneuvoston näkemystä siitä, että työtuivissa tehty työ ei perustunut sopimukseen (TN 18-47) eikä työhön sovellettu vuosilomalakia. Vuorion mukaan työoikeudellisessa tunnusmerkistössä ei edellytetä muuta kuin sitä, että työhön osallistuminen on oikeudellisesti katsoa vapaaehtoista. Käsitys siitä, että kysymys olisi julkisoikeudellisesta huoltosuhteesta, ei ollut näissä tapauksissa Vuorion mukaan oikea. ”Se hallinnollinen, julkinen tarkoitus, minkä vuoksi näitä töitä järjestetään, ja toisaalta töihin osallistuvien henkilöiden oikeussuhteen luonne ovat asioita, jotka eivät riipu toisistaan. Edellä esitetty päinvastoin osoittanee, että ne kulkevat eri teitä.” Vuorion voidaan siis katsoa hyväksyneen työoikeudellisen normiston soveltumisen hallinto-oikeuden alalle.¹⁶

Näkemyksiä työtoiminnan ei-työsuhteisesta luonteesta ei näytä kuitenkaan perustetun työsopimuslain tulkintaan, ja lähtökohtaisesti vaikuttaa siltä, että sosiaalioikeudessa ei ole otettu huomioon mainittua ristikkoteoriaa tai ylipäänsä mahdollisuutta soveltaa samaan oikeussuhteeseen eri oikeudenalojen normeja. Sen sijaan muun muassa työtä tekevän vajaakuntoisen sosiaalihuollon asiakkuutta, työtoiminnan vastaanottamista palveluna ja työtoiminnan kuntoutuksellista luonnetta on sellaisinaan pidetty tekijöinä, joiden perusteella työtoiminta jäisi työsuhteen ulkopuolelle.

SHL 27 e §:ssä on nimenomaisesti säädetty siitä, että säännöksen mukaiseen työtoimintaan ei sovelleta työsopimuslakia. Siitä, missä oikeussuhteessa työtoimintaan osallistuva itse asiassa on, ei kuitenkaan säädetä, eikä asiaa käsitellä myöskään hallituksen esityksessä.¹⁷ Kehitysvammalaissa ei puolestaan ole säännöstä, jolla sen mukainen työtoiminta olisi jätetty työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta ole siinä muutenkaan säädetty.

Tämän tutkimuksen yhtenä kohteena oleva mielenterveysyhdistysten järjestämä työtoiminta on kehittynyt erillään sosiaalipalveluna järjestettävästä työ-

ainakin Kivimäki ja Erma. Ks. tältä osin Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 95 ja siellä olevat viitaukset.

¹⁴ Vuorio, s. 40–46.

¹⁵ Sipilä, Käsité, s. 92.

¹⁶ Vuorio, s. 140–149.

¹⁷ HE 169/2001. Toisaalta voidaan kysyä, tarvitseeko oikeussuhteella olla jokin nimi, jos se on säädetty jättävän työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

toiminnasta.¹⁸ Kysymys on yksityisestä toiminnasta, jonka järjestäminen ei perustu viranomaisen päätökseen eikä ole edes viranomaisaloitteista. Tätäkin työtoimintaa on pidetty muuna kuin työsuhteisena työnä. Siitä maksettua korvausta ei ole katsottu vastikkeeksi työn tekemisestä. Selvää on, että yhdistyksen jäsenet voivat toimia vapaaehtoisesti yhdistyksen eri tehtävissä ilman ”riskiä” työsuhteen syntyisestä. Jos kuitenkin ei-tösuhteisen toiminnan elementit poistuvat, muuttuu toiminta työsuhteiseksi.

3.2 KRITIIKKIÄ KÄYTÄNTÖÄ KOHTAAN

Viime vuosina erityisesti kehitysvammaisten työtoimintaa on arvosteltu melko voimakkaasti.¹⁹ Yhdistysten mielenterveyskuntoutujille järjestämä työtoiminta ei ole ollut vastaavan kritiikin kohteena, kuten ei myöskään sosiaalihuoltolain perusteella järjestettävä työtoiminta.

Kehitysvammaisten työtoimintaa on kritisoitu muun muassa siksi, että kehitysvammaisten odotetaan tekevän työtä, josta ei kuitenkaan makseta palkkaa. Työtoimintaa työ- ja toimintakeskuksissa on aiemminkin pidetty hoitolaitoksissa vallinneen esikapitalistisen työnantajamallin jäänteinä.²⁰ Ristiriitana on pidetty, että kehitysvammaiset on yleensä diagnosoitu työkyvyttömiksi, mutta tästä huolimatta heidän odotetaan osallistuvan työntekoon. Toisaalta vaikka työtoimintaa on luonnehdittu myös terapiaksi ja kuntoutukseksi, ei toimintaan liittyviä tavoitteita ole kuitenkaan käytännössä asetettu, eikä kritiikin esittäjien mukaan varsinaisia terapian ja kuntoutuksen tuloksia ole nähtävillä. Ongelmana on ollut, että kehitysvammaiset eivät siirrykään työ- ja toimintakeskusten ulkopuolelle, vaan integroituvat ”työkeskusmaailmaan”, joka ei vastaa normaalia työpaikkaa.²¹ Työtoiminnan epäkohtina on tuotu esille muun muassa sairausajan ja loma-ajan korvauksen puuttuminen, sillä työosuusrahaa maksetaan yleensä vain niiltä päivistä, joina kehitysvammainen osallistuu työtoimintaan.²²

Myös edellä jaksossa 2.4.2 kuvattua kehitysvammaisten avotyötoimintaa on pidetty ongelmallisena. Avotyötoiminnan ei ole katsottu täyttävän kansainvälisten sopimusten ja toimenpideohjelmien vaatimuksia mahdollisuudesta ansaita oma elanto.²³ Nykyään tavoitteena on avotyötoiminnan vähentäminen kehitys-

¹⁸ Mielenterveysyhdistykset voivat tuottaa kunnalle myös SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa.

¹⁹ Mm. Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, Teittinen, Työelämän tutkimus, s. 69–74, Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, s. 13 ja Ahlström, Noste 1/2013, s. 76–77. Ks. myös KK 1217/2010.

²⁰ Tie auki työelämään, s. 32.

²¹ Tie auki työelämään, s. 32–34.

²² Me Itse ry:n vuosikokousjulkilausuma 2.–3.3.2001, Työtoiminnan käytäntö ja kokemus sekä Avotyötoiminnasta palkkatyöhön.

²³ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 13 ja 98, jossa viitataan mm. YK:n kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksien julistukseen, Euroopan neuvoston vammaispoliittiseen toimintaohjel-

vammaisten pysyvänä työmuotona. Yhtenä keinona on esitetty kuntien omissa toimintayksiköissä toteutettavan avotyötoiminnan muuttamista työsuhteiseksi työksi. Lisäksi on ehdotettu neuvotteluja, joiden perusteella yksityisen sektorin avotyötoimintapaikat muutettaisiin työsopimussuhteiksi.²⁴

Kehitysvammaisten työtoiminnan rooli on kaiken kaikkiaan koettu epäselväksi ja ristiriitaiseksi: työtoiminnassa tehdään tavanmukaisia työtehtäviä, mutta silti kysymys ei ole työsuhteesta.²⁵ Avotyötoimintaan osallistuva kehitysvammainen voi olla käytännössä työtä tarjoavalle taholle ilmainen työnsuorittaja. Toimintaan osallistuminen ei ole välttämättä kehitysvammaiselle edes taloudellisesti kannattavaa, sillä päivittäiset ruokailukustannukset saattavat ylittää työtoiminnasta maksettavan työosuusrahan tai ainakin olla niin suuret, että työosuusrahasta jää kehitysvammaiselle vähemmän kuin euro päivässä.²⁶ Toisaalta avotyötoimintapaikan tarjonneelta työnantajalta voidaan laskuttaa enemmän kuin mitä avotyötoimintaan osallistuvalla kehitysvammaiselle maksetaan työosuusrahana. Epäkohtana on pidetty myös sitä, että tavallisella työpaikalla avotyötoiminnassa työskentelevä kehitysvammainen jää usein yksin ilman tukea, koska avotyötoimintaan ei liity automaattisesti henkilökohtaista työ- tai työhönvalmentajan tukea samalla tavoin kuin tuetun työllistymisen mallissa.²⁷

Vaikka erityisesti kehitysvammaisten avotyötoiminta on viime vuosina herättänyt paljon keskustelua ja kysymyksiä, ei sen oikeudellista luonnetta ole näissä tai muissakaan yhteyksissä asetettu kysymyksenalaiseksi. Työtoiminnan ja työsuhteen rajanvetoon ei ole kiinnitetty huomioita eikä näin ollen ole tarkasteltu, voisivatko työsuhteen tunnusmerkit täytyä työtoiminnassa. Oikeussuhteen luonteen selvittämisen sijasta on kiinnitetty huomiota työtoiminnan ehtoihin. Erityisesti työtoiminnan ”palkattomuus” tai siitä saadun korvauksen pienuus sinänsä on nähty ongelmina.²⁸ Samaan aikaan on tuotu esille tavoite muuttaa avotyötoiminta ”oikeaksi” työsuhteeksi. Sitä vastoin siihen, miten ke-

maan ja vammaispoliittiseen ohjelmaan.

²⁴ Ahlsten ym. Ks. peruspalveluministeri Paula Risikon vastaus kansanedustaja Tuomo Puumalan kirjalliseen kysymyksen 327/2008, jossa todetaan, että osalla työtoimintaan osallistuvista vammaisista työpäivien pituudet ja työn jatkuvuus täyttävät työsuhteen tunnusmerkit (sic!). Samassa yhteydessä tuodaan esille, että yhtenä vaihtoehtona palvelujärjestelmän kehittämisessä voisi olla kuntien avotyötoimintapaikkojen muuttaminen kehitysvammaisten työsuhteisiksi työpaikoiksi tuetun työllistymisen mallin mukaan. Ks. tämän muutoksen mahdollisista riskeistä luvut 6.7 ja 9.4.

²⁵ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 98.

²⁶ Kehitysvammaisten Tukiliitto ry:n lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle vammaislakien yhteensovittamisesta, s. 17.

²⁷ Käytännössä työtoimintaankin on voitu liittää työvalmentajan henkilökohtainen tuki, ja toimintamallia kutsutaan silloin tuetuksi työtoiminnaksi.

²⁸ Ks. mm. KK 31/2011. Vastauksessaan peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardson totesi muun ohessa, että työtoimintaa tarvitaan niille henkilöille, joilla ei ole edellytyksiä työsuhteeseen työhön. ”Työsuhteeseen verrattuna huoltosuhteessa tapahtuva työtoiminta on turvallinen tapa luoda toimintaedellytyksiä vammaisen henkilön arkipäiviin. — Toimintarahaa ei ole tarkoitettu työtoimintaan osallistuvan henkilön palkaksi, vaan sillä on kuntoutuksellinen ulottuvuus.”

hitysvammaisen työskentelyn ehdot muuttuisivat palvelussuhteen oikeudellisen luonteen muuttuessa ja millaisia muita seurauksia muutoksella olisi, ei ole liiemmin kiinnitetty huomioita.²⁹

Jos työtä koskevan työehtosopimuksen palkkausmääräysten soveltaminen edellyttää työntekijältä täyttä työkykyä, voidaan palkasta sopia yksilöllisesti työntekijän ollessa osatyökykyinen.³⁰ Tämä voisi johtaa ainakin teoriassa siihen, että työsuhteesta maksettava palkka olisi alhaisempi kuin työtoiminnasta maksettu työosuusraha. Työsuhteesta maksettavasta palkasta on suoritettava ennakonpidätys ja maksettava eläke- ja työttömyysvakuutusmaksuja, toisin kuin verovapaana sosiaalietuutena maksettavasta työosuusrahasta. Näin ollen muutos työtoiminnasta työsuhteeksi saattaakin kokonaisuudessa olla kehitysvammaiselle taloudellisesti epäedullinen. On kuitenkin otettava huomioon, että työsuhteessa ja työoikeudellisessa suojassa ei ole kysymys ainoastaan palkkauksesta ja muista taloudellisista etuuksista, vaan työntekijää suojataan muun ohessa vuosiloma- ja työaikasäännöksin. Työsuhteen myötä aiemmin ehkä sopimusperusteisesti toteutetut järjestelyt muuttuisivat laissa turvatuiksi oikeuksiksi.

Työtoiminnan luonne vaikuttaa edellä esitetyn perusteella selkiytymättömältä. Esitetyissä kannanotoista käy muun muassa ilmi, että työoikeudellista tarkastelua ei ole otettu huomioon arvioitaessa työtoiminnan oikeudellista luonnetta. Pyrittäessä ”muuttamaan” avotyötoiminta työsuhteeksi vaikuttaa siltä, että työsuhteen syntymistä pidetään jopa virheellisesti sopimusasiana. Arvostelussa on jäänyt ottamatta huomioon, että mikä tahansa työtä koskeva oikeussuhde – myös työtoiminta – voi täyttää työsuhteen tunnusmerkistön. Tämän toteaminen edellyttää kuitenkin yleensä työtä tekevän osapuolen omaa aktiivisuutta ja asian saattamista tuomioistuimen ratkaistavaksi joko vahvistuskanteella tai esimerkiksi työsuhdesaatavia koskevana velkomusasiana.

Jotta voidaan arvioida työtoimintaan kohdistettua kritiikkiä ja työtoiminnan järjestämiseen liittyviä kysymyksiä, on ensin selvítettävä, mistä oikeussuhteesta työtoiminnassa itse asiassa on kysymys, ja laajemmin, jääkö vajaakuntoisen tekemä työ työsopimuslain ja sen myötä muun työläinsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Vasta kun tiedetään, onko työtoiminnassa todella kysymys – niin kuin on pitkään katsottu olevan – työsuhteen ulkopuolelle jäävästä toiminnasta eli ns. huoltosuhteesta vai ei, on mahdollista arvioida sitä tarkemmin.

²⁹ Ks. kuitenkin Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, s. 45–46, jossa viitataan mahdollisen muutoksen vaikutuksiin.

³⁰ Ks. työehtosopimusten määräyksistä Paanetoja – Ruponen.

3.3 TARKASTELUN KOHTEISTA

3.3.1 Rajanvedot

Tämän tutkimuksen kohteena on työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän, ei-työsuhteeksi luokiteltavan, muun kuin itsenäisen yrittäjätöön välinen rajanveto. Pääasiallisena tehtävänä on selvittää, miten työsuhde ja työtoiminta erottuvat toisistaan. Tutkimuksessa selvitetään, täyttyvätkö työsuhteen tunnusmerkit työtoiminnassa ja mitkä seikat vaikuttavat niiden täyttymiseen. Tarkastelun kohteena on työsopimuslain (TSL) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetty työsopimuksen tunnusmerkistö ja siitä johdettava työsuhteen: työntekijäaseman syntymisen arviointi. Työoikeuden näkökulmasta on tärkeää selvittää, onko mahdollinen työsuhteen ulkopuolelle jäävä ”huoltosuhte” perusteltavissa TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin tulkinnalla. Kysymys on sen selvittämisestä, mitä työntekijäaseman syntymiseltä itse asiassa edellytetään, kun tarkastelun kohteena on nimenomaan rajanveto työsuhteen ja sellaisen toiminnan välillä, joka työoikeudessa on pääsääntöisesti erityisesti ansiotarkoituksen puuttumisen johdosta luokiteltu jäävän työsuhteen ulkopuolelle.³¹

Tutkimuksen alussa on kuvattu vajaakuntoisten työnteon eri muotoja aiheen jäsentämiseksi. Tutkimuksen kohderyhmään, jossa työsuhteen ja ei-työsuhteen rajankäyntiä tarkastellaan ja jossa arvioidaan vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellista luonnetta, kuuluvat ne vajaakuntoisten työtoiminta-nimiset työt, joiden oikeudellista luonteesta ei ole säädetty ja joista maksetaan vastikkeena työosuusrahaa tai muun nimistä korvausta. Tutkimuksen piiriin kuuluvat näin ollen 1) kehitysvammalain mukainen työtoiminta työ- tai toimintakeskuksessa³² ja 2) avotyötoiminta sekä 3) mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämä työtoiminta.

³¹ Kairinen puhuu ”muussa kuin ansionsaantitarkoituksessa” tehtävistä töistä. Kairinen LM 2/1998, s. 208 ja Huttunen sitä vastoin työsuhteen ns. alarajalla olevista työnteon muodoista. Huttunen keskittyy lähinnä harrastustoiminnan ja ansiotyön väliseen rajaan. Huttunen, TYV 1994. Tavanomaisen harrastustoiminnan sisältöä on tarkastellut myös Paanetoja, TYV 2009.

³² Jäljempänä käytetään termiä työ- ja toimintakeskus riippumatta siitä, millaisia palveluja yksikkö tarjoaa.

Tutkimuksen ulkopuolelle jää laitoksessa asuvan henkilön laitoshoidon³³ aikana tai potilaana tekemä työtoiminta.³⁴ Tutkimuksen tulokset ovat kuitenkin hyödynnettävissä myös arvioitaessa kehitysvammaisen laitoshoidon yhteydessä tekemää työtoimintaa, koska työtä koskevan oikeuspuhteen luonteen arviointi ei ole riippuvainen työn suorittamisen paikasta.

Potilaan – lähinnä psykiatrisen hoidon yhteydessä – tekemä työtoiminta jätetään myös tutkimuksen ulkopuolelle, koska työtoiminnan teettämisestä sairaaloissa ja sen ehdoista ei ole saatavissa tutkimuksessa tarvittavaa kirjallista aineistoa.³⁵ Tutkimuksen tulokset voivat kuitenkin olla hyödynnettävissä riippumatta siitä, missä työtoimintaan osallistutaan.

Osallistuminen klubitalon työpainoitteeseen päivään jää myös tutkimuksen ulkopuolelle, samoin kuin kaikki muut vastaavat toiminnot, joista ei makseta rahallista korvausta. Työhallinnon ja kuntoutukseen liittyviä toimintoja ei myöskään tarkastella, eikä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaista työtoimintaa.³⁶

Oikeuskäytännössä merkittävä osa työsuhteen ja muun työtä koskevan oikeuspuhteen välisistä epäselvyyksistä on koskenut työsuhteen erottamista itsenäisen yrittäjän työstä. Tätä rajanvetoa varten on myös oikeuskäytännössä kehittynyt joukko arviointikriteerejä. Tällaisia ratkaisussa huomioon otettavia tekijöitä ei kuitenkaan ole syntynyt – oikeuskäytännön vähäisyyden ja heterogeenisyyden vuoksi – työsuhteen ja työtoiminnan rajankäyntiä varten. Tutkimuksessa selvitetään työsuhteen yksittäisten tunnusmerkkien sisältöä ja tarkastellaan mahdollista tunnusmerkkien täydentämisen tarvetta. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan sen selvittämistä, kyetäänkö työsuhteen yksittäisillä tunnusmerkeillä ratkaise-

³³ Kehitysvammaiset ovat laitoshoidossa pääosin ns. keskuslaitoksissa. Rinnekoti Espoossa on yksi Suomen suurimmista keskuslaitoksista. Keskuslaitoksissa on sairaalatasoisia hoito-osastoja ja autetun asumisen osastoja. Asiakkaille tarjotaan usein sekä päivä- että työtoimintaa. Laitoksessa hoidossa oleville järjestetään työtoimintaa samassa yksikössä, jossa kehitysvammainen asuu ja elää erotuksena tutkimuksen piiriin kuuluvista tapauksista, joissa työn teon paikka sijaitsee fyysisesti erillään kehitysvammaisen kodista. SHL 24 §:n mukaan laitoshuollolla tarkoitetaan hoidon, ylläpidon ja kuntouttavan toiminnan järjestämistä jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä. Laitoshuoltoa annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen. Ks. myös KHO 2005:84 ja Turun HAO 20.10.2004, 04/0703/2.

³⁴ Sairaaloiden ja muiden hoitoyksiköiden osana potilaan hoitosuunnitelmaa ja hoitoa järjestämä työtoiminta tai -terapia jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kun kehitysvammaiselle tarjotaan palveluja ja tukitoimia sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi, kysymys ei ole lääketieteellisestä hoitamisesta. STM 2006:45, s. 13.

³⁵ Potilaalla tarkoitetaan mielenterveyslain (MTL) 22 a §:n mukaan laissa säädetyllä tavalla tarkkailuun otettua taikka tutkimukseen tai hoitoon määrättyä henkilöä. Potilaslain (785/1992) 2 §:ssä ja potilasvahinkolain (585/1986) 1 §:ssä potilaaksi määritellään henkilö, joka käyttää terveyden- ja sairaanhoitopalveluja tai on muutoin niiden kohteena. Ks. potilaan asemasta lisää Pahlman.

³⁶ Laki kuntouttavasta työtoiminnasta on kuitenkin tutkimuksen piirissä siltä osin, kun arvioidaan TSL 1 luvun 2 momentin 3 kohtaa jaksossa 9.5.2.

maan työtoiminnan oikeudellinen luonne. Tässä yhteydessä selvitetään erityisesti työn käsitteen sisältöä, ansiotarkoituksen ja muiden työn tekemisen samoin kuin työn teettämisen motiivien merkitystä.

Kokonaisarviointi on ollut vakiintuneesti osa työntekijäaseman määrittämistä, jos ratkaisua ei kyetä tekemään yksittäisillä työsuhteen tunnusmerkeillä. Tutkimuksessa tarkastellaan näin ollen myös kokonaisarvioinnin asemaa, sisältöä ja merkitystä. Vaikka tutkimuksessa selvitetään nimenomaan työtoiminnan oikeudellista luonnetta, on erityisesti yksittäisten tunnusmerkkien sisältöä ja kokonaisarviointia koskeva osa työoikeuden ydinkysymyksen selvittämistä: työntekijäaseman määrittymistä koskevaa arviointia, ja näin ollen se on hyödynnettävissä laajemminkin.

Sosiaalihuoltolaissa on säädetty sekä työsuhteisesta työstä että työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä työtoiminnasta. Tutkimuksessa tarkastellaan myös tätä rajanvetoa ja selvitetään, miten sosiaalihuoltolaissa tehtyä erottelua eri oikeussuhteiden välillä ja sen kriteereitä voitaisiin käyttää apuna arvioitaessa yleisemmin työtoiminnan ja työsuhteen välistä rajaa. SHL 27 d §:n 3 momentin ja 27 e §:n keskinäinen rajanveto on näin ollen myös pohjana tutkimuksen kohteena olevan työtoiminnan ja työsuhteen välisen rajanvedon tarkastelulle.

On mahdollista, että rajanvetoja joudutaan arvioimaan ainakin seuraavissa tapauksissa:

- TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisen työn erottaminen SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisesta työstä,
- SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisen työn erottaminen SHL 27 e §:n mukaisesta työtoiminnasta,
- TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisen työn erottaminen SHL 27 e §:n mukaisesta työtoiminnasta,
- SHL 27 e §:n mukaisen työtoiminnan erottaminen muista laissa säädettyistä tai laissa sääntelemättömistä työtoiminnoista, ts. SHL 27 e §:n mukaisen työtoiminnan erottaminen kehitysvammalain mukaisesta ja mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämästä työtoiminnasta ja
- muun kuin SHL 27 e §:n mukaisen (eli kehitysvammaisten ja mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämän) työtoiminnan erottaminen TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesta työstä.

Vajaakuntoisille järjestettävän päivätoiminnan ja työtoiminnan välinen ero ei myöskään ole selvä, ja näiden toimintojen erottamista toisistaan on ainakin käytännössä pidetty ongelmallisena. Vammaispalvelulain mukainen päivätoiminta on pyritty erottamaan työtoiminnasta toiminnan sisällön ja ehtojen perus-

teella, mutta sosiaalihuoltolaissa ja kehitysvammalaissa ei ole päivätoimintaa koskevia säännöksiä. Päivätoiminnan tunnusmerkistön hahmottaminen olisi tärkeää, jotta se voitaisiin erottaa työtoiminnasta ja työsuhteisesta työstä. Tästä syystä tutkimuksessa sivutaan myös päivätoiminnan oikeudellista luonnetta.

TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentti	> <	SHL 27 d §:n 2 momentti
SHL 27 d §:n 3 momentti	> <	SHL 27 e §
TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentti	> <	SHL 27 e §
SHL 27 e §	> <	Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämä työtoiminta
Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämä työtoiminta	> <	TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentti
Työtoiminta	> <	Päivätoiminta
TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentti	> <	Päivätoiminta

Kuva 4. Tutkimuksessa tarkasteltavat rajanvedot.

Kehitysvammaisten työtoiminta on valittu tarkastelun kohteeksi nimenomaan siksi, ettei sen oikeudellisesta luonteesta ole säädetty. Kehitysvammaisten työtoiminnan käytännön toteutuksesta on myös saatavissa suhteellisen runsaasti empiiristä tietoa.

Tutkimuksen kohteena olevan toisen työtoimintaryhmän muodostaa erityisesti mielenterveysyhdistysten vapaa- ja omaehtoisesti jäsenilleen tarjoama työtoiminta. Yhdistysten järjestämä työtoiminta poikkeaa kehitysvammalain mukaisesta työtoiminnasta sen yksityisoikeudellisen luonteen vuoksi. Yhdistysten organisoima työtoiminta ei perustu viranomaispäätökseen kuten kehitysvammaisten työtoiminta. Yhdistysten järjestämän työtoiminnan yhteydessä tulee tarkasteltavaksi erityisesti rajankäynti yhdistyksen jäsenen vapaaehtoistyön / tavanomaisen harrastustoiminnan ja työsuhteen kesken. Tässä yhteydessä tarkastellaan, milloin yhdistyksen jäsenenä oleva mielenterveyskuntoutuja voi yhdistyksen toimintaan osallistuessaan olla työsuhteessa.³⁷ Tutkimuksessa tarkastellaan myös, millä edellytyksillä työnteko voi jäädä TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdan perusteella työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle tavanomaisena harrastustoimintana.

³⁷ Ks. yhdistyksen jäsenen työskentelystä mm. eläketurvakeskuksen päätös 8.4.2003 (ETK 1839).

Vaikka tutkimuksen kohteena on pääosin kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien työtoiminta, on kysymys työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän työn rajanvedosta yleinen. Tutkimuksessa ei yksinomaan analysoida sen kohteena olevia työtoimintoja, vaan selvitetään laajemmin työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan rajanvedossa huomioon otettavia tekijöitä.

Työtoiminta työnteon muotona tarjoaa tilaisuuden tarkastella työoikeuden peruskysymystä eli työntekijäaseman määrittymistä uudenlaisesta näkökulmasta.³⁸ Tutkimukseen liittyy myös muita kysymyksiä kuin työsuhteen ja työtoiminnan rajanveto.

3.3.2 Muut tutkimuskohteet

TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohdan mukaan työsopimuslakia ei sovelleta sellaiseen työsuoritusta edellyttävään sopimukseen, josta säädetään erikseen lailla. Työsuoritusta koskeva sopimussuhde voidaan siis jättää työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle lailla säätämällä. Työtä koskevan sopimussuhteen osapuolet eivät voi kuitenkaan keskenään sopia asiasta,³⁹ eikä siitä voi myöskään toinen sopijapuoli yksipuolisesti määrätä. Selvittämättä on, oikeuttaako viittaus erityislakiin sulkemaan minkä tahansa työtä koskevan oikeussuhteen – myös työsuhteen tunnusmerkit täyttävän työnteon – työlainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle vai ei.⁴⁰ TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohdan tarkoituksena näyttää olleen ainakin antaa mahdollisuus säätää erityislaila sen soveltamisalaan kuuluvan työsuhteen osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista ja näin jättää tämä työsuhde työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle.⁴¹ Epäselvää on, voidaanko

³⁸ Kumpuvuori katsoi vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteensovittamisesta tekevänsä esiselvityksessä, että kehitysvammalain työtoiminnan, sosiaalihuoltolain vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja vammaisten henkilöiden työtoiminnan sekä vammaispalvelulain säännösten välisissä suhteissa on päällekkäisyyksiä ja säädössystemaattisia ristiriitaisuuksia. Nämä ilmenivät Kumpuvuoren mukaan ennen kaikkea kehitysvammalain työtoiminnan ja sosiaalihuoltolain säännösten välillä. Hän katsoi, että vammaisia henkilöitä koskevan erityissääntelyn ei välttämättä tarvitsisi jatkossa sisältää nimenomaan työtoimintaa koskevia säännöksiä. Siirtymävaiheessa ja erityistä syistä myöhemmin voitaisiin työtoimintaa muistuttavaa toimintaa järjestää erityislainsäädännön muuna palveluna. STM 2004:14, s. 37–38. Ks. myös STM 2010:1, s. 56–57 ja STM 2010:19. Sittenmin sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen on ollut vireillä 1.5.2009 toimikautensa aloittaneessa sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmässä. Toimikausi päättyi 30.6.2012 ja työryhmä antoi esityksen uudeksi sosiaalihuoltolaiksi. STM 2012:21. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut 16.1.2012 sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamista selvittävän työryhmän (TEOS), jonka toimikausi päättyi 31.12.2013. Tässä työryhmässä selvitetään muun ohessa tarpeita uudistaa eri lakeihin perustuvia työtoimintoja.

³⁹ Ks. lisää lakien pakottavuudesta luku 8.4.

⁴⁰ Kröger tarkastelee tätä kysymystä melko laajasti teoksessaan Sopimusvapaus. Ks. EU-oikeuden tulkinnoista luku 9.5.2.

⁴¹ Kröger, Sopimusvapaus, s. 47 ja HE 157/2000, s. 59. Työkeskukset aktiivisiksi kuntoutta-

työtä koskevan sopimussuhteen säätää jäävän työsopimuslain ja työsuhteen ulkopuolelle ilman, että samalla säädetään tämän ei-työsuhteen tunnusmerkistöstä ja ehdoista. SHL 27 e §:n mukainen työtoiminta ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukainen työtoiminta on säädetty ei-työsuhteisiksi. Tutkimuksessa selvitetään, onko työsopimuslain sekä Suomen perustuslain mukaan ylipäänsä mahdollista jättää vajaakuntoisten työsuhteen tunnusmerkit täyttävät oikeussuhteet työoikeudellisen suojan ulkopuolelle.⁴² Tässä yhteydessä arvioidaan myös nyt jo tehtyjen rajausten laillisuutta (SHL 27 e § ja laki kuntouttavasta työtoiminnasta, KuTL 2 §:n 2 momentti).

Osa tutkimuksen piiriin kuuluvasta työtoiminnasta järjestetään sosiaalipalveluna. Näin ollen tutkimuksessa tarkastellaan myös, miten työtä koskevan oikeussuhteen luonteen arviointiin vaikuttaa työskentelyn perustuminen viranomaisen tekemään hallintopäätökseen tai että työtä ylipäänsä tarjotaan ja vastaanotetaan asiakkaana julkisoikeuden piiriin kuuluvana sosiaalipalveluna.⁴³ Sosiaalihuoltolakiin perustuvien palvelujen järjestämistä selvitetään luvussa 4.2.1.

Kuten jaksossa 1.3 tuli esille, vajaakuntoiset tekevät työsuhteista työtä käytännössä kehittyneissä työllistymismalleissa, joita ovat tuettu työllistyminen ja mielenterveyskuntoutujien siirtymätyö. Työsuhteen syntymistä ei ole näissä yhteyksissä asetettu lainkaan kysymyksenalaiseksi. Mallien mukaiseen työsuhteeseen työhön liittyy kuitenkin eräitä tavanomaisesta työsuhteisesta työstä poikkeavia piirteitä. Tutkimuksessa tarkastellaan tällaisten tosiseikkojen vaikutusta ja merkitystä työtä koskevan oikeussuhteen luonteen arvioinnissa. Tarkasteltaviksi tulevat muun muassa työsuhteelta vaadittava henkilökohtaisuus ja työnantajavelvoitteiden jakautumisen merkitys.

Työsuhteessa edellytetään yleensä, että työhön sitoutunut työntekijä myös suorittaa henkilökohtaisesti sovitun työn eli työntekijä ei voi laittaa toista sijaansa ilman työnantajan suostumusta. Tuetun työllistymisen mallissa työvalmentaja avustaa ja ohjaa vajaakuntoista työntekijää avointen työmarkkinoiden työpaikalla ja voi tarvittaessa myös jossain määrin osallistua varsinaisen työn tekemiseen. Mielenterveyskuntoutujien siirtymätyössä joku muu henkilö klubitalosta (toinen jäsen tai palkattuun henkilökuntaan kuuluva) hoitaa työtehtävän työntekijän ollessa kykenemätön siihen (ns. paikkotyö). Tuetun työllistymisen mallin mukaisesta työstä ja siirtymätyöstä solmitaan aina työsopimus ja työtä pidetään lähtökohtaisesti työsuhteisena. Tutkimuksessa tarkastellaan, miten työsuhteen tunnusmerkistöön vaikuttaa se, että työntekijä ei suoritakaan

jiksi -mietinnössä, s. 29, todetaan vuoden 1970 työsopimuslain pohjalta, että työsopimuslain syrjäytyminen edellyttää vähintään sitä, että erityislaissa on määritelty selvä tunnusmerkistö sille oikeussuhteelle, jossa työläinsäädäntöä ei sovelleta.

⁴² Myös EU-oikeuden vaikutus tulee esille luvussa 9.5.2.

⁴³ Sosiaalisen työllistämisen työryhmä toteaa, että SHL 27 e §:n mukainen työtoiminta on palvelua. STM 2004:19, s. 19.

työtä itse, ja voiko se ja muut työsuhteelle epätavanomaiset piirteet jollakin tavoin ”horjuttaa” työsuhteen olemassaoloa. Lisäksi selvitetään, onko työtä koskevan oikeussuhteen sopijapuolilla mahdollisuus saattaa keskinäisellä sopimuksellaan työoikeudellisen suojan piiriin myös sellaiset oikeussuhteet, joissa työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty.

Kaikkia tutkimuksen kohteena olevia työnteon muotoja kuvataan ja selvitetään yksityiskohtaisesti luvussa IV.

Kysymystä työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän muun kuin itsenäisen yrittäjän työn välisestä rajanvedosta ei ole aiemmin selvitetty⁴⁴ lukuun ottamatta harrastuksen ja työsuhteen rajanvetoa.⁴⁵ Työoikeudellisessa tutkimuksessa on keskitytty pääosin työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden väliseen rajanvetoon, ja ei-työsuhteesta on oikeuskirjallisuudessaakin pääosin vain lyhyitä mainintoja.⁴⁶ Työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta on tosin esitetty näkemyksiä erityisesti sosiaalilainsäädännön valmisteluvaiheissa, mutta näitä käsityksiä ei ole yleensä kytketty työsopimuslain soveltamisalasäännöksen arviointiin. Työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän ei-työsuhteen rajanvedosta on jonkin verran oikeuskäytäntöä, mutta se on pääosin vanhaa, eikä siitä ole liiemmälti apua tutkimuksessa. Vaikka viime aikoina erityisesti kehitysvammaisten avotyötoiminta on koettu ongelmalliseksi, tiedossa ei ole riitoja sen oikeudellisesta luonteesta.

Työsuhteen syntymistä joudutaan arvioimaan usealla foorumilla ja monen eri lain perusteella. Kysymys työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän oikeussuhteen rajanvedosta voi tulla esille muun muassa yleisessä tuomioistuimessa, hallintoviranomaisessa, eläketurvakeskuksessa, vakuutus-oikeudessa ja työneuvostossa. Työsuhteen määrittelyn tärkeys ei liity ainoastaan työlainsäädäntöön, vaan se on tärkeää muun ohessa vero-oikeudessa ja vahingonkorvausoikeudessa.⁴⁷ Vaikka tutkimus on pääosin työoikeudellinen, on sen tuloksilla merkitystä myös muilla oikeudenaloilla. Edellä on jo tuotu esille tarkastelun yhteys sosiaa-

⁴⁴ Tosin jo Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi -työryhmämuistiossa otettiin esille työtoimintaa koskevaan oikeussuhteeseen liittyviä juridisia näkökohtia ja esitettiin työtoimintaan osallistuvan juridisen suhteen selvittämistä Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 28–29 ja 56. Kröger on sivunnut tutkimuksessaan ns. huoltosuhteista suojatyötä ja katsonut, että työsuhteen ulkopuolelle jäävän toiminnan erottaa työsuhteesta tai yrittäjänä tehtävästä ansiotyöstä lähinnä vain toiminnan harrastusluonteisuus. Kröger, Sopimusvapaus, s. 132–133. Numhauser-Henning on Ruotsissa tarkastellut vajaakuntoisen oikeutta työhön. Hän ei ole kuitenkaan tarkastellut lainkaan työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta, vaan on selvittänyt vajaakuntoisen asemaa eri työlakien perusteella. Numhauser-Henning. Inghammar selvittää väitöskirjassaan vammaisten mahdollisuuksia päästä työmarkkinoille ja säilyttää siellä asemansa. Hän lähestyy aihettaan tarkastelemalla ns. aktiivisia toimenpiteitä koskevaa lainsäädäntöä, ts. lainsäädäntöä, jolla pyritään edistämään vammaisten asemaa työmarkkinoilla, irtisanomissuojaa ja yhdenvertaista kohtelua koskevaa lainsäädäntöä. Hän tarkastelee sääntelyä Ruotsissa, Englannissa ja Saksassa. Inghammar. Ks. myös Edströmin arvostelu teoksesta. Edström, Juridisk tidskrift nro 4/2007–2008, s. 956–961. Ks. työkyvyn moniulotteisesta käsitteestä: Vahlne Westerhäll.

⁴⁵ Huttunen, TYV 1994 ja Paanetoja, TYV 2009.

⁴⁶ Ks. edellä luku 1.5.

⁴⁷ Paanetoja, s. 3–4.

li- ja hallinto-oikeuteen. Järjestettäessä palveluja vajaakuntoisille on otettava huomioon myös perusoikeudet. Oikeus työhön (PL 18 §) ja yhdenvertaiseen kohteluun (PL 6 §) sekä vaatimus yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden säätämisestä lailla (PL 80 §) ovat mukana tarkasteltaessa työtoiminnan järjestämistä ja lainsäädännön sisältöä. Tutkimustulokset voivat vaikuttaa myös vero- ja kilpailuoikeuden alalla.⁴⁸

Kilpailuvirasto on päätöksessään dnro 295/61/2000, 14.2.2002 arvioinut yhteiskunnan tuella ylläpidettävien työkeskusten, erityisesti Helsingin kaupungin tekstiilityökeskuksen toimintaa tekstiilituotteiden markkinoilla kilpailuoikeuden näkökulmasta. Toimenpidepyynnön mukaan työkeskukset pystyvät julkisen subvention avulla myymään tarjoamansa tekstiilituotteet vallitsevat markkinahinnat alittavaan hintaan.⁴⁹

Ratkaisunaan kilpailuvirasto totesi, että Helsingin kaupungin Tekstiilityökeskus harjoitti ensisijaisesti kunnan sosiaalisiin tavoitteisiin liittyvää työllistämistehtävää. Tekstiilityökeskuksen toiminta oli johtanut siihen, että Helsingin kaupunki oli perustanut tekstiilituotteiden ja -materiaalien hankintansa pitkälti omaan tuotantonsa, mihin ei kilpailunrajoituslain näkökulmasta voitu puuttua. Kilpailuviraston selvityksistä ei ylipäättään ilmennyt Tekstiilityökeskuksen toiminnasta aiheutuneen oleellisesti haitallisia kilpailu- ja markkinavaikutuksia Helsingin kaupungin hankintojen ulkopuolisilla markkinoilla. Tekstiilityökeskuksen tuli kuitenkin kiinnittää huomiota ulkoisille markkinoille tarjoamiensa hyödykkeiden liiketaloudelliseen kannattavuuteen ja hinnoittelun läpinäkyvyyteen. Jatkossa huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, miten työvoimapolitiittisiin tavoitteisiin pyrkivää työllistämistä voitaisiin toteuttaa yksityisen ja julkisen tuotantotoiminnan kilpailuneutraliteetin turvaavalla tavalla.

⁴⁸ Työtoiminnasta maksetaan korvausta tuloverolain mukaisena verovapaana sosiaalietuna. Ks. työsuhteen merkityksestä vero-oikeudessa Suviranta.

⁴⁹ Ks. myös kilpailuneuvoston päätös dnro 6/359/98, jossa arvioitiin Kokkolan kaupungin pesulatoimintaa. Kilpailuneuvosto katsoi, että kilpailunrajoituslain näkökulmaa ei voida täysin sivuuttaa, vaikka kysymys on sosiaaliselta pohjalta järjestetystä liiketoiminnasta. Kilpailunrajoitukseen on voitava puuttua sellaisissa tapauksissa, joissa se voi tapahtua sosiaalisia tavoitteita vaarantamatta. Kilpailunrajoituslain lähtökohtana oleva terve ja toimiva taloudellinen kilpailu edellyttää, ettei julkinen valta tue verovaroin sellaista elinkeinotoimintaa, jossa itsessään kannattamattomilla toimintamalleilla saatetaan vaaraan terveeltä pohjalta toimivien yrittäjien mahdollisuus elinkeinonsa harjoittamiseen.

3.4 TUTKIMUKSEN LUOKITTELU JA METODI

3.4.1 Vajaakuntoisen aseman sääntelystä

Vajaakuntoisten asemaan yhteiskunnassa liittyvässä oikeudellisessa sääntelyssä on ollut ja on pääosin kysymys heidän hoitonsa ja toimeentulonsa turvaamisesta. Keinot näiden päämäärien toteuttamiseen ovat vaihdelleet, ja ne ovat riippuneet myös vajaakuntoisuuden perusteesta. Alun perin avun tarvitsijoille, jotka eivät ole voineet hankkia elantoaan työnteolla, järjestettiin apua, josta kuitenkin piti maksaa työllä.⁵⁰ Köyhäinhoidon ideologian mukaisesti huolenpidosta ja avusta maksettiin siis työtä tekemällä.⁵¹ Palkkatyön pakko oli määräävässä asemassa, ja pääasiassa vain työtä tekemällä yksilö kykeni osoittamaan olevansa hyväksytty yhteiskunnassa. Työtä piti siis tehdä, vaikka työkyky oli vajaa tai se puuttui – ainakin, jos halusi tulla autetuksi. Yhteiskunnan apu keskittyi ensin erityisen ongelmallisessa elämäntilanteessa olevien auttamiseen. Sittenkin avun luonne on muuttunut. Nykyään sosiaalipalvelua voi saada osana sosiaalihuoltoa, vaikkei asiakas kuulukaan mihinkään erityiseen avun tarpeessa olevaan ryhmään.⁵² Lisäksi yleisten sosiaalipalvelujen ohella on tarjolla erityispalveluja muun muassa vammaisille. Näistä palveluista säädetään muun ohessa vammaispalvelulaissa, kehitysvammalaissa ja sosiaalihuoltolain 27 d–e §:ssä.

Säännökset vajaakuntoisten oikeudesta erilaisiin julkisyhteisön järjestämiin palveluihin luokitellaan kuuluviksi sosiaalioikeuteen, joka oikeudenalana koostuu sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa sääntelevistä normistoista.⁵³ Sosiaalioikeus on mainitussa määritelmässä rajattu sen sääntelykohteen perusteella. Sosiaalioikeutta on viime vuosikymmeninä kuvattu nykyaikaisen yhteiskunnan synnyttämäksi oikeudenalaksi. Tässä yhteydessä on pyritty osoittamaan, että sosiaalioikeus on itsenäinen oikeudenalansa, mutta samalla on myönnetty, että sen itsenäisyys on vasta vakiintumassa.⁵⁴

Sosiaalioikeutta ei voida kuitenkaan pitää oikeudenalana minään uutuutena. Ei ainakaan, jos tarkastellaan työoikeuden irrottautumista 1930-luvun lopulla sosiaalisesta lainsäädännöstä. Sipilä määritteli tässä tarkoituksessa sosiaalioikeuden jo vuonna 1938. Hänen mukaansa kysymys oli oikeudenalasta, joka erottui muusta lainsäädännöstä sen aineellisen tarkoituksen kautta. Tämä tarkoitus ilmaisi pyrkimystä ”yhteiskunnan vähäväkisten luokan tai luokkien (taloudellisten ja henkissiveellisten) aseman parantamiseen”.⁵⁵ Sipilän tavoitteena

⁵⁰ Vähätalo, s. 35.

⁵¹ Rauhala, s. 96 ja siellä olevat viittaukset.

⁵² Tuori – Kotkas, s. 22–23 ja Arajärvi, s. 3–4.

⁵³ Tuori – Kotkas, s. 3 ja Tuori, LM 2/1997, s. 172. Ks. sosiaalioikeuden roolista Van Aerschot, Sosiaalioikeuden roolista, s. 154.

⁵⁴ Tuori, Saatesanat I laitokseen ja Tuori – Kotkas, s. 2. Arajärven mukaan sosiaalioikeus ”itsenäisenä oikeudenalana on suhteellisen tuore”. Arajärvi, s. 79.

⁵⁵ Sipilä, Käsite, s. 47.

oli nimenomaan erottaa työoikeus mainitunkaltaisesta ”sosiaalisen lainsäädännön maaperästä”.⁵⁶ Näin ollen sosiaali-oikeus oikeudenalana vaikuttaa olevan huomattavasti vanhempi kuin nykyään esitetään.⁵⁷

Sosiaalipalveluja, samoin kuin niiden osana kehitysvammaisille erityishuolto- na toteutettavia palveluja pidetään nykyään sosiaali-oikeuden piiriin kuuluvina sosiaalisina etuuksina. Näistä etuuksista päättäminen ja säätäminen sekä laajemmin vajaakuntoisen oikeus toimeentuloon ja palveluihin on myös keskeinen sosiaalipolitiikan väline.⁵⁸ Sosiaalipalvelujen ja niihin sisältyvän erityishuollon järjestämiseen liittyy sosiaali-oikeuden ja -politiikan ohella myös hallinto-oikeudellisia kysymyksiä. Päätöksenteko palvelujen myöntämisestä on hallintotoimintaa.

Työoikeus irrottautui aikanaan sosiaali-oikeudesta ja muodostui itsenäiseksi yksityisoikeuden alaan kuuluvaksi oikeudenalaksi. Sosiaali-oikeus jäi sitä vastoin julkisoikeuden osaksi. Erillisyys ei kuitenkaan ole käytännössä totaalinen, vaan oikeudenaloilla on kiinnekohtia toisiinsa muun muassa työttömyysturvan ja eläkkeiden kautta.⁵⁹

3.4.2 Vajaakuntoisen aseman tutkimisesta

Vammaisten asemaa yhteiskunnassa koskeva tutkimus voidaan luokitella pääosin yhteiskuntatieteelliseksi.⁶⁰ Vammaisuuden tutkimuksessa on kysymys vammaisuuden ilmiön tutkimisesta. Vammaistutkimuksessa sitä vastoin keskitytään vammaisiin henkilöihin yksilöinä tai ryhmänä.⁶¹ Vammaisuutta kokonaisuutena tai eri vammaisryhmiä on tutkittu melko vähän.⁶² Tälle on esitetty perusteluksi muun muassa tutkimuksen tekemiseen liittyvät ongelmat, joita ovat lähdeaineistosta ilmenevän näkökulman virallislähtöisyys⁶³, siihen liittyvät viranomaisen tavoitteet ja lähdeaineiston suppeus⁶⁴.

⁵⁶ Sipilä, Käsite, s. 9.

⁵⁷ Sosiaali-oikeuden alaan kuuluvana voitaneen pitää jo vuonna 1893 ilmestynyttä K.J. Ståhlbergin väitöskirjaa Irtolaisuus Suomen lain mukaan.

⁵⁸ Tuori, LM 2/1997, s. 174.

⁵⁹ Tuori – Kotkas, s. 5.

⁶⁰ Teittisen mukaan vammaistutkimuksessa on pitkälti kysymys lainsäädännön ja erilaisten ”huollollisten” toimenpiteiden sosiaalihistoriasta. Teittinen, Vammaiskäsityksen kehityksestä, s. 65. Yhteiskunnallista vammaistutkimusta on kritisoitu sen vuoksi, että se eriarvoistaa ja asettaa vammattomuuden ihmisyden mittariksi. Ks. ns. ableismista; toiminnasta, joka eri tavoin ensisijaistaa vammattomuutta. Vaahtera.

⁶¹ Teittinen, Vammaisuuden tutkimus, esipuhe, s. 6. Ks. myös Teittinen, Merkintöjä vammaisuuden tutkimuksen itseymmärryksestä, s. 15.

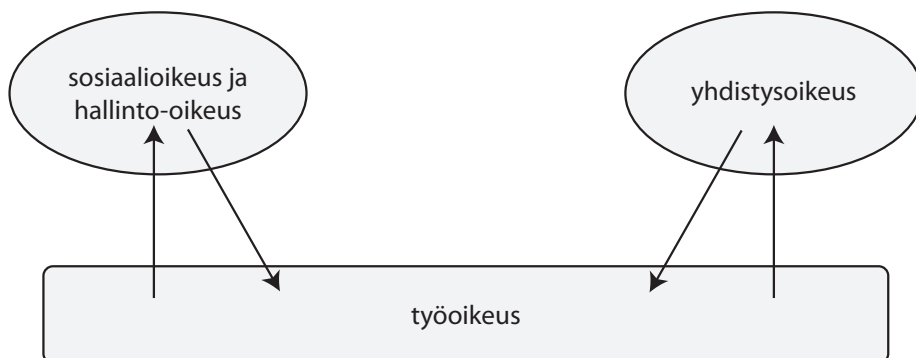
⁶² Kivirauma, s. 5. Ks. Misukka, s. 18–22, jossa on kuvattu työtoimintaan liittyviä selvityksiä ja tutkimuksia.

⁶³ Kivirauman mukaan kysymys on näkökulman vinoudesta. Arkistoista löytyvä materiaali on pääosin viranomaisten omiin tarkoituksiin tuotettua. Siitä ei tule ilmi vammaisten oman näkemys, vaan hallinnolliset ja kontrolloivat elementit. Kivirauma, s. 82 ja Teittinen, Vammaiskäsityksen kehityksestä, s. 65.

⁶⁴ Lähdeaineistosta ei välttämättä hahmotu vammaisuuden kokonaiskuva. Kivirauma, s. 82.

Vajaakuntoisuudesta ja vammaisuudesta ei ole myöskään liiemmin oikeudellista tutkimusta.⁶⁵ Vajaakuntoisten tekemää työtä ei ole juuri tarkasteltu myöskään työoikeudellisesta näkökulmasta.⁶⁶ Tässä tutkimuksessa vajaakuntoisen työtoimintaa arvioidaan nimenomaan työoikeudellisesti.⁶⁷ Tutkimuksessa keskitytään työoikeuden peruskysymykseen: millaisten tosiseikkojen vallitessa työtä tekevä vajaakuntainen saa työoikeudelle tunnusomaista heikomman osapuolen suojaa? Tutkimuksen pääasiallinen viitekehys muodostuu työoikeuden ulkopuolisesta aineistosta: sosiaali- ja hallinto-oikeuden alaan kuuluvasta ilmiöstä. Tutkimuksessa yhdistyvät sosiaali-, hallinto- ja työoikeus.

Julkisen viranomaisen järjestämisvastuun piirissä olevan työtoiminnan ohella tutkimuksessa tarkastellaan työtoimintaa yksityisoikeudellisissa yhdistyksissä. Siten toisen osan viitekehyksestä muodostavat yhdistyksen jäsenen toiminta yhdistyksessä, ja tässä yhteydessä työoikeuden normiston soveltaminen yhdistysoikeuden alueelle.



Tutkimuksessa arvioidaan eräitä sosiaali- ja hallinto-oikeuden sekä yhdistysoikeuden piiriin kuuluvia ilmiöitä työoikeudellisesti. Tutkimuksen kohde ja sen asettaminen tuovat jo lähtökohdiltaan esille sen, että työoikeuden normit eivät syrjäydy, vaikka samaan oikeussuhteeseen tulevat sovellettavaksi muun oikeuden alan normit. Työoikeuden piirissä tehtävä ratkaisu tulee vaikuttamaan myös niillä oikeudenaloilla, joiden oikeudellinen ongelma ratkaistiin työoikeudellisesti.

Kuva 5. Työoikeuden ja muiden oikeudenalojen yhteys tässä tutkimuksessa.

⁶⁵ Ks. oikeustieteellisestä tutkimuksesta Mäki-Petäjä-Leinosen tutkimus dementoituvan henkilön oikeudellisesta asemasta. Mäki-Petäjä-Leinonen.

⁶⁶ Ks. kuitenkin Tuliara – Paanetoja, Paanetoja, Vajaakuntoisen työskentely verkostoituvassa taloudessa, TYV 2003–2003 ja TYV 2009.

⁶⁷ Misukka on tutkinut työn merkitystä kehitysvammaiselle haastattelemalla työ- ja toimintakeskuksen asiakkaita. Misukka.

3.4.3 Työsuhde ja työntekijäasema työoikeudellisessa tutkimuksessa

Työsuhteen olemassaolon tai työoikeudellisen suojan kohteen tarkastelu ei ole varsinaisesti uutta työoikeudessa. Aihetta on lähestynyt usea tutkija eri metodein. *Sipilä* (1938) lähestyi aihetta käsitelainopillisesti. Luodessaan perussuhdeteorian ja siihen kuuluneet väittämät työlainsäädännön yhtenäisestä soveltamisalasta *Sipilä* tarkasteli asiaa teoreettisesti ja määritteli käsitteitä. Hän ei tarkastellut niinkään lakien esitöitä tai oikeuskäytäntöä. *Sipilän* esittämän käsitelainopillisen⁶⁸ teoriakokonaisuuden on katsottu rakentuneen lakipositivismin periaatteelle.⁶⁹ *Vuorio* (1955) sitä vastoin päätyi työsuhteen ehtojen määrittämistä tarkastellessaan siihen, että työsuhde on oikeustosisekasto, johon normeja sovelletaan. Hän selvitti analyttisellä otteella yksittäisiä tapauksia, tarkasteli lakien sisältöä, niiden esitöitä ja oikeuskäytäntöä sekä teki johtopäätöksiä niiden perusteella. *Vuorion* tutkimusote edusti analyttistä lainoppia.⁷⁰ *Suviranta* (1961) selvitti palkkatyön käsitettä vero-oikeudessa ja laajensi työlainopin yleistunnusmerkistöajattelua vero-oikeuden puolelle. Hän sovelsi analogisesti työoikeudellista tarkastelutapaa vero-oikeudellisessa tarkastelussa. *Pekkanen* (1966) analysoi työsuhteen tunnusmerkkejä tarkastellessaan työsopimusta sekatyypyisenä sopimuksena. Hänen tutkimusotteessaan tulee esille käsitelainopillinen sopimustyyppiajattelu, ja hän katsoi myös, että tietyn teorian sijasta ratkaisu tulee perustaa sopimuksen ja siihen sovellettavien normien analyysiin. *Aurejärven* (1976) tutkimuksen kohteena olivat urakkasopimukset ja eri työnte kosopimusten luonne laajemmin. Hän arvioi tutkimuskohteensa avulla vakiintuneiden dogmien kestävyyttä. Tutkimuksessa yhdistyi sekä velvoite- että työoikeudellinen tarkastelu. *Aurejärven* mukaan työoikeudelliset säännökset voivat tulla sovellettaviksi työtä koskevan sopimuksen nimestä huolimatta. Lopputulokseen ei vaikuta myöskään se, mitä asianosaiset ovat sopineet.⁷¹ *Kairinen* (1979) keskittyi perussuhdeteorian kehityshistoriaan ja pohti sen uudelleenarvioinnin tarvetta. *Kairinen* tarkasteli teoriasta esitettyjä oikeustieteellisiä näkemyksiä ja niihin kohdistunutta kritiikkiä sekä lakien soveltamisalasäännösten

⁶⁸ Ks. käsitelainopista muun muassa *Siltala*, s. 531–536.

⁶⁹ Lakipositivismissa eli legalismissa korostuu oikeuden alkuperä, ja näin voimassa oleva oikeus voidaan sen mukaan palauttaa säädettyjen normien teksteihin. *Sipilän* esittämä työsuhteen käsite sai tukea vuoden 1922 työsopimuslaissa olleesta määritelmästä. Ks. *Sipilän* työn arvioinnista *Kairinen*, *Perussuhdeteoriasta*, s. 172–178.

⁷⁰ *Vuorio* tarkastelee myös kehityshistoriaa. *Siltalan* mukaan analyttinen oikeustiede syntyi, koska käsitelainoppi ei enää kyennyt vastustamaan uudenlaista oikeudellista ajattelua. *Siltala*, s. 537.

⁷¹ Ks. *Kröger*, *Sopimussvapaus*, s. 89 ja *Paanetoja*, s. 109–121: oikeuskäytännöstä löytyy tukea sille, että asianosaisten tahto ja tarkoitus vaikuttavat sopimussuhteen oikeudellisen luonteen arvioinnissa.

kehitystä. Tämän pohjalta hän arvioi perussuhdeteorian asemaa osana työoikeuden yleisiä oppeja.

Työsuhteen tunnusmerkistöön palattiin tutkimuksessa vasta 1990-luvulla. *Paanetoja* (1993) selvitti oikeuskäytännön avulla työsuhteelta vaadittavan johto ja valvonta -tunnusmerkin sisältöä ja arvioi työlakien yhtenäistä soveltamisalaa. Tutkimus oli oikeuskäytännön tarkasteluun perustuvaa lainoppia. *Huttusen* (1994) tutkimus kohdistui käytännön ilmiöön: joukkueurheilijan ja seuran väliseen sopimussuhteeseen. Huttunen arvioi työsuhteen tunnusmerkkien ”so-pivuutta” urheilijan ja seuran välisessä sopimussuhteessa. Tutkimuksen voidaan katsoa edustaneen ongelmakeskeistä lainoppia⁷², vaikkei Huttunen tätä itse tuonutkaan esille.⁷³

Ongelmakeskeisessä lainopissa tutkimuksen lähtökohtana ei ole mikään juridisen maailman valmis instituutio, vaan tutkimusongelma rakentuu tarkasteltavaan ilmiöön todellisuudessa liittyviin kysymyksiin. Tutkimuskohde valikoituu yhteiskunnassa esille tulleen asian tai asiakokonaisuuden perusteella.⁷⁴

Ongelmakeskeistä tarkastelua on havaittavissa myös *Krögerin* (1995) tutkimuksessa, jossa selvitettiin sopimusvapauden periaatteen sisältöä ja toteutumista sopijapuolten keskinäiseen päätösvaltaan perustuvassa työntekosuhteessa. Kröger tarkasteli myös lainsäädännöksiin luotujen ”uusien” työntekosuhteiden asemaa työoikeuden systematiikassa. Käytännön ilmiö antoi samaan tapaan kuin Huttusen tutkimuksessa kehiksen, johon olemassa olevaa normistoa ”sovitettiin”.

Edellä on selvitetty, miten työsuhteen tunnusmerkistöä ja työntekijäasemaa on tarkasteltu oikeustieteellisissä tutkimuksissa. Niiden ohella on kuitenkin syytä tuoda esille *Sarkon* näkemys työntekijäaseman määrittämisestä. Sarkko ei työoikeuden perusteita käsittelevässä teoksessaan kiistä työsuhteen käsitteen merkitystä systemaattisena apuvälineenä ja yleisenä työoikeuden lähteiden soveltamisalan määrityskeinona. Sarkon mukaan tämä sinänsä selkeä apuväline ei kuitenkaan ole riittävä keino vaikeiden rajanvetojen ratkaisemiseen. Näin ollen on turvauduttava työntekijäaseman määrittämiseen kokonaisuudessaan kokonaisarvostuksella.⁷⁵ *Koskinen*, *Mikkola* ja *Purola* ovat selvittäneet työntekijän ja yrittäjän välistä rajanvetoa työoikeudessa, vero-oikeudessa ja toimeentuloturvasa. Tavoitteena oli muun ohessa arvioida perussuhdeteorian käyttökelpoisuutta, ja arviointiaineistona oli oikeus- ja vi-

⁷² Ks. Kankaan väitöskirja Lesken oikeudellinen asema. Ks. myös Kangas, Minun metodini, s. 90–109.

⁷³ Huttusen liseniaatintutkimusta joukkueurheilusta ja työläinsäädännöstä ei ole julkaistu, mutta sen pohjalta on julkaistu artikkeli Huttunen, TYV 1994.

⁷⁴ Siltalan mukaan ongelmakeskeisyys määrytyy yhteiskunnallisesti, s. 467.

⁷⁵ Sarkko, s. 28–29.

ranomaiskäytäntö.⁷⁶ *Kaisto* ja *Kallio* ovat tarkastelleet työsopimuksen tunnistamista ja työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajankäyntiä työoikeuden ja muun muassa siviiliprosessioikeuden näkökulmasta.⁷⁷

3.4.4 Lainoppia yhdistettynä muihin metodeihin

Vaikka työsuhteen erottaminen muista työnteon muodoista on ollut useamman tutkijan kiinnostuksen kohteena, ei vajaakuntoisen tekemää työtä ole siis kuitenkaan työoikeudessa sanottavasti tutkittu.⁷⁸ Tässä tutkimuksessa työsuhteen syntymistä ja siihen vaikuttavien tosiseikkojen sisältöä arvioidaan nimenomaan tarkastelemalla vajaakuntoisen työtoimintaa. Tutkimuksen avulla pyritään löytämään perusteita nykyiselle sääntelylle sekä erityisesti säädösvalmistelussa ja käytännössä tehdyille päätelmille työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta. Muun ohessa näkemystä työtoiminnan huoltosuhteisesta luonteesta arvioidaan työoikeudellisesti. Kun tieteen tehtävänä on myös uusien ja aiemmin esille tuomattomien näkökohtien tarkastelu ja erilaisten ”itsestäänselvyyksien” testaaminen, tutkimuksessa ”avataan” työsuhteen perustunnusmerkit ja arvioidaan niiden sisällön riittävyyttä nimenomaan työsuhteen ja sen ulkopuolelle mahdollisesti jäävän työtoiminnan välisessä rajankäynnissä.

Työsuhteen tunnusmerkistö on oikeuskirjallisuudessa esitetty pitkään vakiintuneella tavalla ilman kritiikkiä.⁷⁹ Toisaalta työsuhteen syntymiseen liittyvän kokonaisarvioinnin käytön ja sisällön kuvaamisessa on havaittavissa selvää heterogeenisyyttä. Tiettyä vakiintuneisuutta on nähtävissä myös työoikeuden yleisissä opeissa, sillä muun muassa työntekijän suojelun periaatteen vaikutus ja työlakien pakottavuus on nähty pääosin yksisuuntaisena. Työsuhteen tunnusmerkkien perinteinen sisältö joutuu ”koetukselle” arvioitaessa työsuhteen ja työtoiminnan rajaa. Tarkasteltaessa tuetun työllistymisen mallin ja siirtymätyön erityispiirteitä on muun muassa henkilökohtaista työntekovelvoitetta ja työnantajavelvoitteiden jakautumista arvioitava uudenaikaisessa viitekehyksessä. Näiden asioiden analysointi vaikuttaa työoikeuden piirissä vakiintuneisiin näkemyksiin. Tarkasteltaessa työsuhteen perustunnusmerkkejä uudenaikaisessa ympäristössä voidaan havaita muun muassa tunnusmerkkeihin mahdollisesti liittyviä epäkohtia tai niiden riittämättömyys.

⁷⁶ Koskinen – Mikkola – Purola.

⁷⁷ Kaisto – Kallio. Ks. myös teoksen arvostelu Paanetoja, DL 3/2011 ja siihen annettu vastaus Kaisto – Kallio, DL 4/2011.

⁷⁸ Ks. kuitenkin av. 66 mainitut selvitykset ja artikkelit.

⁷⁹ Ks. kuitenkin Paanetoja, Km. 2001:1 ja mietintöön liittyvät Bruunin ja Kairisen eriaävät mielipiteet sekä Kaisto – Kallio.

Oikeustieteessä on perinteisesti keskitytty lainoppiin, jossa tehtävänä on oikeussäännösten tulkinta ja systematisointi.⁸⁰ Tämä tutkimus on pääosin lainoppia, koska kohteena on työsuhteen tunnusmerkistön sisällön analysointi sekä työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan (ei-työsuhteen) rajankäynnin arviointi. Analyysin kohteena laajemmin on työntekijäaseman määrittäminen ja siihen vaikuttavat tekijät. Lisäksi tutkimuksessa jäsennetään voimassa olevan oikeuden sisältöä selvittämällä työtoiminnan oikeudellinen luonne.

Lainopin ohella tutkimuksessa käytetään myös muita tutkimusmetodeja. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta sisältöä työsuhteen tunnusmerkistötarkasteluun avaamalla työsopimuslaissa säädettyä työsopimuksen / työsuhteen tunnusmerkistöä, ja tarkastelemalla sitä kriittisesti.

Edelleen tutkimuksessa asetetaan kysymyksenalaiseksi eräiden työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan välisessä rajanvedossa vaikuttavien seikkojen merkitys. Tässä yhteydessä tarkastellaan voimassa olevia, vakiintuneina pidettyjä työoikeudellisia näkemyksiä muun muassa ansiotarkoituksen merkityksestä ja yksittäisten tunnusmerkkien sisällöstä. Tavoitteena on selvittää, onko työtoiminnan oikeudellinen luonne mahdollista ratkaista yksinomaan TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin avulla vai tarvitaanko myös kokonaisarviointia. Tutkimuksessa selvitetään myös eräiden muiden työoikeudellisen ”itsestäänselvyyksien” sisältöä ja merkitystä vajaakuntoisen tekemässä työssä, samoin kuin pyritään selkeyttämään kokonaisarvioinnin käyttöä ja sisältöä myös työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätyön välisessä rajankäynnissä.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös työtoiminnan luonteeseen liittyvän oikeudellisen ajattelun ”epäselvyyksiä” ja arvioidaan niitä oikeudellisesti. Työsuhteelta vaadittavia yksittäisiä tunnusmerkkien täyttymistä arvioidaan työtoiminnassa, ja tämän perusteella tehdään johtopäätöksiä toiminnan oikeudellisesta luonteesta. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään erityisesti työn tekemiseen ja sen tarjoamiseen liittyviä tavoitteita sekä tarkastellaan itse työn sisältöä inhimillisenä käyttäytymisenä.

Sosiaalilainsäädännön valmistelussa ja käytännössä on sisäistetty työtoiminnan ei-työsuhteinen luonne. Tärkeää onkin selvittää, onko pitkään vakiintuneena esitetty näkemys työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta oikeudellisesti ”pitävä”, ja miten ratkaisu itse asiassa tulisi tehdä. Tätä tarkastelua voidaan luonnehtia kriittiseksi lainopiksi.⁸¹ Kuten jo aiemmin tuli ilmi, on vajaakuntoisen työtoiminta tähän asti nähty lähes kokonaan työoikeuden ulkopuolisena ilmiönä.

⁸⁰ Lainopin metodista Siltala, s. 493–505 ja Aarnio, Minun metodini.

⁸¹ Ks. vallitsevan ja kriittisen lainopin tulkintamatriiseista Siltala, s. 525–531.

Tämän tutkimuksen pääasiallinen kohde, kysymys työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta, on tullut esille eri koulutus- jaluentotilaisuuksissa. Käytännössä esille tulleeeseen ilmiöön tutustuminen ja sen sisällön selvittäminen on synnyttänyt lisää oikeudellisesti mielenkiintoisia kysymyksiä. Tutkimuksen lähtökohtana on siis todellinen oikeudellinen ilmiö.⁸² Tutkimusongelman määrittelyn perusteella tutkimukseen liittyy ongelmakeskeisen lainopin elementtejä.⁸³

Vajaakuntoisten katsotaan usein kuuluvan marginaaliryhmään, jonka sijoittuminen työmarkkinoille ja työelämään ei ole välttämättä helppoa. Vajaakuntoisen työntekijän voitaisiin lähtökohtaisesti olettaa olevan suuremman suojan tarpeessa kuin sellaisen työntekijän, joka ei ole vajaakuntoinen.

Ns. sosiaalisessa siviilioikeudessa lähtökohtana pidetään yleistettyä heikomman sopijapuolen suojelua. *Wilhelmsson* on tarkastellut muun muassa sitä, voidaanko ratkaisutoiminnassa ottaa huomioon yksittäisen osapuolen sosiaalinen asema, esimerkiksi köyhyys ja sairaus.⁸⁴

Tässä tutkimuksessa selvitetään – samaan tapaan kuin sosiaalisessa siviilioikeudessa – näkykö korostunut suoja käytännössä, tai itse asiassa, miten työntekijän vammaisuus tai vajaakuntoisuus vaikuttaa nimenomaan silloin, kun arvioidaan työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta. Lisäksi tarkastellaan, miten työntekijän henkilökohtaiset ominaisuudet ja elämäntilanne vaikuttavat arvioitaessa työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta. Tämä tulee esille pääosin tarkasteltaessa SHL 27 d §:n 3 momenttia ja 27 e §:ää.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös säädösten historian aikana esitettyjä näkemyksiä työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta, ja arvioidaan voimassa olevan sääntelyn sisältöä. Tätä ennen luvussa II on tarkasteltu vajaakuntoisen tekemän työn sääntelyn kehitystä.⁸⁵ Edelleen tutkimuksessa tulee esille lainsäädäntökritiikkiä, erityisesti tarkasteltaessa SHL 27 d–e §:ää, TSL 1 luvun 1 §:n 1 momenttia ja 2 §:n 2 ja 3 kohtaa.⁸⁶

⁸² Ks. myös Schön, s. 5.

⁸³ Ks. ongelmakeskeisestä lainopista mm. Kangas, Lesken oikeudellinen asema ja Minun metodini.

⁸⁴ Wilhelmsson ja Wilhelmsson, *Minun Metodini*, s. 348. Siltalan mukaan sosiaalisessa siviilioikeudessa korvataan analyyttisen lainopin käyttämiä yleisiä ja abstrakteja juridisia roolitermejä konkreettisilla henkilö- ja tilannesidonnaisilla termeillä. Sen sijaan, että puhuttaisiin pelkästään esimerkiksi velallisesta, puhutaan työttömästä velallisesta. Siltala, s. 550–551.

⁸⁵ Kysymys ei ole kuitenkaan kehityksen aikana tapahtuneesta oikeudellisen muutoksen tutkimisesta. Ks. siitä lisää Kekkonen, *Minun metodini*.

⁸⁶ Ks. lakien ja lakiuudistusten tavoitteiden vaikutusten tarkastelusta Tala.

IV Vajaakuntoisen työnteon eri muodot nykyään

4.1 ALUKSI

Edellä jaksossa 1.3 on kuvattu yleisesti vajaakuntoisille ns. välityömarkkinoilla tarjolla olevia erilaisia työnteon muotoja. Vajaakuntoiset voivat saada työtä sekä sosiaalitoimen että työhallinnon alaan kuuluvina palveluina, mutta työtekomahdollisuuksia järjestetään myös yksityisesti. Osasta toimintoja säädetään erityislaeissa. Seuraavassa tarkastellaan edellä esitettyä yksityiskohtaisemmin tutkimuksen alaan kuuluvaa sosiaalihuoltolain (SHL) 27 d §:n 3 momentin mukaista työsuhteista työtä ja SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa, kehitysvammalain mukaista työtoimintaa, päivätoimintaa, yhdistysten jäsenilleen vapaaehtoisesti järjestämää työtoimintaa, tuetun työllistymisen mallin mukaista työtä sekä mielenterveyskuntoutujien siirtymätyötä.

Erilaiseen työtoimintaan osallistuu vuosittain noin 9 000 mielenterveyskuntoutujaa. Heistä puolet toivoo pääsevänsä työsuhteeseen työhön. Sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa oli vuonna 2010 noin 2 400 ja työtoiminnassa 15 700 asiakasta. Työikäisiä kehitysvammaisia on noin 23 000. Kehitysvammalain mukaiseen työtoimintaan ja työhönvalmennukseen osallistui noin 7 300 kehitysvammaista. Avotyötoiminnassa oli vuoden 2004 tietojen mukaan noin 2 300 kehitysvammaista. Kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminnassa on arviolta 11 000 henkilöä, joista arviolta 3 500 voisi työllistyä avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen.¹

4.2 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN TYÖLLISTYMISTÄ TUKEVA TOIMINTA JA TYÖTOIMINTA

4.2.1 Sosiaalipalvelun järjestäminen

SHL 17 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan kunnan järjestämiin sosiaalipalveluihin kuuluu vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta. Näin ollen sosiaalihuollon asiakkaan on mahdollista saada joko työsuhteista työtä tai ei-työsuhteista työtoimintaa sosiaalipalveluna.

SHL 17 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kunta on aina sosiaalipalvelujen järjestäjä, oli sitten kysymys vammaisten

¹ STM 2013:6, s. 17 ja siellä olevat lähteet.

henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta, vammaisten henkilöiden työtoiminnasta tai muusta sosiaalipalvelun muodosta, mutta kunnan ei tarvitse itse tuottaa näitä palveluita.² Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (STVOL) 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan liittyvät tehtävät itse, yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palvelun valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä, muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelun tuottajalta.³ Kunta ratkaisee itse, miten sen järjestettävänä olevat palvelut tuotetaan.⁴ Kunta⁵ voi siten ostaa sosiaalipalvelun ostopalvelusopimuksen perusteella, tai palvelun ostaminen voi perustua kunnan toimeksiantoon tai esimerkiksi maksusitoumukseen tai palveluseteliin. Tällöinkin palvelu on kunnan järjestämää.⁶

Sosiaalihuoltoa voidaan järjestää myös yksityisesti, jolloin palvelu perustuu yksityisen sosiaalihuollon toteuttajan, esimerkiksi yksityisen palvelutalon ja asiakkaan väliseen sopimukseen. Yksityinen sosiaalihuollon toteuttaja ei saa kunnalta toimeksiantoa tehtävän suorittamiseen eikä maksusitoumusta tai muuta vastaavaa.⁷ SHL 17 §:ssä tarkoitetun toiminnan tulee kuitenkin olla aina kunnan järjestämää, mutta ei välttämättä sen tuottamaa.

On huomattava, että vaikka kunta toteuttaisi sosiaalipalvelun järjestämisen ostamalla palvelun kunnan ulkopuoliselta palvelun tuottajalta, ei se voi kuitenkaan siirtää päätöksentekovaltaansa sosiaalipalvelun myöntämisestä tai lakauttamisesta kunnan ulkopuoliselle toimijalle.⁸ Yksilöllisen hallintopäätöksen tekeminen kuuluu aina kunnallisen viranomaisen tehtäviin, ellei asiasta ole lailla toisin säädetty.⁹

Vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa järjestetään kunnan taloudellisten voimavarojen puitteissa.¹⁰ Kunnan talousarvio vaikuttaa käytännössä siihen, missä määrin palveluja voidaan järjestää. Kunnan budjetti tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti mitoittaa kunnassa esiintyvän palvelutarpeen mukaan.¹¹

² Tuori – Kotkas, s. 35–36. Ks. kunnan hankkimista palveluista Harjula – Prättälä, s. 159–163.

³ Palvelujen ostaminen on myös PL 19 §:n mukaista. Ks. tältä osin Tuori – Kotkas, s. 53–56.

⁴ Harjula – Prättälä, s. 160.

⁵ Järjestäjänä voi olla myös kuntayhtymä. Ks. HE 216/1991.

⁶ Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet, s. 19. Kysymys on hallintosopimuksen tekemisestä. Ks. hallintosopimuksista Mäenpää, Hallintosopimus ja Kalliomaa-Puha, s. 154–159.

⁷ Esimerkkinä voidaan mainita yksityisen palvelutalon ja sen asukkaan välinen sopimussuhde. Palvelua tarjottaessa on otettava huomioon laki palvelujen tarjoamisesta (1166/2009).

⁸ Tuori – Kotkas, s. 54–55.

⁹ Apulaisoikeusasiamies on muun muassa lausunnossaan dnro 979/2/1, 21.12.2001 todennut, että jos kunta järjestää lakisääteiset velvoitteensa ostamalla palvelun yksityiseltä palvelun tuottajalta, on tähän toimintaan sovellettava samoja säännöksiä kuin kunnan itse järjestämään palveluun. Ks. Rätty, s. 39.

¹⁰ HE 169/2001, s. 18.

¹¹ Tuori – Kotkas, s. 142–143. Huomioon tulisi ottaa myös vammaisten tarpeet ja näkökohdat. Kuntien olisi kartoitettava kunnassa kulloinkin esiintyvä tarve ja varata sen mukaiset määrät.

SHL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin palveluihin ei ole kenelläkään ns. subjektiivista oikeutta.¹² Päätös siitä, kenelle järjestetään esimerkiksi vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa tai työtoimintaa, on perustettava yksittäistapauksittain tehtävään tarvearviointiin. Kun kunnan voimavarat palveluiden järjestämiseen ovat rajalliset, on käytännössä tehtävä linjauksia siitä, kenelle palveluja ensisijassa järjestetään, jos niitä ei voida järjestää kaikille palveluita tarvitseville.

SHL 17 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja vammaisten henkilöiden työtoimintaa on järjestettävä, jos määrärahoja on. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnan olisi aina myönnettävä oikeus sellaiselle palvelun hakijalle, joka täyttää laissa säädetyt etuuden saamisedellytykset, vaikka tarkoitukseen varattua määrärahaa on käytettävissä. Tuori ja Kotkas toteavat, että ”(e)hdoton velvollisuus myöntää etuus johtaisi käytännössä siihen, että etusijajärjestys niukoista voimavaroista ja niillä järjestettävistä etuuksista kilpailevien välillä määräytyisi yksinomaan sen perusteella, milloin hakemukset on jätetty ja käsitelty. Jos etuuden tarve ilmenee vasta varainhoitovuoden lopulla, jolloin määrärahat ovat jo loppuneet, hakija jäisi ilman etuutta täysin riippumatta hänen ja hakemuksensa aikaisemmin jättäneiden välisestä tarvevertailusta”.¹³

Määrärahojen puuttumista ei toisaalta voida yleensä pitää hyväksyttävänä perusteena evätä palvelua.¹⁴ Päätöksenteossa on otettava huomioon yhdenvertaisuuden periaate. Koko maan laajuisesti ei kuitenkaan voida yleensä saavuttaa samanlaista yhdenvertaisuutta, ja sosiaalipalvelujen myöntämisessä voi olla kuntakohtaisia eroja.¹⁵ Soveltamisohjeilla tai muilla vastaavilla voidaan pyrkiä varmistamaan, että kuntalaisten yhdenvertaisuus toteutuu, ja että samanlaisissa tapauksissa ratkaisut tehdään yhtenäisesti.¹⁶

Vammaisten työllistymistä tukevaa työsuhteista työtä ja työtoimintaa järjestetään usein työ- ja toimintakeskuksissa tai ns. monipalvelukeskuksissa¹⁷. Tyypillinen toimintaympäristö on työsal, jossa samassa tilassa työskentelee useampi

rahat. Rät, s. 36 ja STM 2004:19, s. 23.

¹² Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnat järjestäisivät toimintaa taloudellisten voimavarojensa puitteissa. HE 169/2001, s. 18. Ks. myös Dialogi 5/2002, s. 27.

¹³ Tuori – Kotkas, s. 252. Ks. myös Arajärvi, s. 91–92. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 27.6.1994 T 2994 katsonut, että hakemus auton hankkimiskustannusten korvaamisesta oli voitu hylätä, vaikka vammaispalvelulain mukaisiin tukitoimiin varatuista määrärahoista oli vielä osa käyttämättä. Kunta katsoi, että kiireellisimmät käyttötarpeet tuli tyydyttää ensin. Ks. tältä osin Rät, s. 55.

¹⁴ Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet, s. 30.

¹⁵ Tuori – Kotkas, s. 138–145.

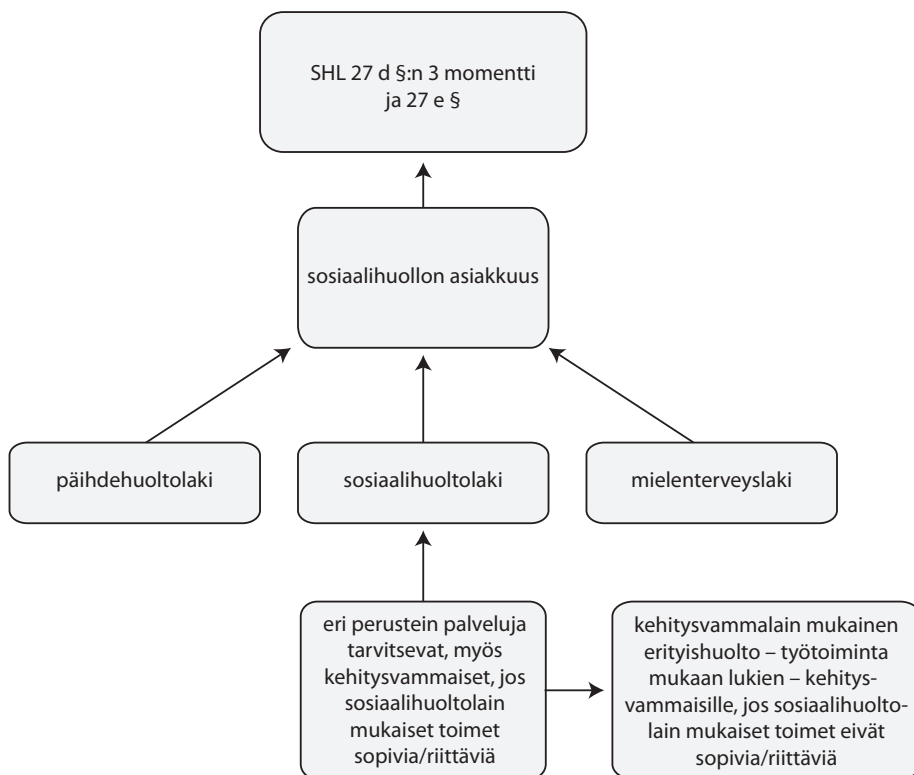
¹⁶ Rät toteaa, että palveluihin ja tukitoimiin varattuja määrärahoja voidaan kohdentaa ”määräraha-perusteluilla ja toimielimen vahvistamilla yleisohjeilla siten, että palvelu myönnetään lähtökohtaisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleville kuntalaisille.” Rät, s. 55. Ks. myös KHO 2006:55.

¹⁷ Useat työkeskukset ovat kehittyneet monipalvelukeskuksiksi. Tällaisen yksikön toiminta koostuu vajaakuntoisten ja vammaisten työllistämistä sekä muista toiminnoista, joita ovat mm. työkokeilu, työhönvalmennus, työharjoittelu, koulutus, kurssit ja tuettu työllistyminen. Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus, s. 21 ja Klem, s. 17. Ks. myös Yli-paavalniemi, Vajaakuntoisten työllistäminen.

henkilö. Kokoonpano-, pakkaus- ja pussitustyöt ovat tavanomaisia työtehtäviä. Lisäksi työsaleissa tehdään foliopainoa ja muovisaumausta sekä valmistetaan koteloita. Myös erilaiset käsin suoritettavat puu-, metalli- ja tekstiilityöt kuuluvat usein tehtävävalikoimaan.¹⁸ Mainittuja tehtäviä suoritetaan niin työsuhteessa kuin työtoimintanakin.

4.2.1.1 Asiakkuuden perusta

SHL 27 d § ja 27 e §:n mukaisia toimintamuotoja järjestetään kunnan harkinnan mukaan sellaiselle sosiaalihuollon asiakkaalle, joka täyttää mainituissa lainkohdissa säädetyt kriteerit. Tällaista harkinnanvaraista sosiaalipalvelua saava henkilö voi olla eri perustein vajaakuntainen. Asiakkaita voi ohjautua sosiaalihuoltolain toimintamuotojen piiriin erityislakien, kuten mielenterveyslain ja päihdehuoltolain perusteella.



Kuva 6. Sosiaaliuoltolain mukaisiin sosiaalipalveluihin ohjautuminen.

¹⁸ Klem, s. 46.

Mielenterveyslain (MTL) 1 §:n 1 momentin mukaan mielenterveystyö on yksilön psyykkisen hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja persoonallisuuden kasvun edistämistä sekä mielisairauksien ja muiden mielenterveydenhäiriöiden ehkäisemistä, parantamista ja lievittämistä. MTL 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee huolehtia alueellaan laissa tarkoitettujen mielenterveyspalvelujen järjestämisestä osana kansanterveystyötä siten kuin terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädetään ja osana sosiaalihuoltoa siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään. Työtoiminnan on katsottu kuuluvan mielenterveyslaissa tarkoitettuun kattavaan palvelurakenteeseen¹⁹, vaikka toimintamuodosta ei mainita laissa. Mielenterveyskuntoutuja voi siis saada SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa²⁰ tai SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työsuhteista työtä sosiaalipalveluna.²¹

Päihdehuoltolakia (41/1986) koskevan hallituksen esityksen mukaan päihdehuollossa toteutettavat keskeisimmät sosiaalihuoltolain mukaiset toimintamuodot sisältyvät sosiaalipalveluihin. Päihteiden ongelmakäyttäjien työllistäminen tulee kuitenkin ensisijaisesti järjestää osana työhallinnon toimintaa. ”Työhön kuntouttavan toiminnan ja suojatyön tavoitteena on parantaa sellaisten henkilöiden mahdollisuuksia sijoittua normaaliin työelämään, joilla ilmenee erityisiä vaikeuksia. Tällaiseen toimintaan sisältyy työn ohella hoito- ja kuntoutustoimenpiteitä sekä toimeentulopalveluja.”²² Päihdehuoltolaissa ei ole säädetty työsuhteisesta työstä eikä työtoiminnasta, mutta kunnan järjestämään päihdehuoltoon nämä toiminnot voivat kuulua ja niitä järjestetään sosiaalihuoltolain mukaisena sosiaalipalveluna.²³

Myös kehitysvammaisille voidaan järjestää työtoimintaa SHL 27 e §:n ja työsuhteista työtä SHL 27 d §:n 3 momentin perusteella. Kehitysvammaiset kuuluvat ensisijaisesti yleisten sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä vammaispalvelujen piiriin, ja kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevan lain säännökset ovat toissijaisia suhteessa sosiaalihuoltolakiin. Kehitysvammaisten palvelut tulisi siis lähtökohtaisesti järjestää sosiaalihuoltolain perusteella. Käytännössä kuitenkin kehitysvammaiselle järjestetään työtoimintaa lähes poikkeuksetta kehitysvammalain perusteella, ja työtoiminta on kehitysvammaisten pääasiallinen työnteon muoto.²⁴ Perusteena yleislain syrjäyttämiseksi voi olla, että sen mukaisia yleisiä palveluja ei pidetä asiakkaalle riittävinä ja sopivina. Syyksi työtoiminnan järjestämiseen kehitysvammalain perusteella on esitetty myös pitkiä

¹⁹ Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus, s. 28 ja Mäkinen, s. 5.

²⁰ Ks. muun muassa Sopimusvuorisäätiön työsalitoiminta, www.sopimusvuori.fi.

²¹ Ks. lainsäädännön toimivuudesta Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 194/2009.

²² HE 246/1984, s. 7–8.

²³ ”Päihdehuollossa toteutettavat keskeisimmät sosiaalihuoltolain mukaiset toimintamuodot sisältyvät sosiaalipalveluihin” (HE 246/1984, s. 7). Ks. myös Tiitinen – Kröger, s. 54.

²⁴ STM:n lausunto oikeuskanslerille, s. 2. Vuonna 2013 toteutetun kuntakartoituksen mukaan työtoiminnasta ”eteenpäin” siirtyminen ei ole yleistä. Jos siirtymiä tapahtuu, on kysymyksessä pääosin siirtyminen avotyötoimintaan. Ks. myös Kuntakartoitus 2013, s. 37.

perinteitä ja kehitysvammaisten oman työ- ja toimintaverkoston olemassaoloa.²⁵ Jotta työtoiminta olisi kehitysvammalain mukaista, tulee sen olla kirjattuna palvelun järjestämistä koskevaan päätökseen eli erityishuolto-ohjelmaan.²⁶

4.2.1.2 Päätöksenteko

SHL 27 d ja e §:n mukaisia hakemuksia käsiteltäessä on otettava huomioon hallintolaissa (434/2003) säädetyt velvoitteet.²⁷ HL 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti tai viranomaisen suostumuksella suullisesti. Asiakaslain (sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki) 6 §:ssä korostetaan mainittua velvollisuutta tehdä hallintopäätös²⁸ asiakkaan hakiessa sosiaalihuollon palveluja tai muita etuuksia.²⁹

Käytännössä SHL 17 §:n 1 momentin 7 kohdan soveltamisalaan kuuluva henkilö ei välttämättä tee ensimmäiseksi hakemusta kunnalle, vaan keskustele ja neuvottelee esimerkiksi työkeskuksen kuntoutusohjaajan tai muun vastaavan henkilön kanssa työn tekemisen mahdollisuuksista. Yhteydenotto työkeskukseen on voinut tapahtua oma-aloitteisesti tai esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimiston ohjauksesta. Vammaisen kuntalaisen tarve sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuun työllistymistä tukevaan toimintaan tai työtoimintaan ei siten välttämättä tule kunnan tietoon asiakkaan kunnalle suoraan tekemän hakemuksen perusteella.³⁰

Kunnan viranomaisen on tehtävä päätöksensä sosiaalipalvelusta yleensä kirjallisena³¹, ja päätös on hallintolain myös perusteltava.³² Päätös voidaan antaa

²⁵ STM 2004:19, s. 19. Vuonna 2004 toteutetun selvityksen mukaan kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminta tuotettiin yli 90 %:ssa kunnista kehitysvammalain perusteella. 25–40 % kunnista tuotti avotyötoiminnan, tuetun työllistymisen ja perhehoidon palveluja yleislakien perusteella. Kumpulainen, s. 69.

²⁶ Ks. erityishuolto-ohjelman laatimisesta jakso 4.3.3.

²⁷ Tämän jakson teksti perustuu pääosin artikkeliin Paanetoja, TYV 2003–2004.

²⁸ Hallintopäätös on sellainen viranomaisen ratkaisu, jolla on asian ”käsitteilyn päättävä vaikutus”. Niemivuo – Keravuori, s. 303.

²⁹ Asiakaslain 6 §: ”Sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.”

³⁰ Käytännössä saatu tieto perustuu eri keskusteluissa ja koulutuksissa esille tulleisiin seikoihin. Sitä, kuinka yleistä tällainen käytäntö on, ei ole ollut tässä yhteydessä mahdollisuutta selvittää. Ks. Oksman, s. 9. Helsingissä tehdyn selvityksen mukaan asiakas voi ottaa yhteyttä joko itse, tai aloitteen tekijänä on sosiaaliasema, työvoiman palvelukeskus, TE-toimisto, vammaistyön ohjaaja tai muu taho. Ks. yleisimmät SHL:n mukaiseen toimintaan ohjaavat tahot Kuntakartoitus 2013, s. 14.

³¹ Ks. aiemmasta käytännöstä Niemivuo – Keravuori, s. 311–312, jossa selvitetään hallintomenettelylain aikaisia suullisia päätöksiä.

³² Ks. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet, s. 30.

suullisesti vain, jos se on asian kiireellisyyden vuoksi välttämätöntä.³³ Vaikka päätös on tehty suullisena, se on annettava viipymättä myös kirjallisessa muodossa, ja siihen tulee olla liitettyä oikaisuohjeet tai valitusosoitus. HL 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi sen tehnyt viranomainen, ajankohdasta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu, sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä. Päätös on myös perusteltava, ja perusteluina on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi HL 45 §:n mukaan päätöksessä on mainittava sovelletut säännökset.³⁴

Perustelu voidaan HL 45 §:n 2 momentin mukaan jättää esittämättä, kun päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta. Jos päätöksellä hyväksytään sosiaalista etuutta koskeva vaatimus sellaisenaan, ei perusteluvelvollisuutta synny.³⁵ Asiakaslain 8 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Asiakkaan etu saattaa vaihdella. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi mielekkään elämän saavuttaminen työtoiminnan avulla tai taloudellinen tarve tehdä työtä.

Se, millaista työllistymistä tukevaa toimintaa henkilölle sosiaalihuoltolain perusteella järjestetään, vai järjestetäänkö sitä lainkaan, riippuu useasta tekijästä. Ensinnäkin asiaan vaikuttaa tarveharkinta. Jos arvioitavaksi tulee, järjestetäänkö henkilölle työsuhteista työtä vai ei-työsuhteista työtoimintaa, on tarkasteltava ensi sijassa, millaiset hakijan edellytykset osallistua eri toimintoihin ovat, ja ratkaisuun tulisi vaikuttaa myös se, mihin hakijan perustoimeentulo pohjautuu.

Harkittaessa, mitä palveluja hakijalle voidaan järjestää, ei voida välttämättä tukeutua yksinomaan asiakirja-aineistoon. Konkreettinen selvittely voidaan joutua tekemään erilaisilla testeillä ja kokeiluilla. Etukäteisselvittelyjä voidaan järjestää osana sosiaalipalvelua, ja niitä toteutetaan työkeskuksissa tai muissa palveluja tarjoavissa paikoissa. Jo selvittelyyn ryhtyminen sosiaalihuoltolain perusteella on tarveharkintaan perustuvaa päätöksentekoa, ja sitä rajoittaa käytännössä kunnan talousarvion sisältö. Kun sosiaalipalvelun hakijan yksilöllinen elämäntilanne, kyvyt ja edellytykset ovat selvillä, voi tulla harkittavaksi, onko

³³ Mm. Niemivuo – Keravuori, s. 312. Ks. myös Kulla, s. 201, jossa todetaan, että eräissä sosiaaliasioissa on päätöksiä katsottu voitavan antaa suullisesti. Tuori ja Kotkas toteavat, että suulliset päätökset sosiaalisia etuuksia koskevista asioista voivat hallintolain voimaantulon jälkeen tulla enää vain poikkeuksellisesti kysymykseen. Tuori – Kotkas, s. 334.

³⁴ Hakemusta ei voida hylätä esimerkiksi yksinomaan sosiaalilautakunnan vahvistamien ohjeiden perusteella. ”Asiakkaan yksilölliset olosuhteet on tutkittava ja selvitettävä ja vasta tämän jälkeen ratkaistava itse asia”. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet, s. 30.

³⁵ Tuori – Kotkas, s. 337.

tarpeellista järjestää hänelle työsuhteista työtä tai ei-työsuhteista työtoimintaa. Tähän päätöksentekoon vaikuttavat edellä esitettyjen seikkojen ohella toimintaan varattujen määrärahojen suuruus ja tietenkin myös konkreettiset, tarjolla olevat tai järjestettävissä olevat työskentelyvaihtoehdot. Asiakslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvítettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa, toimenpidevaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla on merkitystä asiakkaan asiassa.³⁶

Palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma on laadittava asiakslain 7 §:n mukaan, kun sosiaalihuoltoa ryhdytään toteuttamaan tehdyn päätöksen perusteella.³⁷ Laatimisvelvollisuutta ei ole, jos kysymyksessä on tilapäinen neuvonta, ohjaus tai suunnitelman laatiminen on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelmaa ei laadita myöskään silloin, kun palvelua ei myönnetä, koska se on laadittava vain ”sosiaalihuoltoa toteutettaessa”. Suunnitelman laatimisen tavoitteena on saada asiakkaan mielipiteet ja toivomukset otettavaksi huomioon asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon. Suunnitelma on laadittava yhdessä, ”yhteisymmärryksessä”, asiakkaan kanssa, ellei tällaiseen menettelyyn ole ilmeisiä esteitä. Mainitun suunnitelman on oltava sisällöltään riittävän yksityiskohtainen ja sen on perustuttava asiakkaan yksilöllisten olosuhteiden ja erityistarpeiden huomioon ottamiseen. Toteutusosa tulee yksilöidä sisällöltään sellaiseksi, että sekä asiakas että palvelujen järjestäjä ymmärtävät, mihin he ovat sitoutuneet.³⁸ Asiassa edetään myöhemmin suunnitelman mukaisesti. Suunnitelmaan voi sisältyä muun muassa työkunnon arviointia, työhönvalmennusta ja niiden jälkeen työsuhteista työtä tai työtoimintaa. Toisaalta hakijan tilanne voi jo alkuvaiheessa olla sellainen, ettei erityisiä selvittelytoimia tarvita, vaan suunnitelma voidaan laatia jo olemassa olevien tietojen pohjalta. Mainittu suunnitelma ei ole valituskelpoinen päätös, vaan yksilöä koskevat päätökset on tehtävä siitä erikseen. Jos syntyy erimielisyyttä siitä, miten palvelu tulisi järjestää, voi asiakas hakea palvelua kirjallisesti, jolloin viranomainen on velvollinen tekemään asiasta kirjallisen, valituskelpoisen päätöksen.³⁹

³⁶ Tässä vaiheessa on selvítettävä eri vaihtoehtoiset palvelut ja tukitoimet, joihin asiakkaalla on mahdollisesti oikeus. Räty, s. 20 ja 25 ja Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet, s. 27.

³⁷ Korkein oikeus arvioi päätöksessään KKO 2009:86, oliko sosiaalityöntekijä syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun hän ei ollut laatinut asiakkaalle asiakaslaisa edellytettyä hoito- ja palvelusuunnitelmaa. Ks. myös VPL 3 a §.

³⁸ Kotkas on tarkastellut, voidaanko työvoimapalvelu- ja työttömyysturvalainsäädännön sisältämiä suunnitelmia pitää yksityisoikeudellisina sopimuksina. Hän päätyy kielteiseen lopputulokseen. Kotkas, Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa. Ks. myös Kalliomaa-Puha, s. 142–147.

³⁹ Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet, s. 32–33.

4.2.2 Työsuhteisen työn ehdot

SHL 27 d §:n 1 momentin mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisten työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Säännöksen tarkoituksena on pyrkiä tukemaan ensisijaisesti vammaisten työllistymistä avoimille työmarkkinoille erilaisilla selvittelytoimilla ja menettelyillä, esimerkiksi työtä etsivän työvalmentajan palveluilla. Jos työllistytminen avoimille työmarkkinoille ei kuitenkaan ole vielä mahdollista, voidaan vammaiselle järjestää työsuhteista työtä.⁴⁰ Työsuhteisesta työstä säädetään SHL 27 d §:n 3 momentissa. Tässä työssä työn tekijä on TSL 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettu työsuhteessa palveluntuottaja.

Kuten jo edellä tuli esille, tällaista vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa – työsuhteinen työ mukaan lukien – järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn⁴¹ johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille.

SHL 27 d §:n 3 momentin mukainen työ on työsuhteista samoin kuin sitä edeltänyt invalidihuoltolain mukainen suojatyö. Työhön sovelletaan työläinsäädäntöä samalla tavoin kuin muihinkin työsuhteisiin, lukuun ottamatta kahta sosiaalihuoltolaissa säädettyä poikkeusta.⁴²

SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettun työn vähimmäisehtojen määräytymiseen vaikuttavat muiden säännöstyslähteiden lisäksi mahdolliset työehtosopimukset, kuten muissakin työsuhteissa. Työnantaja voi olla velvollinen noudattamaan työehtosopimusta joko työehtosopimuslain tai TSL 2 luvun 7 §:n yleisitovuussäännöksen perusteella. Jos kunta palvelun järjestäjänä myös itse tuottaa työsuhteista, SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä, on se työnantajana velvollinen noudattamaan työsuhteessa työehtosopimusta, johon se on työehtosopimuslain nojalla sidottu.⁴³ Jokainen kunta on velvollinen noudattamaan kunnallisia (virka- ja) työehtosopimuksia, jotka kunnallinen työmarkkinalaitos on solminut. Kunnallisen yleisen työ- ja virkaehtosopimuksen liitteessä 10 on

⁴⁰ Tukitoimia ja menettelyjä, joilla voidaan pyrkiä työllistymään avoimille työmarkkinoille, ei ole tarkoin luetteloitu lain esitöissä. Muutosten tavoitteena oli kuitenkin irtaantua vanhasta systeemistä; pelkän suojatyön tekemisestä, ja asettaa avoimille työmarkkinoille pyrkiminen ensisijaiseksi tavoitteeksi. HE 169/2001, s. 17.

⁴¹ Helsingissä haastatelluista asiakkaista kuitenkin 19 % ilmoitti, ettei heillä ole työkykyä alentavia vammoja tai sairauksia. Oksman, s. 24. Selvityksen johtopäätösten mukaan sosiaalisen työllistämisen palveluita ei ole toteutettu puhtaasti sosiaalihuoltolain 27 d ja e §:n mukaisille kohderyhmille, mts. 43. Ks. myös Klem, s. 28.

⁴² Hallituksen esityksessä esimerkkeinä sovellettavista laeista mainitaan työsopimuslaki, työaikalaki, vuosilomalaki ja työturvallisuuslaki. HE 169/2001, s. 17.

⁴³ HE 169/2001, s. 18. Ks. työnantajan velvollisuudesta noudattaa työehtosopimusta mm. Saloheimo, Työ- ja virkaehtosopimus oikeus.

määräyksiä SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä tekevän palkan⁴⁴ ja sairausajan palkan määräytymisestä sekä työsuhteen päättymisestä.⁴⁵ SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä kutsutaan työehtosopimuksessa vammaisten työllistämistyöksi. Samansisältöinen määräys on myös kunnallisessa tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimuksessa (Kunnallisen tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimus 2012–2013, liite nro 5). Mainitut erityismääräykset ovat poikkeuksia muutoin noudatettavaksi tulevan kollektiivisopimuksen ehdoista. Työehtosopimuksia noudatetaan muilta osin myös SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettua työtä tekevään vammaiseen.

Jos työsuhteista työtä tuottaa yksityinen palveluntuottaja (esimerkiksi säätiö tai yhdistys), riippuvat työsuhteessa noudatettavat ehdot siitä, onko mainittu palveluntuottaja työnantajana sidottu johonkin työehtosopimukseen ja millainen mahdollisesti noudatettavaksi tulevan työehtosopimuksen sisältö on. (Yksityisillä) työkeskuksilla ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneilla työkeskuksilla on oma valtakunnallinen työehtosopimus, joka koskee tuntipalkkaisia työntekijöitä. Tämä työehtosopimus tulee noudatettavaksi yksikön teettämässä SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisessa työssä.

Työehtosopimuksen mukaisen alimman palkkaryhmä A:n mukainen tuntipalkka työkeskuksessa on vain 0,45 euroa. Tähän palkkaryhmään kuuluu työntekijä, jonka työpanos on hyvin vähäinen ja/tai joka on kuntouttavassa tai terapeuttisessa työssä. Eläkettä nauttivan työntekijän palkkaehdoista voidaan työehtosopimuksen mukaan sopia erikseen.⁴⁶ Työsuhteisesta työstä voi siis tulla maksettavaksi hyvin alhainen tuntipalkka.

Jos työnantaja on velvollinen noudattamaan muuta kuin mainittua työkeskuksia koskevaa työehtosopimusta, on sitä noudatettava myös SHL 27 d §:n 3 momen-

⁴⁴ Vuonna 2010 muun muassa Helsingin kaupungin Pakilan työkeskuksessa palkka oli 8–12 euroa tunnissa ja 1310–1930 euroa kuukaudessa. Oksman, s. 11.

⁴⁵ Liitteen 1 §:n mukaan SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettua vammaisten työllistämistyötä tekevän työntekijän palkka määräytyy sopimuksen palkkausluvun palkkauseräysten mukaan siten, että hänen tehtäväkohtaisen palkkansa tulee olla työkyvyn vajauksen vuoksi vastaavassa suhteessa alempi, jollei työntekijän kanssa ole työsuopimuksella sovitettu muusta palkkausperusteesta. Työnantaja voi sen lisäksi, mitä irtisanomisesta on muuten säädetty tai määrätty, irtisanoa työntekijän myös SHL 27 d §:n 5 momentissa tarkoitettulla perusteella (2 §). Sairausajan palkkaa koskevan 3 §:n mukaan työntekijällä on oikeus palkalliseen sairauslomaan sopimuksen virka-/työvapaata koskevan luvun 1–2 §:n ja 4 §:n määräysten mukaisesti, jos työkyvyttömyyden syynä on muu kuin työllistämistyön järjestämisen perusteena oleva sairaus tai vamma. Jos työkyvyttömyyden syynä on työllistämistyön perusteena oleva sairaus tai vamma, työntekijälle ei kuitenkaan makseta palkkaa sairausloman ajalta. Ks. myös Palvelulaitosten työnantajayhdistyksen työehtosopimus 2012–2013, liitteen nro 1, 3 §, jossa määrätään työllistämistyön palkasta, ts. SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisen työn palkasta.

⁴⁶ Työehtosopimus koskien työkeskuksia ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneita työkeskuksia. 1.4.2012 – 30.4.2014. Palvelualojen työnantajaliitto PALTA ry ja Julkisen ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.

tin mukaista työtä tekevien kohdalla. Eräissä työehtosopimuksissa palkkamääräysten soveltaminen on kuitenkin kytketty työntekijän täyteen työkykyyn. Jos työnantajan noudatettavana olevassa työehtosopimuksessa on tällainen määräys, ei palkkamääräyksiä tarvitse soveltaa SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettua työtä tekevään tai muuhunkaan työntekijään, jonka työkyky ei ole työehtosopimuksessa tarkoitettulla tavalla ”täysi”. Se, mitä täydellä työkyvyllä tarkoitetaan, edellyttää työehtosopimuksen tulkintaa, ja tulkinnan tulee määräytyä lähtökohtaisesti työehtosopimuksen solmijaosapuolten tarkoituksen mukaan. Vajaakuntoisuus tai se, että työn tekeminen perustuu SHL 27 d §:n 3 momenttiin, ei sellaisenaan tarkoita työkyvyn vajavuutta.⁴⁷

Jos työnantajaa ei sido työehtosopimus työehtosopimuslain perusteella, voi noudatettavaksi tulla yleissitova työehtosopimus. Edellä mainittu työkeskuksia ja sosiaalisiksi yrityksiksi muuttuneita työkeskuksia koskeva työehtosopimus on myös TSL 2 luvun 7 §:n säädetyn tavoin yleissitova⁴⁸. Tämä tarkoittaa kaikkien (yksityisten) työkeskuskusten velvollisuutta noudattaa työehtosopimusta työsuhteiden vähimmäisehtoina, vaikka ne eivät ole Palvelualojen työnantaja-liiton jäseniä. Yleissitovuus aiheuttaa velvoitteita myös ns. järjestäytymättömälle eli työnantajaliittoon kuulumattomalle työkeskukselle.⁴⁹ Jos palvelun tuottaja ei ole työkeskus, tulee sen noudattaa toimialalleen mahdollisesti vahvistettua yleissitovaa työehtosopimusta. Tätä työehtosopimusta on noudatettava myös SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettujen työntekijöiden työsuhteiden vähimmäisehtoina edellyttäen, että työntekijän työ kuuluu työehtosopimuksen soveltamisalaan.

SHL 27 d §:n 4 momentin säännöksen mukaan ”työssä noudatettavasta palkasta saadaan sopia työehtosopimuslaissa (436/1946) tarkoitettulla työehtosopimuksella, jota noudatetaan sen estämättä, mitä työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta”.⁵⁰

SHL 27 d §:n 4 momentin tarkoituksena on ollut mahdollistaa yleissitovuudesta poikkeaminen esimerkiksi työpaikkakohtaisella työehtosopimuksella. Säännöksellä onkin merkitystä ns. yleissitovassa kentässä eli silloin, kun työnantaja on velvollinen noudattamaan työehtosopimusta yleissitovuuden perusteella. Sopiminen yleissitovan työehtosopimuksen tasoa heikentäen on mahdollista ainoastaan työehtosopimuslain 1 §:ssä määritellyllä työehtosopimuksel-

⁴⁷ VATES-säätiössä toteutettiin vuosina 2003–2005 tutkimus, jossa selvitettiin, onko yleissitovissa työehtosopimuksissa määräyksiä, joiden soveltaminen on kytketty työntekijän täyteen työkykyyn ja mitä tällaisilla mahdollisilla määräyksillä tarkoitetaan. Ks. Paanetoja – Ruponen.

⁴⁸ Yleissitovuusratkaisu 49/2012, 20.12.2012.

⁴⁹ Sitä, mitä työehtosopimuksessa itse asiassa tarkoitetaan työkeskuksella, ei ole voitu tässä yhteydessä selvittää.

⁵⁰ Seuraava SHL 27 §:n 4 ja 5 momenttia koskeva esitys perustuu artikkeliin Paanetoja, TYV 2003–2004.

la⁵¹. Työehtosopimuksen solmijaosapuolena voi työntekijäpuolella olla sellainen rekisteröity yhdistys, joka on työehtosopimuslain nojalla kelpoinen solmimaan työehtosopimuksen. Yksittäinen työntekijä tai työntekijöiden joukko ei voi solmia työehtosopimusta, vaan työntekijäpuolella solmijana on aina oltava sellainen työntekijöiden rekisteröity yhdistys, jonka säännönmukaisiin tehtäviin kuuluu työntekijöiden etujen ajaminen työsuhteissa.⁵² Sitä vastoin yksittäinen työnantaja voi solmia työehtosopimuksen.

Poikkeaminen yleissitovasta työehtosopimuksesta edellä selvitetyn tavoin on siis mahdollista ainoastaan silloin, kun työehtosopimus tulee noudatettavaksi yleissitovuuden perusteella. Jos työnantaja on työehtosopimuslain nojalla sidottu työehtosopimukseen, joka on samalla myös yleissitova, ei poikkeamismahdollisuutta ole.⁵³

SHL 27 d §:n 4 momentti on erityisen mielenkiintoinen, kun sen rinnalla tarkastellaan TSL 2 luvun 7 §:n 3 momenttia, jossa on ratkaistu yleissitovan ja normaalisitovan työehtosopimuksen kollisio. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan työnantaja, joka on työehtosopimuslain nojalla velvollinen noudattamaan työehtosopimusta, jonka toisena osapuolena on valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, saa noudattaa tämän työehtosopimuksen määräyksiä ja näin jättää noudattamatta alan yleissitovan työehtosopimuksen määräykset. SHL 27 d §:n 4 momentissa on säädetty kuitenkin ”lievemmästä” poikkeamisedellytyksestä: yleissitovan työehtosopimuksen syrjäyttävän työehtosopimuksen solmijaosapuolena ei tarvitse olla valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys. Enempää asiaa tässä yhteydessä tarkastelematta voi kuitenkin todeta, että työnantajalla, joka ei ole sidottu mihinkään työehtosopimukseen työehtosopimuslain perusteella, vaikuttaisi olevan joustava mahdollisuus itse sopia työehtosopimuksella yleissitovan työehtosopimuksen tason alituksista toisin kuin työnantajalla, joka on sidottu johonkin työehtosopimukseen työehtosopimuslain perusteella.

Sosiaalihuoltolaissa tai sen esitöissä ei oteta tarkemmin kantaa, millaiset palkkaan liittyvät asiat voivat olla sopimisen kohteena. Laissa säädetään vain siitä, että ”palkasta” saadaan sopia. Tarkoittaako tämä ainoastaan palkan määrää, vai olisiko säännöksen perusteella mahdollista sopia myös palkanmaksuajasta, -kaudesta ja palkan erääntymiseen liittyvistä asioista, sairausajan palkasta, vuosilomapalkasta ja niin edelleen, jää lain ja sen esitöiden perusteella avoimeksi.⁵⁴

⁵¹ Työehtosopimus on sopimus ehdoista, joita on noudatettava ”työsopimuksissa tai työsuhteissa muuten”.

⁵² Käytännössä tällainen sopijapuoli on paikallinen ammattiyhdistys tai liitto.

⁵³ HE 169/2001, s. 18.

⁵⁴ Kumotun invalidihuoltolain 22 c §:n 2 momentin mukaan suojatyöstä maksettavaan palkkaan ei sovellettu, mitä työsopimuslain 17 §:n 1 momentissa oli säädetty. Korkein oikeus katsoi

SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä tekevällä on lähtökohtaisesti samanlainen työsuhdeturva kuin kenellä tahansa työntekijällä työsopimuslain mukaan. Työntekijälle normaalisti kuuluvaa irtisanomissuojaa on kuitenkin heikennetty SHL 27 d §:n 5 momentilla – säättämällä työsopimuslaista poikkeava ”ylimääräinen” irtisanomisperuste. SHL 27 d §:n 5 momentin mukaan ”vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla on oikeus irtisanoa työntekijän työsopimus työsopimuslain 7 luvussa säädettyjen perusteiden ohella myös silloin, kun työn järjestäjä katsoo, että työntekijä ei ole 2 momentissa tarkoitettu tavoin työn tarpeessa”. Työsuhde voi siten päättyä individuaali- ja kollektiiviperusteen ohella myös siksi, ettei työntekijä ole enää työn tarpeessa siten kuin SHL 27 d §:n 2 momentissa on edellytetty.⁵⁵

Säännöksen mukaan irtisanominen on mahdollista, jos työntekijän työkyky työsuhteen aikana paranee siinä määrin, että hän ei ole enää SHL 27 d §:ssä tarkoitettun työn tarpeessa.⁵⁶ Tällaisessa tilanteessa henkilön kuntoutuminen on edennyt niin, ettei enää ole tarvetta lainkohdassa tarkoitettuun työhön.⁵⁷ Työn järjestämisen tulisi perustua todelliseen tarpeeseen. Tarpeen poistuessa vammaisen ei tulisi enää jatkaa sosiaalipalveluna järjestettävässä työssä.⁵⁸

Työn tarve näytetään kytketyn tilanteeseen, jossa henkilön työkyky paranee sellaiseksi, että hän kykenee työhön avoimille työmarkkinoille. Jos työkyky sitä vastoin heikkenee, ei erityistä SHL 27 d §:n 4 momentin mukaista irtisanomisoikeutta olisi. Tällöin – mikäli työntekijä halutaan irtisanoa – ainoana vaihtoehtona on arvioida, täyttyykö työsopimuslaissa säädetty henkilöön liittyvä irtisanomisperuste.

Edellä on selvitetty, että työsuhteinen työ on määrärahasidonnainen sosiaalipalvelu. Lienee selvää, ettei SHL 27 d §:n 5 momentissa tarkoitettua erityistä irtisanomisoikeutta ole silloin, kun on kysymyksessä kunnan työllistämiseen tarkoitettujen määrärahojen loppuminen. Tällaisissa tapauksissa tulee työnantajan harkittavaksi TSL 7 luvun 3 §:ssä säädetyn taloudellisen ja tuotannollisen irtisanomisperusteen täyttyminen.

näin ollen ratkaisussaan KKO 1987:75, että työntekijän vuosiloma ei ollut mainitussa invalidi-huoltolain kohdassa tarkoitettua palkkaa, kun taas sitä vastoin lomaltapaluu-rahalla oli.

⁵⁵ Ks. KKO 1992:61.

⁵⁶ HE 169/2001, s. 18.

⁵⁷ HE 169/2001, s. 18. Ks. myös Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 7, jossa esitetään kysymys siitä, olivatko suojatyökeskusten työntekijät, jotka saivat suurimpia tuntipalkkoja muiden suojatyöntekijöiden palkkatasoon verrattuna, enää suojatyöpaikan tarpeessa.

⁵⁸ StVM 38/2001, s. 4 todetaan, että (suoja)työn tarpeellisuuden harkitsee (suoja)työn järjestäjä. Tarpeellisuuden arvioinnin tulee tapahtua ”kuntoutuksen ammattihenkilöstön voimin ja niissä tapauksissa, joissa irtisanomisoikeutta käytetään, olisi aina selvitettävä työntekijän työllistymis-, kuntoutus-, koulutus- tai eläkevaihtoehtot”.

Jos kunta on SHL 27 d §:ssä tarkoitetun työntekijän työnantajana, se voi irtisanoa työntekijän, jos ”työn tarve puuttuu”. Sitä, miten tällainen tarpeen puuttuminen käytännössä arvioidaan ja kuka arvioinnin tekee, ei kuitenkaan sosiaalihuoltolaissa oteta esille.⁵⁹ Koska työn järjestäminen perustuu kunnan sosiaalitoimen päätöksiin, olisi sen tehtävä päätös myös palvelun irtisanomisesta. Päätöksenteon taustalla olisi oltava asiantunteva selvitys työn tarpeen muuttumisesta.⁶⁰ Koska päätös palvelun järjestämisestä perustuu sosiaalihuoltolakiin, myös päätös palvelun keskeyttämisestä työn tarpeen puuttuessa on tehtävä sosiaalihuoltolain perusteella. Tällaisesta päätöksestä on voitava valittaa kuten muistakin sosiaalihuollon päätöksistä.⁶¹

Työn tarpeen puuttumiseen vetoaminen voi olla monimutkaista, jos työtä tuottaa kunnan ulkopuolinen taho. Jos kunta katsoo, ettei palveluntuottajan palveluksessa oleva, SHL 27 d §:ssä tarkoitettu työntekijä enää täytä lainkohdassa tarkoitetun työn järjestämisen kriteereitä, se voi ilmoittaa asiasta palveluntuottajalle, joka ilmoituksen saatuaan voi ryhtyä irtisanomistoiimiin. Irtisanomisperusteena on tällöin työn tarpeen puuttuminen. Kunnan ilmoituksen perustana on tietenkin oltava yksilöä koskeva hallintopäätös, jossa on päädytty siihen, ettei henkilö ole enää työn tarpeessa. Palveluntuottaja ei voi siten itse päättää siitä, että työn tarvetta ei enää ole ja käyttää omaan päätökseensä pohjautuen SHL 27 d §:n 5 momentissa säädettyä irtisanomisperustetta. SHL 27 d §:n 4 momentin mukainen irtisanomisperuste on siten käytettävissä vain, jos kunta palvelun järjestäjänä katsoo työn tarpeen puuttuvan.

Kunnan katsoessa, ettei sen asiakas ole enää työn tarpeessa, tulee tarpeelliseksi irtisanoa⁶² myös kunnan ja palveluntuottajan välinen sopimus⁶³, joka koskee irtisanottavan henkilön työllistämistä. Sosiaalihuoltolaissa ei ole säädetty kunnan ja palveluntuottajan keskinäisen ostopalvelusopimuksen tai vastaavan irtisanomisesta, mutta hallituksen esityksessä suositellaan, että kunta ja palveluntuottaja sopivat keskenään niistä edellytyksistä, joilla heidän välisensä sopimus on irtisanottavissa.⁶⁴ Palveluntuottajan olisi sopimuksin pyrittävä turvaamaan oma taloudellinen asemansa niin, että kunta on velvoitettu ilmoittamaan työn tarpeen puuttumisesta niin hyvissä ajoin, että jo myönnetty määräraha riit-

⁵⁹ Ks. kuitenkin edellisestä alaviitteestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemys.

⁶⁰ Ks. av. 58.

⁶¹ Jotta sosiaalihuollon asiakas l. sosiaalipalvelun saaja voisi varautua siihen, että palvelu voidaan keskeyttää kuntoutumisen edetessä, käytännössä lienee järkevää ottaa asiasta – epäselvyyksien välttämiseksi – maininta päätökseen.

⁶² Ostopalvelusopimuksen tms. sopimuksen irtisanominen tai purku voi tulla ajankohtaiseksi myös muulloin. Se, miten sopimuksen päättymisen ja siihen liittyen määrärahojen loppuminen vaikuttavat palveluntuottajan ja SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitetussa työsuhteessa olevan vammaisen väliseen oikeussuhteeseen, jää sosiaalihuoltolain esitöissä tarkastelematta.

⁶³ Ks. kunnan ostopalvelusopimuksista Harjula – Prättälä, s. 159–163.

⁶⁴ HE 169/2001, s. 18.

tää kattamaan irtisanomisajan palkan ja mahdolliset muut työsuhteen päättyessä maksettavat työsuhdessaatavat.

4.2.3 Työtoiminnan ehdot

SHL 27 e §:n 1 momentin mukaan vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Säännöksen 2 momentin mukaan vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole TSL 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan. Työtoiminnasta ja samalla sen ei-tösuhteisesta luonteesta on 1.4.2002 lukien säädetty laissa ensimmäisen kerran koko sosiaalihuollollisen työtoiminnan toteuttamisen aikana.⁶⁵ Sosiaalihuoltolaissa ei kuitenkaan säädetä työtoiminnan sisällöstä eikä sen ajallisesta kestosta. Toimintaan osallistuvalla mahdollisesti maksettavista korvauksista, kuten matkakorvauksista tai ns. työosuusrahasta, ei säädetä. Näihin asioihin ei puututa myöskään säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä.⁶⁶ Käytännössä työtoimintaan osallistumisesta maksetaan työosuusrahaa ainakin joillakin paikkakunnilla, ja työtoimintaa järjestetään myös avointen työmarkkinoiden työpaikoilla. Työtoiminnan ehdot määräytyvät kuntakohtaisten päätösten perusteella.⁶⁷

4.3 KEHITYSVAMMAISTEN TYÖTOIMINTA

4.3.1 Säädöspohja

Kunnan tulee SHL 17 §:n 2 momentin mukaan huolehtia muun ohessa kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisestä sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Kehitysvammaisten erityishuollosta on säädetty kehitysvammalaissa, ja työtoimintaa järjestetään KVL 2 §:n 4 kohdan ja 35 §:n 2 momentin perusteella.⁶⁸ Työtoiminnan järjestäminen on osa erityishuoltoa.

⁶⁵ SHL 27 e §:n tultua voimaan lain määritelmää työtoiminnasta pidettiin eräissä yhteyksissä virheellisesti yleismääritelmänä, joka koskisi kaikkia työtoimintoja.

⁶⁶ HE 169/2001.

⁶⁷ Muun muassa Savonlinnassa on maksettu 13.1.2010 tehdyllä päätöksellä sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan osallistuvalla työosuusrahaa 5–12 euroa työpäivältä. Samalla päätettiin siitä, että työtoimintaan osallistuvilta peritään ruuasta 4 euroa / työpäivä ja kahvista/teestä ja kahvileivästä yksi euro työpäivältä. Savonlinnan perusturvalautakunnan päätökset 13.12.2010 § 123 ja § 9.

⁶⁸ Kehitysvammaisten tarvitsemat sosiaalipalvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella. Erityishuoltona järjestetään kuitenkin sellaisia palveluja, jotka edellyttävät erityistä perehtyneisyyttä kehitysvammaisuuteen. Tällaista palvelua voi olla myös työtoiminta. Kehitysvammaisten erityishuollon järjestäminen, s. 2 ja 14. Ks. myös kuva sivulla 102.

KVL 1 §:n 1 momentin mukaan erityishuoltoa annetaan henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia. Erityishuollon tarkoituksena on edistää edellä määritellyn kehitysvammaisen henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito.⁶⁹

Erityishuoltoon kuuluvia palveluksia KVL 2 §:n 4 kohdan mukaan ovat muun ohessa ”työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta”. Työtoiminta on siis tarkoitettu asumisen järjestämisen ohella yhteiskuntaan sopeutumista edistäväksi toiminnaksi. Lain 35 §:n 2 momentissa työtoiminta näytetään rinnastettavan kuitenkin viriketoimintaan, sillä lainkohdan mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta virikkeitä antavaa toimintaa.

Työtoimintaa järjestetään työ- ja toimintakeskuksissa suhteellisen yhtenäisen mallin mukaan. Työtoiminnan rinnalla on tarjolla päivätoimintaa vaikeimmin kehitysvammaisille henkilöille.⁷⁰ Työtoimintaan osallistuvat kehitysvammaiset ovat pääosin työikäisiä, ja tunnusomaista työtoiminnalle on, että siihen osallistutaan lähes koko aikuisiän ajan.⁷¹ Työtoimintaan osallistuminen ei siten ole välttämättä mikään välivaihe ennen avoimille työmarkkinoille siirtymistä, vaan usealle kehitysvammaiselle se on työuran alku- ja päätepiste. Vuonna 2002 tehdyn selvityksen mukaan lähes 75 % kehitysvammaisista asiakkaista oli ollut toimintayksikön asiakkaana yli viisi vuotta ja 50 % pidempään kuin 10 vuotta.⁷² Pääosa työtoimintaan osallistuvista kehitysvammaisista on kansaneläkkeellä. He saavat yleensä myös muita sosiaalietuuksia.⁷³

⁶⁹ Työnteolla on katsottu olevan tärkeä merkitys kehitysvammaisen toimintakyvyn ylläpitäjänä ja elämänsisällön antajana. ”(T)yön merkitys ei ole sidoksissa ensisijaisesti sen tuloksiin tai taloudelliseen kannattavuuteen.” Kehitysvammaisten erityishuollon järjestäminen, s. 24.

⁷⁰ STM:n lausunto oikeuskanslerille, s. 3. Kehitysvammalain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä HE 165/1983, s. 5 mainitaan, että ne vaikeavammaiset henkilöt, jotka eivät pysty varsinaiseen työtoimintaan, voisivat osallistua päivätoimintaan.

⁷¹ STM:n lausunto oikeuskanslerille, s. 3. Työikäisiä kehitysvammaisia on noin 23 000. STM 2013:6, s. 17.

⁷² Hyvärinen ym., Työ- ja toimintakeskukset tänään, s. 46.

⁷³ Hyvärinen ym., Työ- ja toimintakeskukset tänään, s. 7

4.3.2 Sisältö ja ehdot

Kehitysvammalaissa ei säädetä työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta eikä siinä ole säännöksiä työtoiminnan tarkemmasta toteuttamisesta tai ehdoista. Hallituksen esityksessä kehitysvammalain muuttamiseksi vuodelta 1983 todetaan seuraavasti: ”Kehitysvammaisten erityishuollon järjestäjä vastaisi kuitenkin työtoiminnan järjestämisestä. Työtoiminnalla tarkoitettaisiin suojatyötä, askartelua ja muuta työntekoon ja itsenäiseen elämään harjaannuttavaa toimintaa, jossa erityishuollon saaja olisi huoltosuhteessa huollon järjestäjään.”⁷⁴

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (988/1977) 24 §:n mukaan erityishuoltoa saavan henkilön erityishuollon toimintayksikössä tekemä työ tai sen toimesta hänen tehtäväkseen järjestetty työ jää toimintayksikön hyväksi. Työtoimintaan osallistuvalla voidaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti suorittaa työosuusrahaa. Erityishuolto-ohjelmassa voidaan kuitenkin määrätä, että työn tulos jää erityishuoltoa saavan henkilön hyväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole koskaan vahvistanut työosuusrahan perusteita, mutta sosiaalihallitus antoi vuonna 1986 ohjeen työosuusrahan maksamisesta.⁷⁵ Tässä ohjeessa työosuusrahan maksamisen tavoitteet määriteltiin kasvatukselliseksi, ohjaukselliseksi ja kannustaviksi, sillä työtoiminnan tavoitteena oli auttaa työtehtävien oppimisessa ja työelämään totuttautumisessa. Työosuusrahan tuli kannustaa ja lisätä motivaatiota osallistua työtoimintaan. Yleiskirjeessä määriteltiin myös työtoiminnan funktio ja luonne: työtoimintaan osallistuessaan henkilö ei tee työtä (vuoden 1970, lisäys tässä) työsopimuslain 1 §:n tarkoittamassa mielessä palkkaa tai muuta vastiketta vastaan, vaan hän on huoltosuhteessa erityishuollon järjestäjään. Työtoiminnan tavoitteita, joita olivat muun muassa auttaminen totuttautumaan työelämän vaatimuksiin, katsottiin voitavan edistää konkreettisesti suorittamalla toimintaan osallistuvalla huollollisin perustein työosuusrahaa.⁷⁶ Yleiskirjeessä korostettiin, että ”työtoimintaa ei ole tarkoitettu normaalin ansiotyön tai invalidihuoltolain mukaisen suojatyön korvikkeeksi, vaan lähtökohtana on, että henkilö saa toimeentulonsa muulla tavoin”.⁷⁷

Työosuusrahaa maksetaan pääosin vain läsnäolopäiviltä, ei siis sairauden tai muun poissaolon ajalta. Käytännössä työosuusrahaa maksetaan enintään 12 euroa osallistumispäivää kohti. Vuonna 2002 toteutetun selvityksen mukaan kehi-

⁷⁴ Huoltosuhde mainittiin vasta muutettaessa alkuperäisen lain säännöksiä vuonna 1983. HE 165/1983, s. 4. Hallituksen esityksessä HE 102/1976 ei puhuta huoltosuhteesta eikä muullakaan tavoin kiinnitetä huomiota ”suojatyön” oikeudelliseen luonteeseen. Aluksihan laissa säädettiin työhön sijoittamisesta ja suojatyön järjestämisestä.

⁷⁵ Työosuusraha kehitysvammaisten erityishuollossa, s. 1.

⁷⁶ Työosuusraha kehitysvammaisten erityishuollossa, s. 1–2.

⁷⁷ Työosuusraha kehitysvammaisten erityishuollossa, s. 2.

tysvammaisille maksettu työosuusraha oli keskimäärin 82,4 euroa kuukaudessa eli 3,7 euroa päivässä. Määrä vaihteli huomattavasti; suurimmalla osalla se oli alle 100 euroa kuukaudessa.⁷⁸ Viime aikoina työosuusrahan keskimääräinen suuruus on ilmoitettu 5 euroksi päivässä.⁷⁹ Kun ohjeistusta ei ole annettu⁸⁰, työtoimintaa järjestävät kunnat ja kuntayhtymät voivat itse päättää työosuusrahan maksamisesta, sen suuruudesta ja määrään vaikuttavista perusteista. Perinteisesti maksuperusteissa on otettu huomioon henkilön toimintakyky, tehtävien vaativuus ja aikaansaatu tulos.⁸¹ Viime vuosina kunnissa on kuitenkin tehty myös päätöksiä maksaa samansuuruisia työosuusrahaa kaikille siihen osallistuville tai porrastaa työosuusrahan suuruus asiakkaan sitoutumisasteen mukaan. Ne työkeskukset, joilla on myös työsuhteista tuotannollista työtä, maksavat usein kuitenkin hiukan suurempaa työosuusrahaa kuin yksinomaan kehitysvammaisten työtoimintaa järjestävät yksiköt. Avotyötoiminnassa oleva kehitysvammainen saa yleensä jonkin verran suurempaa korvausta kuin ne, jotka osallistuvat työtoimintaan työ- ja toimintakeskuksessa.⁸²

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 4 §:n 2 kohdan mukaan kehitysvammaisen ylläpidosta voidaan periä maksu, vaikka erityishuolto on muutoin maksutonta. Ylläpitoa ei laissa määritellä, mutta sillä on katsottu tarkoitettavan vammaisuudesta riippumatta aiheutuvia asumis- ja ruokailukuluja sekä muita vastaavia menoja.⁸³ Työtoimintaan osallistuvan ylläpitomaksuja ovat yleensä ruokailu- ja kahvimaksut. Käytäntö on kirjavaa sen suhteen, maksaako työtoimintaan osallistuva kehitysvammainen lainkaan ylläpitomaksua ja mikä sen suuruus on. Osassa kuntia maksua ei peritä, ja joissain tapauksissa ylläpitomaksu saattaa olla korkeampi kuin kehitysvammaisten saama työosuusraha.⁸⁴ Avotyötoiminnassa olevista kehitysvammaisista osa saa ylläpidon avotyötoimintapaikassaan, eikä heiltä peritä ylläpitomaksua.⁸⁵

Käytännössä maksettava työosuusrahan 12 euron enimmäismäärä perustuu siihen, että suurempi korvaus olisi veronalaista tuloa. Tuloverolain (1535/1992,

⁷⁸ Hyvärinen ym., Työ- ja toimintakeskukset tänään, s. 27.

⁷⁹ Ministeri Guzenina-Richardsonin vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 31/2011 ja Avo-työtoiminnasta palkkatyöhön, s. 13.

⁸⁰ Päätöksiä ei kuitenkaan enää perusteta sosiaalihallituksen vuonna 1986 antamaan ohjeeseen.

⁸¹ Esimerkiksi Sastamalassa ”työtoimintapäivältä maksettavan työosuusrahan määrä pohjautuu työtoimintaan osallistuvan asiakkaan suoritukseen, jonka arvioi kehitysvammaisten toimintakeskuksen vastaava ohjaaja yhdessä työtoiminnan ohjaajien kanssa, ja se maksetaan henkilön tilille kuukausittain jälkikäteen toteutuneen mukaan”. Yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveyslautakunta § 168 13.12.2012, Sastamalan toimintakeskuksen työosuusrahan määrä ja myöntämiskriteerit.

⁸² STM:n lausunto oikeuskanslerille, s. 4. Ks. myös KK 327/2008 ja KK 256/2012.

⁸³ Ks. mm. Oulun HAO 9.10.2003, 03/0459/1.

⁸⁴ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 44–45.

⁸⁵ STM:n lausunto oikeuskanslerille, s. 4.

TVL) 92 §:ssä säädetään verovapaista sosiaalietuuksista. Sen 1 momentin 23 kohdan mukaan kunnan, sosiaali- tai terveydenhuoltoa harjoittavan muun julkisyhteisön tai yleishyödyllisen yhteisön kehitysvammaiselle, mielenterveyspotilaalle, päihdehuollon asiakkaalle taikka muulle sosiaalihuollon asiakkaalle järjestämästä työ- tai päivätoiminnasta maksettu, keskimäärin päivää kohden enintään 12 euron suuruinen toiminta- tai muun niminen avustus, jolla tuetaan asiakkaan hoitoa, kuntoutumista tai yhteiskuntaan sopeutumista, on verovapaa. Ylärajaa korotettiin vuonna 2006 aiemmasta 9 eurosta nykyiseen 12 euroon. Tämä tapahtui sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä osana muita toimenpiteitä, joilla tuettiin kaikkein heikoimmassa asemassa olevia henkilöitä. Muutosta perusteltiin hallituksen esityksessä seuraavasti:

”Verovapaan ylärajan määrää arvioitaessa on otettava huomioon, että verovapaan tulon myöntäminen ei saa loukata verovelvollisten yhdenvertaista kohtelua. Verovapaita ovat sen vuoksi ainoastaan sellaiset tuet, joita maksetaan pelkästään hoidollisista tai kuntoutuksellisista syistä. Myös verovapaan summan on oltava niin pieni, että jo se osoittaa, ettei kyse voi olla todellisesta työstä saadusta palkasta tai palkkiosta. Esityksessä ehdotetaan, että verovapaan toiminta-avustuksen yläraja korotetaan nykyisestä 9 eurosta 12 euroon. Jos tukea maksettaisiin enemmän kuin 12 euroa päivää kohden, tuki olisi koko määrältään veronalaista tuloa.”⁸⁶

Kuten edellä kävi ilmi, verovapaata korvausta voidaan maksaa kehitysvammaisten ohella työ- tai päivätoimintaan osallistuville mielenterveyspotilaille, päihdehuollon asiakkaille ja muille sosiaalihuollon asiakkaille. Maksajana on oltava laissa säädetty taho. Tärkeää on huomata, että tukea tulee maksaa aina asiakkaan hoidon, kuntoutumisen tai yhteiskuntaan sopeutumisen tukemiseksi, jotta se olisi verovapaa.

Työtoiminnan järjestäminen edellyttää usein tuotannollista toimintaa – tämä on joko työllistämisyksikön omien sisäisten tehtävien hoitoa, tai tehtävää työtä hankitaan muualta. Työ- ja toimintakeskuksissa järjestettävä työtoiminta onkin yleensä yrityksille tehtävää alihankintatyötä, kuten pakkaus- ja kokoonpanotyötä sekä yksikön omien tuotteiden, kuten tekstiili- ja puutuotteiden valmistusta.⁸⁷ Myös monet yksiköiden sisäiset tehtävät, kuten keittiötyöt ja puhtaanapito sekä kiinteistönhoidon avustavat tehtävät, ovat yleisiä työtoiminnassa teetettä-

⁸⁶ HE 117/2005, s. 11. Verovapaus säädettiin, koska hoidollisten avustusten käsittely verotuksessa oli epäyhtenäistä. Suorituksia oli pääosin pidetty veronalaisina tuloina. HE 102/1997, s. 2. Myös henkilöverotuksen käsikirjassa korostetaan, että etuutta voidaan maksaa hoidollisista tai kuntoutuksellisista syistä. Lakitekstissä mainitaan perusteena kuitenkin myös yhteiskuntaan sopeuttamisen tukeminen. Henkilöverotuksen käsikirja 2012, s. 371.

⁸⁷ Esimerkiksi Jyväskylän kaupungin työtoiminnassa tehdään alihankintana muun muassa pakkausta, pussitusta, postitusta (kuorittaminen), lajittelua ja kokoonpanotöitä. Myös monet yksiköiden sisäiset tehtävät, kuten keittiötyöt ja puhtaanapito sekä kiinteistönhoidon avustavat tehtävät ovat yleisiä työtoiminnassa teetettäviä töitä.

viä töitä. Tarjolla on myös pesulatehtäviä, piha- ja puutarhatöitä sekä lähettitehtäviä. Sitä vastoin kahvilan ja maatalouden tehtäviä sekä toimisto- ja remonttitehtäviä teetetään harvemmin kehitysvammaisten työtoimintana.⁸⁸

4.3.3 Toteuttaminen

Kunta on SHL 17 §:n 2 momentin mukaan ensisijaisesti vastuussa kehitysvammaisten erityishuollosta. Kuntien ohella osan palveluista tuottavat erityishuoltopiirit (erityishuollon kuntayhtymät). Jollei erityisestä syystä muuta johdu, piirit muodostetaan aluehallintovirastojen toimialuejakoon sopeutuviksi, ottaen kuitenkin huomioon aluehallintovirastojen toimialajaon kehittämisen tarve (laki kehitysvammaisten erityishuollosta, KVL 6 §). Erityishuoltopiiriin kuuluvat kunnat ovat jäseninä erityishuoltopiirin kuntayhtymässä, jonka tulee järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto, mikäli kehitysvammalain säännöksistä ei muuta johdu.⁸⁹ Jos kunnan väestöpohja tai muut erityiset syyt vaativat, voi kunta yksinkin muodostaa erityishuoltopiirin. Erityishuollon järjestämistä varten kuntayhtymällä tulee olla toiminnan kannalta tarpeellisia toimintayksiköitä. Kunta voi myös KVL 14 §:n nojalla itse järjestää erityishuoltoa erityishuoltopiirin kuntayhtymän toiminnan sitä estämättä. Jos kunta itse järjestää erityishuollon, on erityishuoltoviranomaisena kunnan sosiaalihuollosta vastaava monijäseninen toimielin. Jäljempänä järjestäjästä käytetään yksinkertaisuuden vuoksi kunta-nimitystä.

1990-luvulta alkaen kunnat ovat itse ottaneet aiempaa suurempaa vastuuta kehitysvammaisten palvelujen järjestämisestä, ja erityishuoltopiirien osuus on supistunut. Erityishuoltopiirit ovat muuttuneet entistä enemmän itsenäisistä palvelujen järjestäjistä niiden tuottajiksi, joilta kunnat hankkivat palveluita. Kehitys on kuitenkin ollut yksilöllistä eri puolella maata. Erityishuoltopiirit voivat vastata vain vaikeimmin kehitysvammaisten palveluista tai kaikkien kehitysvammaisten palveluista.⁹⁰

KVL 31 §:n mukaan erityishuoltoon pyrkimistä koskeva aloite tulee tehdä erityishuoltopiirin kuntayhtymälle tai henkilön kotikunnan sosiaalilautakunnalle.⁹¹ Lain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma on mahdollisuuksien mukaan laadittava yh-

⁸⁸ Hyvärinen ym., Työ- ja toimintakeskukset tänään, s. 18–19. Ks. myös Kaukola ja Työllä osallisuutta?

⁸⁹ Ks. kuntien yhteistoiminnasta Harjula – Prättälä, s. 629–682.

⁹⁰ Kumpulainen, s. 69.

⁹¹ Ks. käytännöstä jäljempänä jakso 6.3.5.

teistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa⁹² tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (KVA) 4 §:n mukaan erityishuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta ja siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään otetaan tarkistettavaksi. Ohjelmaa on siis tarpeen mukaan tarkistettava.⁹³ Erityishuolto-ohjelmassa, joka voi olla vapaamuotoisesti kirjoitettu tai laadittu lomakkeelle, tulee siis olla tiedot niistä erityishuoltopalveluista, joita henkilölle järjestetään.

Kehitysvammaisella on subjektiivinen oikeus saada erityishuoltoa, mutta hänellä ei ole subjektiivista oikeutta saada erityishuoltona tiettyä palvelua, esimerkiksi työtoimintaa.⁹⁴ Erityishuolto-ohjelmassa voi olla työtoiminnan järjestämisestä muun muassa seuraavansisältöinen määräys: ”X:lle myönnetään työtoiminta erityishuoltona B:n toimintakeskuksessa viitenä päivänä viikossa. Päivittäinen työtoiminta-aika on kello 9–15. Kuljetukset järjestetään yhteistaksilla ja ne ovat maksuttomia. Ateriasta ja kahveista peritään erillinen maksu. X:lle maksetaan työosuusrahaa 5 euroa viikossa.”⁹⁵

Vuonna 2004 tehdyn selvityksen mukaan 73 % kunnista ilmoitti tekevänsä erityishuolto-ohjelman kaikille erityishuollon tarpeessa oleville asiakkailleen. 14 %:ssa kunnista erityishuolto-ohjelma tehtiin vain erityishuoltopiirin palveluja käyttäville ja osassa kuntia (13 %) erityishuolto-ohjelmia ei tehty lainkaan.⁹⁶ Syytä erityishuolto-ohjelman laatimatta jättämiseen ei tässä yhteydessä kuitenkaan tuotu esille.

Erityishuollon johtoryhmän, sosiaalilautakunnan tai kunnallisen viranhaltijan päätökseen, joka koskee erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä, haetaan muutosta valittamalla aluehallintovirastoon KVL 81 §:n mukaan. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista noudattaen hallintolainkäyttölakia (586/1996).

Erityishuolto on sosiaalihuoltolaissa tarkoitettua sosiaalihuoltoa, ja näin ollen erityishuolto-ohjelman jälkeen on vielä laadittava toteutusta koskeva palvelu- tai muu vastaava suunnitelma, josta säädetään asiakaslaissa. Suunnitelman laatimista on selvitetty edellä jaksossa 4.2.1.2

⁹² Laissa käytetään yhä termiä holhooja, vaikka holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) säädetään edunvalvojasta.

⁹³ Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 28.12.2010, dnro 1518/4/09: Erityishuolto-ohjelma on tarkistettava tarpeen mukaan.

⁹⁴ Tuori – Kotkas, s. 273.

⁹⁵ Kehitysvammaisten tukiliiton sivuilla www.kvtl.fi olevat esimerkkisisällöt muokattuina.

⁹⁶ Kumpulainen, s. 28.

4.3.4 Avotyötoiminnan järjestelyt

Osa kehitysvammaisista on sijoitettu työtoimintatehtäviin työ- tai toimintakeskusten ulkopuolisille työpaikoille. Vuonna 2004 tehdyn selvityksen mukaan noin 9 % erityishuollon asiakkaista osallistui tällaiseen avotyötoimintaan.⁹⁷ Työtoimintapaikkana voi olla kunnan oma työpaikka tai mikä tahansa avointen työmarkkinoiden työpaikka, jonka kanssa työ- ja toimintakeskus on sopinut avotyötoiminnan tarjoamisesta.⁹⁸ Avotyötoimintaan osallistuva henkilö pysyy työ- ja toimintakeskuksen asiakkaana, ja avotyötoiminnassa noudatetaan samoja säännöksiä kuin osallistuttaessa työtoimintaan työ- ja toimintakeskuksessa.⁹⁹ Avotyötoimintajärjestelyllä pyritään lisäämään kehitysvammaisten henkilöiden integroitumista tavanomaiseen työyhteisöön ja lisäämään tehtävien mielekkyyttä. Laitospaikkojen vähäisyyttä on myös pidetty yhtenä avotyötoiminnan perusteena. Avotyötoimintaan osallistuvilla maksettiin vuoden 2002 selvityksen mukaan työosuusrahaa keskimäärin 82 euroa kuukaudessa.¹⁰⁰

Muun muassa Hyvinkäällä, Keravalla ja Nurmijärvellä työosuusrahan suuruus on määräytynyt sekä työtoiminnassa että avotyötoiminnassa tehtävien vaativuuden ja asiakkaan työpanoksen mukaan.¹⁰¹

Koko maassa avotyötoiminnassa on noin 2300 kehitysvammaista.¹⁰² Useimpien avotyötoiminnassa olevat työskentelevät keittiö- ja siivoustehtävissä, kaupan alan tehtävissä, kuten hyllytys- ja varastointitehtävissä, sekä avustavissa kiinteistönhuoltotehtävissä. Avotyötoimintapaikkoja on myös päiväkodeissa, vanhainkodeissa ja vanhusten palvelukeskuksissa (avustavaa hoitotyötä). Eniten avotyötoimintaa on järjestetty Etelä-Suomessa.¹⁰³

Tyypillinen avotyötoimintaan osallistuva on lievästi kehitysvammainen, joka näin ollen kykenee työskentelemään työ- ja toimintakeskuksen ulkopuolella.¹⁰⁴

⁹⁷ Kumpulainen, s. 45. Samassa yhteydessä on todettu, että Lapissa ei ollut lainkaan avotyötoimintaa.

⁹⁸ Kehitysvammaisten sijoittaminen työkeskusten ulkopuolelle muun muassa julkisiin yhteisöihin ja laitoksiin esitettiin vaihtoehtona jo vuonna 1985 Kehitysvammaliitto ry:n työryhmäraportissa, Kehitysvammaisten työtoiminnat ja suojatyo s. 26.

⁹⁹ Eräissä kunnissa avotyötoiminta on tuettua työtoimintaa, jolloin toimintaan on yhdistetty työvalmentajan tuki. Klem, s. 32.

¹⁰⁰ Hyvärinen ym., Työ- ja toimintakeskukset tänään, s. 27–28.

¹⁰¹ Yhteenveto kehitysvammahuollon päivä- ja työtoiminnan ateriamaksuista ja työosuusrahakäytäntöistä ns. Kuuma-kunnissa ja Hyvinkäällä. 26.8.2008.

¹⁰² Kumpulainen, s. 45. Sama lukumäärä mainitaan myös STM:n 2009 laatimassa lausunnossa oikeuskanslerille. STM:n lausunto oikeuskanslerille, s. 3.

¹⁰³ STM:n lausunto oikeuskanslerille, s. 3. Ks. tehtävistä Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, s. 16–34.

¹⁰⁴ Ks. kehitysvammaisen määritelmästä edellä jakso 1.1. Lievä kehitysvammainen voi ilmetä muun muassa oppimisvaikeuksina. Lievästi kehitysvammainen tarvitsee yleensä työssä opastusta ja valvontaa. Malm ym., s. 176.

Avotyötoiminnan järjestäminen edellyttää ensinnäkin sopivan työtoimintapaikan löytymistä. Käytännössä sen voi hankkia kehitysvammainen itse, hänen vanhempansa tai tuttavansa tai työ- tai toimintakeskuksen henkilökunta. Työtoiminnan järjestämisestä sovitaan tavalla tai toisella työ- ja toimintakeskuksen sekä ko. työtoimintapaikan edustajan kesken. Juridisesti tässä on kysymys palvelun järjestäjän ja tuottajan välisestä sopimuksesta, mutta käytännössä näitä termejä ei välttämättä sopimuksissa käytetä. Nykyään solmitaan pääasiassa kirjallisia sopimuksia työ- ja toimintakeskuksen ja avotyötoimintapaikan tarjoajan kesken, mutta sopimusten sisällöt vaihtelevat. Osassa käytetään jopa termejä työ, työntekijä ja työnantaja, eikä sopimusta lukemalla välttämättä saa selkeää tai oikeaa kuvaa yksittäistapauksessa siitä, mistä avotyötoiminnassa on oikeudellisesti kysymys, mihin lakiin toiminta perustuu tai mitkä ovat osapuolten oikeudet ja velvollisuudet. Sopimukseen saatetaan ottaa myös avotyötoimintaan osallistuvan kehitysvammaisen allekirjoitus.¹⁰⁵

Muun muassa Tuusulan kunnan toimintakeskus Kettusen työtoiminnan, avotyötoiminnan ja päivätoiminnan toimintaohjeessa avotyötoiminta kuvataan työnluateiseksi toiminnaksi, joka tapahtuu toimintakeskuksen ulkopuolella yksityisissä yrityksissä tai kunnan yksiköissä: ”Avotyötoiminta on huoltosuhteeseen perustuvaa eikä siitä makseta palkkaa, vaan toimeentulon takaa työkyvyttömyyseläke. Avotyötoiminnasta maksetaan korvauksena työosuusrahaa. Avotyötoimintaan osallistuvalla ei tehdä työsopimuslain tarkoittamaa työsopimusta työpaikan kanssa vaan yhteistyösuunnitelma, johon yhdessä sovitut asiat kirjataan.” Toimintaohjeen mukaan yhteistyösuunnitelma laaditaan avotyötoimintapaikan, avotyöntekijän ja toimintakeskus Kettusen välillä. Siihen kirjataan kaikkien osapuolten yhteystiedot, määritetään työtehtävät, työaika, mahdollinen koeaika, työosuusrahan suuruus, ruokailu, työvaaetus, työmatkojen kulkeminen, vakuutus ja muut avotyötoiminnan kannalta merkitykselliset seikat. Ohjeen mukaan avotyötoiminnasta maksettava työosuusraha ei ole palkkaa, vaan verovapaa sosiaalietuus.” Työosuusrahan tarkoitus on kannustaa kehitysvammaista henkilöä sellaisiin toimintakeskuksen ulkopuolisiin työtehtäviin (avotyötoiminta), jotka vastaavat hänen toimintakykyään ja käsitystään mielekkästä tekemisestä ja työstä. Työosuusrahan suuruus määräytyy avotyössä olevan työtehtävien ja työajan mukaisesti. Työosuusrahaa maksetaan vain läsnäolopäiviltä, ei loma- tai sairauspäiviltä. Läsnäolopäivistä avotyön asiakkaan tulee täyttää kuukausi-ilmoitus, jonka allekirjoittaa avotyötoimintapaikan lähiohjaaja. Yritykseltä mahdollisesti perittävän korvauksen suuruus perustuu kuukausi-ilmoitukseen ja se vahvistetaan lähiohjaajan allekirjoituksella.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ VATES-säätiön koulutustilaisuuksissa vuosina 2009–2012 käsiteltyjä sopimuksia. Sopimuskäytäntö on hyvin kirjavaa. Mallisopimuksia ei ole julkaistu, eikä sopimuksia ole saatavissa yleisesti mistään.

¹⁰⁶ Toimintakeskus Kettusen työtoiminnan, avotyötoiminnan ja päivätoiminnan toimintaohje. Pysyväisohje 1.8.2010 alkaen. Tuusulan kunta, sosiaali- ja terveystaloutakunta 14.4.2010 § 39, s. 4–12.

Edellä lainatusta toimintaohjeesta selviää, että työtoiminnassa on useita työsuhdetta muistuttavia elementtejä. Avotyötoimintatehtäviä suoritetaan tavallisilla työpaikoilla, ja työ sinänsä ei eroa työpaikalla muutoin tehtävästä työstä. Työtehtävien määrää ja laatua on kuitenkin usein rajattu tai ”räätälöity” tekijälle sopiviksi, mutta työtehtävät ovat normaaleja ko. työpaikalla tehtäviä töitä.¹⁰⁷ Monet kehitysvammaiset oppivat kuitenkin suoriutumaan tehtävistä niin hyvin, että he ovat tuottaneet työyhteisöön useiden vuosien ajan arvokkaaksi koetun työpanoksen.¹⁰⁸

Muun muassa S-Marketissa työskennelleen kehitysvammaisen miehen tehtäviin kuului hyllyttäminen ja pullonpalautuksesta huolehtiminen. Hänen työpäivänsä työtoiminnassa alkoi kahdeksalta aamulla ja päättyi kahdelta iltapäivällä. Ylivieskalaisella kauppapuutarhalla työtoiminnassa ollut mies hoiti kasveja ja auttoi asiakkaita. Hän kantoi muun muassa multasäkkejä ja taimia autoon. Hän huolehti myös erityisesti amppelikukkien kastelusta. Työpäivän pituus oli viitisen tuntia.¹⁰⁹

Avotyötoiminnasta maksetaan myös siihen osallistuvalla kehitysvammaiselle korvausta, joka on usein suhteutettu työpäivän pituuteen ja työn laatuun.¹¹⁰ Työntekoa ohjataan ja valvotaan – usein vielä tiiviimmin kuin työsuhteessa.

Avotyötoimintaan osallistuessaan kehitysvammaisen työskentelee työ- ja toimintakeskuksen ulkopuolella avointen työmarkkinoiden työpaikalla. Työpaikan tarjoava työnantaja saa hyväkseen kehitysvammaisen työpanoksen, mutta ei välttämättä maksa siitä mitään. Avotyötoimintaan osallistuvan kehitysvammaisen työpanos voi olla työtoimintapaikan tarjoajalle kokonaan maksuton, sillä osa kunnista laskuttaa avotyötoimintapaikan tarjoajalta korvausta ja osa ei.¹¹¹ Yleensä laskuttamisen mahdollisuus perustuu siihen, onko avotyötoimintapaikan tarjoaja suostunut maksamaan korvausta kehitysvammaisen työpanoksesta vai ei. Korvauksen maksaminen ei siten ole avotyötoiminnan toteuttamisen ehdoton edellytys. Myös työpanokseen hyödykseen saavalta työnantajalta mahdollisesti laskutettavan summan suuruus vaihtelee: se voi olla saman verran tai enemmän kuin avotyötoimintaan osallistuvalla maksettavan työosuusrahan suuruus. Selvitystä ei ole siitä, mihin mahdollinen erotus, joka syntyy työ- tai toimintakeskuksen laskuttamasta summasta ja kehitysvammaiselle maksettavasta työosuusrahasta, käytetään. On myös tapauksia, joissa avotyötoimintapaikka on maksanut työosuusrahan suuruisen korvauksen suoraan avotyötoimintaan osallistuvalla työ- ja toimintakeskuksen puolesta. Avotyötoimintaan

¹⁰⁷ Työurien pidentäminen -raportti, s. 9–10.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Kehitysvammaisten tukiliitto, Oma-aloitteinen pullonpyörittäjä ja Hymyilevä kastelumestari.

¹¹⁰ Avotyötoiminta on lähes aina osa-aikaista. Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, s. 18.

¹¹¹ Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, s. 11.

osallistuva voi myös saada avotyötoimintapaikastaan suoraan joitakin etuuksia, kuten lounaan.¹¹²

4.4 MIELENTERVEYSYHDISTYSTEN TYÖTOIMINTA

Työtoimintaa järjestetään myös muutoin kuin kunnan sosiaalipalveluna. Mielenterveysyhdistykset ovat järjestäneet jo 1990-luvulta lähtien jäsenilleen työtoimintaa.¹¹³ Mielenterveysyhdistysten ohella työtoimintaa ovat järjestäneet jonkin verran ainakin osuuskunnat.¹¹⁴ Toiminta ei perustu erityislakiin, vaan se on yhdistysten itsensä päättämää ja toteuttamaa. Mielenterveysyhdistysten tarjoama työtoiminta ei ole niin vakiintunutta ja yhtenäisen mallin mukaan järjestettyä kuin kehitysvammaisten työtoiminta. Mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan järjestämisestä on saatavissa melko niukasti tietoa. Yhdistyksen vapaaehtoinen työtoiminta (ei siis ostopalveluna kunnalle tuotettu) näyttää myös eräissä yhteyksissä sekoitetun SHL 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan, mikä vaikeuttaa asian selvittämistä.¹¹⁵

Mielenterveyslain (MTL) 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava mielenterveyspalvelujen järjestämisestä osana kansanterveystyötä siten kuin kansanterveyslaissa säädetään ja osana sosiaalihuoltoa siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään. Näin mielenterveyslain mukaiseen mielenterveyspalveluna toteutettavaan työtoimintaan voi tulla sovellettavaksi sosiaalihuoltolaki, kuten jo edellä jaksossa 4.2.1.1 tuli esille. Tällaisesta ei kuitenkaan ole kysymys yhdistysten toteuttamassa ”omassa” työtoiminnassa, jota voidaan erotukseksi edellä käsitellystä sosiaalihuoltolain ja kehitysvammalain työtoiminnasta kutsua myös sääntelemättömäksi¹¹⁶ työtoiminnaksi. Nykyään osa mielenterveysyhdistyksistä tuottaa myös ostopalveluna kuntouttavan työtoiminnan palveluja pitkäaikaistyöttömille,¹¹⁷ sekä SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa ostopalveluna. Yhdistysten palveluvalikoimaan voi siis kuulua sekä erityislakiin perustuvaa että siihen perustumatonta työtoimintaa.

Sääntelemättömään yhdistyksen työtoimintaan osallistuminen on jäsenelle vapaaehtoista, mutta vaatii usein – tehtävien luonteesta johtuen – tietynasteista sitoutumista. Rahoitusta toimintaan yhdistykset ovat saaneet erityisesti Raha-

¹¹² Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 50.

¹¹³ Vuonna 2002 tehdyn selvityksen mukaan työtoimintaa järjestettiin Mielenterveyden keskusliiton 147 jäsenyhdistyksestä noin 30:ssä. Mäkinen, s. 8.

¹¹⁴ Osuuskuntatoiminta, s. 46–67. Mielenterveyskuntoutujille järjestetään myös SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa, kuten aiemmin tuli esille.

¹¹⁵ Ks. esim. Vuorela, Kun on töitä jaksaa paremmin, s. 91–92.

¹¹⁶ Sääntelemätön ei tässä tarkoita sitä, että toimintaan ei sovellettaisi lainsäädäntöä, vaan sitä, että sen järjestämisestä ei säädetä laissa, toisin kuin kehitysvammaisten työtoiminnasta ja SHL 27 e §:n mukaisesta työtoiminnasta.

¹¹⁷ Ks. esim. Espoon mielenterveysyhdistys EMY ry:n toimintasuunnitelma vuodelle 2012.

automaattiyhdistys ry:ltä.¹¹⁸ Yhdistysten työtoimintaan on arvioitu osallistuvan vuosittain noin 3 500–4 000 mielenterveyskuntoutujaa.¹¹⁹ Tälle työtoiminnalle on tunnusomaista, että siitä maksetaan työtoiminta-, ahkeruus- tai kannustinraha-nimistä korvausta.¹²⁰ Korvausta on pidetty ei-työsuhteeseen perustuvana, ja sen suuruus ei käytännössä yleensä ylitä verovapaan sosiaalietuuden rajaa.¹²¹ Mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta ts. sen huoltosuhteisesta tai vastaavasta luonteesta ei ole kuitenkaan esitetty virallisenäkemyksiä samalla tavalla kuin kehitysvammaisten työtoiminnasta. Työtoiminnan oikeudelliseen luonteeseen ei ole otettu itse asiassa edes selkeästi kantaa. Työtoimintaa järjestävät yhdistykset mainitsevat muun muassa internetsivuilleen, että toiminnasta maksetaan tuloverolain mukaista verovapaata sosiaali-etuutta. Tämä viitannee välillisesti siihen näkemykseen, että kysymys ei olisi työsuhteisen työn tekemisestä.

Yhdistysten järjestämälle työtoiminnalle on tunnusomaista työskentely yhteisön sisäisissä tarpeellisissa tehtävissä samaan tapaan kuin edellä jaksossa 2.4.3 kuvatussa mielisairaalayhteisöjen työtoiminnassa. Erona on kuitenkin se, että yhdistysten toiminta on yhdistysten omaehtoisesti organisoimaa eikä se tapahdu laitossympäristössä.¹²² Yhdistykset ovat määritelleet työtoiminnan mielekkääksi ja palkkioiduksi toiminnaksi, jota tehdään tutussa, sallivassa ympäristössä.¹²³ Työtoiminta on usein yhdistyksen pysyvä toimintamuoto. Työtoimintaa toteutetaan yhdistyksen omissa tiloissa, mutta myös sen ulkopuolella.¹²⁴ Yleisiä työtoimintatehtäviä ovat kahvila- ja keittiötyöt.¹²⁵ Kahvilanpidon on

¹¹⁸ STM 2004:19, s. 39, jossa avustusvaroilla ylläpidettävä työtoiminta rinnastetaan virheellisesti SHL:n mukaiseen työtoimintaan.

¹¹⁹ Vuorelan selvitys, s. 74–75.

¹²⁰ Esimerkiksi Espoon mielenterveysyhdistys EMY ry:n toteuttamassa suunnitelmallisessa työtoiminnassa on kerrottu noudatettavan yksinkertaista ja terveen järjen mukaista liiketoiminta-ajatusta. Tilaustöistä, joista saadaan yhdistykselle tuloja, maksetaan jäsenille korvauksena työtoimintarahaa. Tulojen tulee olla suuremmat kuin menot. Työtoiminnan on katsottu edellyttävän myös sitoutumista. Järvisalo, s. 113. Ks. myös EMY ry:n toimintasuunnitelma vuodelle 2012, josta selviää, että sama käytäntö on jatkunut.

¹²¹ Vuorela, Mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan käytäntöä ja käsitteitä, s. 11–12. Monelle tämä rahallinen korvaus on erittäin tärkeä. Pieni ahkeruusraha eläkkeen lisäksi mahdollistaa vaihtelun arkeen. Mauro, Työstäkö voimavaroja, s. 44 ja Kahvilat ja kanttiinit, s. 75. Hietala-Paalasmaa – Vuorela, Kuntoutus 3/2004 (a), s. 25–26.

¹²² Vuorela, Mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan käytäntöä ja käsitteitä, s. 12.

¹²³ Hietala-Paalasmaa – Vuorela, Kuntoutus 3/2004 (a), s. 25 ja Mäkinen, s. 10.

¹²⁴ Mäkinen, s. 16.

¹²⁵ Hietala-Paalasmaa – Vuorela, Kuntoutus 3/2004 (a), s. 26. Muun muassa Taimi ry:n työtoiminnan tehtäviä ovat asiakaspalvelu Ruusan Kahvilan kassalla ja lounassalissa, keittiöapulaisen työt lounaan valmistuksessa, leivonta- ja astiahuoltotehtävissä sekä puhtaanapito- ja tekstiilihuoltotehtävät. Tehtäviin perehdytetään ohjaajien ja työyhteisön jäsenen opastuksella. Ruusan Kahvilan työtoiminnan tehtäviä kuvataan osittain vaativiksi ja ripeyttä edellyttäviksi. Tavoitteellinen työympäristö vastaa ”oikeaa työpaikkaa”. Taimi ry, työtoiminta. Mielenterveysyhdistys Kaippari ry:n työtoiminta voi olla Ruukin Tuvalla suoritettavaa tuottavaa toimintaa, kuten leivontaa, käsi- tai puutyötuotteiden valmistamista. Työtoiminta voi tapahtua myös Ruukin Tuvan ulko-

katsottu hyödyttävän mielenterveyskuntoutujaa, mutta myös kahvilaa ylläpitävää yhdistystä. Kuntoutujille toiminta tarjoaa työtä ja pienen palkkion, jäsenet saavat tapaamispaikan ja yhdistykset voivat hyötyä toiminnasta taloudellisesti.¹²⁶ Yhdistykset ovat tuottaneet myös naulakko-, pesula- ja siivouspalveluita¹²⁷ sekä muun muassa toimittaneet jäsenlehtiä. Myös toimistotyöt ja erilaiset remonttityöt ovat osa yhdistysten tarjoamia työtoimintatehtäviä.¹²⁸ Lisäksi työtoimintana annetaan vertaistukea. Tällainen vertaistuki voi olla esimerkiksi liikuntaryhmien vetämistä tai puhelinneuvontaa.¹²⁹ Yli puolet työtoimintatehtävistä sisältää varainhankintaa, ts. työtä tehdään yhdistyksen ulkopuolisille tahoille, joita veloitetaan palvelusta.¹³⁰

Kaikki yhdistysten toimintaan osallistuvat eivät kuitenkaan tee työtä pelkäänsään työosuusrahaa vastaan. Esimerkiksi Mielenterveysyhdistys Taimi ry toteutti vuosina 2001–2003 lounaskahvilaprojektin, ja siihen osallistuvien palkkaus oli toteutettu kolmella eri tavalla: oppisopimuksella, yhdistelmätuella tai ahkeruusrahalla.¹³¹ Nykyään Mielenterveysyhdistys Taimi ry:n työtoiminnassa Ruusan kahvilassa voi työskennellä ”monella eri sopimusperusteella: Tampereen kaupunki ostaa työtoimintaa kaikenikäisille lakisääteisenä kuntouttavan työtoiminnan palveluna. Työtoimintaan voi hakeutua myös työ- ja elinkeinotoimiston sopimuksella työkokeiluun, työharjoitteluun ja työelämävalmennukseen. Oppilaitosten ja erilaisten kuntoutuskurssien kautta otetaan harjoittelijoita ja eri alojen opiskelijoita työssäoppimisjaksoille. Lisäksi työtoiminnassa voi työskennellä työosuusrahalla mielenterveyskuntoutuja, joka on eläkkeellä, sairauslomalla tai Kelan kuntoutustuella.”¹³²

Mielenterveysyhdistysten työtoiminta on käynnistynyt usein vapaaehtoistyössä syntyneiden ideoiden pohjalta. Esimerkiksi liian rasittaviksi muuttuneet ja lähes päivittäistä työpanosta tai erityisosaamista edellyttävät yhdistyksen tehtävät on siirretty työtoimintana tehtäviksi sen sijaan, että ne tehtäisiin yhä vapaaehtoistyönä. Yhdistyksissä onkin tällä tavoin kohdennettu vapaaehtoistyön panosta uudella tavalla. Toisaalta tiettyihin tehtäviin osallistumisen vapaaehtoi-

puolella sovittu paikka, ja se voi olla siivoustyötä, työtä kaupassa, pihatöitä tai teollisuuden alihankintatöitä. Ruukintupa.

¹²⁶ Kahvilat ja kanttiinit, s. 68.

¹²⁷ Mäkinen, s. 8.

¹²⁸ Jäsenlehden toimittaminen, s. 78–85.

¹²⁹ Hietala-Paalasmaa – Vuorela, Kuntoutus 3/2004 (a), s. 26–27.

¹³⁰ Mäkinen, s. 8. Ks. myös muun muassa Mielenterveysyhdistys Helmi ry:n www-sivut, joissa on kerrottu siivous- ja pesulatyön hinnoista.

¹³¹ Kahvilat ja kanttiinit, s. 71. Myös Raahen mielenterveysyhdistys Psyyke ry:n kahvilaa hoidettiin vuonna 2001 pääasiassa kuntoutujien voimin. Kahvilassa oli töissä neljä yhdistelmätuella, viisi terapiarahalla ja kaksi työkokeilussa. Yhdistys kertoi voivansa tarjota töitä terapiarahalla kolmeksi kuukaudeksi, työkokeilussa kuusi kuukautta ja yhdistelmätuella 12 kuukautta. Mts. 76.

¹³² Ruusan Kahvila.

suutta on korostettu, eikä niitä ole siksi teetetty työtoimintana.¹³³ Työtoiminnan sisällön on joissain tapauksissa katsottu lähestyneen liiaksi työelämän ja yritystoiminnan vaatimuksia, erityisesti silloin, kun yhdistyksessä tehdään alihankintatöitä. Näissä yhteyksissä työn vastuullisuus ja sitovuus ovat kasvaneet siinä määrin, että toimintaa on pidetty jopa yhdistysten toimintaideologian vastaisena.¹³⁴ Osassa yhdistyksiä työtoiminta on organisoitu siten, että se muistuttaa työkeskuksissa järjestettävää (suoja)työtä tai työtoimintaa.¹³⁵

4.5 PÄIVÄTOIMINTA

Lähinnä vaikeimmin vammaisille ja ikääntyneille kehitysvammaisille on järjestetty jo pitkään ns. päivätoimintaa osana erityishuoltoa.¹³⁶ Päivätoiminnasta ei nimenomaisesti säädetä kehitysvammalaissa, mutta sen järjestäminen perustuu KVL 2 §:ssä ja 35 §:ssä säädettyihin toimintoihin, joiden tarkoituksena on antaa virikkeitä ja mahdollisesti sopeuttaa kehitysvammaisen yhteiskuntaan. Päivätoimintaa järjestetään käytännössä niille kehitysvammaisille, joille työtoiminta on liian vaativaa tai raskasta tai jotka tarvitsevat työtoiminnan sijaan tai sen rinnalle muunlaisia toimintoja.¹³⁷ Päivätoiminnassa voi olla kysymys muun muassa vuorovaikutustaitojen ja jokapäiväisen elämän taitojen harjoittelua, luovaa toimintaa, ulkoilua ja muuta liikuntaa, opetusta ja virkistystoimintaa. Vuonna 2004 kehitysvammalain nojalla järjestettyyn päivätoimintaan osallistui noin 4 000 asiakasta.¹³⁸

Päivätoimintaa on järjestetty ja järjestetään myös sosiaalihuoltolain perusteella, vaikka sen järjestämisestä ei ole siinä nimenomaisesti säädetty. Sosiaalihuoltolain perusteella päivätoimintaa on järjestetty ainakin mielenterveyskuntoutujille ja vanhuksille.¹³⁹ Kunnan järjestämän päivätoiminnan ohella eri yh-

¹³³ Hietala-Paalasmaa – Vuorela, Kuntoutus 3/2004 (a), s. 27.

¹³⁴ Hietala-Paalasmaa – Vuorela, Kuntoutus 3/2004 (a), s. 27. Hietala-Paalasmaa ja Vuorela tarkastelevat yhdistysten ideologian säilyttämää tietoisuutta kuntoutumisen poliittisista ja yhteisöllisistä ehdoista. Samassa yhteydessä tuodaan esille, että yhdistysten jäsenistö ja yhdistyksissä työskentelevät ammattilaiset joutuvat jatkuvasti tasapainoilemaan sen kanssa, perustuuko yksilön asema yhdistyksessä tasa-arvoon ja vertaisuuteen vai yhdistyksen kannalta hyödyllisiin valmiuksiin ja taitoihin. Tasapainoilua yhdistyksessä vaatii myös se, kannustetaanko jäsentä ”asettumaan taloksi” vai suuntautumaan työtoiminnan avulla ulospäin. Hietala-Paalasmaa – Vuorela, Kuntoutus 3/2004 (b), s. 38.

¹³⁵ Hietala-Paalasmaa – Vuorela, Kuntoutus 3/2004 (a), s. 27.

¹³⁶ HE 166/2006, s. 3–4.

¹³⁷ STM 2004:14, s. 38 ja siellä olevat viittaukset.

¹³⁸ Kumpulainen, s. 45–46.

¹³⁹ HE 166/2006, s. 3. Ks. mielenterveyskuntoutujien päivätoimintaa järjestävien yksiköiden toiminnasta Ylipaavalniemi, s. 56–62.

distykset ovat järjestäneet päivätoimintaa mielenterveyskuntoutujille muun muassa Raha-automaattiyhdistyksen tuella.¹⁴⁰

Päivätoiminnasta säädetään nimenomaisesti vain vammaispalvelulaissa. Laikiin lisättiin päivätoimintaa koskeva 8 b § (1267/2006), joka tuli voimaan vuoden 2007 alusta. Vammaispalvelulain mukaiseen päivätoimintaan kuuluu kodin ulkopuolella järjestettyä, itsenäisessä elämässä selviytymistä tukevaa ja sosiaalista vuorovaikutusta edistävää toimintaa. Kysymyksessä on kuntien erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva palvelu. Laissa määritellyllä vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus, mutta ei velvollisuutta osallistua päivätoimintaan. Kunnilla on harkintavaltaa järjestettävän palvelun määrän suhteen, ja siihen voivat vaikuttaa asiakkaasta ja toiminnan järjestäjästä johtuvat syyt.¹⁴¹ Toiminnan järjestäminen perustuu asiakkaan kanssa yhteistoiminnassa laadittuun palvelusuunnitelmaan (VPL 3 a §).

Päivätoimintaa järjestetään vammaispalvelulain mukaan vaikeavammaiselle. Lain 8 b §:n 2 momentissa olevan määritelmän mukaan vaikeavammaisena pidetään työkyvyttöntä henkilöä, jolla vamman tai sairauden aiheuttaman erittäin vaikean toimintarajoituksen vuoksi ei ole edellytyksiä osallistua SHL 27 e §:ssä tarkoitettuun työtoimintaan ja jonka toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden johdosta myönnettäviin etuuksiin. Kysymyksessä voi olla vamman tai sairauden tai vaikean mielenterveysongelman aiheuttama toimintarajoite. Palvelusuunnitelmaa tehtäessä arvioidaan, onko vammainen oikeutettu päivätoimintaan ja onko palvelulle tarvetta.¹⁴²

VPL 8 b §:n 3 momentin mukaan päivätoimintaa on järjestettävä mahdollisuuksien mukaan siten, että vaikeavammaisen henkilö voi osallistua toimintaan viitenä päivänä viikossa. Osallistumispäiviä voi olla vähemmän, jos vaikeavammaisen henkilö kykenee osallistumaan työtoimintaan osa-aikaisesti tai siihen on muu hänestä johtuva syy. Muun muassa terveydelliset syyt voivat rajoittaa osallistumista. Päivätoiminnan kesto päivässä voi myös vaihdella.¹⁴³

Vammaispalvelulain mukaan päivätoiminnan tulee olla tavoitteellista toimintaa, ja sen tulee vahvistaa vammaisen henkilön omatoimista selviytymistä arkielämän toiminnoista ja edistää sosiaalista vuorovaikutusta. Käytännössä toiminta voi sisältää ruoanlaittoa, liikuntaa, luovaa toimintaa ja sosiaalisten taitojen harjaannuttamista. Toiminnassa on otettava huomioon asiakkaiden toiveet ja elämänot. Työtoiminnan ja päivätoiminnan tulisi erottua toisistaan. Työtoiminnassa on kysymys toimintakykyä ylläpitävästä ja edistävästä työn kaltaisesta

¹⁴⁰ HE 166/2006, s. 3.

¹⁴¹ Tällaisia syitä voivat olla ammattitaitoisen henkilöstön puuttuminen tai muu vastaava syy, jonka johdosta ei olisi mahdollisuutta järjestää palvelua tavoitteeksi asetettua viittä kertaa viikossa. HE 166/2006, s. 6.

¹⁴² HE 166/2006, s. 5–6.

¹⁴³ HE 166/2006, s. 5–6.

toiminnasta, josta voidaan maksaa työosuusrahaa tai vastaavaa korvausta. Päivätoiminnassa ei sitä vastoin ole tarkoitus työtoiminnan tapaan valmistaa myytäviä esineitä tai palveluja eikä siitä makseta työosuusrahaa tai korvauksia.¹⁴⁴

Jos vaikeavammainen henkilö kykenee osallistumaan pitkäjänteisesti työn kaltaiseen toimintaan, tulee toiminta järjestää SHL 27 e §:n mukaisena työtoimintana. ”Mahdollista olisi myös kokeilla työtoimintaan osallistumista tietyn määräajan päivätoimintaan osallistumisen ohella tai yksilöllisten toimintaedellytysten mukaan järjestää henkilölle lyhytkestoista työtoimintaa ja sen ohella päivätoimintaa.”¹⁴⁵ Vammaisen voi näin ollen olla osan viikkoa työtoiminnassa ja osan päivätoiminnassa.

Vammaispalvelulaki on lain 4 §:n mukaan on ensisijainen suhteessa kehitysvammalakiin. Näin kehitysvammaisten päivätoiminta tulee lähtökohtaisesti järjestää vammaispalvelulain perusteella. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että lain mukaiset palvelut ovat kehitysvammaisen palveluntarpeeseen nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia. Jos näin ei ole, tulee päivätoiminta järjestettäväksi kehitysvammalain nojalla. Kehitysvammalain mukaista erityishuolto-ohjelmaa laadittaessa on aina otettava huomioon asiakkaan yksilölliset tarpeet siten, että ohjelmaan sisällytetään tarpeen mukaisesti päivätoimintaa. Jos toimintaa järjestetään kehitysvammaiselle vammaispalvelulain perusteella, ei siitä oteta mainintaa erityishuolto-ohjelmaan.

Vammaisen tulisi ohjata ensisijaisesti työtoimintaan, ja päivätoimintaa järjestetään vammaispalvelulain mukaan kaikkein vaikeimmin vammaisille henkilöille, joilla ei terveytensä vuoksi ole edellytyksiä suoriutua työtoiminnasta. Päivätoiminnan järjestäminen voi tulla kysymykseen, jos henkilöllä on esimerkiksi krooninen skitsofrenia ja sen aiheuttama vaikea toimintarajoite, mutta ei sairaalahoidon tarvetta. Päivätoimintaa voidaan järjestää myös fyysisen vamman vuoksi. Kunnalla on kuitenkin velvollisuus päivätoiminnan järjestämiseen vain, jos henkilöllä ei ole edellytyksiä osallistua työtoimintaan. Henkilöllä katsotaan olevan edellytykset osallistua työtoimintaan, jos työskentely onnistuu esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan tukemana.

Työtoiminnan järjestämisen tulisi olla aina ensisijaista suhteessa päivätoimintaan. Näin niin mielenterveyskuntoutujille kuin kehitysvammaisillekin tulisi järjestää sosiaalihuoltolain mukaista työtoimintaa, jos henkilön yksilölliset edellytykset mahdollistavat työtoimintaan osallistumisen. Päivätoiminta on tarkoitettu niille vammaisille, jotka eivät kykene työtoimintaan.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Käytännössä kuitenkin myös päivätoimintaan osallistuville saatetaan maksaa korvausta, joka on suureltaan pienempi kuin työtoiminnasta maksettava työosuusraha.

¹⁴⁵ HE 166/2006, s. 5.

¹⁴⁶ HE 166/2006, s. 5–6.

Vammaispalvelulaissa ei säädetä päivätoiminnan oikeudellisesta luonteesta. Toisaalta kun toiminta on tarkoitettu niille, jotka eivät kykene edes SHL 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan, on saatettu olettaa, ettei päivätoiminnan yhteydessä voi edes herätä kysymys siitä, missä oikeussuhteessa siihen osallistuva on (ts. voisiko päivätoiminnassa täytyä työsuhteen tunnusmerkit). Riippuen päivätoiminnassa teetettävistä tehtävistä ja toiminnan ehdoista, ei kysymys ole kuitenkaan täysin teoreettinen. Ainakin kehitysvammaisten työtoimintaa ja päivätoimintaa on haastattelututkimuksen mukaan välillä vaikea erottaa toisistaan.¹⁴⁷ Samassa yhteydessä on katsottu, että kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminta vaatii jäsentämistä sen suhteen, mikä kaikki toiminta on työ- ja päivätoimintaa ja missä suhteessa eri toiminnot eroavat toisistaan.¹⁴⁸ Nämä käytännöstä saadut tiedot viittaavat siihen, että työtoiminta ja päivätoiminta voivat käytännössä olla ainakin osittain samantapaista toimintaa. Ongelmaksi päivätoiminnan oikeudellinen luonne tällaisissa tapauksissa muodostuu, jos tehtävien suorittamisesta maksetaan vastiketta.

4.6 TUETTU TYÖLLISTYMINEN

4.6.1 Tuetun työllistymisen prosessi

Tuettu työllistyminen tarkoittaa vajaakuntoisen työsuhteista työtä tavallisella työpaikalla työhönvalmentajan tai työvalmentajan¹⁴⁹ henkilökohtaisesti tukemana. Tuetusta työllistymisestä (=supported employment) ei ole säädetty laissa, vaan malli on kehittynyt käytännössä. Tuetun työllistymisen mallin on esitetty olevan tehokkain keino työllistää vajaakuntoinen avoimille työmarkkinoille.¹⁵⁰ Tuettu työllistyminen on prosessi, joka koostuu tuetun työllistymisen suunnittelusta, työllistymisen valmistelusta ja työllistymisestä.¹⁵¹ Tuetun työllistymisen mallissa edellytetään työsuhteen syntymistä vajaakuntoisen ja avoimen työmarkkinoiden työnantajan kesken. Vajaakuntoiset siis työllistyvät avoimille työmarkkinoille eivätkä erityistyöllistämisen yksiköihin, kuten perinteisesti on tapahtunut. Tavoitteena on muun ohessa integroida vajaakuntoiset

¹⁴⁷ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 37.

¹⁴⁸ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 42.

¹⁴⁹ Työvalmentajan ohella käytetään työhönvalmentaja-nimikettä. Nimikkeet eivät ole vakiintuneita, ja samaa työtä tehdään eri ammattinimikkeillä. Ks. Pikkusaari, Tuettu työ kannattaa, s. 22 av. 7.

¹⁵⁰ Mm. Klem, s. 58.

¹⁵¹ Työsuhteista työskentelyä voi edeltää työtoiminta, työkokeilu tai muu vastaava jakso, jonka aikana on mahdollista puolin ja toisin selvittää etukäteen työsuhteisen työn onnistumista.

yhteiskuntaan,¹⁵² ja tärkeä osa mallia on nimenomaan työsuhteisen työn tekeminen ”tavallisilla” työpaikoilla.

Malli syntyi alun perin lähinnä kehitysvammaisten työllistämiseksi avoimille työmarkkinoille Yhdysvalloissa, jossa mallista on säädetty lailla (Rehabilitation Act Amendment 1992). Eurooppaan tuettu työllistyminen levisi 1990-luvun alussa, jolloin se otettiin käyttöön Irlannissa ja Hollannissa. Malli on ollut käytössä myös ainakin Isossa-Britanniassa, Saksassa, Belgiassa, Portugalissa, Espanjassa ja Norjassa.¹⁵³ Suomessa mallin avulla työllistyminen alkoi vuonna 1995 Euroopan Sosiaalirahaston työllisyysohjelman tukemana.¹⁵⁴ Sitten Suomeen on muotoutunut melko yhdenmukainen tuetun työllistymisen malli, jolla on myös oma palvelustandardinsa.¹⁵⁵ Tuetun työllistymisen mallin avulla on työllistetty kehitysvammaisia, fyysisesti vammaisia, mielenterveyskuntoutujia ja pitkäaikaistyöttömiä sekä muita heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä.¹⁵⁶

Yhdistykset ja säätiöt ovat merkittävimpiä tuetun työllistymisen palveluiden tuottajia. Myös eräillä kunnilla ja kuntayhtymillä on tarjolla tuetun työllistymisen palvelua.¹⁵⁷ Pääasialliset syyt asiakkaiden heikkoon työmarkkina-asemaan ja samalla perusteet olla mukana tuetun työllistymisessä ovat kehitysvammat ja mielenterveysongelmat.¹⁵⁸

Tuetun työllistymisen mallissa vajaakuntoiselle tarjotaan apua ja tukea työn etsinnässä, työsopimuksen solmimisessa, työhön perehdyttämisessä ja myös muutoin työsuhteen aikana. Tuetun työllistymisen malliin kuuluukin olennaisena osana työvalmentajan henkilökohtainen tuki. Tämä tuki ”räätelöidään” yksilöllisesti.¹⁵⁹ Mallin mukainen työllistyminen lähtee liikkeelle työvalmentajan etsiessä asiakkaalleen sopivan työtehtävän. Sen jälkeen työvalmentaja tutustuu tehtävään ja opettaa sen jälkeen asiakkaalle työssä tarvittavia taitoja sekä työyhteisön pelisäännöt. Työvalmentaja voi myös osittain osallistua asiakkaan työn suorittamiseen. Työvalmentaja tukee ja auttaa sovitulla tavalla, kunnes asiakas

¹⁵² Ks. muun muassa Helsingin kaupungin määrittely tuetusta työllistymisestä: Helsingin kaupunki, tuettu työllistyminen.

¹⁵³ Sariola, s. 13–15. Ks. mallista myös Venäläinen.

¹⁵⁴ Sariola, s. 10. Menetelmän kehittäminen alkoi EU:n Horizon-ohjelmassa muun muassa Vates-säätiön hallinnoimassa STEPS-projektissa. Työhön, elämään, työelämään. E.C.HO ja STEPS -projektien loppuraportti.

¹⁵⁵ Sariola, s. 13 ja Puolanne – Sariola.

¹⁵⁶ Ks. tuetun työllistymisen alkuvaiheista ja kehittämisestä Suomessa Pirttimaa.

¹⁵⁷ Helsingin kaupungin Tuetun työllistymisen palvelu tukee kehitysvammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tuetun työllistymisen palvelu tarjoaa kokonaisvaltaisen palvelujärjestelmän, johon kuuluu työpaikan hankkiminen, yksilöllinen koulutus tehtäviin, jatkuvat tuki työpaikalla (tukikäynnit) ja työsuhteen ylläpito. Palvelun avulla pyritään edesauttamaan vammaisten ihmisten liittymistä osaksi yhteiskuntaa sekä elämänlaadun ja toimeentulon parantumista.

¹⁵⁸ STM 2005:27, s. 68–69.

¹⁵⁹ Sariola, s. 10.

on valmis selviytymään työnteosta ja siihen liittyvistä asioista. Tuki voi kohdistua myös työyhteisöön, jolloin työvalmentaja kertoo työpaikan henkilöstölle muun muassa vajaakuntoisen kohtaamiseen liittyvistä asioista. Tavoitteena on, että työvalmentajan tuki vähenee asteittain. Rahallinen työllistämisen tuki työnantajalle ei kuulu automaattisesti tuetun työllistymisen mallin mukaiseen työllistymiseen, mutta tuetun työllistymisen mallin avulla työllistyneen palkkauskustannuksiin voi tuki saada palkkatukea. Mahdollisen palkkatuen saanti määräytyy julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL) 7 luvun mukaan.

Suomessa tuettua työllistymistä toteutetaan siis melko yhtenäisen mallin mukaan¹⁶⁰ – tosin erojakin käytännöissä on. Asiakas voi ohjautua eri tavoin tuetun työllistymiseen palveluun. Työhallinto voi olla työvalmentajan palvelujen ostaja.¹⁶¹ Paikallinen erityistyöllistämisen yksikkö voi myös lähettää asiakkaan työvalmentajan luo, vaikka useimmiten työvalmentaja työskentelee samassa yksikössä. Yhteyttä työvalmentajaan voivat ottaa muun muassa sosiaalityöntekijä, kuntoutusohjaaja tai oppilaitoksen tai vakuutuslaitoksen edustaja.¹⁶²

Tuetun työllistymisen onnistuminen edellyttää asiakkaan sitoutumista toiminnan tavoitteeseen, tarkoitukseen ja sisältöön. Alkuhaastattelussa selvitetään asiakkaan toiveet, työllisyystilanne ja mahdollisuudet sitoutua prosessiin. Jos asiakkaalla arvioidaan olevan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille, ryhdytään työllistymismahdollisuuksia tarkastelemaan lähemmin. Tässä vaiheessa selvitetään asiakkaan työkykyä ja osaamista yleensä ”oikeassa työssä” työkokeiluna tai työharjoitteluna. Tavoitteena on, että nämä vaiheet voitaisiin toteuttaa juuri siinä samassa työpaikassa, johon työllistymistä tavoitellaan. Työvalmentaja seuraa ja arvioi työskentelyä sekä keskustelee työn sujumisesta sekä työpaikan edustajan että asiakkaan kanssa.

Työvalmentajan tehtävänä on etsiä sellaisia työpaikkoja, jotka vastaisivat työnhakijan toiveita, osaamista ja kykyjä. Työvalmentaja auttaa asiakasta ansio-
luettelon ja hakemusten laadinnassa sekä osallistuu usein myös työhaastatteluun. Työvalmentaja voi auttaa myös työnantajaa muun muassa palkkatukiasi-
oissa. Kun asiakasta perehdytetään työtehtäviin joko palkattoman työharjoitte-
lun tai -kokeilun aikana tai työsuhteen alussa, työvalmentaja opettelee usein
itse työtehtävän, jotta hän voi jatkossa opastaa asiakastaan sen tekemisessä.

¹⁶⁰ Työllistymisen eri vaiheiden kuvaus perustuu Vates-säätiön internetsivuilla olevaan esitykseen Vates, tuetun työllistymisen prosessi ja Kokkonen, s. 24–31.

¹⁶¹ Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun mukaan voidaan järjestää työhönvalmennusta.

¹⁶² Muun muassa Helsingissä asiakas voi ottaa itse yhteyttä kaupungin Tuetun työllistymisen palveluun, jonka jälkeen sovitaan alkuhaastatteluaika. Joka toinen viikko pidettävässä Tuetun työllistymisen asiakaskokouksessa päätetään asiakkaan työvalmentajasta. Työllistä ja kuntouta työhön Helsingissä, s. 30.

Näin työnantajan aikaa ja resursseja ei kulu perehdyttämiseen.¹⁶³ Työnantajan ja asiakkaan kanssa yhdessä sovitaan työsuhteen aikaisten tukikäyntien tarkoitus ja ajankohdat. Työvalmentajan palvelu on maksutonta.¹⁶⁴

Tuetun työllistymisen mallin mukaisesta työstä tulee maksaa normaali palkka, jonka vähimmäismäärä käytännössä perustuu työnantajaa velvoittavaan työehtosopimukseen, kuten työsuhteessa yleensä.¹⁶⁵ Työvalmentajan tehtävänä on huolehtia siitä, että työhön ryhdyttäessä selvitetään, miten työnteke vaikuttaa asiakkaan sosiaaliturvaan, ja hän yleensä ehdottaa ratkaisuja (esimerkiksi haetaan eläkkeen lepäämään jättämistä tai mitoitetaan työn määrä sellaiseksi, ettei se ylitä eläkkeellä olevan henkilön ns. ansaintarajaa).

Tuettuun työllistymiseen liittyy työoikeudellisesti mielenkiintoisia elementtejä. Yksi niistä on työvalmentajan asema työpaikalla ja hänen osallistumisensa asiakkaan työntekoon.¹⁶⁶ Jos työvalmentaja auttaa työntekijää työnteossa, tulee pohdittavaksi työsuhteelta edellytettävän henkilökohtaisen työntekovelvoitteen sisältö, ja myös TSL 1 luvun 8 §:ssä säädetyn merkitys. Kuten edellä tuli esille, työvalmentaja myös perehdyttää asiakastaan työhön, ja näin työnantajalle kuuluva työntekijän perehdyttäminen on ainakin osittain siirtynyt työvalmentajalle. Näihin kysymyksiin palataan jäljempänä luvussa 8.4.

4.6.2 Työsuhteen ehdoista

Tuetussa työllistymisessä noudatetaan työlainsäädäntöä samalla tavoin kuin muissakin työsuhteissa, joten työntekijälle maksetaan ”normaali” palkka.¹⁶⁷ Kun mallin avulla työllistettävät saattavat olla osatyökykyisiä, on käytännössä herännyt kysymys mahdollisuudesta mukauttaa tai sovittaa työehtosopimuksen mukaista työstä maksettavaa palkkaa työntekijän työkyvyn mukaan, ts. alentaa palkkaa työkyvyn vajavuuden perusteella. Lisäksi on pohdittu tehtävien supistamisen vaikutusta työehtosopimuksen mukaiseen palkkaukseen. Mahdollisuutta sopia palkka pienemmäksi kuin normaalisti on pohdittu erityisesti silloin, kun työntekijän ”joutuisuus” ei ole tavanmukaisella tasolla. Kysymys voi olla siitä, että työntekijältä kuluu tehtävään seitsemän tuntia, vaikka yleensä se suoritetaan neljässä tunnissa tai hän kykenee työpäivän aikana selviytymään vain pienestä osasta muiden työntekijöiden työmäärästä. Tällaisissa tapauksissa

¹⁶³ Vates, tuetun työllistymisen prosessi ja Kokkonen, s. 24–31.

¹⁶⁴ Ks. mallin kustannuksista yleensä Ylipaavalniemi, Tuettu työllistyminen tutkimusten valossa, s. 80–87. Ks. kokemuksista Härkäpää.

¹⁶⁵ Ks. työsuhteen ehdoista tarkemmin jakso 4.6.2.

¹⁶⁶ Ks. muun muassa Klem, s. 56, jossa haastateltava kertoo työvalmentajastaan seuraavasti: ” – ja kyllä se on nyt käynyt siellä niinkö kuukaudessa pari kertaa kattelemassa ja vähän teke-mässä töitä yhdessä mun kanssa ja puhumassa – – ”.

¹⁶⁷ Puolanne – Sariola, s. 5–6.

työehtosopimuksen palkkaryhmittelyn alimmankin palkkaryhmän mukaista palkkaa on saatettu pitää tasoltaan liian korkeana työntekijän työpanos huomioon ottaen.¹⁶⁸

Työnantaja, jota sitoo työehtosopimus,¹⁶⁹ on velvollinen noudattamaan sitä myös vajaakuntoisen työntekijänsä työsuhteessa aivan samalla tavoin kuin muiden työntekijöidensä työsuhteissa, ellei työehtosopimuksessa ole muuta määrätty. Vajaakuntoisuus sellaisenaan ei ole peruste jättää noudattamatta työehtosopimusta. Työnantajalla ei ole myöskään mitään yleistä oikeutta työehtosopimusta rikkomatta esimerkiksi ”sovitella” palkkaa työkyvyn mukaan. Jos työnantajan on noudatettava työehtosopimusta, on palkasta sopiminen yksilöllisesti mahdollista edellyttäen, että työnantajaa sitovassa työehtosopimuksessa on sopimiseen oikeuttava määräys; esimerkiksi työehtosopimuksen palkkamääräysten soveltaminen on kytketty täyteen työkykyyn, ja työntekijältä puuttuu työehtosopimuksessa tarkoitettu täysi työkyky.

Eräissä työehtosopimuksissa on määräyksiä, joiden mukaan sopimusta tai sen palkkamääräyksiä sovelletaan ainoastaan täysin työkykyisiin työntekijöihin.¹⁷⁰ Näissä tapauksissa henkilöt, joilla ei ole täyttä työkykyä, jäävät koko sopimuksen tai sopimuksen palkkamääräysten soveltamisen ulkopuolelle. Merkittävä osa työehtosopimuksista on kuitenkin sisällöltään sellaisia, että ne näytävät soveltuvan myös täyttä työkykyä vailla olevien työntekoon ilman mitään rajoituksia. Kysymys siitä, kuka on sillä tavoin vailla täyttä työkykyä, ettei työehtosopimus tai sen palkkamääräykset tule häneen sovellettaviksi, on monitahoinen, mutta myös työehtosopimuskohtainen kysymys. Asia tulee ratkaista työehtosopimuksen tulkinnalla¹⁷¹: viime kädessä työehtosopimuksen solmijoiden tarkoituksen mukaan. Tulkintaa hankaloittaa se, että ilmaisua ”täysin työkykyinen” ei ole yleensä työehtosopimuksissa täsmennetty tai selitetty. Lähtökohtana on pidettävä ilmaisun yleiskielistä merkitystä, ja vaatimus täydestä työkyvystä on ymmärrettävä tehtäväsidonnaisesti.

Yksilölliset sopimukset työsuhteen ehdoista ovat mahdollisia tietenkin myös, jos työhön ei sovellu mikään työehtosopimus tai jos työehtosopimus mahdollistaa poikkeamisen. Sitä, voitaisiinko palkasta sopia yksilöllisesti ja poiketa työehtosopimuksen alimmasta palkkaluokasta, jos työntekijä tekee suppeamman määrän työtehtäviä kuin mitä työhön noudatettavan työehtosopimuksen alimman palkkaryhmän mukaisessa tehtäväkuvauksessa on määrätty, ei ole juuri

¹⁶⁸ Kysymyksiä mahdollisuudesta ”alittaa” työehtosopimuksen mukainen palkka on esitetty useasti eri koulutustilaisuuksissa. Kysymystä on sivuttu myös Paanetoja – Ruponen.

¹⁶⁹ Ks. velvollisuudesta noudattaa työehtosopimusta edellä jaksossa 4.2.2.

¹⁷⁰ Vuonna 2004 oli kolme sellaista työehtosopimusta, joiden soveltamisala kokonaisuudessaan oli kytketty täyteen työkykyyn. Työehtosopimuksia, joiden palkkamääräysten soveltaminen edellytti työntekijän täyttä työkykyä, oli 44. Paanetoja – Ruponen, s. 64–78.

¹⁷¹ Ks. työehtosopimusten tulkinnasta tarkemmin esim. Saloheimo, Työ- ja virkaehtosopimus-oikeus.

oikeuskirjallisuudessa tarkasteltu. Oikeuskäytännöstäkään ei saa suoraan johtoa asiaan.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota työtuomioistuimen tuomioon TT 2003:35. Tuomio koski ns. pullo- ja kärrytyöntekijöiden sijoittamista kaupan työehtosopimuksen palkkaryhmiin. Alimpaan palkkaryhmään ja siten työehtosopimuksen mukaisen vähimmäispalkan piiriin katsottiin kuuluvan myös sellaiset työntekijät, jotka suorittivat ainoastaan varsinaista myyntityötä palvelevia avustavia töitä, kuten pullojen ja ostoskärryjen keräämistä. Hyvinkin suppeat ”tehtäväkuvat” voivat siis oikeuttaa työehtosopimuksessa sovittuun vähimmäispalkkaan, eikä tehtävien supistaminen näytä mahdollistavan palkan sopimista työehtosopimuksen tasoa alemmaksi.¹⁷² Kysymys oli kuitenkin vain yhden, kaupan työehtosopimuksen, tulkinnasta, joten tuomiosta ei ole tehtävissä kovin yleisiä johtopäätöksiä.

4.7 MIELENTERVEYSKUNTOUTUJIEN KLUBITALOT JA SIIRTYMÄTYÖ

4.7.1 Klubitalon toiminta

Klubitalo on mielenterveyskuntoutujien ja klubitalon palkatun henkilökunnan muodostama kuntouttava yhteisö.¹⁷³ Klubitalo ei ole itsenäinen juridinen henkilö, vaan sen omistajana on kunta tai yksityisoikeudellinen yhteisö.¹⁷⁴ Suomalaiset klubitalot ovat yleensä yksityisten yleishyödyllisten yhdistysten toimintayksiköitä. Toiminnan tarkoituksena on auttaa mielenterveyskuntoutujia selviytymään ilman sairaalahoitoa, edistää heidän taloudellista, sosiaalista ja ammatillista asemaansa sekä tarjota mahdollisuus palata yhteiskuntaan ja työelämään.¹⁷⁵ Toiminta perustuu jäsenyyteen.¹⁷⁶ Jäsenyys tarkoittaa vain klubitalon jäsenyyttä, ei mahdollisesti sen omistavan yhdistyksen tai muun yhteisön jäsenyyttä.

Klubitalo ei työllistä jäseniä omassa sisäisessä liiketoiminnassaan, omissa klubitalon yrityksissä eikä ”suoja”työpaikoissa, vaan pyrkii mahdollistamaan jäsenten paluun ansiotyöhön ns. siirtymätyön avulla. Siirtymätyöhön osallistutaan klubitalon ulkopuolella avointen työmarkkinoiden työpaikoilla. Klubitalolla on myös omaa sisäistä toimintaa, johon sen jäsenet osallistuvat (työpainoitteinen päivä). Kokonaisuutena klubitalotoimintaa pidetään psykososiaalisena kuntoutuksena, joka perustuu kuntoutujien omiin tarpeisiin.¹⁷⁷

¹⁷² Paanetoja – Ruponen, s. 40.

¹⁷³ Ks. toiminnasta Avustustoiminnan raporteja 20.

¹⁷⁴ Jäljempänä käytetään klubitalo-nimitystä erittelemättä sen omistajatahoa.

¹⁷⁵ Mielenterveyskuntoutujien klubitalo, s. 9.

¹⁷⁶ Avustustoiminnan raporteja 20, s. 7.

¹⁷⁷ Mielenterveyskuntoutujien klubitalo.

Klubitalotoiminta perustuu kansainväliseen Fountain House -malliin. Se sai alkunsa 1940-luvulla Yhdysvalloissa. Klubitalojen kansainvälinen kehittämis-keskus ICCD (International Center for Clubhouse Development) perustettiin vuonna 1994. ICCD on vahvistanut 36 standardia, jotka ohjaavat klubitalojen toimintaa. Jos klubitalo toimii näiden standardien mukaan, se voi hankkia toiminnalleen ICCD:n myöntämän sertifiikaatin. Suomen ensimmäinen klubitalo perustettiin vuonna 1995. Tällä hetkellä Suomessa on parisenkymmentä klubitaloa, joista kahdeksalla on ICCD:n sertifiikaatti.¹⁷⁸

Jäsenyys klubitalossa on vapaaehtoinen ja aikaan sitomaton. Jäsenyyttä anotaan yleensä tutustumis- tai perehdyttämiskurssin jälkeen. Pääsäännön mukaan jäseniksi hyväksytään työikäiset 18–65-vuotiaat henkilöt, joilla on mielenterveysongelma. Terveystilanteen on oltava sellainen, ettei siitä aiheudu vaaraa klubitalon toimintaan osallistuttaessa. Jäsenten keski-ikä on 41,3 vuotta ja jäsenistö on saman verran naisia ja miehiä. Jäsenille pyritään takaamaan tiettyjä perusoikeuksia, joista yksi on oikeus mielekkääseen työhön.¹⁷⁹ Oikeuksien ohella jäsenillä on myös velvollisuuksia. Heidän edellytetään osallistuvan klubitalon työpainotteiseen päivään sekä muihin yhteisiin töihin.

Klubitalon työpainotteinen päivä tarjoaa mielekästä ja tarpeellista työtä, jonka tavoitteena on valmentaa klubitalon jäseniä työelämään.¹⁸⁰ Klubitalon työpainotteisen päivän tehtävät pyritään tekemään yhdessä jäsenten ja palkatun henkilökunnan kesken. Klubitaloissa on yleensä ainakin keittiö- tai ravintolayksikkö ja toimisto- tai hallintoyksikkö. Toimintaideaan kuuluu, että klubitalon palkattu henkilökunta ja jäsenet osallistuvat tasavertaisesti toiminnan suunnitteluun, kehittämiseen, päätöksentekoon ja toteuttamiseen. Työpainotteiseen päivään osallistumista pidetään kuntouttavana toimintana, josta ei makseta korvausta. Mitään keinotekoisia palkkiojärjestelmiä ei myöskään saa olla (toimintastandardi 16). Klubitalossa ei järjestetä terapiaa, työtoimintaa eikä siellä tehdä alihankintatöitä. Työpainotteisen päivän lisäksi tarjolla on muun muassa työllistymisen, koulutuksen ja asumisen tukemista, neuvontaa sosiaali- ja terveysasioissa, virkistys- ja vapaa-ajan toimintaa.

4.7.2 Siirtymätyön järjestämisen tavat

Klubitalolla tehtävän työn lisäksi klubitalojen toimintaan voi kuulua siirtymätyöpaikkojen järjestäminen. Siirtymätyöstä (transitional employment) on määrittänyt ICCD:n laatustandardissa numerossa 22. Siirtymätyön toimintamalli on kehittynyt käytännössä eikä sitä säännellä laissa. Klubitalon siirtymätyöh-

¹⁷⁸ Euroopassa klubitaloja on hieman yli 70. Avustustoiminnan raportteja 20, s. 7.

¹⁷⁹ Mielenterveyskuntoutujien klubitalo, s. 11.

¹⁸⁰ Työpainotteisen päivänä aikana voi osallistua klubitalon erilaisiin tehtäviin. Näitä voivat olla tehtävät vastaanotossa, keittiössä, kahvilassa, lehtitoimituksessa, puutarhassa ja pihamaalla.

jelman mukaan jäsenelle pyritään järjestämään normaalia työsopimuslaissa tarkoitettua työsuhteista työtä avoimilta työmarkkinoilta. Klubitalon henkilökunta etsii jäsenille sopivia siirtymätyöpaikkoja, joissa nämä voivat hankkia työkokemusta ja kasvattaa itseluottamustaan.¹⁸¹ Siirtymätyötä pidetään nimenomaan kuntoutujan oman selviytymisen ja jaksamisen kokeilupaikkana. Työ on yleensä osa-aikaista ja määräaikaista.¹⁸² Tällaisen siirtymävaiheen työpaikan tarkoituksena on edistää mielenterveyskuntoutujan siirtymistä kokonaan avoimille työmarkkinoille normaaliin työsuhteeseen.

Siirtymätyön toteuttamisessa on käytössä kaksi eri toimintatapaa. Ns. suoran työsopimuksen mallissa työpaikan tarjoamisesta tai tietyn tehtävän hoitamisesta solmitaan puitesopimus klubitalon ja työpaikan tarjoavan työnantajan kesken. Tässä sopimuksessa sovitaan muun muassa hoidettava työtehtävä, kuinka monta tuntia päivässä työtä on tarjolla, ja kuinka pitkäksi ajaksi. Sopimuksessa sovitaan myös palkasta. Sopimuksen ehtojen mukaan klubitalo valitsee keskuudestaan jäsenen työtehtävään.¹⁸³ Siirtymätyössä olevalta jäseneltä vaaditaan samaa työpanosta kuin muilta työntekijöiltä. Klubitalon ja työnantajan puitesopimuksen jälkeen varsinaisen työsopimuksen solmivat siirtymätyöhön valittu klubitalon jäsen ja työnantaja keskenään.¹⁸⁴ Tämän mallin mukainen toiminta on itse asiassa työvälytyspalvelua.

Toinen malli perustuu työvoiman vuokraukseen¹⁸⁵. Vuokrausmallissa klubitalo (sen omistajataho) vuokraa kuntoutujan avointen työmarkkinoiden työnantajalle eli käyttäjäyritykselle, joka maksaa sovittun korvauksen työstä klubitalolle. Kuntoutuja saa palkan klubitalolta ja on siihen työsuhteessa siirtymätyön ajan.

Eläketurvakeskus on lausunnossaan ETK 12323, 23.12.2002 katsonut, että molemmissa edellä kuvatuissa malleissa on kysymys työsuhteesta. Suoran työsopimuksen mallissa työsuhte on kuntoutujan ja avointen työmarkkinoiden työnantajan välillä ja työvoiman vuokrausmallissa se on kuntoutujan ja työvoimaa vuokraavan klubitalon välillä.

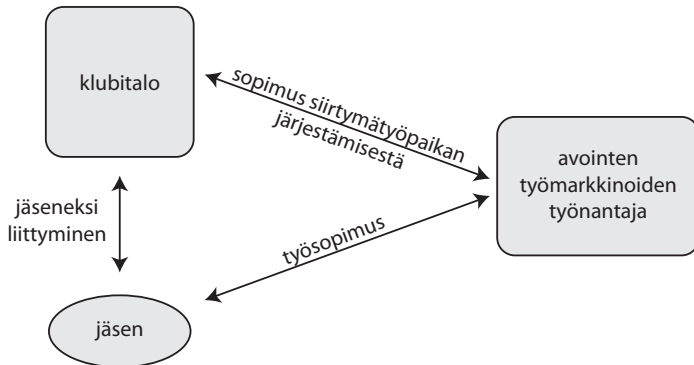
¹⁸¹ Mielenterveyskuntoutujien klubitalo, s. 103.

¹⁸² Käytännössä samassa työssä voi olla usea kuntoutuja peräkkäin määräajan. Sitä, onko näissä tapauksissa TSL 1 luvun 3 §:n 2 momentin mukainen perusteltu syy määräaikaisen työsopimuksen solmimiselle, ei voida kuitenkaan tässä tarkastella.

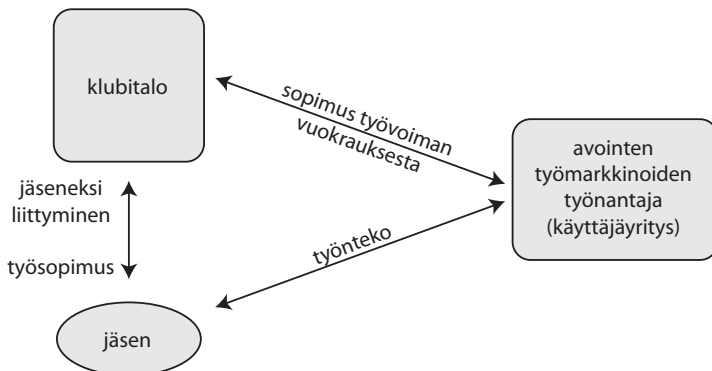
¹⁸³ Tämä sopimusehto perustuu ICCD:n laatustandardin 22 g kohtaan, jonka mukaan: "Selection and training of members on Transitional Employment is the responsibility of the Clubhouse, not the employer".

¹⁸⁴ Klubitalo hankkii ensin työnantajan, jonka kanssa tehdään sopimus tietyn työtehtävän hoitamisesta. "Siirtymätyön alkaessa klubitalon työntekijä käy opettelemassa työnantajan tarjoaman työn ja opettaa sen klubitalon valitsemalle kuntoutujalle. Kuntoutuja tekee työnantajan kanssa työsopimuksen noin puoleksi vuodeksi, jonka jälkeen klubitalo valitsee työhön seuraavan kuntoutujan ja hoitaa opastuksen työhön. Mikäli kuntoutuja sairastuu, klubitalon työntekijä paikkaa työn, jolloin työnantaja saa aina työn tehdyksi." Espoon klubitalo.

¹⁸⁵ Vuokrausmallin on todettu syntyneen vastauksena vastuukysymyksiin, ja malli mahdollistaa eläkkeen ja palkan yhteensovittamisen tarpeen selvittämisen paremmin, kun työnantajana on klubitalon omistava yhteisö eikä avointen työmarkkinoiden työnantaja. Hietala ym. s. 93–94.



Malli 1. Klubitalo sopii työnantajan kanssa siirtymätyön järjestämisestä ja solmii ns. puitesopimuksen. Tämän jälkeen klubitalo valitsee tehtävään jonkun jäsenistään. Työsopimus solmitaan jäsenen ja työnantajan kesken.



Malli 2. Klubitalo solmii työsopimuksen klubitalon jäsenen kanssa, ja vuokraa työntekijän työpanoksen avointen työmarkkinoiden työnantajan käyttöön. Kysymys on normaalista työvoiman vuokrauksesta.

Kuva 7. Siirtymätyön järjestämisen kaksi eri mallia.

Siirtymätyöhön osallistuvat ovat pääosin omissa kodeissaan asuvia mielenterveyskuntoutujia, jotka ovat joko työkyvyttömyyseläkkeellä tai saavat kuntoutustukea.¹⁸⁶ Toteutuneiden siirtymätyöjaksojen pituuden keskiarvo vuonna 2004 oli 4,6 kuukautta. Työaika siirtymätyössä vaihteli 1–20 tunnin välillä ja työajan keskiarvo viikossa oli 12 tuntia.¹⁸⁷ Yleisimpiä siirtymätyötehtäviä ovat olleet

¹⁸⁶ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 16.

¹⁸⁷ Avustustoiminnan raportteja 20, s. 55.

avustavat toimisto-, atk-, myymälä-, keittiö- ja laitostyöt. Siirtymätyöntekijät ovat työskennelleet muun muassa pesulassa, hautausmaalla ja kirjastossa. Työnkuvaan on kuulunut muun ohessa hyllytystä, tekstiilien käsittelyä, kokoonpanoa, pakkausta ja pullonpalautukseen liittyviä tehtäviä. Suurin osa työtehtävistä on ollut rutiininomaisia.¹⁸⁸

Oleellinen osa siirtymätyöohjelmaa on se, että klubitalo sitoutuu hankkimaan sijaisen jäsenen mahdollisen poissaolon ajaksi työtä suorittamaan. Usein tämä sijainen eli ns. paikkotyöntekijä on klubitalon palkattu työntekijä, mutta se voi olla myös toinen klubitalon jäsenenä oleva kuntoutuja.¹⁸⁹ Paikkotyöntekijän asemaa tarkastellaan jäljempänä jaksossa 8.2. Siirtymätyön erityispiirteisiin kuuluu myös työntekijän valintaprosessi, sillä työntekijän tehtävän valitsee klubitalo eikä työnantaja, kuten yleensä työelämässä. Sitä, että työnantaja ei pääse aidosti vaikuttamaan työntekijän valintaan, on pidetty yhtenä epäkohtana.¹⁹⁰

4.8 KATSAUS VAJAAKUNTOISEN TEKEMÄÄN TYÖHÖN MUISSA POHJOISMAISSA

Seuraavassa kuvataan yleiskuvan saamiseksi vajaakuntoiselle tarjolla olevia työhallinnon ja sosiaalihuollon työ- ja toimintamahdollisuuksia Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Työhallinnon keinojen esittely perustuu pääosin työ- ja elinkeinoministeriön teettämään selvitykseen heikossa työmarkkina-asemassa olevien työmahdollisuuksista ja palveluista. Mainittuja henkilöitä ovat ne, joilla on vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille. Selvitys toteutettiin huhti-lokuussa 2011.¹⁹¹ Sosiaalihuollon toimenpiteitä kuvataan lainsäädäntöön pohjautuen.

Ruotsi. Ruotsissa on useita työhallinnon alaan kuuluvia palveluja ja tukimuotoja vajaatyökykyisille (personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga), joilla on tai on odotettavissa vaikeuksia saada tai säilyttää tavanomainen työ. Eri toimenpiteistä, niiden kohderyhmästä ja työnvälityksen roolista on säädetty asetuksella 2000:630 (förfordning om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga). Vajaatyökykyisille on tarjolla muun ohessa palkkatuella työskentelyä (lönebidrag), kehittämistyöllistymistä (utvecklingsanställning), uutta aloitusta (nystartsjobb), sisääntulotyötä (instegsjobb), työharjoittelua (arbetspraktik), turvatyöpaikkoja (trygghetsanställning) tai suojatyötä. Suojatyötä järjestetään joko valtion omis-

¹⁸⁸ Avustustoiminnan raporteja 20, s. 57.

¹⁸⁹ Mielenterveyskuntoutujien klubitalo, s. 17–18.

¹⁹⁰ Hietala ym. s. 95, jossa todetaan myös, että joskus työnantaja on halunnut tavata työntekijän ennen siirtymätyön alkamista.

¹⁹¹ TEM 10/2012.

tamassa Samhall AB:ssä¹⁹² tai julkisen työnantajan palveluksessa (offentlig skyddad anställning, OSA). Palkkatukityö, suojatyö, kehittämistyöllistäminen ja turvatyöt ovat työsuhteisia, ja niistä maksetaan palkkaa:¹⁹³

8 § Arbetsförmedlingen får anvisa någon en anställning med lönebidrag, skyddat arbete, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning om arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och kan bidra till att den anställda utvecklas och förbättrar sin arbetsförmåga, arbetsmiljön är tillfredsställande och uppfyller de krav som ställs enligt arbetsmiljölagen (1977:1160), och lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är i väsentliga delar likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Suojatyö, kehittämistyö ja työ, johon saadaan palkkatukea, on kuitenkin suljettu pois irtisanomissuojaa koskevan lain soveltamisalan ulkopuolelle (lag om anställningsskydd, 1982:80, 1 §:n 2 momentin 4 kohta).

Rahallista tukea on mahdollista saada myös työvoimatoimiston palveluksessa olevan SIUS-konsulentin (särskilt introduktions- och uppföljingsstöd) henkilökohtaiseen apuun. Konsulenttien työ vastaa Suomen tuetun työllistymisen mallin työ-/työhönvalmentajan tehtäviä.¹⁹⁴

LSS:n (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, 1993:387) perusteella järjestetään yhtenä tukimuotona ja palveluna päivätoimintaa (daglig verksamhet) työikäisille henkilöille, joilla ei ole ansiotyötä ja jotka eivät ole koulutuksessa. Lain kohderyhmään kuuluvat muun ohessa kehitysvammaiset, autismia tai autismin kaltaisia oireita sairastavat henkilöt. Päivätoiminnan oikeudellisesta luonteesta ei ole säädetty, mutta sen todetaan eri kuntien internet-sivuilla olevan muuta kuin työsuhteista työtä.¹⁹⁵ Päivätoiminnan järjestäminen on kunnan vastuulla, ja kunnat järjestävät sitä eri tavoin. Kunnan tekemä päätös päivätoiminnan järjestämisestä asiakkaalle on yleensä toistaiseksi voimassa oleva.¹⁹⁶

Perinteinen päivätoiminta on ryhmässä järjestettyä toimintaa erityisissä toimintaa varten perustetuissa tiloissa. Päivätoimintana teetetään erilaisia työtehtäviä, joista voidaan mainita erilaiset alihankintatyöt, keittiö- ja ravintola-alan tehtävät sekä kiinteistönhuolto. Työtehtävien ohella tarjolla on myös muuta toimintaa, kuten kädentaitojen harjoittelua, ratsastusta, eläintenhoitoa, musiikkia ja tanssia.¹⁹⁷ Noin 15 % päivätoimintaan osallistuvista on sijoitettu työhön ta-

¹⁹² Samhall AB perustettiin vuonna 1980. Se tarjoaa työmahdollisuuksia vajaatyökykyisille tavoitteena saada heidät työllistymään jatkossa avoimille työmarkkinoille. Työhallinto osoittaa työnhakijan Samhalliin arviointien perusteella. Ks. lisää www.samhall.se.

¹⁹³ Ks. eri toimenpiteiden kohteista, kestosta, palkkiosta ja järjestäjälle maksettavista korvauksista TEM 10/2012, s. 47.

¹⁹⁴ Ks. työ-/työhönvalmentajasta edellä luku 4.6.

¹⁹⁵ Ks. mm. Malmö ja Växjö.

¹⁹⁶ Daglig verksamhet enligt LSS, en kartläggning s. 15.

¹⁹⁷ Ks. eri tehtävien jakaumasta ja täydentävistä aktiviteeteista Daglig verksamhet enligt LSS,

valliselle työpaikalle (individuellt placering).¹⁹⁸ Suurin osa eli 84 % päivätoimintaa järjestävistä kunnista maksaa päivätoimintaan osallistuvalla ns. kuntoutuskorvausta (habiliteringsersättning). Korvauksesta, sen maksamisesta, suuruudesta tai maksuperusteista, ei ole kuitenkaan säädetty. Korvaus on keskimäärin 34 kruunua päivässä, mutta sen suuruus vaihtelee kunnittain. Muutamisissa kunnissa osallistujille tarjotaan lounas, mutta yleisempää on päivätoimintaan kulkemisesta aiheutuneiden matkakulujen korvaaminen. Verovirasto (Skatteverket) on katsonut, että kuntoutuskorvaus on verovapaa.¹⁹⁹ Päivätoimintaan osallistuvat ovat kritisoineet sitä, ettei toiminnasta makseta oikeaa palkkaa (riktig lön).²⁰⁰

Niille, jotka eivät kuulu LSS:n soveltamisalaan, voidaan järjestää sysselsättning-nimistä toimintaa sosiaalipalvelulain (socialtjänstlag, 2001:453) 5 luvun 7 §:n mukaan.

7 § Socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

Socialnämnden skall medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd.

Sosiaalipalvelulaissa ei ole säädetty sysselsättning-toiminnan oikeudellisesta luonteesta tai siihen osallistuvan asemasta. Sitä vastoin lain 4 luvun 4 §:n mukaan järjestettyyn harjoitteluun tai muuhun kompetenssia lisäävään toimintaan osallistuvaa ei pidetä lain 4 luvun 6 §:n perusteella työntekijänä. Toisin kuin LSS:n mukaisesta päivätoiminnasta, sysselsättning-toiminnasta ei makseta korvausta yhtä yleisesti.²⁰¹

Tanska. Tanskassa suunnitellaan, toteutetaan ja seurataan työvoimapolitiikkaa ja työvoimapalveluja jakamalla asiakkaat kolmeen eri ryhmään. Ryhmään 1 kuuluvat ne asiakkaat, jotka voidaan työllistää suoraan avoimille työmarkkinoille ja jotka todennäköisesti työllistyvät itse kolmessa kuukaudessa. Ryhmään 2 kuuluvat ne asiakkaat, jotka voidaan työllistää aktiivitoimenpiteiden avulla, ja ryhmään 3 ne asiakkaat, jotka ovat passiivisia. He eivät näin ollen ole aktiivitoimenpiteiden piirissä. Kukin työvoimatoimisto (job center) luokittelee asiakkaansa mainittuihin kolmeen ryhmään. Työvoimapalveluna tarjotaan ohjausta ja osaamisen lisäämistä, työharjoittelua yrityksissä ja tukityötä yksityisellä tai julkisella sektorilla (lov om en aktiv beskæftigelsesindsats).

en kartläggning, s. 20–21. Ks. myös Dagverksamhet för psykiskt funktionshindrade.

¹⁹⁸ Daglig verksamhet enligt LSS, en kartläggning, s. 7.

¹⁹⁹ Skatteverket. Skattemässig behandling av habiliteringsersättning. Dnr: 13056641-05/11/.

²⁰⁰ Daglig verksamhet enligt LSS, en kartläggning, s. 22.

²⁰¹ Ks. sysselsättning-toiminnasta Kronobergin läänissä vuonna 2008 Meningsfull sysselsättning.

Vajaakuntoisten työllistymistä edistetään muun ohessa palkkatuetun työn avulla. Lisäksi vajaakuntoisilla on oikeus saada henkilökohtaisen avustajan apua kaikkiin niihin toimiin, jotka ovat välttämättömiä työssäkäynnin sujumiseksi. Julkisen työnantajan on annettava vajaakuntoiselle työnhakijalle etusija työpaikkaan, jos hän on yhtä pätevä kuin muut työnhakijat. Työvoimapalveluna tarjotaan myös ns. joustotyöpaikkaa (flexjob tai fleksjob). Kysymys on työsuhteesta tehtävästä työstä, jonka palkkakustannuksiin työnantaja saa tukea valtiolta. Edellytyksenä tuelle on, että työntekijän työkyky on oleellisesti alentunut.

Tanskan sosiaalipalveluja koskevan lain (lov om social service, LBK nr 810 af 19/07/2012) 19 luvussa säädetään suojatyöstä ja ”päivätoiminnasta” (beskryttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud). Nämä toimintamuodot on tarkoitettu alle 65-vuotiaille henkilöille, joilla on huomattavia fyysisiä, psyykkisiä, sosiaalisia tai muita vaikeuksia saada työtä tai säilyttää se ”tavallisilla” ehdoilla työmarkkinoilla. Suojatyön järjestäminen on sosiaalipalvelua. Työntekijät saavat yleensä eläkettä tai muuta sosiaalietuutta, ja heille maksetaan palkkana vähintään 5 % työstä normaalista maksettavasta tuntipalkasta.

Norja. Norjassa on tarjolla useita työllistymistä tukevia toimenpiteitä henkilöille, joiden toimintakyky on alentunut ja jotka ovat ”työllistymishaasteellisia”. Norjassa on 460 paikallista NAV-toimistoa (national arbeids og velferdsetatet), jotka vastaavat asiakkaiden palvelutarpeesta, oli sitten kysymys työhausta, sosiaali- ja terveysasioista tai eläkkeistä. Alentunut työkyky selvitetään työkyvyn tason arvioinnilla (arbeidsevnevurdering).²⁰²

Tarjolla olevia keinoja ovat selvitys (avklaring), työharjoittelu (arbeidspraksis), seuranta (oppfølging), koulutus (opplæring), mukautettu työ (tilrettelagt arbeid), työelämään suuntautuva koulutus (arbeidsrettet rehalitering) ja palkkatuki (tidbegrenset lønnstilskudd). Työharjoittelun yhtenä muotona on harjoittelu suojatyöpaikoilla. Tällainen harjoittelu on tarkoitettu niille, joiden työkyky on alentunut, ja se voi kestää enintään kaksi vuotta.²⁰³

Sosiaalipalvelulaissa (lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (2009-12-18 nr 131)) ei säädetä päivätoiminnasta tai vastaavasta, mutta Norjassa järjestetään kuitenkin päivätoimintaa (dagtilbud) osana NAV:n sosiaalisia palveluja.

²⁰² TEM 10/2012, s. 31.

²⁰³ Ks. lisää TEM 10/2012, s. 34–35 taulukoista.

V Työsuhteen ja työtoiminnan välinen rajanveto

5.1 LÄHTÖKOHDAT

Työsuhteen ulkopuolelle jäävälle työtä koskevalle oikeussuhteelle – itsenäistä yrittäjyyttä tai itsenäistä ammatinharjoittamista lukuun ottamatta – ei ole ole-massa yhtä ja yhtenäistä yleisnimitystä.¹ Voimassa olevassa työsopimuslaissa (TSL) mainitaan erotuksena työsuhteisesta työstä tavanomainen harrastustoiminta, ja lakia koskevassa hallituksen esityksessä lisäksi vapaaehtoistoiminta, talkootyö ja työtoiminta.² Käytännössä ja erityisesti sosiaalilainsäädännön valmisteluaineistossa vajaakuntoisen työtoimintaa on kutsuttu huoltosuhteeksi (tai hoitosuhteeksi), ja sitä on pidetty työsuhteen ulkopuolelle jäävänä toimintana. Huoltosuhdetta ei kuitenkaan ole laissa määritelty.³

Työoikeudessa ei huoltosuhteen käsitettä ole millään tavoin käytetty kuvaamaan työsuhteen ulkopuolelle jäävää toimintaa.⁴ Työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä työtoiminta siis kuitenkin mainitaan esimerkkinä työn-teosta, johon ei liity ansiotarkoitusta. Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluna annettavaan *työtoimintaan tai muuhun terapiaan osallistuminen* jäisi työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle, *jos toimintaa järjestetään kokonaan tai pääasiallisesti hoito- ja kuntoutustavoitteisesti*.⁵ Edelleen jos työkykyä ylläpitävää toimintaa järjestetään *avohoitona* tavallisilla työpaikoilla, kysymys oikeussuhteen luonteesta olisi ratkaistava kaikkiin tunnusmerkkeihin kohdistuvalla *kokonaisharkinnalla*.⁶ Ratkaisevaa työsopimus-

¹ Työlaeissa ei ole kuitenkaan määritelty itsenäistä yrittäjää tai ammatinharjoittajaa.

² HE 157/2000, s. 56 ja 59.

³ SHL 27 e §:ssä säädetään työtoiminnasta, johon ei sovelleta työsopimuslakia, mutta ei tämän ”työtoimintaoikeussuhteen” tunnusmerkeistä. Säännöksestä selviää ainoastaan se, kenelle työtoimintaa voidaan järjestää. Ks. huollon käsitteestä Merikoski, s. 1–12, jossa yhteiskunnallisen huolto erotetaan työoikeuteen kuuluvasta huollosta.

⁴ Tiitinen ja Kröger mainitsevat kuitenkin expressis verbis, että sosiaalihuoltolaissa säädettyyn työtoimintaan osallistuvat henkilöt ovat hoito- tai huoltosuhteessa toiminnan järjestäjään. Tiitinen – Kröger, s. 53. Huoltosuhteinen suojatyö on tuotu esille myös Krögerin Sopimusvapaus-teoksessa, s. 132–133. Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa Sipilä käsittelee erityisluonteista, julkisoikeudelliseen perusteeseen nojautuvaa työtoimintaa Sipilä, Käsité, s. 92. Vuorio tuo esille silloisessa oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä ja toteaa, että niissä huoltosuhde on erotettu työsuhteesta oikeussuhteesta ilmenevien tunnusmerkkien perusteella. Huoltosuhteeksi on näissä yhteyksissä Vuorion mukaan selitetty kuitenkin vain ne tapaukset, joissa on kysymys vastikkeettomasta avustuksen antamisesta ja oikeudesta periä se takaisin sekä eräiden pakkokeinojen käyttämisestä. Vuorio, s. 146 ja siellä olevat viittaukset sekä Suviranta, s. 456.

⁵ Kurs. tässä.

⁶ Kurs. tässä. HE 157/2000, s. 56. Työsopimuslakikomitean mietinnössä on sama kirjaus. Km. 2000:1, s. 63.

lain soveltamisen kannalta olisi se, järjestetäänkö työtoimintaa tai muuta terapiaa kokonaan tai pääasiallisesti hoito- ja kuntoutustavoitteisesti. Toimintaa olisi järjestettävä vähintäänkin pääasiallisesti hoito- tai kuntoutustavoitteisesti, jotta se jäisi työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä työtoimintaa on kuvattu suppeasti, ja siinä on tuotu esille vain sosiaali- ja terveydenhuollon palveluna ja avohoitona järjestetty työtoiminta. Työtoimintaa järjestetään myös muissa kuin mainituissa yhteyksissä. Työtoiminta ei ole myöskään edes pääsäännön mukaan osa (potilaan) hoitoa, vaikka sitä järjestettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluna, kuten edellä luvussa IV tuli esille. TSL:n perusteluissa ei siten ole otettu kantaa esimerkiksi yhdistysten omana toimintanaan järjestämään työtoimintaan tai muuhun kuin avohoitona toteutettavaan avotyötoimintaan.⁷ On huomattava, että tässä yhteydessä ei myöskään ole tuotu lainkaan esille työtoimintaan mahdollisesti liittyviä muita elementtejä, esimerkiksi työtoiminnasta maksettavan työosuusrahan tai muun korvauksen vaikutusta oikeussuhteen luonteeseen. Vaikuttaa lähinnä siltä, että TSL:n esitöissä on vain pyritty korostamaan ansiotarkoituksen merkitystä. Esityksen kirjausten perusteella onkin melko vaikeaa arvioida, miten nyt käsillä olevan tutkimuksen kohteena olevien työtoimintojen oikeudellinen luonne olisi ratkaistava. Työtoiminta näyttää rinnastetun muuhun ”terapiaan”. Se, onko tällä maininnalla otettu kantaa työtoiminnan oikeudelliseen luonteeseen, jää kuitenkin avoimeksi. Kun työtoiminnan erilaiset käytännön toteutustavat ja ehdot ovat jääneet ilman huomiota, ei hallituksen esityksestä ole saatavissa merkittävää johtoa arvioitaessa tässä tutkimuksessa tarkasteltavien työtoimintojen luonnetta.⁸

Ratkaisu työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta on tehtävä TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella samalla tavoin kuin minkä tahansa muun työtä koskevan sopimussuhteen kohdalla. Ensin tulee tarkastella työsuhteelta vaadittavi-

⁷ Ks. myös Tiitinen – Kröger, s. 54.

⁸ Hallituksen esityksessä puhutaan myös avohoitona järjestettävästä työkykyä ylläpitävästä toiminnasta ns. tavallisilla työpaikoilla. HE 157/2000, s. 56. Vajaakuntoisten avotyötoimintaa ei voida luokitella yleisesti avohoidoksi; ts. kysymys ei välttämättä ole potilaan asemassa olevan henkilön työskentelystä, eikä työtoiminta myöskään ole kategorisesti luokiteltavissa työkykyä ylläpitäväksi toiminnaksi. Avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1806/2009) liitteessä laitoshoidolla tarkoitetaan henkilölle järjestettyä hoitoa sairaalan tai terveyskeskuksen vuodeosastolla. Lisäksi hoito vastaavassa sosiaali-huollon laitoksessa, kuten vanhainkodissa, kehitysvammaisten erityishuollon keskuslaitoksessa ja päihdehuoltolaitoksessa, on laitoshoidoa. Sosiaalihuollon laitokselle on tunnusomaista, että siellä annetaan hoitoa, kuntoutusta ja ylläpitoa erityistä huolenpitoa vaativille henkilöille, jotka eivät tarvitse sairaalahoitoa, mutta jotka eivät selviä kotona tai muussa avohoidossa säännöllisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä huolimatta. Laitoshoidon yhtenä tunnusmerkkinä liitteen mukaan on laitokseen sisään kirjautuminen tai päätös laitokseen ottamisesta. Saman liitteen mukaan avohoidoa ovat lähtökohtaisesti muissa kuin em. toimintayksiköissä järjestetyt palvelut. Avohoido on siis terveyden- ja sairaanhoitoa, jonka aikana potilas ei viettä pitkiä aikoja laitoksessa, vaan osallistuu hoitotoimiin pääosin kotoaan käsin.

en yksittäisten tunnusmerkkien täyttymistä ja sen jälkeen tarvittaessa oikeussuhdetta kokonaisuutena.⁹

5.2 YKSITTÄISET TUNNUSMERKIT

5.2.1 Johdanto

Työsuhteessa on kysymys työn tekemisestä työnantajalle, henkilökohtaisesti, sopimuksen perusteella, vastiketta vastaan sekä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Työsuhteen syntyminen edellyttää näiden viiden yksittäisen tunnusmerkin, ts. perustunnusmerkin, täyttymistä. TSL 1 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan työnteon paikka ei lähtökohtaisesti vaikuta työsuhteen syntymiseen. Työsuhteista työtä voidaan siten tehdä työntekijän omassa kodissa tai muussa hänen itsensä valitsemassa paikassa. Työnteossa voidaan käyttää apuna myös työntekijän omistamia työvälineitä ja -koneita. Oikeuskirjallisuudessa työsuhteen yksittäisistä tunnusmerkeistä ongelmallisena on pidetty lähinnä johtoa ja valvontaa. Myös oikeuskäytännössä yleensä vain tämän tunnusmerkin täyttyminen on aiheuttanut epäselvyyksiä.¹⁰ Muita tunnusmerkkejä on sitä vastoin pidetty sisällöltään pääosin selkeinä. Niiden tulkinnasta ei ole liiemmin oikeuskäytäntöä, ja oikeuskirjallisuudessa ne on perinteisesti esitelty suhteellisen lyhyesti. Näin on tehty myös työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä.¹¹

Työsuhteen perustunnusmerkkien täyttymistä arvioimalla tulisi ensisijaisesti kyetä erottamaan työsuhde muista työtä koskevista oikeussuhteista. Jos rajanvetoa ei kyetä ratkaisemaan yksittäisten tunnusmerkkien avulla, on oikeussuhdetta tarkasteltava kokonaisuutena. Seuraavassa kuvataan ensin työsuhteen yksittäisten tunnusmerkkien sisältö sellaisena kuin se on esitetty oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa. Vallitsevana pidettävän käsityksen lisäksi tuodaan esille tunnusmerkkeihin mahdollisesti liittyvää tulkintaa. Yksittäisten tunnusmerkkien tarkastelun jälkeen selvitetään kokonaisarvioinnin sisältöä, käyttöä ja merkitystä.

⁹ Arajärven mukaan SHL:n ja päihdehuoltolain mukaan järjestettävän työtoiminnan sekä sairaaloissa ja laitoksissa potilaan hoitoon ja kuntoutukseen liittyvän toiminnan oikeudellinen luonne on arvioitava aina yksittäistapauksittain. Arajärvi, s. 82. Arajärvi käyttää työsuhteen ulkopuolelle jäävästä työstä ilmaisua ”vailla työsuhdetta tehty työ”. Ibid.

¹⁰ Ks. tunnusmerkin täyttymisessä oikeuskäytännössä Paanetoja, s. 21–95.

¹¹ HE 157/2000, s. 55–57.

5.2.2 Sopimus

Työsuhteen on perustuttava vapaaehtoiseen välipuheeseen, jolla osapuolet sopivat työn tekemisestä. Jos työn tekeminen ei perustu sopimukseen, ei kysymys voi olla työsuhteesta. Osasta näitä työsuhteen ulkopuolelle jäävistä työnteon muodoista on nimenomaan säädetty TSL 1 luvun 2 §:n 1 kohdassa (julkisoikeudellinen palvelussuhde ja julkisoikeudellisen palvelusvelvollisuuden täyttäminen).

Työsuhteen synnyttävässä sopimuksessa on yleensä kaksi sopijapuolta. Työsopimuksen osapuolena voi kuitenkin TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan olla yhtä useampi työntekijä yhdessä, jos työsuoritukset edellyttävät toisiaan. Tällaisen työkunnan jokaisen jäsenen ja työnantajan välille syntyy erillinen työsuhde.

Työsopimus syntyy – kuten muutkin vapaamuotoiset sopimukset – varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) mukaan tarjouksesta ja siihen annetusta hyväksytystä vastauksesta. Tällainen sopimus velvoittaa molempia sopijapuolia, eli kummankin on täytettävä omat velvoitteensa. Työntekijän päävelvoitteena on työn tekeminen ja työnantajan päävelvoitteen on maksaa työstä vastiketta.¹² Sopimus sellaisenaan velvoittaa.¹³ Toinen osapuoli voi näin ollen sopimuksen oikeudelliseen sitovuuteen vedoten vaatia vastapuoleltaan suoritusta tai sitä vastaavaa vahingonkorvausta.¹⁴ Kun työopimukseen perustuva suoritus on henkilökohtainen, voi sen laiminlyönnistä vaatia vastaavaa korvausta, mutta ei luontoissuoritusta.¹⁵ Työhön sitoutunutta työntekijää ei voida näin ollen oikeuden päätöksellä velvoittaa tekemään työtä.

Työsopimuksen solmiminen on TSL 1 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella vapaamuotoista. Työsopimus voidaan näin ollen solmia suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti (telefax ja sähköposti). Se voi syntyä myös hiljaisesti siten, että työtä tehdään ilman, että siitä olisi sovittu nimenomaisesti mitään. Tällöin työntekijä ryhtyy työhön, ja työnantaja sallii sen. Sopimustunnusmerkin täyttymisen kynns on siis matala.¹⁶

Työsuhteen synnyttävä sopimus tulee yleensä solmia työtä suorittavan ja työtä tarjoavan osapuolen välillä. Tähän päätyi myös korkein oikeus ratkaisussaan KKO 1987:4:

¹² TSL:ssa on säädetty myös eräistä poikkeuksista palkka tehdystä työstä –periaatteeseen, ja näin työnantajalla on velvollisuus maksaa työntekijälle palkkaa muun muassa työntekijän sairauden johdosta, vaikkei työntekijä teekään työtä.

¹³ Saarnilehto, s. 8.

¹⁴ Ks. lisää Hemmo, Vahingonkorvauksen määräytymisestä sopimussuhteissa ja Aurejärvi – Hemmo.

¹⁵ Luontaistäytäntöönpano loukkaisi näissä tapauksissa velallisen henkilökohtaista vapautta. Hemmo, Sopimusoikeuden oppikirja, s. 441.

¹⁶ Ks. edellä luvussa 1.7.2 oleva viittaus Ruotsiin, jossa sopimuskriteerin täittyminen ei edellyttäisi molemmipuolista tahdonilmaisua, vaan riittävää olisi, että työnantaja hyötyy työstä.

Suomen Pesäpalloliitto oli järjestävän seuran pyynnöstä määrännyt erotuomarin pesäpallo-otteluun. Kun *seuran ja erotuomarin välillä ei ollut sopimussuhdetta*, ei erotuomari ollut TapVakL 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa seuraan, vaikka seura maksoi hänelle liiton ohjeiden mukaisen palkkion ja teki siitä ennakonpidätyksen. Tapaturmakorvaus evättiin.

Työneuvosto on katsonut arvioidessaan työsuhteen syntymistä työelämään tutustumiseen osallistuvan nuoren ja tutustumispaikan tarjonneen työnantajan välillä, että työsuhteen synnyttävän sopimuksen solmijoina ei välttämättä tarvitse olla työntekijä ja työnantaja. Työneuvoston mielestä yksinomaan se, että sopimus oli syntynyt työelämässä tutustuttamiseen osoituksen antaneen työvoimatoimiston ja työnantajan välillä, ei ollut esteenä työsuhteen syntymiselle (TN 1195-86).¹⁷

Työsuhde voi syntyä eräissä tapauksissa myös ilman pätevää sopimusta. Työsuhteen perustana olevan sopimuksen ei tarvitse myöskään olla nimetty työsuopimukseksi, vaan sopimuksen nimike voi olla mikä tahansa, kuten konsulttisuopimus, työtoimintasopimus, harjoittelusuopimus, edustussopimus, pelaajasopimus tai jälleenmyyntisuopimus. Nimikkeellä ei liioin ole sellaisenaan vaikutusta oikeussuhteen luonteeseen – sopimus voi olla työsuopimus, vaikkei sen nimi viittaa millään tavalla työsuhteeseen.¹⁸ Sopimuksen nimike ei ole myöskään työneuvoston ja vakuutusosoikeuden käytännössä ollut ratkaiseva oikeussuhteen luonteen arvioinnissa.¹⁹

Koska työsuhteessa tehtävä työ on inhimillistä toimintaa, on suorittajan ja näin myös työsuopimuksen solmijan on oltava aina luonnollinen henkilö.²⁰

Nuorista työntekijöistä annetun lain (998/1993) 3 §:n 1 momentin mukaan 15 vuotta täyttänyt saa työntekijänä itse solmia työsuopimuksen. Alle 15-vuotiaan puolesta työsuopimuksen tekee huoltaja tai huoltajan luvalla nuori henkilö itse. Työsuopimuksen voi työntekijänä solmia myös vajaavaltaiseksi julistettu ja henkilö, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu holhoustoimesta annetun lain (442/1999) nojalla.

Työnantajapuolella työsuopimuksen solmijana voi sitä vastoin luonnollisen henkilön ohella olla mikä tahansa muu oikeustoimikelpoinen oikeussubjekti.

Työnantajana voivat olla muun muassa erilaiset yhtiöt, rekisteröidyt yhdistykset, valtio, kunta ja kuntayhtymä. Kuitenkin myös jakamaton kuolinpesä voi olla työnantajana, vaikkei se ole itsenäinen juridinen henkilö.

¹⁷ Työneuvosto päätyi kuitenkin muilla perusteilla siihen, ettei kysymys ollut työsuhteesta.

¹⁸ Jo Sipilä totesi tämän. Sipilä, Työoikeus, s. 56–57. Ks. myös Aurejärvi, s. 191–194 ja Sarkko, s. 27.

¹⁹ Paanetoja, s. 113–114 ja siellä olevat viittaukset.

²⁰ Mm. Sipilä, Pääasiat, s. 51.

5.2.3 Työn tekeminen toiselle

Työsuhde perustuu sopimukseen työn tekemisestä. Työn käsitettä ei ole kuitenkaan määritelty työlaainsäädännössä. Työ voi käsitteenä herättää erilaisia mielikuvia ja näkemyksiä. Työn merkitys ihmiselle vaihtelee, ja työtä pidetään muun ohessa yksilön selviytymiskeinona arjesta. Työ tuo sisältöä elämään, turvaa toimeentuloa ja se voi olla yksi yhteiskunnallisen osallistumisen muoto. Myös eri tieteenaloilla on määritelty työn käsitettä.²¹ Tässä tutkimuksessa merkitystä on kuitenkin vain TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettun työn sisällöllä.

Työsopimuslaissa tarkoitettuna työnä pidetään sellaista inhimillistä käyttäytymistä tai toimintaa²², jolla on jonkinlaista taloudellista merkitystä.²³ Tämä käyttäytyminen voi olla aktiivista, passiivista, henkistä tai ruumiillista.²⁴ Työn laadulla ei ole katsottu olevan merkitystä työn käsitteen kannalta.²⁵ Työ ei myöskään vaadi välttämättä minkäänlaisia ponnistuksia, koska myös passiivinen toiminta täyttää työn vaatimuksen.²⁶ Rikollinen tai hyvän tavan vastainen toiminta ei voi kuitenkaan olla työtä työoikeudellisessa mielessä.²⁷

Työn käsitettä on pidetty pääosin juridisena, mutta erityisesti Sipilä on katsonut, että käsite on elävän elämän eikä oikeudellisesti itsenäinen, positiivisen oikeuden luoma. Pelkäsi huviksi, virkistykseksi tai terveydeksi tehty työ ei ole tämän näkemyksen mukaan työtä työoikeudellisessa mielessä.²⁸ Työsuhteen yhden tunnusmerkin täyttävän työn on katsottu olevan myös tietoista toimintaa, joka palvelee määrätarkoitusta.²⁹

Työsuhteessa työtä on sitouduttava tekemään toiselle eli työnantajan lukuun; työstä tulevan hyödyn on koiduttava työnantajan hyväksi. Työntekijä hyötyy tekemästään työstä vastikkeen muodossa, joka maksetaan siitä hyödystä, joka työnantajalle koituu työntekijän ponnisteluista.³⁰ Esimerkkinä omaan lukuun tehdystä työstä on perinteisesti esitetty avoimen yhtiön tai kuolinpesän osakkaan tekemä työ yhtiössä tai jakamattomassa kuolinpesässä pelkän osakasaseman perusteella. Itse asiassa näissä tilanteissa on kysymys ”yhteiseksi hyväksi”

²¹ Ks. eri määritelmistä mm. Aho, s. 18–20 ja Saksala, s. 34–37. Källström ja Malmberg ovat käsitelleet työn käsitettä Ruotsin työoikeudessa Källström – Malmberg, s. 25–26. Misukka on tarkastellut työn merkitystä kehitysvammaiselle hyvinvointiteoreettisen mallin avulla. Misukka.

²² Lvk 1908, s. 64, Pekkanen s. 33–34 ja Aurejärvi, s. 101–102.

²³ Mm. Pekkanen, s. 34, Sarkko, s. 25, Aurejärvi, s. 101–102 ja Tiitinen – Kröger, s. 16.

²⁴ Jo vuoden 1908 lainvalmistelukunnan ehdotuksessa korostettiin sitä, että työ sopimus voidaan tehdä kaikenlaisesta työstä. Lvk 1908:3, s. 43. Ks. myös Lvk 1921:1, s. 21.

²⁵ Pekkanen, s. 34, Sipilä, Työoikeus, s. 42 ja Aurejärvi, s. 101.

²⁶ Bruun – von Koskull, s. 27.

²⁷ Esim. Kivimäki, DL 1930, s. 297 ja Sipilä, Työoikeus, s. 43.

²⁸ Sipilä, Käsite, s. 88–89. Ks. myös Erma, s. 101–102.

²⁹ Erma, s. 101–102 ja siellä olevat viittaukset.

³⁰ Ks. esim. Pekkanen, s. 35 ja Tiitinen – Kröger, s. 10. Kaisto ja Kallio pitävät erityisesti lukuun-kriteeriä käyttökelpoisena arvioitaessa työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätöön rajaa. Ks. Kaisto – Kallio, s. 39–42 ja s. 121.

tehtävästä työstä. Myös osakkeenomistus tai määräysvalta siinä yhtiössä, jossa osakas tai määräysvallan käyttäjä työskentelee, voi johtaa siihen, että työtä ei katsotakaan tehtävän työsuhteessa vaadittavalla tavalla toiselle, vaan omaan lukuun.³¹ On kuitenkin huomattava, että muun muassa avoimen yhtiön ja jakamattoman kuolinpesän osakas voi tehdä työtä yhtiölle tai kuolinpesälle myös työsuhteessa.

Vaativalla, että työtä on tehtävä työnantajan lukuun, on pyritty erottamaan työntekijäasema yrittäjäasemasta.³² Työntekijä ei saa kuulua työnantajan kanssa samaan varallisuuspiiriin.³³ Jos työn välitön hyöty koituu sekä tekijän että jonkun toisen tahon hyväksi, on tapauskohtaisesti ratkaistava, onko työtä pidettävä toisen lukuun tehtynä.³⁴

Työ tuottaa taloudellista hyötyä, ts. omaisuuden lisäystä sen teettäjälle. Tästä taloudellisesta hyödyistä tulee työn suorittajalle maksaa jonkinlaista vastiketta.³⁵ Taloudellista arvoa omaavaa työtä voidaan kuitenkin tehdä myös ilman vastiketta.³⁶ Työn tuottavuuden asteelle ei ole myöskään asetettavissa mitään vähimmäisrajaa.

Vastikkeen maksu ei ole sellaisenaan ratkaiseva tekijä arvioitaessa oikeussuhteen luonnetta, mutta usein se implikoi työsuhteen olemassaoloa. Vastikkeen maksu viittaa siihen, että maksaja on saanut hyötyä, joka korvataan sen tuottajalle, ts. työllä on ollut taloudellista arvoa.

Työsuhteista työtä toimintana on melko mahdotonta erottaa muusta työstä, sillä työsuoritus sinänsä on aina samanlaista käyttäytymistä riippumatta siitä, missä oikeussuhteessa sitä tehdään (esimerkiksi työsuhteessa tehtävä pakkaus-työ ei toimintana eronne SHL 27 e §:n mukaisessa työtoiminnassa tehtävästä pakkaustyöstä).³⁷ Työsuoritus näyttää siis ulkonaisesti samalta riippumatta siitä, missä oikeussuhteessa sitä tehdään, eikä tällä perusteella voida ratkaista työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta.³⁸ Eri asia on se, että työtahti tai työn jälki voivat vaihdella.

³¹ TN 1383-02, jossa oli kysymys osakeyhtiön osakkaan asemasta. Työneuvosto katsoi, etteivät osakeyhtiön osakkaat tehneet työtä yhtiön lukuun. Ks. myös KKO 1968 II 34 ja KKO 1991:60.

³² Virtanen, s. 19.

³³ Tiitinen – Kröger, s. 14.

³⁴ Erma, s. 101–102.

³⁵ Pekkanen, s. 34 ja Työsuhteen alkamisesta ja päättymisestä, s. 52. Ks. myös Erma, s. 100 av. 13, jossa on viitattu Lotmarin kantaan ja Huttunen, TYV 1994, s. 49–50.

³⁶ Pekkanen, Työsuhteen alkamisesta ja päättymisestä, s. 52.

³⁷ Erman mukaan työn ulkonaiset olosuhteet ovat usein samanlaiset, joten niiden perusteella ei voida heti varmuudella sanoa, tehdäänkö työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Erma, s. 376.

³⁸ Virtanen, s. 18.

Työn käsitettä voidaan pitää teoreettisesti avarana ja osittain epätarkkana.³⁹ Pelkästään sen arviointi, onko toiminta työtä vai ei, ei yleensä ole merkittävää tarkasteltaessa työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvetoa. Molemmissa tapauksissa tehdään yleensä kiistatta työtä. Kysymyksenalaista on yleensä vain se, tehdäänkö työtä itsenäisesti vai epäitsenäisesti. Rajanvedolla työn ja muun toiminnan välillä voi sitä vastoin olla enemmän merkitystä arvioitaessa työsuhteen ja työtoiminnan rajanvetoa. Jos työtoiminnassa ei ole kysymys lainkaan TSL:n tarkoittamasta työstä, ei toiminta kuulu työoikeudellisen suojan piiriin.⁴⁰ Näin ollen on syytä tarkastella lähemmin, voiko jokin inhimillinen käyttäytyminen, jolla on taloudellista arvoa, jäädä toimintana TSL:ssa tarkoitetun työn käsitteen ulkopuolelle.

Työn tekemiseen on sekä työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä että oikeuskirjallisuudessa kytketty ansiotarkoitus ja katsottu, että työsuhteessa työtä on tehtävä ansiotarkoituksessa, ts. työn tekemiseen on liittyttävä ansiotarkoitus, jotta se olisi työsuhteista työtä.⁴¹ Pelkkä työn tekeminen ei näyttäisikään riittävän tunnusmerkin täyttymiseen, vaan tätä työtä tulisi tehdä ansiotarkoituksessa. Siihen, mitä tämä vaatimus tarkoittaa, palataan lähemmin jaksossa 6.3.2.1.

Tarkasteltaessa työoikeudellisen työn sisältöä tulee kiinnittää huomiota myös sen tekijältä vaadittaviin edellytyksiin.⁴² Työsopimuksen voi solmia ja näin työsopimuslaissa tarkoitettua työtä voi tehdä oikeustoimikelpoisen henkilön lisäksi henkilö, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu tai joka on jopa julistettu vajaavaltaiseksi.⁴³ Toimintakelpoisuuden rajoittaminen ja vajaavaltaiseksi julistaminen perustuvat holhoustoimesta annettuun lakiin.⁴⁴ Perusteena mainituille itsemääräämisoikeuden rajoituksille voi muun ohessa olla sairaus. Holhoustoimen tarkoituksena on holhoustoimesta annetun lain 1 §:n mukaan valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan. Näin ollen holhouslainsäädäntöön perustuvat rajoitteet eivät vaikuta henkilön mahdollisuuksiin olla työntekijäasemassa, vaan niistä huolimatta hän on kompetentti solmimaan työsopimuksen ja olemaan työnteki-

³⁹ Aurejärvi, s. 102.

⁴⁰ Ks. kuitenkin työturvallisuuslain 4 §, jolla lain soveltaminen on ulotettu laajasti työsuhteen ulkopuolelle.

⁴¹ HE 157/2000, s. 56 ja mm. Tiitinen – Kröger, s. 12, Virtanen, s. 18–19 ja Kairinen, Työoikeus perusteineen, s. 65. Virtanen tosin toteaa, että työsuhteessa työtä tehdään *yleensä* (kurs. tässä) ansiotarkoituksessa.

⁴² Työntekijän henkilöön liittyviä vaatimuksia ei kuitenkaan yleensä käsitellä tunnusmerkkien yhteydessä, vaan selvitetessä työsopimuksen solmimiseen liittyviä asioita (kuka voi olla työntekijänä ja solmia työsopimuksen). Ks. esim. Tiitinen – Kröger, s. 93–98.

⁴³ Ks. myös nuorista työntekijöistä annetun lain 3 §, jonka mukaan jo 15-vuotias voi itse työntekijänä solmia työsopimuksen.

⁴⁴ Saman lain mukaan on mahdollista määrätä edunvalvoja. Edunvalvojan määrääminen saattaa usein olla riittävä toimi turvaamaan henkilön taloudellisten asioiden hoidon.

jänä. Työntekijän terveydentilaan mahdollisesti liittyvät rajoitukset eivät näin ollen lähtökohtaisesti aseta kysymyksenalaiseksi työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta.⁴⁵

5.2.4 Vastike

Työsuhteen syntyminen edellyttää, että työstä maksetaan palkkaa tai muuta vastiketta. Työtä koskeva oikeussuhde voi kuitenkin olla työsuhde, vaikka vastikkeesta ei olisi lainkaan sovittu. Työsopimuslakia on sen 1 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan sovellettava, vaikka vastikkeen maksamisesta ei olisi sovittu mitään – mutta ei kuitenkaan silloin, jos työn tekemisen olosuhteista käy ilmi, että työtä on ollut tarkoitus tehdä korvauksetta. Legaalisena presumptiona on, ettei kukaan tee työtä vastikkeetta. Riittävänä vastiketunnusmerkin täyttymisessä on pidetty, että työn tekemiseen liittyy ansiotarkoitus.⁴⁶ Jotta käytännössä voitaisiin näyttää toteen, että työ on sovittu tehtäväksi ilman vastiketta, on asiasta syytä sopia kirjallisesti.

Vastiketunnusmerkin täyttymiseltä vaikuttaa olevan hankalaa välttyä, jos jonkinlaista vastiketta siirtyy työn vastaanottajalta suorittajalle. Pekkanen tarkastelee muun muassa tapauksia, joissa vastiketta suoritetaan jälkikäteen kiitollisuudesta työn suorittajaa kohtaan. Vastike olisi tällöin ns. palkintolahja. Lisäksi hän ottaa esille tapauksen, jossa ”(t)yon hyväkseen saaja saattaa kohtuussyistä katsoa itsellään olevan ainakin siveellisen velvollisuuden suorittaa työstä vastiketta, vaikka työ sopimuksen mukaan olikin suoritettava vastikkeetta”. Jos kysymyksessä on pelkästään kiitollisuuden osoittamiseksi tehty suoritus, olisi sitä pidettävä lahjoituksena. Pekkanen päätyy kuitenkin siihen, että kun työn tekemistä koskeva sopimus on presumptiivisesti vastikkeellinen, voidaan sitä pitää vastikkeettomana ainoastaan sopimuksen perusteella. Hyvitykset, jotka annetaan jälkeenpäin aikaisemmin vastaanotetuista palveluksista, ovat oikeudellisen velvoitteen täyttämistä, jos erityiset seikat eivät tapauksessa muuta osoita.⁴⁷

⁴⁵ Työkyvyllä voi sitä vastoin olla vaikutusta työsuhteen ehtoihin. Ks. Paanetoja – Ruponen, jossa on selvitetty, miten alentunut työkyky on otettu huomioon yleissitovien työehtosopimusten määräyksissä. Työkyvyn alenema voi johtaa myös työsuhteen päättymiseen. Ks. mm. työtuomioistuimen ratkaisu TT 2012:64.

⁴⁶ HE 157/2000, s. 57. Ansiotarkoituksen vaikutusta työtä koskevan sopimussuhteen oikeudelliseen luonteeseen ei voida kuitenkaan pitää itsestään selvänä. Asiaa käsitellään lähemmin jäljempänä jaksossa 6.3.2.1.

⁴⁷ Pekkanen, s. 72–76 ja siellä olevat viittaukset. Pekkanen viittaa siveellisellä velvollisuudella oikeudellisen velvollisuuden vastakohtaan, ts. siihen, että suorituksen vastaanottajan oman tunnon mukaan suoritus olisi korvattava. Pekkasen ajatus jää kuitenkin loppujen lopuksi epäselväksi, sillä vastikkeettomaksi sovittu suoritus voisi kuitenkin muuttua vastikkeelliseksi, jos siitä jälkeenpäin ja vastoin sopimusta suoritetaankin vastiketta. Pekkasen päätelmä näyttäisi johtavan siihen, että työnantaja saisi yksipuolisella toimellaan, ts. korvaamalla vastikkeettomaksi sovitun työn jälkikäteen, muutettua sopimusta ja työnantaja pystyisi yksipuolisella toimellaan vaikutta-

Vastike on työnantajan vastasuoritus työntekijän tekemästä työstä.⁴⁸ Työnantajan vastasuorituksen laatu ei vaikuta vastiketunnusmerkin täyttymiseen, ja näin ollen vastikkeeksi käy mikä tahansa suoritus, jolla on saajalleen taloudellista arvoa. Työn suorittajan on saatava jonkinlaista taloudellista arvoa kantavaa etua työskentelystään. Vastikkeena voi olla muun ohessa raha, luontoissuoritus tai näiden yhdistelmä.⁴⁹ Myös vastavuoroinen työn tekeminen on vastikkeellista.⁵⁰ Vastikkeen tulee yleensä olla sellainen, että sen suorittamista voidaan vaatia kanteella⁵¹, mutta vastike voi olla laadultaan myös sellainen, ettei sen täyttämistä voida vaatia kanteella (vastavuoroinen työ). Myös ravintolan eteisvahvistestarin mahdollisuus ansaita palvelurahaa asiakkailta on täyttänyt tunnusmerkin. Mahdollisuutta opin saantiin on myös joissakin tapauksissa pidetty riittävänä vastikkeena.⁵² Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan KKO 1990:29 asunnon, ruoan, vaatteiden, terveydenhoidon ja vähäisten rahasuoritusten saamisen täyttävän vastiketunnusmerkin.

KKO 1990:29: A oli vapaaehtoisuuteen perustuen työskennellyt yhdistys B:n invalidilasten ja -nuorten hoitolaitoksessa tämän johdon ja valvonnan alaisena saaden työstään asunnon, ruoan, vaatteet ja terveydenhoidon sekä vähäisiä rahasuorituksia. B:n katsottiin suorittaneen A:lle (vuoden 1970) työsopimuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastiketta. A oli siten ollut sanotun lainkohdan mukaisessa työsuhteessa yhdistykseen.

Työsopimuslaissa edellytetään vain sitä, että työstä maksetaan vastiketta. Sen suuruudelle ei aseteta vähimmäisrajaa. Näin ollen vastike voi olla hyvinkin pieni ja siitä huolimatta täyttää vastiketunnusmerkin. Korkeimman oikeuden näkemyksen mukaan työsuhteelta vaadittava vastike ei saisi kuitenkaan olla täysin näennäinen.

KKO 1997:38: A oli tehnyt yhdistyksen kanssa sopimuksen pelaamisesta yhdistyksen edustusjoukkueessa jääkiekon I-divisioonassa. Sopimuksen mukaan A:lla oli odotettavissa pelaamisesta palkkiota niin paljon, että vastike oli työnteosta maksettua palkkaa eikä vain harrastustoiminnan tueksi annet-

maan oikeussuhteen luonteeseen.

⁴⁸ Vuorio, LM 2/1952, s. 701.

⁴⁹ Työsopimuslaissa ei säädetä enää palkan lajeista, kuten vuoden 1970 työsopimuslain 18 §:ssä. Hallituksen esityksen mukaan palkka voidaan yhä maksaa rahana, tavarana, luontoisetuna tai näiden yhdistelmänä. Palkaksi käy mikä tahansa vastike, jolla on taloudellista arvoa. HE 157/2000, s. 56. Merityösopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että kysymys on taloudellisesta korvauksesta, joka voi olla mitä tahansa, jolla on saajalleen taloudellista arvoa. HE 174/2010, s. 41. Ks. myös KKO 1962 II 66.

⁵⁰ Ks. korkeimman oikeuden ja vakuutusosikeuden ratkaisuja vastikkeen laadusta Huttunen, TYV 1994, s. 56–57.

⁵¹ Km. 1969: A 25, s. 21.

⁵² KKO 1953 II 161. Mm. Kairinen, Työoikeus perusteineen, s. 76.

tua avustusta. Korkein oikeus katsoi, että A oli työsopimussuhteessa yhdistykseen.

Riittävää työsuhteen syntymisen kannalta oli se, että A:lla oli mahdollisuus ansaita työn tuloksen perusteella pisterahaa sarjaotteluista sekä liigabonusta. Korkeimman oikeuden ratkaisun perusteluista selviää myös se, että vastikkeelta ei edellytetä tiettyä suuruutta. Se ei kuitenkaan saa olla arvoltaan niin vähäinen, että se jää täysin näennäiseksi, jolloin sitä ei voitaisi pitää todellisena vastikkeena tehdystä työstä.⁵³

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty toisistaan poikkeavia näkemyksiä vastikkeen suuruuden vaikutuksesta tunnusmerkistötarkasteluun. Sarkko on katsonut, että vastikkeen suuruudella ei sinänsä ole mitään merkitystä. Vaatimuksena ei ole, että ”suoritettava vastike olisi määrättyssä suhteessa suoritetun työn arvoon”.⁵⁴ Pekkanen on esittänyt, että vastikkeen arvolla ei ole merkitystä tunnusmerkistötarkastelussa, kunhan vastike ei suhteessa työhön ole niin vähäinen tai epäolennainen, että sitä ei ole pidettävä todellisena, vaan näennäisenä.⁵⁵ Uudemmassa oikeuskirjallisuudessa Huttunen on katsonut, että vastikkeellisuudelle voitaisiin asettaa vähimmäisraja, joka on ”riippuvainen suoritettuun työhön käytetystä ajasta sekä työn määrästä ja vaativuudesta”. Huttunen ei pidä mahdollisena tarkan alarajan määrittelyä, mutta katsoo kuitenkin, että raja voitaisiin asettaa, mutta ei kuitenkaan erityisen korkealle.⁵⁶ Tiitisen ja Krögerin mukaan työstä sovittu, työn arvoon nähden vain nimellinen korvaus voi olla indisio siitä, että ”sopijapuolet eivät ole halunneet solmia työsopimusta, vaan kysymyksessä on esimerkiksi talkootyöhön rinnastettava työ”.⁵⁷

Näkemykset siitä, että näennäinen tai nimellinen korvaus suhteessa tehdyn työn määrään tai arvoon viittaisi muuhun kuin työsuhteeseen, vaikuttavat eri-koisilta. Vaikutelma johtuu siitä, ettei kannanottoja ole perusteltu eikä niihin ole myöskään millään tavoin kytketty työn kestoa.

Käsitys näennäisen tai nimellisen korvauksen vaikutuksesta on ehkä tarkoitettu ulottumaan vain tilapäisiin ja lyhytaikaisiin työsuorituksiin, ei pysyvään ja jatkuvaan työntekoon. Kysymys on kuitenkin vain olettamasta. Kanta voisi olla hyväksyttävissä, jos pieni ja näennäinen vastike kytkettäisiin vähäiseen työsu-

⁵³ Tiitinen – Kröger, s. 16–17, jossa tapausta on referoitu ja todettu, että korkein oikeus arvioi vastikkeen riittävyttä jonkinlaisen ”odotusarvon” perusteella. Ks. myös TN 1044-78, jossa työneuvosto arvioi, että palokunnan jäsenille maksetut tuntipalkat olivat ”todellista” vastiketta suoritetusta työstä.

⁵⁴ Sarkko, s. 25.

⁵⁵ Pekkanen, s. 94 ja 111 sekä siellä olevat viittaukset.

⁵⁶ Huttunen, TYV 1994, s. 59.

⁵⁷ Tiitinen – Kröger, s. 16. Kairinen on ottanut kantaa vastikkeen laatuun, mutta ei sen suuruuden vaikutukseen. Kairinen, Työoikeus perusteineen, s. 76. Ks. Myös Huttunen, TYV 1994, s. 58 av. 72. Toisaalta Tiitisen ja Krögerin mukaan vastike, joka ylittää samantyyppisestä työstä yleisesti maksettavan tai muille saman työnantajan palveluksessa oleville maksettavan vastikkeen, voi indikoida sitä, että työ on tarkoitus tehdä yrittäjätyönä. Tiitinen – Kröger, s. 17.

ritukseen, jolloin se voisi olla rinnastettavissa lähinnä työn tekemisestä aiheutuvien kulujen korvaamiseen.⁵⁸ Jos työn määrä on ”normaali”, mutta siitä maksetaan vain nimellinen korvaus, syntyy ennemminkin epäily kohtuuttomasta sopimusehdosta⁵⁹ ja mahdollisen työhön sovellettavan työehtosopimuksen palkkausmääräysten rikkomisesta.

Lisäksi on otettava huomioon, että arvioitaessa vastikkeen mahdollista näennäisyyttä ei vastikkeen määrää voida verrata tehtävän työn määrään ilman, että samalla selvitetään työntekijän toimeentulotasoa ja varallisuusasemaa sekä sitä, minkä suuruinen vastike on nimenomaan hänelle jotain muuta kuin todellista vastiketta tehdystä työstä. Vastikkeen yleinen näennäisyys ei voi olla ratkaiseva. Esimerkiksi kansaneläkettä saavalle kehitysvammaiselle saattaa parinkin euron suuruinen päiväkorvaus tuoda sellaista lisätuloa, jolla voi hankkia elämään jotain ylimääräistä, joten hänen kannaltaan yleisessä katsannossa arvoltaan pieni vastike ei välttämättä ole nimellinen. Edellä esitetyn pohjalta näyttää – eräistä oikeuskirjallisuudessa esitetyistä vastakkaisista näkemyksistä ja korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 1997:38 ilmenevästä kannasta huolimatta – siltä, että työstä maksettavan vastikkeen suuruus tai lähinnä sen pienuus ei voi perustellusti vaikuttaa tunnusmerkistötarkasteluun. Tarkasteltaessa kehitysvammaiselle ja mielenterveyskuntoutujalle työtoiminnasta maksettavaa työosuusrahaa tai vastaavaa, ei vastiketunnusmerkin täyttymisessä voida edellä esitetyillä perusteilla ottaa huomioon vastikkeen mahdollista yleistä näennäisyyttä.

Jos vastike ei sen pienuudesta tai yleisestä näennäisyydestä huolimatta johdaisi vastiketunnusmerkin täyttymiseen, tarkoittaisi tämä myös sitä, että työn suorittaja, joka on joutunut suostumaan vastiketta koskevaan epäedulliseen sopimusehtoon tai jolla ei ole ollut lainkaan todellista mahdollisuutta vaikuttaa vastikkeen suuruuteen, ei pääsisi työoikeudellisen suojan piiriin. Oikeussuhdetta ei saataisi työlaainsäädännön soveltamisalan piiriin, elleivät osapuolet ole osanneet sopia ”sopivasti” vastikkeesta. Tämä näkemys korostaisi osapuolten sopimuksen merkitystä työoikeudellisen suojan syntymisessä, eikä sitä myöskään tästä syystä voida pitää oikeansuuntaisena.

Sopimuksen asemaa ja sitä, millainen mahdollisuus sopijapuolilla on sopimuksin saattaa työoikeudellisen suojan piiriin oikeussuhde, jossa eivät täytykään kaikki työsuhteen perustunnusmerkit, tarkastellaan jäljempänä jaksossa 8.4.

⁵⁸ Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta on katsonut, että muun muassa kirkon ja uskonnollisten yhdyskuntien järjestämästä vapaaehtoistoiminnasta ohjaajille maksettava pieni palkkio maksetaan suurelta osin kulukorvauksena. Palkkiosta huolimatta tällainen toiminta jäisi työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle tavanomaisena harrastustoimintana. Ks. TyVM 13/2000, s. 8. Tähän lausumaan palataan myöhemmin luvussa VII tarkasteltaessa tavanomaisen harrastustoiminnan ja työn rajanvetoa.

⁵⁹ Kohtuuton työsopimuksen ehto voi tulla soviteltavaksi TSL 10 luvun 2 §:n perusteella.

Vastikkeen määräytymisperusteella ei myöskään ole merkitystä tunnusmerkin täyttymisen arvioinnissa. Vastike voi olla muun muassa aikaan, suoritukseen tai myyntiin sidottu.⁶⁰ Tunnusmerkin täyttymisen kannalta merkitystä ei ole yleensä myöskään sillä, mistä varoista vastike maksetaan. Vastikkeen ei siis tarvitse tulla ainakaan kokonaan työnantajan varoista, vaan se voi muodostua työnantajan maksamasta osasta ja yhteiskunnan maksamista tuista⁶¹ tai – kuten edellä jo tuli esille – pelkästään asiakkailta saaduista palvelurahoista.⁶²

5.2.5 Henkilökohtaisesti

Työsuhteessa on tärkeää, että tietty henkilö sitoutuu henkilökohtaisesti työn suorittamiseen.⁶³ Henkilökohtainen työntekovelvoite pitää sisällään myös sen, ettei kukaan muu kuin luonnollinen henkilö voi olla työntekijäasemassa.⁶⁴ Pääsäännön mukaan työntekijä tekee työn itse, eikä hänellä ole oikeutta asettaa kehtään toista sijaansa ilman työnantajan hyväksyntää, kuten TSL 1 luvun 7 §:n 1 momentissa säädetään. Sijaisen hankkiminen on pääsääntöisesti työnantajan asiana.⁶⁵ Työnantajan suostumuksella työntekijä voi kuitenkin ottaa itselleen apulaisen, joka avustaa työntekijää työn suorittamisessa ja sijaisen, joka tekee työtehtävän työntekijän puolesta. TSL 1 luvun 8 §:ssä on säädetty avustajaksi otetun työoikeudellisesta asemasta. Jos avustaja on otettu työnantajan suostumuksella, syntyy työsuhte avustajaksi otetun ja alkuperäisen työnantajan välille. Muussa tapauksessa mahdollisen työsuhteen osapuolet ovat avustajan ottanut työntekijä ja avustaja. Työntekijän ei siten henkilökohtaisesta sitoumuksistaan huolimatta tarvitse itse suorittaa sovittua työtä kokonaan.⁶⁶

5.2.6 Johto ja valvonta

Työsopimuslain mukaan työntekijän on tehtävä työtä työnantajan johdon ja valvonnan eli direktion alaisena. Johdon ja valvonnan sisältöä ei ole laissa tarkem-

⁶⁰ Sarkko, s. 25.

⁶¹ EU:n tuomioistuin katsoi tuomiossaan C-344/87, että työn korvaamisessa käytettyjen varojen alkuperällä ei ole merkitystä arvioitaessa työntekijäkäsitetä.

⁶² HE 157/2000, s. 56. Ks. myös KKO 1951 I 9, KKO 1956 II 41 ja KKO 1970 II 29.

⁶³ Vaikka työsuopimukseen on aina liittynyt vaatimus työntekijän henkilökohtaisesta sitoutumisesta, otettiin henkilökohtaisesti-kriteeri vasta nykyiseen työsuopimuslakiin. Tiitinen – Kröger, s. 13.

⁶⁴ Ks. esim. Kairinen, Työoikeus perusteineen, s. 74–75.

⁶⁵ Ks. henkilökohtaisesta työntekovelvoitteesta mm. Adlercreutz, s. 228–233.

⁶⁶ Oikeuskäytännössä on kiinnitetty jonkin verran huomiota henkilökohtaiseen työntekovelvoitteeseen arvioitaessa työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvetoa. Velvoitetta on käytetty pääosin vahvistamaan työsuhteen olemassaoloa. Ks. käytännöstä Paanetoja, s. 50–52.

min määritely, mutta tunnusmerkin elementit ovat sekä oikeuskirjallisuudessa että -käytännössä suhteellisen vakiintuneita. Tunnusmerkin täyttymiseen vaikuttavat seikat vaihtelevat kuitenkin tapauskohtaisesti.

Työnantajan johdolla tarkoitetaan työnantajan oikeutta ennen työn aloittamista ja sen aikana määrätä, missä, miten ja milloin työ tehdään. Valvonta puolestaan tarkoittaa työnantajan oikeutta seurata, että työntekijä noudattaa annettuja, työn suorittamista koskevia määräyksiä. Käytännössä tunnusmerkki on hieman ongelmallinen, koska työnantajan ei edellytetä konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti johtavan ja valvovan työntekijän työtä. Osapuolten aseman on oltava sellainen, että työnantaja voi halutessaan ryhtyä johto- ja valvontatoimiin – konkreettista johtamista ja valvontaa ei edellytetä. Työneuvosto on eräisissä lausunnoissaan katsonut, että direktiotunnusmerkin täyttyminen edellyttää ainoastaan, että työnantajalla on ”ainakin mahdollisuus” käyttää johtoa ja valvontaa (TN 1164-84 ja TN 1259-90).⁶⁷ Johto ja valvonta voivat ilmentyä muun muassa asettamalla työlle aikarajoja tai muistuttamalla sen tekemisestä.

Lausunnossa TN 1135-83 koulu oli käyttänyt johto ja valvonta -oikeuttaan korjausopettajina ja tuntiopettajina työskennelleisiin henkilöihin muun muassa asettamalla aikarajoja tehtävän suorittamiselle ja muistuttamalla viivytyksistä. Lisäksi koulu oli asettanut opettajille ohjeita työn menettelytavoista. Työneuvosto katsoi, että työnantajalla oli ollut oikeus ja mahdollisuus työn johtoon ja valvontaan.

Direktio on oikeuskirjallisuudessa jaettu kvantitatiiviseen eli määrälliseen ja kvalitatiiviseen eli laadulliseen puoleen.⁶⁸ Arvioitaessa työsuhteen syntymistä käytännössä jakoa direktion määrään ja laatuun ei kuitenkaan yleensä tehdä, vaan direktiotunnusmerkkiä on tarkasteltu pääosin yhtenä kokonaisuutena.⁶⁹ Työoikeudellista direktiota ei ole katsottu olevan mahdollista erottaa muunlaisesta direktiosta, sillä työn johto ja valvonta -toimet voivat olla hyvin samantyyppisiä riippumatta siitä, missä oikeussuhteessa työtä suoritetaan. Työoikeudellisen direktion määrittäminen ei ole pidetty näin ollen tärkeänä.⁷⁰ Ja kun pelkkä oikeus direktioon riittää täyttämään tunnusmerkin, merkitystä ei lähtökohtaisesti ole myöskään direktion käytännössä ilmentyneellä määrällä (kvantiteetti).⁷¹

Työsuhteen ja tavanomaisen harrastustoiminnan rajanvedossa lainsäätäjä on kuitenkin nimenomaan kiinnittänyt huomioita valvonnan laatuun. Yhtenä erona

⁶⁷ Ks. direktiotunnusmerkkiä kohtaan esitetystä kritiikistä mm. Aurejärvi, s. 153–154.

⁶⁸ Pekkanen, s. 39–40 ja siellä olevat viittaukset.

⁶⁹ Paanetoja, s. 77–79 ja siellä olevat viittaukset.

⁷⁰ Tiitinen ja Kröger toteavat, että johto ja valvonta -tunnusmerkkiä ei ole arvioitu käytännössä ”sanojen suppeassa tai teknisessä merkityksessä”. Tiitinen – Kröger, s. 19.

⁷¹ Ks. kuitenkin Paanetoja, s. 136, jossa on arvioitu oikeuskäytännössä käytettyjä ”sillä tavoin” ja ”siinä määrin” -perusteluja.

työsuhteen ja tavanomaisen harrastustoiminnan välillä on pidetty sitä, että tavanomaista harrastustoimintaa ei yleensä ohjata ja valvota taloudellisen tuloksen tavoittelun mielessä.⁷² Toteamus viittaa siihen, että työoikeudellisen direktiön tulisi kytkeytyä taloudellisen tuloksen tavoitteluun, ja tämän funktion puuttuessa kysymys ei voisi olla työsuhteesta. Ks. tästä lisää jäljempänä luku VII.

Direktiötunnusmerkki on saanut oikeuskäytännössä väljemmän sisällön kuin mitä sanoista johto ja valvonta voisi päätellä.⁷³ Arvioinnissa on otettu huomioon ne tosiseikat, joiden perusteella voidaan arvioida, tehdäänkö työtä epäitsenäisessä vai itsenäisessä asemassa.⁷⁴ Johdon- ja valvonnanalaisuuden täyttymistä on arvioitu työskentelyolosuhteiden, työn organisointitavan ja työskentelyn ehtojen perusteella. Selvää on, että direktiön sisältö ja taso vaihtelevat työn laadun mukaan. Muun muassa asiantuntijatyön tai luovan työn johtaminen ja valvominen konkreettisesti ei välttämättä ole mahdollista samalla tavoin kuin muunlaisen työn.⁷⁵ Toisaalta oikeuskäytännössä on käytetty ainakin aiemmin myös ratkaisukriteereitä, joita ei voida pitää oikeudellisesti perusteltuina.⁷⁶ Näitä ovat muun muassa se, onko työstä maksettu vuosilomakorvausta, onko työntekijä saanut työnantajan auton käyttöönsä ja onko työnantaja järjestänyt työntekijälle koulutusta.

5.3 YKSITTÄISTEN TUNNUSMERKKIEN TARKASTELUN JÄLKEINEN KOKONAISARVIOINTI

5.3.1 Perustunnusmerkkien täydentämisen tarve

Edellä kuvattujen työsuhteen yksittäisten tunnusmerkkien avulla tulisi kyetä ratkaisemaan työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän työn välinen rajanveto, ts. määrittämään, millainen toiminta on työsuhteista työtä. Kaikki työsuhteen yksittäiset tunnusmerkit ovat yhtä merkittäviä tai painavia työsuhteen syntymistä arvioitaessa, ja jokaisen niistä on täyttyttävä, jotta kysymys voisi olla työsuhteesta.⁷⁷ Kuten edellä tuli esille, ainoastaan johto ja valvonta -tunnusmerkki on

⁷² HE 157/2000, s. 59.

⁷³ Paanetoja, passim.

⁷⁴ Työneuvoston ja vakuutus oikeuden vanhempaa käytäntöä on kuvattu ja analysoitu, ks. Paanetoja. Ks. työneuvoston uudemmas käytännöstä mm. TN 1408-05, TN 1411-06 ja TN 1413-06.

⁷⁵ Tiitinen – Kröger, s. 20.

⁷⁶ Näin voi todeta ainakin työneuvoston vuosina 1971–1991 antamien päätösten ja lausuntojen ja vakuutus oikeuden vuosina 1980–1991 antamien päätösten perusteella. Paanetoja, passim.

⁷⁷ Ks. kuitenkin Tiitinen – Kröger, s. 18, jossa todetaan, että direktiötunnusmerkki on käytännössä tärkein tunnusmerkeistä, koska arvio työsuhteen olemassaolosta tehdään viime kädessä sen täyttymisen perusteella.

saanut oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa laajemman sisällön kuin mitä tunnusmerkin kielellisestä ilmaisusta voisi päätellä. Aiemmin tuli myös ilmi, että kokonaisarviointi on perinteisesti esitetty nimenomaan johto ja valvonta -tunnusmerkkiä koskevana. Viimeksi mainitusta on ollut luonnollisena seurauksena tarve laajentaa direktiotunnusmerkin sisältöä sen sanamuodon ulkopuolisiin seikkoihin. Johto ja valvonta -kriteeriä voidaan jo kielellisesti pitää väljempänä ilmaisuna kuin esimerkiksi sopimus- tai työn tekeminen toiselle -tunnusmerkkejä. Direktiotunnusmerkin – toisin kuin muiden yksittäisten tunnusmerkkien – sanamuoto onkin mahdollistanut tunnusmerkin sisällä tapahtuvan kokonaisarvioinnin, ja näin tunnusmerkin sisällön laajentamisen.

Kun pääosin vain direktiotunnusmerkin täyttyminen on ollut epäselvää ja riidanalaista, ei muiden yksittäisten tunnusmerkkien sisällöstä ole myöskään kirjoitettu samassa määrin kuin direktiotunnusmerkistä. Rajanvedot ovat käytännössä koskeneet yleensä työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden erottamista. Sopimus-, työn tekeminen toiselle-, vastike- ja henkilökohtaisesti -tunnusmerkit täyttyvät yleensä sekä työsuhteisessa että itsenäisen ammatinharjoittajan työssä. Näin ollen näiden tunnusmerkkien sisältöön ei ole kohdistunut myöskään käytännön synnyttämää laajentamis- tai avaamistarvetta, jonka perusteella tunnusmerkkien sisältöä olisi tullut pohtia aiempaa, perinteistä tapaa laajemmin tai eritellymmin.

Työsuhteen ja työtoiminnan välinen raja tulisi tietenkin voida ratkaista samalla tavoin yksittäisten tunnusmerkkien pohjalta kuten muutkin rajanvedot. Työsuhteen erottamista työtoiminnasta ei ole kuitenkaan otettu millään tavoin huomioon tunnusmerkeistä säädettäessä taikka niiden sisältöä myöhemmin hahmoteltaessa, lukuun ottamatta voimassa olevaa työsopimuslakia koskevaa hallituksen esitystä, jossa on eräitä mainintoja työtoiminnasta.⁷⁸ Kun oikeuskäytäntöäkin on niukasti, ei myöskään käytännössä ole syntynyt ”puolesta ja vastaan” puhuvia seikkoja samalla tavoin kuin on kehittynyt työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvetoa varten. Viime vuosina rajanvetojen ratkaisut on perustettu pääosin koko oikeussuhteen tasolla tapahtuvaan kokonaisarviointiin sen sijaan, että kaikkia oikeussuhteessa ilmeneviä seikkoja olisi tarkasteltu perinteiseen tapaan vain johto ja valvonta -tunnusmerkin alla (ks. koko oikeussuhteen tasolla tehtävästä kokonaisarvioinnista jäljempänä jakso 5.3.2). Näin ollen ei ole ollut erityistä tarvetta laajentaa tai avata yksittäisten tunnusmerkkien sisältöä.

Eräänlaista yksittäisten tunnusmerkkien täydentämistä on kuitenkin havaittavissa työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä. Siinä ansiotarkoitus on yhdistetty työsuhteelta vaadittavan sopimustunnusmerkin tarkasteluun ja lähdetty siitä, että työsuhteeseen edellyttää sopimusta työstä, jonka tekemiseen kytkeytyy ansiotarkoitus. Työsuhteista työtä ei näin ollen voisi yleensä olla työnte-

⁷⁸ HE 157/2000, s. 56.

ko, johon ei liity lainkaan ansiotarkoitusta. Ansiotarkoitus erottaisi työsuhteen työn ja työtoiminnan toisistaan.⁷⁹ Ansiotarkoitus näyttää itse asiassa lisätyn yhdeksi tunnusmerkiksi työsopimuslaissa säädettyjen tunnusmerkkien rinnalle, tai sillä on ainakin täydennetty säädettyjen tunnusmerkkien sisältöä. Vastaavanlainen työsuhteen perustunnusmerkkien sisällön täydentäminen saattaa olla tarpeen nimenomaan arvioitaessa työsuhteen ja työtoiminnan rajanvetoa. Sitä, miten ja millä tavoin se voisi toteutua, tarkastellaan jäljempänä. Ennen sitä on kuitenkin syytä tarkastella kokonaisarviointia tarkemmin.

5.3.2 Kokonaisarviointi

5.3.2.1 Tarve ja vaihe

Oikeussuhteen luonne tulee kysymyksenalaiseksi yleensä hyvin pienessä osassa työtä koskevia sopimuksia. Oikeuskäytännössä ovat näin ollen edustettuina vain ns. rajanvetotapaukset. Niitä luonnehditaan yleisesti vaikeiksi.⁸⁰ Vaikeus saattaa johtua siitä, että lakia säädettyäessä ei ole voitu tai osattu ottaa huomioon kaikkia käytännössä esille tulevia asioita. Toisaalta myös työsopimuslaissa säädetyn tunnusmerkistön sisältö, tai itse asiassa TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin kirjoitustapa voi johtaa vaikeuksiin. Sarkon mukaan yksittäiset tunnusmerkit eivät ole riittäviä raja-alueen tulkintakysymyksiä selviteltäessä, ja hän korostaakin työntekijäaseman kokonaisarviointia.⁸¹ Kokonaisarviointi on luonnollista, koska työsuhteen analysoiminen yksittäisiin tunnusmerkkeihin ei johda ratkaisuun, vaikka arviointi olisi tehtävä juuri yksittäisten tunnusmerkkien avulla. Sarkon mukaan ei olisi edes mahdollista ilmaista täsmällisin muodollisjuridisin kriteerein, ketkä kaikki työtä suorittavat henkilöt kuuluvat työläinsäädännön soveltamisalaan.⁸² Tunnusmerkistö riittää siten vain selvissä tapauksissa.⁸³ Myös Kairinen on katsonut, ettei perustunnusmerkistö ole kyennyt tarjoamaan riittävän erottelukykyisiä ja täsmällisiä kriteereitä kaikkia käytännössä esille tulevia tapauksia varten.⁸⁴

Voimassa olevaan työsopimuslakiin on kirjattu lähes sellaisenaan vuoden 1970 työsopimuslaissa ollut työsopimuksen, ts. työsuhteen tunnusmerkistö. Soveltamisasäännöksessä ei mainita kokonaisarviointia, vaikka sen välttämättömyys

⁷⁹ HE 157/2000, s. 56.

⁸⁰ Mitään tarkkoja lukumääriä ei ole esitettävissä. Mm. Sarkko, s. 19 ja Virtanen, s. 23.

⁸¹ Sarkko, s. 29.

⁸² Sarkko, s. 29–30.

⁸³ Sarkko – Koskinen, s. 11. Ks. myös Huttunen, TYV 1994, s. 47, jossa todetaan Sarkon tarjoittaneen sitä, että ongelmallisissa tilanteissa tunnusmerkistön arvo laskee olennaisesti. Virtanen mukaan työsopimuksen määritelmä riittää aivan mainiosti ratkaisun tekemiseen useissa tapauksissa. Virtanen, s. 23.

⁸⁴ Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 290.

oli tunnustettu sekä oikeuskirjallisuudessa että -käytännössä vuoden 2001 työsu-
pimuslakia säädettäessä.⁸⁵ Hallituksen esityksessä työsuopimuslaiksi todetaan kui-
tenkin, että kokonaisharkintaa tarvitaan epäselvissä ja kiistanalaisissa tapauksis-
sa. Työntekijäaseman kokonaisarvioinnin sijaan hallituksen esityksessä puhutaan
kuitenkin *työntekosuhteen oikeudellisen luonteen arvioimisesta kokonaisharkin-
nalla*.⁸⁶ Vaikuttaakin siltä, että kokonaisarvioinnin tarpeellisuutta on pidetty pää-
osin selvänä, ja näin ollen sen ”käyttöoikeutta” ei ole katsottu tarpeelliseksi
liiemmin perustella.

Työneuvosto on perustellut kokonaisarvioinnin tarvetta viimeaikaisessa käy-
tännössään seuraavasti: ”Työneuvoston aikaisemmasta käytännöstä (esimer-
kiksi TN 1057-79, TN 1246-89, TN 1249-89 ja TN 1399-04) käy ilmi, että
työsuopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin määritelmä työsuopimuksesta ei ole
niin täsmällinen, että pelkästään siinä mainittujen tunnusmerkkien perusteel-
la olisi ratkaistavissa yksiselitteisesti, onko sopimusta työn tuloksen aikaan-
saamisesta pidettävä työsuhteesta tehtynä työnä vai esimerkiksi ammatin-
harjoittajan työnä. Oikeuskäytännössä – samoin kuin oikeuskirjallisuudessa
– tämä rajankäynti on perustettu kokonaisarvioon tai -harkintaan.” (TN
1444-11.)

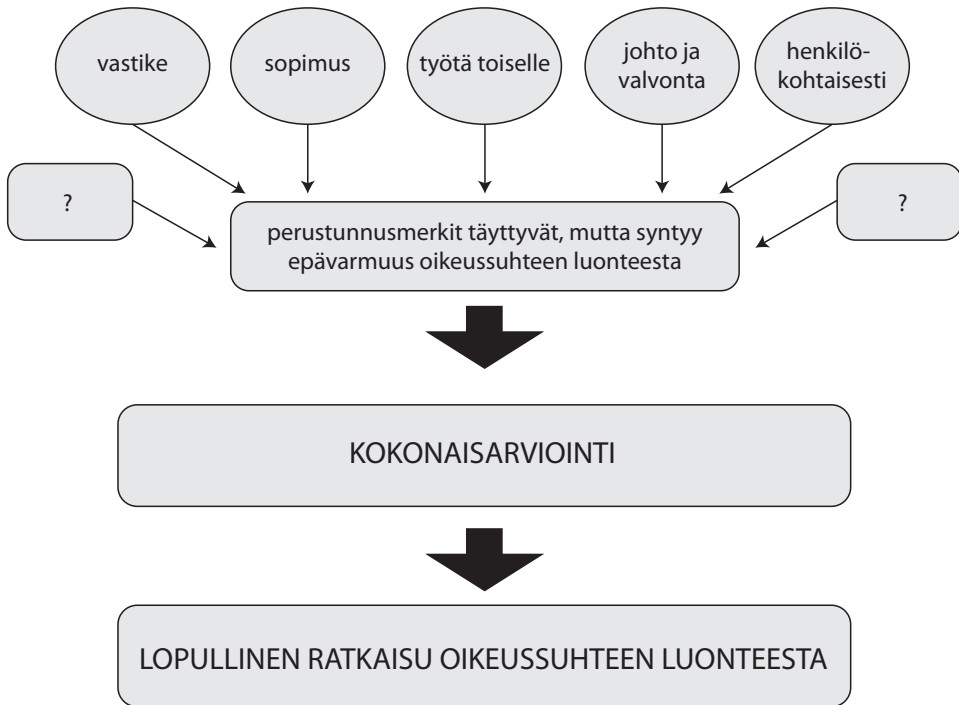
Työsuhteen yksittäiset tunnusmerkit ovat siis usein riittämättömiä ratkaisukri-
teereitä silloin, kun syntyy riitaa tai epäselvyyttä työn oikeudellisesta luontees-
ta. Riittämättömyys liittyy nimenomaan tapauksiin, joissa yksittäiset tunnus-
merkit täyttyvät, mutta siitä huolimatta syntyy epävarmuus siitä, onko kysymys
työsuhteesta vai ei. Jo jaksossa 1.7.1 on kerrottu, että kokonaisarviointi olisi
nykyään työntekijäaseman määrittämistä. Tässä tarkastelussa otetaan huo-
mioon yksittäisten tunnusmerkkien arvioinnin jälkeen kaikki asiassa esille tul-
leet tosiseikat. Kokonaisarviointia ei voida enää pitää vain yhden yksittäisen
tunnusmerkin, ts. johto ja valvonta -tunnusmerkin ”sisällä” tapahtuvana ”koko-
naisarviointina”, jollaiseksi se on pitkään esitetty.⁸⁷ On selvää, että yksittäisten
työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisessä saatetaan joutua arvioimaan useaa
eri tosiseikkaa ja niiden vaikutusta. Tällaista oikeustositseikkojen punnintaa on
jouduttu tekemään erityisesti direktiotunnusmerkin sisällä. Tunnusmerkin si-
säistä tai eri tosiseikkojen tunnusmerkistökohtaista punnintaa ei kuitenkaan
tule sekoittaa varsinaiseen työntekijäaseman kokonaisarviointiin.⁸⁸

⁸⁵ Mm. Sarkko, s. 28, Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 290–291, Paanetoja, s. 15–18 ja Krö-
ger, Sopimusvapaus, s. 40–43.

⁸⁶ HE 157/2000, s. 57.

⁸⁷ Paanetoja, s. 15–16 ja 131.

⁸⁸ Näinhän on siis ”perinteisesti” tehty naamioimalla kokonaisarviointi pääasiassa johto ja
valvonta -tunnusmerkin sisäiseksi arvioksi. Ks. Paanetoja, passim. ja erityisesti s. 135, jossa to-
detaan, että ratkaisut tehdään kirjoitustavasta huolimatta ensin kokonaisarvostuksella ja tämän
jälkeen lopputulos sovitetaan direktiotunnusmerkin alaisuuteen. Tätä direktiotunnusmerkin si-
säistä arviointia on siis perinteisesti pidetty kokonaisarviointina.



Kuva 8. Työntekijäasema määritetään tarvittaessa kaksivaiheisesti.

Kuten jo edellä tuli esille, jos jokin yksittäisistä tunnusmerkeistä jää täyttymättä, ratkeaa asia jo tällä perusteella; kysymys ei voi olla työsopimuslaissa tarkoitettua työsuhteesta, sillä sen syntyminen edellyttää kaikkien yksittäisten tunnusmerkkien täyttymistä. Kokonaisarviointia ei voida käyttää enää tällaisessa tapauksessa ja katsoa sen perusteella, että kysymys olisikin työsuhteesta.

Kokonaisarvioinnin sisältöä ei ole esitetty oikeuskirjallisuudessa johdonmukaisesti eikä välttämättä edes selkeästi. Kun kokonaisarviointiin turvaudutaan yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisen arvioinnin jälkeen, vaikuttavat oikeussuhteessa ilmenevät tosiasiat suoraan työntekijäaseman syntymiseen.⁸⁹ Kysymys ei ole kuitenkaan siitä, että tällaista suoraan vaikuttamista voitaisiin arvioida ennen yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisen arviointia. Ratkaisu työntekijäaseman syntymisestä, eli siitä, onko työtä tekevä henkilö sellaisessa asemassa, että hän tarvitsee työoikeudellista suojaa, voidaan tehdä vasta yksittäis-

⁸⁹ Paanetoja, s. 17.

ten tunnusmerkkien täyttymisen tarkastelun jälkeen. On virheellistä esittää, että kokonaisarviointiin turvaututtaisiin yksittäisten tunnusmerkkien täyttymistä arvioitaessa, sillä työsopimuslaissa säädettyä tunnusmerkistön täyttymisen tarkastelua ei voida sivuuttaa.⁹⁰

Kokonaisarvioinnin merkitys työntekijäaseman määräytymisessä saattaa vaikuttaa epämääräiseltä, sillä oikeussuhteenhan tulisi olla työsuhte, mikäli siinä täyttyvät kaikki yksittäiset tunnusmerkit. Näin ei kuitenkaan aina ole, tai jos olisi, niin lähes jokainen työtä koskeva sopimussuhde voisi kuulua työsopimuslain soveltamisalaan.⁹¹ Kokonaisarviointia tarvitaan siis erottamaan työsuhteesta ne oikeussuhteet, joissa täyttyvät työsuhteelta vaadittavat yksittäiset tunnusmerkit, mutta jotka eroavat kuitenkin työsuhteesta sillä tavoin, ettei niiden voida katsoa kuuluvan työoikeudellisen suojan piiriin. Kysymys ei siis ole siitä, että aina työsuhteen syntymistä ratkaistaessa turvaututtaisiin viime kädessä kokonaisarviointiin. Kokonaisarviointi on kuitenkin viimesijainen keino ratkaista työsuhteen syntyminen. Ratkaisu työsuhteen syntymisestä tehdään siis vaiheittain. Ensin tarkastellaan yksittäisiä tunnusmerkkejä ja vasta sen jälkeen tarvittaessa oikeussuhdetta kokonaisuutena.

5.3.2.2 Kehitys

Sarkko toi oikeuskirjallisuudessa ensimmäisenä esille selvästi kokonaisarvostuksen tarpeen koko oikeussuhteen tasolla. Hän tarkasteli työntekijäaseman määrittämistä kokonaisarvioinnilla jo vuonna 1972.⁹² Tätä ennen kokonaisar-

⁹⁰ Mm. Engblom toteaa, että eri tunnusmerkkien muodollisen tarkastelun sijasta olennaista on, onko työn suorittaja tosiasiallisesti työntekijän asemassa. Engblom, s. 133. Kahri ja Hietala toteavat, että jokin tunnusmerkki voi esiintyä niin heikkona, että muiden tunnusmerkkien täytyessäkin työsuhteen olemassaoloa joudutaan arvioimaan kokonaisuutta tarkastellen. Kahri – Hietala, s. 15. Myös Bruunin ja von Koskullin mukaan ”työnjohto- ja valvontaoikeuden ja työopimuksen muiden tunnusmerkkien olemassaolo päätellään viime kädessä kokonaisarvioinnin perusteella”. Bruun – von Koskull, s. 28. Ks. myös Huttunen, TYV 1994, s. 48, jossa todetaan, että kokonaisarvostusta painottavat kannanotot on nähtävä vastapainona aiemmin oikeuskirjallisuudessa esitetyille käsityksille, joiden mukaan ratkaisu tehdään yksinomaan puhtailla juridisilla kriteereillä. Viimeksi mainitussakin esityksessä kokonaisarvostuksen nähdään osittain sivuuttavan yksittäisten tunnusmerkkien tarkastelun. Ks. myös HE 174/2010, s. 6, jossa kuvataan nykytilaa ja todetaan, että käytännössä ei ole kuitenkaan aina mahdollista pitäytyä mainituissa kriteereissä niin, että niitä tarkastellaan erikseen. Tämän vuoksi työntekijäaseman olemassaolo joudutaan usein ratkaisemaan kokonaisarvioinnilla.

⁹¹ Hallituksen esityksessä työsopimuslaiksi HE 228/1969, s. 1 todetaan työsopimuslakikomitean tavoin, että työnteon epäitsenäisyyden vaatimuksesta luopuminen tekisi työsopimuslain soveltamisalan epämääräiseksi, ja erityisen vaikeaksi tulisi erottaa toisistaan työsopimus ja työurakka. Kun molemmissa sopimussuhteissa sitoudutaan tekemään toiselle työtä vastiketta vastaan, pidettiin ratkaisevana kriteerinä johdon ja valvonnan alaisuutta. Km. 1969: A 25, s. 19.

⁹² Sarkko, Työoikeus 1972, s. 28–33. Työntekijäasema-käsitettä käytetään johdonmukaisesti myös Sarkon yhdessä Pirkko K. Koskisen kanssa kirjoittamassa Vuosilomalaki-teoksessa. Sark-

vostukseen oli toki kiinnitetty jo Sipilästä lähtien runsaastikin huomiota, mutta pääasiassa vain direktiotunnusmerkin sisällä.⁹³

On kuitenkin huomattava, että työntekijän asema yksittäisten tunnusmerkkien ohella oli esillä lainvalmistelussa ennen kuin Sipilä ryhtyi täsmentämään työoikeuden alaa 1930-luvun lopulla.

Vuoden 1922 työsopimuslain tavoitteena oli säätää sosiaalisesta asiasta eli työsopimuksen erottamisesta itsenäisestä työn tekemisestä, ei niinkään loogisten kokonaisuuksien rakentaminen.⁹⁴ Tärkeää tavoitteen kannalta oli määritellä työoikeudellisen suojan kohde, johon pyrittiin tiettyä määritelmää, ts. yksittäisiä tunnusmerkkejä käyttäen. Sittenkin Sipilä pyrki käsitteelliseen täsmällistämiseen ja osoittamaan sen avulla, millainen työsuhte on tarkoitettun suojaan noston kohteena. Työoikeuden alan tarkempi limitointi edellytti hänen mukaansa ”sen kriteerin löytämistä, jota käyttäen työstä yleensä voidaan erottaa nimen omaan työoikeuden kannalta relevanttinen työtoiminta”.⁹⁵ Sipilän mukaan työsuhteen yksittäiset tunnusmerkit olivat ”täysin riittävät työsopimuksen määrittelemiseen. Niiden nojalla se siis voidaan erottaa kaikista muista sopimuksista.”⁹⁶ Sipilän myötä työsuhte ”pilkkoutui” entistä yksityiskohtaisemmin eri tunnusmerkkeihin.⁹⁷ Tavoite eriyttää työoikeus omaksi oikeudenalakseen ja toisaalta kytkeä eri työlakien soveltaminen tiukasti yhteen yhtenäiseen ”muottiin” johti luultavasti siihen, että kokonaisarviointia työsuhteen syntymisen arvioinnissa ei ollut suotavaa ottaa esille. Kokonaisarviointi olisi horjuttanut työoikeuden yhtenäisyyttä, ja vaarana olisi ollut työoikeudellisen lainsäädännön soveltamisen liian ”laajalle” alueelle.⁹⁸

Vallinneesta perussuhdeteoreettisesta ajattelusta huolimatta vuoden 1970 työsopimuslakia edeltäneessä työsopimuslakikomitean mietinnössä on kuitenkin havaittavissa eräänlaista kokonaisarviointia ja työntekijäaseman huomioon ottamista. Mietinnön mukaan se, että työ on tehtävä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena tarkoittaa, että työntekijän asema sopimuspuolena on epäitse-näinen. Työsopimus on rajoitettava ”koskemaan vain työtä, jota tehdessään työntekijä on henkilökohtaisessa riippuvaisuussuhteessa työnantajaan”.⁹⁹ Vaikka työntekijän asema kokonaisuudessaan otettiin esille, mietinnössä tarkasteltiin kuitenkin yksinomaan työsuhteen ja ns. työurakan välistä rajanvetoa. Muita

ko – Koskinen, s. 9 ss.

⁹³ Paanetoja, s. 8–10 ja siellä olevat viittaukset. Vuorio hyväksyi ”säällittävissä” tapauksissa korostuneen sosiaalisen suojan tarpeen työntekijän käsitteen tunnusmerkiksi. Vuorio, Tvak, s. 166.

⁹⁴ Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 145.

⁹⁵ Sipilä, Käsite, s. 87–88. Mielenkiintoisena yksityiskohtana on tässä yhteydessä työtoiminta-termin käyttö työn yleisnimityksenä.

⁹⁶ Sipilä, Työoikeus, s. 42.

⁹⁷ Ks. Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 156–178.

⁹⁸ Sipilä, Työoikeudellinen perussuhde, s. 498.

⁹⁹ Km. 1969: A 25, s. 19 ja HE 228/1969, s. 1.

rajanvetoja ja niissä mahdollisesti käytettäviä ratkaisukriteereitä ei tuotu esille.¹⁰⁰

Edellä esitetyn perusteella kokonaisarviointi tai työntekijäaseman määrittäminen ei vaikutakaan olevan mikään uusi ilmiö, vaan jo hyvin varhaisessa vaiheessa – itse asiassa jo ennen kuin työoikeus muodostui Suomessa itsenäiseksi oikeudenalaksi – esille otettu tapa arvioida työsopimuslain soveltumista. Kun sittemmin Sipilän perussuhdeteorian myötä nimenomaan korostettiin selkeää ja käsitteellistä täsmällisyyttä työsuhteen syntymistä arvioitaessa, lienee selvää, että kokonaisarviointia ei ollut mahdollista tai suotavaa tuoda laajemmin tai selkeämmin esille. Perussuhdeteoria ja sen tulkintaväitteet vaikuttivat käytäntöön, ja samalla lakien taustalla olleet oikeuspoliittiset perusteet suojata nimenomaan työnantajaa heikommassa *asemassa* työntekijää jäivät kuitenkin syrjään. Kokonaisarviointi ja työtä tekevän henkilön aseman kokonaistarkastelu olivat pitkään, ts. niin kauan kuin perussuhdeteorian tulkintaväitteitä on noudatettu, perussuhdeteorian näkemysten varjossa, ja kokonaisarviointi oli mahdollista esittää tapahtuvan yksinomaan työsuhteelta vaadittavan johto ja valvonta -tunnusmerkin sisällä.¹⁰¹ Kokonaisarviointia koko oikeussuhteen tasolla ei uskallettu tuoda esille ja näin ollen se kirjoitettiin ainakin sekä työneuvoston että vakuutus-oikeuden ratkaisuihin tapahtuvan työsuhteelta vaadittavan johto ja valvonta -tunnusmerkin alla. Näin ratkaisu mahdutettiin työsuhteen legaaliseen määritelmään ja lopputulos työsopimuslain soveltamisalaa koskevan säännöksen sanamuotoon. Kysymys oli eräänlaisesta ratkaisun naamioinnista.¹⁰²

5.3.2.3 Käyttöala ja sisältö

TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin sanamuoto ei näyttäisi kuitenkaan estävän työtä suorittavan henkilön aseman tarkastelua kokonaisuutena.¹⁰³ Vaikka kokonaisarviointia ei mainita lakitekstissä, voidaan sen käyttöä pitää luonnollisena nimenomaan siksi, että TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa on määritelty – tosin tiettyjä sanoja käyttäen – työoikeudellisen suojan kohde. Soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden piiriä ei ole mahdollista ilmaista täsmällisin muodollisjuridisin kriteerein.¹⁰⁴ Työsopimuslain ja muiden työlakien soveltamisalasäännösten sanamuodoilla ei ole tarkoitettu sulkea soveltamisalasta pois niitä, jotka tekevät työtä sellaisessa asemassa, että heillä voidaan katsoa olevan tarve työoikeudelliseen suojaan. Toisaalta tarkoituksena ei ole ollut myöskään se, että työlakien

¹⁰⁰ Ks. vuoden 1922 työsopimuslain (141/1922) työsopimus-käsitteen kehityksestä Kairinen, *Perussuhdeteoriasta*, s. 141–151.

¹⁰¹ Ks. käytännöstä Paanetoja, *passim*.

¹⁰² Paanetoja, s. 131.

¹⁰³ Sarkko, s. 30.

¹⁰⁴ Sarkko, s. 29–30.

soveltamisalaan kuuluisivat ne, jotka tekevät työtä sellaisessa asemassa, että heillä ei voida katsoa olevan tarvetta työntekijälle tarkoitettuun suojeluun. Näin ollen työntekijäaseman syntymisen arviointi kokonaisuutena on välttämätöntä, jotta voidaan selvittää, tehdäänkö työtä sellaisessa asemassa, joka edellyttää suojakseen työlainsäädäntöä. Jos tällaista arviointia ei voitaisi tehdä tarkastelemalla tosiseikkoja kokonaisuutena, olisi vaarana, että työoikeudellinen suoja kohdentuisi virheellisesti, koska yksittäiset tunnusmerkit l. perustunnusmerkit voivat täyttyä samalla tavoin erilaisissa oikeussuhteissa.¹⁰⁵

Kokonaisarvioinnin käyttökohteita ei ole oikeuskirjallisuudessa eritelty tai täsmennetty, vaan se on esitetty kategorisesti yleisenä, kaikkiin rajatapauksiin soveltuvana ratkaisutapana. Työtä koskevan oikeussuhteen tarkastelu kokonaisuutena on syntynyt kuitenkin nimenomaan tarpeesta erottaa työsuhteinen työ itsenäisen yrittäjän työstä, ja arvioinnissa huomioon otettavat seikat ovat kehittyneet käytännössä arvioitaessa tätä rajaa. Näin ollen arviointikriteerit eivät ole välttämättä sellaisinaan käyttökelpoisia muussa kuin työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välisessä rajankäynnissä.

Toisaalta mitään syytä sille, miksei kokonaisarviointi voisi kuitenkin olla viimesijainen keino ratkaista myös työsuhteen ja muun kuin itsenäisen yrittäjän työtä koskevan sopimussuhteen rajanveto, ei liene esitettävissä. Eri asia on se, millaisia tosiseikkoja tässä arvioinnissa otettaisiin huomioon. Niitä ei ole päässyt vähäisen oikeuskäytännön vuoksi kehittymään, eikä niitä ole myöskään oikeuskirjallisuudessa hahmoteltu.

Mitä kokonaisarviointi itse asiassa on? Sarkon mukaan sillä tarkoitetaan työntekijäaseman määrittämistä kokonaisuudessaan. Kysymys on määrätynlaisesta oikeudellisen tilan kokonaisarvostuksesta. Sarkko ottaa esille puhtaasti sosiaaliset kriteerit eräinä ratkaisuun vaikuttavina seikkoina. Hän pitää kokonaisarvioinnin hyvänä puolena sitä, että lain tarkoituksiperät voidaan ottaa huomioon työntekijäasemaa koskevaa ratkaisua tehtäessä. Samalla huomiota voidaan kiinnittää sellaisiin seikkoihin, jotka eivät välittömästi liity ”työsuhteen tunnusmerkistön tapaiseen muodollisjuridiseen määritelmään”.¹⁰⁶ Tiitinen viittaa oikeuskäytäntöön ja toteaa, että kokonaisarvioinnissa otetaan oikeudellisten seikkojen lisäksi huomioon ”esimerkiksi työn suorittajan sosiaalinen ja taloudellinen asema, hänen aikaisempi ’työuransa’ (esimerkiksi onko henkilö aikaisemmin toiminut itsenäisenä ammatinharjoittajana vai yleensä työntekijänä), verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen suoritustapa jne”.¹⁰⁷ Tiitinen ja Kröger kiteyttävät kokonaisharkinnan arvioksi siitä, tehdäänkö työtä ”sellaisissa olosuh-

¹⁰⁵ Paanetoja, s. 150–151.

¹⁰⁶ Sarkko, s. 32.

¹⁰⁷ Tiitinen, Työoikeuden pääasiat, s. 10. Ks. Kaisto – Kallio, s. 71–74, jossa pohditaan, miten jokin seikka voidaan tunnistaa relevantiksi oikeustosiaksi kokonaisarvioinnissa.

teissa ja sellaisin ehdoin, joiden perusteella työntekijän on katsottava työskentelevän epäitsenäisessä asemassa työnantajan johdon ja valvonnan alaisena”.¹⁰⁸

Kokonaisarviointi on siis nimensä mukaisesti kokonaisuuden, ts. kaikkien työtä koskevaan sopimussuhteeseen liittyvien tosiseikkojen tarkastelua ja työsuhteen syntymisen arviointia niiden perusteella. Arvioinnissa vaikuttavat tekijät ovat kuitenkin yksilöllisiä, koska kysymys on aina yksittäistapausta koskevasta ratkaisusta. Työlait on säädetty pääosin suojaamaan työntekijää. Näin ollen on kyettävä tunnistamaan tämän suojan kohteena oleva henkilö eli työsuhteessa oleva työntekijä. Kokonaisarvioinnissa tähän pyritään tarkastelemalla tosiasiallisia työskentelyolosuhteita: voidaanko niistä päätellä työtä tekevän sopijapuolen suojan tarve vai ei. Sen lisäksi tarkasteluun voidaan ottaa mukaan sopimusehdot ja osapuolten oma käsitys asemastaan. Viimeksi mainituilla voi kuitenkin olla vaikutusta oikeussuhteen luonteen arvioinnissa vain, mikäli osapuolet ovat käytännössä toimineet sopimusehtojen ja esitettyjen käsitysten edellyttämällä tavalla. On selvää, että sopijapuolilla on mahdollisuus vaikuttaa oikeussuhteen luonteeseen työn tekoa ja teettämistä koskevilla päätöksillään.¹⁰⁹ Sopijapuolet voivat siten osoittaa oikeussuhteen luonnetta koskevan tarkoituksensa sopimuksen ehdoilla, joiden perusteella on mahdollista päätellä, että työ on tarkoitettu tehtäväksi itsenäisenä ammatinharjoittajana tai vaihtoehtoisesti työntekijänä.¹¹⁰ Näin voidaan lähtökohtaisesti ajatella olevan myös työsuhteen ja työtoiminnan välisessä rajanvedossa. Osapuolten sopimuksella ja sen mukaisella toiminnalla on merkitystä arvioitaessa oikeussuhteen luonnetta. On huomattava kuitenkin, että vain toteen näytetty osapuolten yhteinen tarkoitus ja sen mukainen toiminta käytännössä voivat tulla arvioinnissa huomioon otettaviksi. Sopimusta, sen ehtoja ja osapuolten käsityksiä on tarkasteltava aina yhdessä käytännössä toteutuneiden olosuhteiden kanssa.¹¹¹

Lainsoveltajalla tulee olla käsitys siitä, millaista työtä koskevaa oikeussuhdetta lainsäätaja¹¹² on tarkoittanut suojella, jotta ratkaisu työsuhteen syntymisestä voitaisiin tehdä ”oikein”. Sarkko kiinnittää huomiota myös siihen, että kokonaisarviointi voi johtaa siihen, että työntekijäaseman määrittämisessä vaikuttavat ratkaisun tekijän tai tekijöiden henkilö, lähinnä arvostukset ja sidonnaisuudet. Selvänä voidaan pitää, ettei ratkaisu ole koskaan irrallinen sen tekijän arvoista ja arvostuksista. Tämä ei ole kuitenkaan mikään kokonaisarvostuksen käyttöön liittyvä ongelma tai vaara. Tuomari ja muu lainkäyttäjä joutuu aina yksittäisessä, konkreettisessa tapauksessa esittämään näkemyksensä voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Hän joutuu tuomaan julki ns. sisäisen ja institutio-

¹⁰⁸ Tiitinen – Kröger, s. 24.

¹⁰⁹ Ks. mm. TN 1216-87, TN 1237-88, TN 1293-93 ja TN 1444-11.

¹¹⁰ HE 157/2000, s. 57.

¹¹¹ Paanetoja, s. 109–121 ja siellä olevat viittaukset sekä Kröger, Sopimusvapaus, s. 89–90.

¹¹² Ks. lainsäätäjän käyttäytymisen selittämisestä Aarnio, s. 254–261.

naalisen näkökulman oikeuteen.¹¹³ Kun kysymys on työntekijäasemaa määrittämisestä, on lainsoveltajan tehtävä ratkaisu siitä, onko käsillä olevassa oikeussuhteessa tehty tai tehdäänkö siinä työtä työsuhteessa vai ei. Riippuen siitä, missä foorumeissa asia on käsiteltävä, voi ratkaisu olla oikeudellisesti sitova tai sitomaton. Se voi myös sisältää useita ratkaisuvaihtoehtoja, mikäli tosiseikat eivät mahdollista yhden ainoan lopputuloksen esittämistä. Myös tutkija voi esittää eri vaihtoehtojen puolesta ja niitä vastaan puhuvia seikkoja ottamatta lopullista kantaa asiaan. Toisaalta tähän on usein tutkimuksessa myös pakotettu, sillä käytössä ei välttämättä ole kaikkia ratkaisuun vaikuttavia tosiseikkoja. Tutkijan näkökulman oikeuteen on esitetty olevan joko lainsäätäjän, tuomarin ja oikeusyhteisön enemmistön mukainen tai kriittis-vaihtoehtoinen, jolla tarkoitetaan tieto-opillisesti sisäistä, mutta institutionaalisesti ulkoista näkökulmaa.¹¹⁴ Riippumatta siitä, onko kysymys lainsoveltajan vai tutkijan näkökulmasta, on se aina siis enemmän tai vähemmän ratkaisijan henkilön arvoihin ja arvostuksiin sidottu.¹¹⁵ Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa nämä tekijät eivät kuitenkaan saa saada oikeussäännöksistä irrallista tai niihin kytkeytymätöntä merkitystä.¹¹⁶

Selvittämättä on, tarvitaanko kokonaisarviointia työsuhteen ja työtoiminnan rajaa ratkaistaessa samalla tavoin kuin työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvedossa. Epäselvää on myös, mitä tekijöitä mahdollisessa kokonaisarvioinnissa otettaisiin huomioon. Myös työsuhteen ja työtoiminnan rajanvedossa yksittäisten tunnusmerkkien täytymisen arviointi on tehtävä ensin ja ennen kokonaisarvioinnin tarpeen arviointia. Vasta jos työtoiminnassa näyttäivät täyttyvän kaikki TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyt yksittäiset tunnusmerkit, on selvitettävä, onko kysymys sittenkään sellaisesta oikeussuhteesta, joka on tarkoitettu työoikeudellisen suojan piiriin,¹¹⁷ samalla tavoin kuin työsuhteen ja itsenäisen yrittäjän työn välisessä rajanvedossa. Kokonaisarviointia voidaan siis tarvita vasta tässä vaiheessa. Jos päädytään kokonaisarviointiin, on selvitettävä, millaisia kriteereitä siinä voidaan ottaa huomioon. Arvioitavaksi voi tulla esimerkiksi työn järjestämisen perustuminen hallintopäätökseen tai työnteon kuntouttava merkitys. Myös se, että työnsuorittajalle ei makseta ”palkkaa”, vaan ainoastaan työosuusrahaa, voi tulla otettavaksi huomioon.

Sosiaalihuoltolaissa on säädetty sekä työsuhteisesta työstä että työtoiminnasta, johon ei sovelleta työsopimuslakia. Ennen kehitysvammaisten ja mielenter-

¹¹³ Siltala, s. 525.

¹¹⁴ Siltala, s. 525.

¹¹⁵ Bruun, TYV 1986, s. 50.

¹¹⁶ Aarnion mukaan muun muassa vähäpätöinen velkomusasia ei yleensä herätä päätöksentekijässä arvostusongelmia. Toisin on ns. visaisten kysymysten kohdalla, joissa joudutaan kohtuusharkintaan, jonka myötä tuomarin arvostukset vaikuttavat lopputulokseen jossain määrin. Aarnio korostaa, että yhteiskunnallisesti merkittävän muun muassa työsuojelua koskevan ongelman ratkaisua ei ole yleensä mahdollista eristää sitä koskevasta sosiaalisesta todellisuudesta. Aarnio, s. 168.

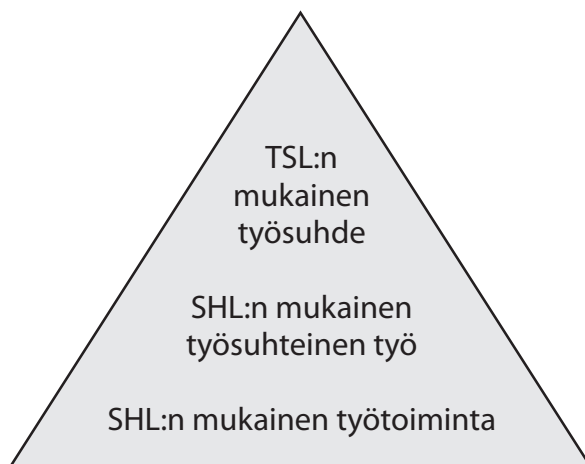
¹¹⁷ Vuorio tuo esille korostuneen sosiaalisen suojan tarpeen. Vuorio, Tvak, s. 119–124. Ks. myös Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 194.

veyskuntoutujien työtoiminnan tarkastelua tarkastellaan sosiaalihuoltolaissa säädettyjen työsuhteisen työn ja työtoiminnan rajanvetoa. Tavoitteena on ensinnäkin selvittää sosiaalihuoltolaissa säädettyjen töiden sisäinen rajanveto, ja toiseksi, onko sosiaalihuoltolain säännöksistä saatavissa tulkinta-apua arvioitaessa kehitysvammaisen ja mielenterveyskuntoutujien työtoimintojen oikeudellista luonnetta. Vasta tämän jälkeen voidaan pohtia lähemmin kokonaisarvioinnin merkitystä työsuhteen ja työtoiminnan välistä rajaa käytäessä.

5.4 SOSIAALIHUOLTOLAIN SISÄISESTÄ RAJANVEDOSTA

5.4.1 Työsuhteista työtä ja työtoimintaa sosiaalihuollon asiakkaalle

SHL 27 d §:n 3 momenttia ja 27 e §:ää voidaan pitää ongelmallisina siksi, että ne synnyttävät rajanvetoja – ainakin teoreettisesti – ensinnäkin sosiaalihuoltolain sisällä, jolloin arvioitavaksi tulee työsuhteisen työn ja työtoiminnan välinen ero. Toiseksi olisi kyettävä erottamaan työsopimuslaissa säädetty työsuhde ja sosiaalihuoltolain mukainen työsuhde toisistaan, ja sen lisäksi SHL 27 e §:n mukainen työtoiminta työsopimuslaissa säädetystä työsuhteesta ja muista työtoiminnoista.



Kuva 9. Sosiaalihuoltolain tavoitteena on ollut, että vammaisen siirtyisi työkyvyn parannuttua työtoiminnasta työsuhteisen työn kautta avoimille työmarkkinoille.

Vain SHL 27 d §:n 2 momentin soveltamisalaan kuuluvilla vammaisilla on mahdollisuus saada sosiaalipalveluna työsuhteista työtä ja tämän työsuhteen myötä työntekijälle kuuluvaa suojaa.¹¹⁸ Kuten jo aiemmin tuli esille, SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettua työtä tekevän oikeussuoja työsuhteessa on pääasiassa samanlainen kuin muiden työsuhteisten työntekijöiden. SHL 27 d §:n 4 ja 5 momentti johtavat siihen, että SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä tekevän työntekijän asema ei kuitenkaan kaikilta osin vastaa tavanomaisessa työsuhteessa olevan työntekijän asemaa.¹¹⁹

Työsuhteinen työ on usein asiakkaalle taloudellisesti kannattavampi vaihtoehto kuin ei-tösuhteinen työtoiminta. Toisaalta ei-tösuhteisen työtoiminnan järjestäminen voi olla kunnalle huomattavasti edullisempaa kuin työsuhteisen työn. Niukat määrärahat ja halu järjestää sosiaalipalvelua mahdollisimman monelle asiakkaalle saattavat johtaa siihen, että myös niille henkilöille, jotka täyttävät SHL 27 d §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset, järjestettäisiin vain työtoimintaa. SHL:ssa säädetyt toimintamuodot on kuitenkin tarkoitettu keskenään erilaisten kohderyhmien edustajille. Työsuhteista työtä ja työtoimintaa ei voida tietenkään erottaa toisistaan vain muodollisesti, vaan SHL 27 d §:n 3 momentissa ja 27 e §:ssä tarkoitettujen oikeussuhteiden tulisi myös tosiasiaa erottua toisistaan.

Työneuvosto katsoi päätöksessään ja lausunnossaan TN 1301-94, että vaihetyöntekijä X:ään, joka oli siirretty kuntayhtymän päätöksellä suojatyöstä sosiaalihuollolliseen työtoimintaan, oli yhä sovellettava työaika- ja vuosilomalakia. Vaihetyöntekijä oli työskennellyt 21.5.1984–31.12.1992 kuntayhtymän palveluksessa invalidihuoltolain mukaisessa suojatyössä. Kuntayhtymä irtisanoi vuoden 1993 alusta kaikkien eläkettä saavien invalidihuoltolain alaisten suojatyöntekijöiden työsopimukset ja siirsi muiden ohessa X:n sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuun sosiaalihuollolliseen työtoimintaan.¹²⁰ Asiasa esitetyn selvityksen mukaan vaihetyöntekijä X työskenteli siirron jälkeenkin entisissä tehtävissään suojatyökeskuksessa kuntayhtymän edustajien johdon ja valvonnan alaisena. Tehtävistä maksettiin tuntipalkkaa, joka oli kuitenkin alempi kuin entisen suojatyön palkka.

Vaikka lainsäädäntöä on muutettu työneuvoston kannanoton jälkeen, on siinä esitetty lopputulos yhä sovellettavissa arvioitaessa voimassa olevia sosiaalihuoltolain säännöksiä työsuhteisesta työstä ja työtoiminnasta. Työneu-

¹¹⁸ SHL 27 e §:n 3 momentin mukaan sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan sovelletaan kuitenkin työturvallisuuslakia ja lakia nuorista työntekijöistä. Lisäksi työtoiminnan järjestäjän on otettava TapVakL 57 §:n 1 momentin mukainen vakuutus työtoimintaan osallistuville.

¹¹⁹ Ks. edellä luku 4.2.2 yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisesta ja työsopimuksen irtisanomisperusteesta.

¹²⁰ Kysymys oli sittemmin kumotun invalidihuoltolain mukaisesta suojatyöstä ja siirtämisestä suojatyöstä sosiaalihuoltolain yleissäännösten (13 §:n 2 momentti ja 17 §) perusteella järjestettyyn työtoimintaan. Tätä tapausta voidaan kuitenkin soveltaa arvioitaessa mahdollista siirtämistä SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisesta työsuhteesta saman lain 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan.

voston esittämällä tavalla oikeussuhteen luonne ratkaistaan siis aina tosiasiallisten olosuhteiden perusteella. Se ei muutu pelkästään hallinnollisen päätöksen perusteella.¹²¹ Toiminnan, ts. tehtävän työn, on muututtava tosiasiasisällöltään.

Edellä jaksossa 3.2 on kuvattu sosiaalihuoltolaissa säädetyn työn ja työtoiminnan järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin, millä edellytyksillä sosiaalihuoltolain mukainen työ erottuu TSL:ssä säädetystä työstä jomiten sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta erottuu sosiaalihuoltolain mukaisesta työsuhteisesta työstä, ja onko näiden rajanvetojen ratkaisukriteereistä apua tarkasteltaessa yleisemmin työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän työtoiminnan rajaa tai erotteluun vaikuttavia tekijöitä.

5.4.2 Työsuhteinen työ

5.4.2.1 *Ero tavanomaiseen työhön*

SHL 27 d §:ssä on säädetty vammaisesta, jolle lainkohdan 3 momentissa tarkoitettua työtä voidaan järjestää, mutta ei mitään järjestettävän työn sisällöstä. SHL 27 d §:n 3 momenttia koskevassa hallituksen esityksessä on sitä vastoin todettu, että sosiaalihuoltolain mukaisen työn luonne ja työn teettämisen edellytykset poikkeavat tavanomaisesta työstä.¹²² Sitä, miten ja millä perusteella tämä erottaminen tavanomaisesta työstä tapahtuu, ei kuitenkaan käsitellä.¹²³ Työn luonne ja sen teettämisen edellytykset voisivat muun ohessa viitata työolosuhteisiin. Kysymys saattaisi olla siitä, että sosiaalihuoltolain mukaisessa työssä työtehtäviä helpotetaan jollain tavoin tai työnjohto on korostunut. Tällaisia piirteitä on tullut esille ainakin Helsingissä toteutettavassa sosiaalihuoltolain mukaisessa työssä, jota nimitetään sosiaalisesti työllistämiseksi. Työhön osallistuvien henkilöiden työtehtäviä on mukautettu ja heidän henkilökohtaiset kykynsä on otettu huomioon. ”(T)yönjohdon työote on tietoisesti asiakkaita vahvistava siten, että työtehtävien sopeuttamista ei korosteta.”¹²⁴

Työn järjestämiseen liittyvät kysymykset eivät kuitenkaan vaikuta olevan kovin vakuuttavia erottelukriteereitä, koska myös työsopimuslaissa tarkoitetussa työsuhteessa työnjohto voi olla tavanomaista korostuneempi (muun muassa nuoren tai kouluttamattoman työntekijän kohdalla), ja työtehtävien sisältö on usein sovittu työntekijäkohtaisesti (kaikki työpaikan työntekijät eivät tee yhtä

¹²¹ Ks. hallintopäätöksen tekemisestä Paanetoja, TYV 2003–2004, s. 9–11 ja siellä mainitut lähteet.

¹²² HE 169/2001, s. 17.

¹²³ HE 169/2001 ja STM 2000:19.

¹²⁴ Oksman, s. 22.

vaativia tehtäviä). Yksi ”tavallisesta” työsuhteesta erottava kriteeri voisi olla myös työnteon paikka, jos sosiaalihuoltolain mukaista työtä tehdään yksinomaan työkeskuksissa tai muissa vastaavissa työllistämisyksiköissä avointen työmarkkinoiden ulkopuolella. Sosiaalihuoltolain mukaista työtä tehdään kuitenkin myös muualla kuin työllistämisyksiköissä, ts. avointen työmarkkinoiden työpaikoilla.¹²⁵ Näin ollen tämäkään kriteeri ei vaikuta käyttökelpoiselta erottamaan sosiaalihuoltolain mukaisen työn luonnetta ja teettämisen edellytyksiä tavanomaisesta työstä. SHL 27 d §:n 3 momentin mukainen työsuhteinen työ on kunnan järjestämä sosiaalipalvelu – tätä ei ole kuitenkaan tuotu lainvalmistelussa esille kriteerinä, joka erottaisi työn tavanomaisesta työstä.

Voisiko vaatimus tavanomaisesta työstä erottumisesta tarkoittaa sitten sitä, että sosiaalihuoltolain mukainen työsuhteinen työ erottuisi toimintana, ts. työnä muusta työsuhteista työstä? Tämä merkitsisi itse asiassa sitä, että työsuhteisen työn sisällä olisi kyettävä erottamaan tavanomainen työ ja sosiaalihuoltolain mukainen työ toisistaan. Kuten edellä jaksossa 5.2.3 työsuhteen tunnusmerkkejä selvitettyä tuli ilmi, on työ inhimillisenä käyttäytymisenä yleensä samantilaista toimintaa riippumatta siitä, missä oikeussuhteessa sitä tehdään. Näin ollen on vaikea hahmottaa, miten työsuhteinen työ voitaisiin jakaa laadullisesti erilaisiin osiin (tavanomainen työsuhteinen työ >< sosiaalihuoltolain mukainen työsuhteinen työ).

5.4.2.2 Vammaisuus erottelukriteerinä

Sosiaalihuoltolain mukaista työtä järjestetään SHL 27 d §:n 2 momentin mukaan henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Seuraavassa tarkastellaan, onko palvelun kohderyhmän määrittelyn kautta löydettävissä kriteereitä, joiden perusteella sosiaalihuoltolain mukainen työ erottuisi tavanomaisesta työstä.

Tehtäessä päätöstä SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitetun työn järjestämisestä on kyettävä ensinnäkin toteamaan, että henkilöllä on vamma, sairaus tai muu vastaava syy, joka johtaa siihen, ettei hän selviydy ilman erityisiä vaikeuksia tavanomaisista elämän toiminnoista. Sosiaalihuoltolaissa ei kuitenkaan säädetä niistä edellytyksistä, joiden vallitessa henkilö voi saada työsuhteista työtä sosiaalipalveluna. Asiaa ei käsitellä myöskään lainvalmisteluaineistossa.¹²⁶ Myös se, millaisista vaikeuksista on kysymys tai mitä itse asiassa tarkoitetaan ”tavanomaisilla elämän toiminnoilla”, jää sosiaalihuoltolain ja sen esitöiden perusteella avoimeksi. Sosiaalihuoltolaissa vammaisella tarkoitetaan kuitenkin

¹²⁵ STM 2005:27, s. 37.

¹²⁶ HE 169/2001.

samaa kuin vammaispalvelulaissa, jossa on nimenomainen vammaisen määritelmä.¹²⁷ Tulkinta-apua sosiaalihuoltolakiin onkin etsittävä vammaispalvelulaista ja sitä kautta SHL 27 d §:n 2 momentille voidaan saada sisältöä. On kuitenkin huomattava, että hallituksen esityksen mukaan myös ne henkilöt, jotka ovat osallistuneet entiseen suojatyöhön tai työtoimintaan, ovat yhä toiminnan piirissä, ja arviointi siitä, kuuluuko henkilö palvelun kohderyhmään, näyttää koskevan näin ollen vain ns. uusia asiakkaita eli niitä, joille järjestetään palvelua ensi kertaa vasta 1.4.2002 lukien.¹²⁸

Tosin vammaispalvelulaissakaan ei säädetä tarkemmin, mitä vammalla ja sairaudella tarkoitetaan. Vammaispalvelulaissa tarkoituksena on ollut, ettei mikään vammaisryhmä jää sen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen luetteloa sairauksista tai vammoista, joista vaikeuden selviytyä tavanomaisista elämän toiminnoista tulee aiheutua, ei voida esittää. Oikeus SHL 27 d §:n 3 momentin mukaiseen työhön, ts. sosiaalipalveluun on ratkaistava tapauskohtaisesti, kuten vammaispalvelulainkin mukaan tehdään.¹²⁹ Vamman, sairauden tai muun vastaavan syyn on aiheutettava vaikeuksia tavanomaisen elämän toiminnoille. Tavanomaisia elämäntoimintoja on kuvattu vammaispalvelulain esitöissä, ja niitä ovat ”asuminen, työssä käyminen, opiskeleminen, osallistuminen, liikkuminen, asioiminen ja vapaa-ajan viettoon kuuluvat toiminnot”.¹³⁰ Kysymyksessä on ol-tava asiat, joiden voidaan katsoa kuuluvan yleisesti hyväksyttävään toimintaan yhteiskunnassa.¹³¹ Lisäksi mainitut vammaisen vaikeudet on voitava havaita, ja niiden on oltava jollakin tavoin ”mitattavissa”, koska tavanomaisista elämäntoi-minnoista selviytymiseen liittyvien vaikeuksien on oltava pitkäaikaisia. Vam-man tai sairauden tulee aiheuttaa myös erityisiä suoriutumisvaikeuksia. Vai-keuksien tulee olla kohtuuttoman suuria, tai kysymyksessä on oltava runsas avun tarve. Tämäkin arviointi tulee tehdä tapauskohtaisesti.¹³²

Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu pitkäaikaisuus tarkoittaa samaa kuin vam-maispalvelulaissa. Vammaispalvelulaissa pitkäaikaisuudella ei tarkoiteta vä-häistä tai lyhytaikaista vajaakuntoisuutta. Haitan kesto ja merkitys on arvioitava yksilöllisesti. Käytännössä haittaa on pidetty pitkäaikaisena, kun sen arvioi-daan kestävän yli vuoden.¹³³ Pitkäaikaisuudelle ei voida kuitenkaan asettaa eh-dotonta aikarajaa.¹³⁴

¹²⁷ HE 169/2001, s. 17. Vammaispalvelulaissa ei kuitenkaan mainita ”muuta vastaavaa syytä”, kuten sosiaalihuoltolaissa.

¹²⁸ HE 169/2001, s. 17.

¹²⁹ Rätty, s. 43–44.

¹³⁰ HE 219/1986, s. 11.

¹³¹ Rätty, s. 45.

¹³² Rätty, s. 44.

¹³³ HE 219/1986, s. 11.

¹³⁴ Rätty, s. 44.

Kun SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisen työn järjestämisen edellytyksenä on myös, että vammainen tarvitsee työhallinnon palvelujen lisäksi SHL 27 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistykseen avoimille työmarkkinoille, pitäisi olla jonkinlainen selvitys siitä, että työhallinnon palvelut eivät ole riittäneet työllistymiseen. Sosiaalihuoltolaista tai sen esitöistä ei käy ilmi, millainen selvityksen on oltava ja kuka sen hankkii.¹³⁵

Työsuhteisen työn järjestäminen on siis sosiaalihuoltolaissa kytketty pääosin henkilön vammaisuuteen ja vamman aiheuttamiin vaikeuksiin. Sosiaalihuoltolain mukaisen työn erottaminen sisällöllisesti tavanomaisesta työstä vaikuttaa edellä esitetyn perusteella mahdottomalta.

Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettun työn ja ”tavallisen” työn erottaminen toisistaan aiheuttanee ongelmia ensi sijassa kunnan sosiaalihuollon viranomaisille päätöksentekijöinä. He soveltavat SHL 27 d §:ää, ja samalla heidän on kyettävä arvioimaan laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä päätöksiä tehdessään.

Helsingissä vuonna 2010 tehdyssä selvityksessä tuli ilmi, että SHL 27 d § ja 27 e §:n mukaisia palveluja ei ollut kuitenkaan järjestetty ”puhtaasti” SHL 27 d ja e §:n mukaisille kohderyhmille. Asiakkaiden heikentynyt terveydentila oli pääosin yhteydessä pitkittyneeseen työttömyyteen ja ikään, ei synnynäiseen tai muuhun pysyvään, elämän tavanomaisista toiminnoista selviytymistä vaikeuttavaan vammaan. Tämä oli yhteistä sekä SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisessa työsuhteisessa työssä että SHL 27 e §:n mukaisessa työtoiminnassa mukana olevien kohdalla.¹³⁶

5.4.2.3 Yksittäisten tunnusmerkkien täytyminen

Työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä ja siihen liittyviä mahdollisia erityispiirteitä ei ole millään tavoin käsitelty SHL 27 d §:n 3 momenttia valmisteltaessa. Kun SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työsuhteista työtä edelsi invalidihuoltolain mukainen työsuhteinen suojatyö, jonka työsuhdeluonnetta ei kyseenalaistettu, lienee selvää, että työsuhteen olemassaoloa pidettiin selviönä myös SHL 27 d §:n 3 momenttia säädetäessä. Näin ollen työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä ei ole edes otettu esille lainvalmistelussa.¹³⁷

Ottaen huomioon edellä esitetyt kuvaukset SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisen työsuhteisen työn järjestämisestä ja toteuttamisesta voidaan todeta, että

¹³⁵ HE 169/2001.

¹³⁶ Oksman, s. 43.

¹³⁷ SHL 27 d §:n 3 momentin mukainen työ on säädetty työsuhteiseksi asiaa sen tarkemmin erittelemättä samaan tapaan kuin SHL 27 e §:n mukainen työtoiminta on säädetty ei-työsuhteiseksi. Kummankaan toimintamuodon kohdalla ratkaisua ei perustella. HE 169/2001, s. 17–18.

vastike-, työn tekeminen toiselle- ja henkilökohtaisesti -tunnusmerkit näyttävät täyttyvän siinä riidattomasti.

Työkeskuksia ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskeva työehtosopimus voi tulla sovellettavaksi SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä tuntipalkalla tekevään työntekijään. Työehtosopimuksessa on otettu huomioon se, että työsuhteinen työ voi olla sisällöltään myös vaatimatonta. Työehtosopimuksen liitteenä olevan palkkaussopimuksen mukaan alin palkkaryhmä työkeskuksessa on A. Sen mukaista palkkaa (0,45 euroa tunnissa) maksetaan työntekijälle, jonka työpanos on hyvin vähäinen ja/tai joka on kuntouttavassa tai terapeuttisessa työssä.¹³⁸ Sitä, milloin työtä voidaan pitää työehtosopimuksessa tarkoitettuna terapeuttisena tai kuntouttavana työnä, ei kuitenkaan tarkenneta sopimuksessa. Joka tapauksessa työ on työsuhteista siihen kuuluvien tehtävien tasosta riippumatta.

Työsuhteelta vaadittavan direktiotunnusmerkin olemassaolo ei vaikuta myöskään millään tavoin ongelmalliselta SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisessa työssä. Työtä tehdään pääosin työkeskuksissa, ja tehtävät ovat luonteeltaan työnjoh-toa edellyttäviä.¹³⁹ Sitä vastoin sopimustunnusmerkin täyttyminen ei ole aina-kaan ensi alkuun itsestään selvää, tai ainakin herää kysymys, keiden välillä so-pimus syntyy ja missä vaiheessa. Sopimustunnusmerkkiä onkin syytä tarkastel-la lähemmin.

Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuun työsuhteeseen rekrytoiminen poikkeaa ta-vanomaisesta työhönotosta, jossa työntekijä hakeutuu tavalla tai toisella avoin-na olevaan tehtävään. SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä edeltää kunnan viranomaisen tekemä hallintopäätös, jonka perusteella toimintaa päätetään jär-jestää lain 27 d §:n 2 momentin kriteerit täyttävälle sosiaalihuollon asiakkaalle. Sosiaalihuoltolaissa tarkoitetun työn tekeminen on aina vapaaehtoista. Palvelun järjestämistä koskevan hallintopäätöksen jälkeen tulee asiakaslain 7 §:n mu-kaan laatia palvelu- tai muu vastaava suunnitelma. Suunnitelman toteutusosa on erityisen tärkeässä asemassa, koska siitä pitää selvittää tarkemmin, millaista palvelua asiakas tulee saamaan.¹⁴⁰ Viimeistään tässä vaiheessa olisi oltava tie-dossa, missä työtä käytännössä tehdään ja kuka itse asiassa tulee olemaan asiakkaan työnantaja. Päätöksentekijänä ja palvelusuunnitelman laatijana kunta

¹³⁸ Palvelualojen työnantajat Palta ry ja Julkisten Hyvinvointialojen liitto ry, 1.4.2012–30.4.2014.

¹³⁹ Edellä jaksossa 4.2 on kuvattu työnteon paikkoja ja tyypillisiä työtehtäviä. Ks. myös TN 1301-94, jossa oli kysymys vaihetyöntekijästä, joka osallistui puuteosten valmistukseen. Direk-tiotunnusmerkin täyttymistä voidaan pitää selvänä tämänytyypisessä työssä.

¹⁴⁰ Ks. tästä edellä jakso 4.2. Hallituksen esityksessä HE 166/2008, s. 14 todetaan kuitenkin, että käytännössä palvelusuunnitelmia tehdään varsin vaihtelevasti ja keskimäärin vain alle puolelle asiakkaista.

ei välttämättä itse tuota palvelua, vaan palvelun tuottaminen voi tapahtua eri tavoin, kuten STVOL 4 §:ssä säädetään.¹⁴¹

Palvelun toteutustavasta riippumatta työsuhteen on SHL 27 d §:n 3 momentissa säädetty syntyvän aina työntekijän ja palveluntuottajan välillä. Palvelun järjestämisestä päätettäessä ja sen jälkeistä palvelusuunnitelmaa laadittaessa palveluntuottaja ei ole kuitenkaan vielä välttämättä ollut yhteydessä tulevaan työntekijäänsä. Näin on esimerkiksi, jos työtä tullaan tekemään yksityisessä työkeskuksessa tai muussa työllistämisyksikössä, jolta kunta ostaa palvelun. Toisaalta vaikka kunta itse myös tuottaisi palvelun, ei päätöksentekijänä ja palvelusuunnitelman laatijana ole yleensä sen kunnan yksikön (työkeskuksen tai vastaavan) edustaja, jossa työtä tullaan tekemään. Tässäkin tapauksessa puuttuu vielä kontakti työntekijän ja työnantajan edustajan välillä.

Työsopimus SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisesta työstä voidaan solmia vapaamuotoisesti, kuten työsopimus yleensäkin. Se, miten sopimustunnusmerkki täyttyy työn järjestämisen perustuessa hallintopäätökseen, ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Työntekoa ei voi aloittaa työkeskuksessa tai vastaavassa, ellei työn järjestelyistä (työajat, työpäivän pituus jne.) ole keskusteltu ko. yksikön ja työtä sosiaalipalveluna saavan asiakkaan kesken. Asiakas on myös voinut olla jo kyseisessä yksikössä muun muassa työvalmennuksessa tai työkokeilussa, ja työsuhteinen työ on jatkoa näille toiminnoille. Näin työsuhteisen työn mahdollisuudesta on saatettu keskustella jo ennen sitä koskevan prosessin vireillepääntä, hallintopäätöksen ja palvelusuunnitelman tekoa. Kun kunta järjestää työtä sosiaalipalveluna, on sopimustunnusmerkin palveluntuottajana olevan työnantajan ja työntekijän välillä katsottava täyttyvän siis silloin, kun työn tekemisestä ja sen toteuttamisesta on (hallintopäätöksen tekemisen jälkeen) keskusteltu, neuvoteltu tai sovittu työntekijän ja palveluntuottajan edustajan kesken. Käytännössä tämä tapahtuu viimeistään asiakkaan saapuessa ensimmäisen kerran palveluntuottajan luo työkeskukseen tai muuhun paikkaan, jossa työtä on päätetty järjestää.¹⁴²

Sopimustunnusmerkin täyttymistä on pidetty itse asiassa selvänä jo suoja-työsäännösten voimassa ollessa. Suojatyötoimikunnan mietinnössä vuodelta 1975 todetaan, että suojatyöhön ”sijoitus” synnyttää työsuopimuslaisia tarkoite-

¹⁴¹ Kunta voi myös itse tuottaa palvelun tai sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa tai olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä. Lisäksi kunta voi hankkia palvelun valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta taikka antaa palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

¹⁴² Ks. jo aiemmin viitatus Kalliomaa-Puha ja Kotkas, Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa, joissa on käsitelty hallinnon sopimuksellisuutta.

tun työsopimuksen ja työsuhteen: ”Työsopimus syntyy, vaikka sitä ei nimenomaisesti tehtäisikään, kunhan laissa mainitut tunnusmerkit ovat olemassa.”¹⁴³

Lainsäätäjää on siis pitänyt selvänä, että työsopimuslaissa säädetyn työn järjestäminen voi perustua hallintopäätökseen, ja että työsopimuslaissa säädetty sopimustunnusmerkki täyttyy hallintopäätökseen perustuvassa työssä. Sopimustunnusmerkin täyttymistä ei SHL 27 d §:n 3 momenttia säädettyäessä ole pidetty lainkaan ongelmallisena, koska siitä ei ole mitään mainintaa hallituksen esityksessä. Näin ollen, vaikka työn järjestäminen on lakiin perustuvaa sosiaalipalvelua, jota edeltää hallintopäätös, voidaan työsuhteen sopimustunnusmerkintätyttymisen katsoa olevan myös muissa vastaavissa työhön ”sijoitus” tilanteissa ongelmaton.

Työsuhteelta vaadittavat yksittäiset tunnusmerkit näyttävät täyttyvän SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisessa työssä. Työssä ei ole havaittavissa tavanomaisesta työstä poikkeavia kriteereitä lukuun ottamatta sitä, että työn järjestäminen perustuu hallintopäätökseen, ja että työtä tehdään usein työkeskuksessa, joka ei olosuhteiltaan ja toimintaympäristöltään välttämättä vastaa avointen työmarkkinoiden työpaikkaa. Näin ollen hallituksen esitykseen kirjattu vaatimus siitä, että työn tulisi luonteeltaan ja teettämisen edellytyksiltään erottua tavanomaisesta työstä, jää epäselväksi.

5.4.3 Sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan erottaminen työsuhteisesta työstä

SHL 27 e §:n mukainen työtoiminta on vammaisten henkilöiden toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa.¹⁴⁴ Määritelmän lisäksi laissa ei ole kuitenkaan kuvattu tai luonnehdittu työtoiminnan sisältöä. Hallituksen esityksen mukaan sisältöä ei ole ollut mahdollista esittää täsmällisesti yleisellä säännöksellä toiminnan monimuotoisuuden vuoksi.¹⁴⁵

Kun työtoiminta on määritelty toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja sitä edistäväksi toiminnaksi, voinee lähtökohtana pitää, että se erottuisi sisällöltään ja puitteiltaan tai työn luonteen ja teettämisen edellytysten perusteella SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitetusta työstä. Työtoiminnassa kysymys ei pitäisi olla tavanomaisen työmahdollisuuden järjestämisestä, vaan toiminnasta, ”jossa työn tekeminen ja kuntoutus ovat molemmat olennainen osa toimintaa”.¹⁴⁶ Mainituista lainvalmistelussa esitetyistä kannanotoista huolimatta avoimeksi jää työ-

¹⁴³ Km. 1975:43, s. 45.

¹⁴⁴ Säännöksessä käytetään vammaisen käsitettä kuten SHL 27 d §:n 2 momentissa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan työtoiminnan kohdalla tehdä rinnastusta vammaispalvelulaissa tarkoitettuun vammaiseen.

¹⁴⁵ HE 169/2001, s. 18–19.

¹⁴⁶ STM 2000:19, s. 35.

suhteisen työn ja työtoiminnan erottaminen, erityisesti kun käytännössä työtoimintana teetetään aivan tavallisia työtehtäviä, kuten kiinteistönhoitoa, rakennus-, tekstiilityö-, kuljetus- ja toimistotehtäviä.¹⁴⁷ Ainakaan työtehtävien laadun perusteella ei vaikuta olevan mahdollista tehdä eroa SHL 27 d §:n 3 momentin mukaiseen työsuhteeseen työhön, koska työtoiminnassa ja työsuhteessa tehtävät työt voivat olla samanlaisia tai samoja. Työtoimintaa toteutetaan usein myös samassa toimintaympäristössä kuin sosiaalihuoltolain mukaista työsuhteista työtä.¹⁴⁸ Kun työtoimintaa voidaan järjestää myös tavallisilla työpaikoilla¹⁴⁹, lieinee täysin selvää, ettei erottelukriteerinä voi olla tehtävän työn sisältö. SHL 27 e §:n 3 momentin mukaan työtoiminnassa tulee noudattaa työturvallisuuslakia samalla tavoin kuin työsuhteessa, ja järjestäjän on otettava työtoimintaan osallistuville tapaturmavakuutuslain mukainen vakuutus. Tämäkin viittaa siihen, että toiminta on ulkoisilta olosuhteiltaan työsuhteisen työn kaltaista, koska siihen osallistuvat on ollut tarpeen suojata mainittujen työlakien säännöksillä.

Samalla tavoin kuin SHL 27 d §:ssä, on SHL 27 e §:ssäkin määritelty palvelun kohderyhmään kuuluva vammainen henkilö. Hänen on ensinnäkin oltava työkyvytön. Toisaalta hänen vammaisuutensa on oltava sellaista, ettei hänellä ole edellytyksiä osallistua tai hakeutua tavanomaiseen työhön.¹⁵⁰ Tällä tarkoitettaneen kuitenkin sitä, etteivät henkilön kyvyt riitä edes SHL 27 d §:n 3 momentin mukaiseen työhön, jonka jälkeen tulisi tavoitella avoimia työmarkkinoita, eikä sitä, että työkykyä verrattaisiin suoraan avointen työmarkkinoiden työtehtävissä vaadittavaan työkykyyn. Kolmantena edellytyksenä on, että henkilön toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.¹⁵¹ Näin ei välttämättä ole käytännössä ollut ainakaan kaikkien SHL 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan osallistuvien kohdalla.¹⁵² Laista tai sen esitöistä ei selviä se, mitä tarkoittaa pääosin, ts. kuinka suuren osuuden toimeentulosta on perustuttava sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Toisaalta epäselvää on, onko tarkoitettu, että henkilö, jonka toimeentulo on järjestettynä esimerkiksi hänen oman tai vanhempiensa varallisuuden perusteella, ei voisi lainkaan kuulua säännöksen soveltamisalaan. Selvää on, että toimeentulon ei tarvitse kokonaan perustua sosiaaliturvaetuuksiin, mutta näyttää siltä, että sen on kuitenkin perustuttava merkittävästi niihin. Jos toimeentulo ei perustu lainkaan sosiaaliturvaetuuksiin, vaikuttaisi lain sanamuodon mukaan siltä, ettei henkilö kuuluisi

¹⁴⁷ Oksman, s. 9.

¹⁴⁸ STM 2005:27, s. 35–38.

¹⁴⁹ STM 2004:19, s. 18.

¹⁵⁰ HE 169/2001, s. 19.

¹⁵¹ HE 169/2001, s. 18–19.

¹⁵² Oksman, Asiakkaat palvelun arvioijina, s. 47, josta selviää muun muassa, että Helsingissä asiakkaita vain 1/3 oli eläkkeellä.

lainkaan SHL 27 e §:n soveltamisalaan.¹⁵³ Myös se on epäselvää, voisiko henkilö siinä tapauksessa saada sosiaalipalveluna SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä työtoiminnan sijasta vai jääkö hän kokonaan sosiaalihuoltolain mukaisen työn ja työtoiminnan ulkopuolelle.

Sosiaalihuoltolain tekstejä tarkastelemalla on hankala erottaa toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja sitä edistäväksi toiminnaksi tarkoitettu SHL 27 e §:n mukainen työtoiminta SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisesta työstä. Myös käytännössä rajan käyminen voi olla vaikeaa, sillä sekä työsuhteessa että työtoiminnassa suoritetaan samanlaisia työtehtäviä. SHL 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan osallistuville voidaan maksaa ns. työosuusrahaa korvauksena työtoimintaan osallistumisesta.¹⁵⁴

Työtoimintaa koskeva (yleis)säännös otettiin sosiaalihuoltolakiin vuonna 2001, koska siinä ei sellaista aiemmin ollut. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin työtoiminnan käsitteen (sic!) – jo ennen kuin työtoiminnasta oli säädetty sosiaalihuoltolaissa – vakiintuneen sosiaalipalveluksi, johon osallistuvat eivät ole työsuhteessa ja joihin ei sovelleta, mitä työsuhteesta on säädetty.¹⁵⁵ Näin ollen työtoiminnan oikeudellista luonnetta pidettiin selvänä, eikä sitä enemmälti käsitelty. Lakiin vain kirjattiin säännöksenä olemassa ollut näkemys työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta, ja työtoiminta säädettiin työsopimuslain ulkopuolelle jääväksi toiminnaksi. Työtoiminnan oikeudellinen luonne, työtoiminnan ja SHL 27 d §:n 3 momentin mukaisen työsuhteisen työn erottavien kriteerien esittely, samoin kuin perustelut työtoiminnan sulkemiselle pois työsopimuslain soveltamisalasta jäivät kuitenkin esittämättä.

5.4.4 Rajanvedon ratkaiseminen

Sosiaalihuoltolaissa tai sen esitöissä ei ole kuvattu työtoiminnan ja työsuhteisen työn sisältöä. Rajanvetoa ei siis ole näin ollen edes pyritty tekemään toimintojen erilaisen sisällön perusteella. Sitä vastoin rajanveto kahden eri oikeussuhteen välillä on sosiaalihuoltolaissa säädetty tehtäväksi asiakkaan henkilökohtaisten edellytysten ja elämäntilanteen perusteella.

Oikeussuhteen luonteen perustaminen työtä tekevän henkilön ominaisuuksiin tai elämäntilanteeseen on vierasta työoikeudellisessa arvioinnissa, jossa työsuhteen syntyminen ratkaistaan tarkastelemalla TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin tunnusmerkistön täyttymistä käytännössä. Samaa vierautta korostaa sosiaalihuoltolain muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä HE 169/2001

¹⁵³ Vuonna 2003 tuli ilmi, että sosiaalihuoltolain mukaisessa työtoiminnassa tuotannollisissa työkeskuksissa työskentelevien heikon työmarkkina-aseman pääasiallinen peruste oli vamma ja sairauden sijasta muu syy eli päihdeongelma tai sosiaaliset syyt. STM 2005:27, s. 38.

¹⁵⁴ STM 2004:19, s. 19.

¹⁵⁵ HE 169/2001, s. 18.

oleva maininta siitä, että ”työtoimintaan osallistuvat henkilöt eivät ole työsuhteessa, vaan heidän toimeentulonsa perustuu eläkkeisiin ja muuhun sosiaaliturvaan”.¹⁵⁶ Toimeentulon perusta kytketään toisin sanoen oikeussuhteen luonteeseen, ja sitä pidetään perusteena työn ei-työsuhteiselle luonteelle. Eläkettä ja sosiaaliturvaetuuksia saava henkilö voi tehdä työtä työsuhteessa. Toimeentulon perusta ei vaikuta millään tavoin työsuhteen tunnusmerkistön täyttymiseen.¹⁵⁷ Näin ollen hallituksen esityksessä oleva näkemys siitä, että toimeentulon perusta voisi vaikuttaa työsuhteen syntymiseen, jää tyhjäksi.

Sosiaalihuoltolain säännökset eivät tarjoa edellytyksiä määritellä tai arvioida sen sisäistä työsuhteen ja työtoiminnan välistä rajanvetoa, koska eri työtä koskevien oikeussuhteiden erottelukriteerinä ei ole käytetty tehtävän työn sisältöä, vaan toimintaan osallistuvan henkilöön liittyviä tekijöitä ja hänen asemaansa. Samantyyppisiä työtehtäviä voidaan järjestää kunnan harkinnan mukaan joko työsuhteisena tai sen ulkopuolelle jäävänä työtoimintana. Myös käytännöstä saadut tiedot osoittavat, että eri oikeussuhteissa tosiaan suoritetaan samanlaisia työtehtäviä.¹⁵⁸ Voi olla, että SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä ja 27 e §:n mukaista työtoimintaa ei ole ehkä tarkoitettukaan toisistaan erottuviksi toiminoiksi.

SHL 27 d ja 27 e § olivat osa uudistusta, jonka tavoitteena oli edistää vammaisten ja vajaakuntoisten kuntoutumista ja työhön sijoittumista.¹⁵⁹ Näin ollen sekä työsuhteisella työllä että työtoiminnalla nähtiin olevan kuntoutusta edistävä merkitys. Kuntoutuselementtiä ei ole kuitenkaan millään tavoin selitetty hallituksen esityksessä, eikä näin ollen ole mahdollista arvioida, miten se käytännössä voisi ilmetä tehtävässä työssä ja miten se voisi vaikuttaa oikeussuhteen luonteeseen.¹⁶⁰ Toisaalta jaksossa 4.2 tuli esille, että monelle sosiaalihuoltolain mukainen työ on pysyvä ja lopullinen vaihtoehto, josta ei edetä automaattisesti avoimille työmarkkinoille.

Kun SHL 27 d §:n 3 momentissa on katsottu tarpeelliseksi säätää toiminnan työsuhdeluonteesta, herää kysymys, olisiko mahdollista, että SHL 27 d §:n 3 momentin mukainen työ ei täyttäisikään työsopimuslaissa säädettyjä tunnusmerkkejä. Onko työ tullut säätää työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvaksi,

¹⁵⁶ HE 169/2001, s. 7.

¹⁵⁷ Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden kohdalla eläkkeen ohella saadun palkkatulon on katsottu muuttavan eläkkeen luonteen eräänlaiseksi palkkatueksi. Jos työtä ei tehdä lainkaan, vaan toimeentulo perustuu eläkkeeseen, on eläkettä pidettävä korvauksena ansionmenetyksestä. Gould – Nyman – Takala, s. 9.

¹⁵⁸ Oksman, s. 9.

¹⁵⁹ HE 169/2001, s. 1.

¹⁶⁰ Ks. STM 2004:19, s. 43–44, jossa todetaan, että työtoiminta ei vastaa eikä sen tulekaan vastata suoritukseltaan palkkatyötä. ”Työtoiminnasta saatavan vastikkeen tulisi kuitenkin olla kannustavassa mielessä riittävän suuri.” Näyttää siltä, että tässä on lähdetty siitä, että työsuhteessa edellytetään tiettyä suoritustasoa ja että suoritustason eron perusteella työtoiminta voisi erottua työsuhteisesta työstä.

kun se muutoin ei olisi siihen kuulunut? Tällainen lainsäätäjän tietoinen ratkaisu saattaa sosiaalioikeuden alaan kuuluva oikeussuhde työoikeudellisen suojan piiriin, jos se ei täytä työsuhteen tunnusmerkkejä, ei vaikuta kuitenkaan uskottavalta. Perusteena päätelmälle on nimenomaan se, että suuntaus on sosiaalilainsäädännön piirissä ollut pikemminkin päinvastainen, eli työntekijästatus on suljettu lainsäännöksin pois silloinkin, kun työsuhteen tunnusmerkit täyttyisivät. Näin on tehty ainakin perhe- ja omaishoitajien kohdalla.

Perhehoitaja on perhehoitajalain (312/1992) 1 §:n mukaan henkilö, joka hoidon järjestämisestä vastaavan kunnan tai kuntayhtymän kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen perusteella antaa kodissaan sosiaalihuoltolain 25 §:ssä tarkoitettua perhehoitoa. Toimeksiantosopimuksen tehnyt henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa sopimuksen tehneeseen kuntaan tai kuntayhtymään.¹⁶¹

Omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) 1 §:n mukaan omaishoitaja on hoidettavan omainen tai muu hoidettavalle läheinen henkilö, joka on tehnyt omaishoitosopimuksen (toimeksiantosopimuksen) hoidon järjestämisestä vastaavan kunnan kanssa. Omaishoitaja ei ole työsopimuslain tarkoittamassa työsuhteessa sopimuksen tehneeseen kuntaan, hoidettavaan tai hoidettavan huoltajaan.¹⁶²

¹⁶¹ Ks. perhehoitajan asemaa koskevasta keskustelusta esim. Paanetoja, s. 152–153, Paanetoja, Perhehoidon lainsäädännön uudistus ja Kröger, Sopimusvapaus, s. 120–125.

¹⁶² Ks. omaishoitajan asemaan liittyvistä kysymyksistä Kalliomaa-Puha, passim. Kalliomaa-Puha esittää myös kysymyksen siitä, voisiko omaishoitosopimusten tosiasialliselle toiminnalle antaa oikeudellista merkitystä, vaikka omaishoitoa ei lain nimenomaisen säännöksen perusteella pidetäkään työsopimuslaissa tarkoitettuna työnä. Kalliomaa-Puha, s. 139.

VI Kehitysvammaisten työtoiminnan oikeudellinen luonne

6.1 ERI OIKEUDENALOJEN NORMIEN YHTÄAIKAINEN SOVELTAMINEN

Kehitysvammaisten työtoiminnan tulisi aina perustua viranomaispäätökseen samalla tavoin kuin edellä jaksossa 5.4 kuvattujen sosiaalihuoltolaissa säädetyn työn ja työtoiminnan. Erityishuoltona järjestettävistä palveluista tulee olla laadittuna erityishuolto-ohjelma, joka vahvistetaan viranomaispäätöksin. Kuten aiemmin tuli esille, erityishuolto-ohjelmaa ei kuitenkaan aina laadita, vaikka siihen laissa velvoitetaankin. Erityishuolto-ohjelman laatimatta jättäminen tai laiminlyönti pitää laadittu ohjelma ajan tasalla¹ ei kuitenkaan vaikuta työtoiminnan oikeudelliseen luonteeseen. Jäljempänä tarkastellaan nimenomaan kehitysvammalain perusteella järjestettävää työtoimintaa.²

Kehitysvammalaissa säädettiin alun perin suojatyön tekemisestä – ei työtoiminnasta. Työtoiminta käsitteenä tuli lakiin vuonna 1984.³ Hallituksen esityksessä työtoiminta määriteltiin kuitenkin muun ohella suojatyöksi ja muuksi työntekoon harjaannuttavaksi toiminnaksi, ja sen esitettiin tapahtuvan huoltosuhteessa.⁴ Esitys on näin ollen sisällöltään ristiriitainen. Kehitysvammaisten työtoiminnan ei-työsuhteista luonnetta eli ns. huoltosuhdetta on korostettu myös muissa sosiaalilainsäädännön valmisteluaineistossa, jota on kuvattu edellä.⁵ Lisäksi on syytä ottaa esille vielä yksi tuoreimmista kehitysvammaisten työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta esitetyistä näkemyksistä. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämistä selvittäneen työryhmän raportissa vuodelta 2011 todetaan ensinnäkin, että kehitysvammalain perusteella järjestetty työtoiminta perustuu siihen osallistuvan henkilön ja toiminnan järjestäjän väliseen huoltosuhteeseen eli erityishuollon asiakkuuteen: ”Tällöin työtoimintaan osallistuminen katsotaan ennen kaikkea palvelun käyttämiseksi sen työnomaisen toiminnan luonteesta huolimatta”.⁶

¹ Ks. mm. apulaisoikeuskanslerin vastaus dnro 1518/4/09, 28.12.2010, jossa korostettiin sekä laatimisvelvollisuutta että erityishuolto-ohjelman ajan tasalla pitämistä.

² Kuten luvussa 4.2.1.1 tuli esille, voidaan kehitysvammaisille järjestää myös SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa.

³ Samassa yhteydessä säädettiin työhönvalmennuksen järjestämisestä. Työhönvalmennuksen sisältöä tai sen ja työtoiminnan eroa ei hallituksen esityksessä käsitellä. Tässä tutkimuksessa ei tarkastella työhönvalmennusta enemmälti.

⁴ HE 165/83, s. 4. Ks. myös edellä jaksot 2.4.2 ja 4.3.

⁵ Ks. edellä jaksot 3.1 ja 4.3.2.

⁶ Sosiaalihuoltolain mukaisesta työtoiminnasta on vastaava maininta. Sosiaalihuoltolaissa

Kehitysvammaisten avotyötoimintaa pidetään samassa yhteydessä ”huoltosuhteisena sijoituksena” työkeskuksen ulkopuolelle. Sen tavoitteena esitetään olevan kehitysvammaisen henkilön integroituminen tavanomaiseen työyhteisöön ja tehtävien mielekkyyden lisääminen verrattuna ”työkeskuksen yksinkertaisempiin tehtäviin”.⁷

Työtoiminnan ei-työsuhteista luonnetta on siis pidetty pitkälti selviönä. Työtoiminnan oikeudellisen luonteen on saatettu esittää kytkeytyvän nimenomaan toimeentulon perustaan, ts. työtoiminta ei ole palkkatyötä, koska toimintaan osallistuva vajaakuntoinen on eläkkeellä. On myös katsottu, että kysymys ei ole työsuhteesta, koska työstä ei makseta palkkaa vaan ainoastaan työosuusrahaa. Myös työtoiminnan järjestämisen osana yleisiä sosiaalipalveluja on esitetty olevan este työtoiminnan työsuhteiselle luonteelle. Näiden näkemysten perusteltavuutta on syytä selvittää tarkemmin.

Kunnan vastuulla on sosiaalihuoltolain (SHL) 17 §:n mukaan erilaisten sosiaalipalvelujen, kuten kehitysvammaisten kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (KVL) säädetyn työtoiminnan, SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettun työn ja 27 e §:n mukaisen työtoiminnan, järjestäminen. Kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ei-työsuhteinen luonne ei voi perustellusti johtua siitä, että siihen osallistuva henkilö on asiakkaan asemassa palvelua vastaanottaessaan. Jos väite pitäisi paikkansa, tarkoittaisi se sitä, että sosiaalipalvelua saavan asiakkaan tekemä työ ei voisi koskaan olla työsuhteista. SHL 27 d §:n 3 momentissa on kuitenkin nimenomaan säädetty, että sosiaalihuoltolain mukaan vammaisille voidaan järjestää sosiaalipalveluna myös *työsuhteista* työtä. Työsuhteinen työ on siis yksi säädetty sosiaalihuoltolakiin perustuva sosiaalipalvelun muoto. Perustetta sille, että asiaa olisi tarkasteltava toisella tavalla työtoiminnan järjestämisen perustuessa kehitysvammalakiin, ei ole esitetty tai esitettävissä.

Työtä koskevan oikeussuhteen luonteeseen ei myöskään vaikuta se, onko työtä tekevä eläkkeellä vai ei, tai mihin hänen toimeentulonsa ylipäänsä perustuu. Eläkelakien mukaan työkyvytön henkilö voi tehdä työtä työsuhteessa, eikä eläke vaikuta sen ohella mahdollisesti tehtävän työn oikeudelliseen luonteeseen.⁸ Siihen ei vaikuta myöskään työstä maksettavan vastikkeen nimi. Työosuusraha-niminen korvaus voi olla työsuhteen vastiketunnusmerkin täyttävä suoritus samalla tavoin kuin palkaksi nimitetty korvaus. Näin ollen edellä esite-

tarkoitettu työtoiminta rinnastetaan raportissa kehitysvammalain mukaiseen työtoimintaan. STM 2011:4, s. 14.

⁷ STM 2011:4, s. 14. Vastaavansisältöistä tietoa työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta tuodaan esille myös eri kuntien internet-sivuilla ja myös muissa yhteyksissä, joissa esitellään kehitysvammaisten työtoimintaa. Ks. mm. Kouvolan kaupungin [www-sivut](http://www.sivut), jossa kerrotaan kuntoutujien olevan *työtoimintasuhteessa* (kurs. tässä) kaupunkiin, ja he saavat työtoimintapäiviltään työosuusrahaa. Kouvola, työ- ja päivätoiminta.

⁸ Ks. luku I av. 12.

tyt näkemykset työtoiminnan ei-työsuhteiselle luonteelle vaikuttavat kestävämmiltä.

SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettusta työsuhteisesta työstä, 27 e §:ssä säädetystä työtoiminnasta ja kehitysvammalain mukaisesta työtoiminnasta ei peritä maksua asiakkaalta, koska palvelut on säädetty maksuttomiksi asiakasmaksulain 4 §:n 1 kohdan mukaan.⁹ Asiakasmaksujen perimisen sijasta näiden sosiaalipalvelujen käyttäjille sitä vastoin maksetaan korvausta toimintaan osallistumisesta: työsuhteessa palkkana ja työtoiminnassa työosuusrahana tai vastaavana. Näitä sosiaalipalveluja vastaanotetaan palveluina, mutta niihin osallistuva asiakas ansaitsee rahaa palvelun käyttäjänä. Näin ollen yleisenä esitetty käsitys työtoiminnan jäämisestä työsuhteen ulkopuolelle nimenomaan siksi, että sen vastaanottaminen on sosiaalipalvelun käyttöä ja työtoimintaa saava on asiakkaan asemassa, vaikuttaa tässä kontekstissa perusteettomalta. Mainituissa tapauksissa asiakkaalle maksetaan sosiaalipalvelun käyttämisestä; asiakas on palvelun saatuaan ja vastaanotettuaan myös työntekijä, mikä tekee asiasta erityislaatuinen. Työtä koskevan oikeussuhteen luonne ratkaistaan tosiasiallisten työn tekemistä koskevien olosuhteiden perusteella, eikä sen perusteella, mihin työn järjestäminen perustuu.

Näkemyksistä, että työtoiminnassa ei ole kysymys työsuhteesta, koska sitä järjestetään lakiin perustuvana palveluna, edustaa itse asiassa Sipilän 1930-luvun lopulla kannattamaa ns. absorptiot teoriaa. Sen mukaan pääsuoritus määrää oikeussuhteessa sovellettavat normit, ja näin käsiteltyssä tapauksessa työoikeuden normit sulkeutuisivat pois ja väistyisivät sosiaali-oikeuden normien tieltä. Eri oikeudenalojen normien yhtäaikainen soveltaminen samaan oikeussuhteeseen ei tämän teorian mukaan olisi lainkaan mahdollista, vaan pääsuoritus määräisi sopimuksen tyypin.¹⁰ Vuorio sitä vastoin katsoi absorptiot teoriasta poiketen, että eri normit voivat kohdistua osittain samoihin tosiseikastoihin.¹¹ Tämän ns. ristikkoteorian mukaan kunkin normin soveltamisedellytykset määräytyvät ao. normista käsin, koska kussakin normissa asetetaan sen soveltamisedellytykset. Jos tosiseikastoon sovelletaan työoikeuden normeja, ei se sellaisenaan voi johtaa siihen, että samaan oikeussuhteeseen ei voisi tulla sovellettaviksi myös siviilioikeuden normeja.¹² Ristikkoteoriassa on tarkasteltu pääosin työ- ja siviilioikeuden normien soveltumista yhtä aikaa samaan oikeussuhteeseen. Vuorio otti kuitenkin esille myös muun muassa silloisessa köyhäinlaitolaissa tarkoitettujen työttömyyden torjumiseksi järjestettävien töiden ja työsuhteessa

⁹ Kuljetus ja ateriat ovat maksullisia SHL 27 d §:n 3 momentin ja 27 e §:n mukaisessa toiminnassa. Sitä vastoin kehitysvammalain 39 §:ssä tarkoitettu kuljetus on maksuton.

¹⁰ Sipilä, s. 94–118. Ks. myös Kairinen, Perussuhdeteoriasta s. 95 ja erityisesti av. 2, jossa absorptiot teoriaa koskevaa lähdeaineistoa. Ks. myös Lvk 1908, s. 57, jossa hyväksyttiin päätyypiteoria; pääsuorituksena oli oltava työsuoritus, jotta kysymys olisi voinut olla työsuopimuksesta.

¹¹ Vuorio, s. 41–46.

¹² Vuorio, s. 44 ja Kairinen, Perussuhdeteoriasta, s. 95–96 ja 191.

sovellettavien normien välisen suhteen. Vuorion mukaan töiden järjestämiseen liittyvä hallinnollinen ja julkinen tarkoitus ja toisaalta töihin osallistuvien henkilöiden oikeussuhteen luonne eivät olleet riippuvaisia toisistaan. Työt olivat työsuhteisia, joten niiden hallinnollinen järjestämistapa ei vaikuttanut asiaan.¹³

Vuorion esittämää näkemystä siitä, että samaan oikeussuhteeseen voi tulla yhtä aikaa sovellettavaksi eri oikeudenalojen normeja, voidaan pitää työoikeudessa sittemmin hyväksyttynä ja myös lainmukaisena vaihtoehtona. Kunkin normin soveltaminen riippuu aina sen säädetystä soveltamisalasta riippumatta siitä, mitä muita normeja oikeussuhteessa mahdollisesti tulee sovellettaviksi.

Lainsäädännössämme ei ole normia, jonka mukaan työoikeuden säännökset väistyisivät, jos samaan oikeussuhteeseen tulevat sovellettaviksi esimerkiksi sosiaalioikeuden säännökset. Yhtäaikaisesta soveltamisesta ei yleensä aiheudu myöskään mitään epäselvyyksiä, koska eri oikeudenalojen normeilla ei säännellä samoja kysymyksiä. Vaikka ristikkoteoriassa tarkasteltiin pääosin työ- ja siviilioikeuden normien soveltamista samaan oikeussuhteeseen, lienee selvää, että lopputulos on sama riippumatta siitä, minkä alojen normien mahdollisesta yhtäaikaisesta soveltamisesta on kysymys. Näin ollen työtä koskevaan oikeussuhteeseen voivat tulla yhtä aikaa sovellettaviksi niin työ-, hallinto- kuin sosiaalioikeudenkin säännökset. Päätelmä yhtäaikaisesta soveltamisesta ei itse asiassa edellytä minkään teorian tukea, vaan normien yhtäaikainen soveltaminen perustuu yksinkertaisesti kunkin säännöksen soveltamisalaan ja sisältöön. Työtoiminnan oikeudellinen luonne ratkaistaan aina työsopimuslain (TSL) 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella riippumatta siitä, missä kontekstissa sitä tehdään tai mihin sen järjestäminen perustuu. Näin ollen työtoimintaa kunnan palveluna saava kehitysvammainen asiakas voi olla työsuhteessa edellyttäen, että hänen työskentelynsä tosiasiallisesti tapahtuu TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyssä työntekijäasemassa.¹⁴ Työlainsäädäntö voi siis tulla sovellettavaksi sosiaalipalveluna järjestettävässä työssä. Vuorio perusteli työoikeuden ulottu-

¹³ Vuorion mukaan oikeuskäytäntö huoltosuhteen ja työsuhteen erottamisesta oli muodostunut erilaiseksi kuin siitä oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemykset. Kirjallisuudessa huoltosuhde oli erotettu työsuhteesta sen perusteella, millaiset tunnusmerkit julkisen yhdyskunnan ja yksityishenkilön välisessä oikeussuhteessa olivat. Oikeuskäytännössä taas nojaututtiin siihen, missä laissa töihin käytettävistä varoista määrättiin. Tässä yhteydessä Vuorio kritisoi erityisesti työneuvoston päätöstä Tampereen kaupungin naisten työtuvassa työskentelevien työntekijöiden vuosilomaa koskevassa asiassa. Työneuvosto katsoi, että työtä ei tehty työsuhteessa eikä siihen ollut sovellettava vuosilomalakia, koska toimintaa järjestettiin köyhäinhuoltolakiin perustuvana työttömyyshuoltona (TN 18-47). Vuorion mukaan oikeussuhteen luonne ei voinut työneuvoston esittämällä tavalla olla riippuvainen sen järjestämisen perusteesta. Vuorio, s. 145–146. Suviranta käsittelee huoltosuhde-otsikon alla lääkintä- ja sosiaalihuollon alalla esiintyviä oikeussuhteita. Suviranta, s. 461–462. Ks. kuitenkin TN 132-49.

¹⁴ Ks. TN 1411-06, jossa työneuvosto otti kantaa hankintalain mukaiseen kilpailuttamiseen perustuvaan työntekoon. Työneuvoston mukaan oikeussuhteen laatua oli arvioitava sen tosiasiallisen luonteen perusteella hankintalain noudattamisvelvollisuudesta huolimatta. Ks. myös Tiitinen – Kröger, s. 21.

mista muille oikeudenaloille ristikkoteorialla. Nykyään perusteeksi riittävät yksittäisten normien soveltamisalasäännökset.

6.2 TYÖSUHTEISEN TYÖN KALTAISTA TYÖTÄ?

Kehitysvammaisten työtoiminnan sisältöä ja järjestämistä on kuvattu edellä jaksossa 4.3. Toiminnan alkuperäisenä tavoitteena on ollut antaa mahdollisuus työhön, samoin kuin ammatillisten taitojen kehittäminen ja ylläpitäminen sekä mahdollisuus harjaantua tehtävässä niin, että siirtyminen avoimille työmarkkinoille olisi mahdollista.¹⁵ Toiminnan tavoitteena on esitetty olevan simuloida tavallisen työn tekemistä. Käytännössä kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään jäljittelystä, vaan työtoiminnassa tehdään työtehtäviä, muun ohessa erilaisia alihankintatehtäviä ulkopuolisille tilaajille. Työtoimintatehtävät ovat ”tavallisia” työtehtäviä, työtä tehdään ennalta määrätyn aikataulun mukaan, työtä ohjataan ja valvotaan, ja työnteosta maksetaan vastiketta.

Jos työtoimintaa ei pidetä työsuhteisena työnä, vaan ainoastaan työnomaise-
na toimintana, jollaiseksi se on mielletty, olisi kyettävä selvittämään, miten
työnomainen toiminta erotetaan työsuhteisesta työstä.¹⁶ Tehtävä on vaikea, sil-
lä ainakin työtoiminnassa teetetävät työtehtävät näyttäisivät olevan työsopi-
muslaissa tarkoitettua työtä; inhimillistä toimintaa, jolla on taloudellista ar-
voa.¹⁷ Työn taloudelliseen arvoon ei vaikuta se, onko toiminta työn teettäjälle
tappiollista vai voittoa tuottavaa.¹⁸ Työtoimintaa ei tosin edes voida luonnehtia
toiminnaksi, josta ei syntyisi mitään hyötyä sen teettäjälle.¹⁹ Erityisesti osallis-
tuttaessa yksikön sisäisiin tehtäviin²⁰, tehtäessä ns. tuotannollista työtä ja ali-
hankintana teetetäviä tehtäviä sekä osallistuttaessa avotyötoimintaan, ei aina-
kaan ole löydetävissä perusteita sille, että työllä ei olisi taloudellista arvoa,

¹⁵ Kehitysvammaisten työtoiminnot ja suojatyö, s. 27.

¹⁶ Ks. myös ns. Kuuma-kuntien ja Hyvinkään kaupungin vammaispalvelujen kehittämis-
hankkeen yhteenveto kehitysvammahuollon päivä- ja työtoiminnan ateriamaksuista ja työosuus-
rahakäytännöistä, 26.8.2008, s. 1: ”Työtoiminnaksi kutsutaan työtä, joka tehdään useimmiten
työ- tai toimintakeskuksessa. Työntekijä on huoltosuhteessa toimintakeskukseen. Huoltosuhte
tarkoittaa, ettei työtoiminnassa noudateta työlainsäädäntöä.”

¹⁷ ”Avotyötoiminta muistuttaa enemmän tavallista työtä kuin työtoiminta toimintakeskuksis-
sa.” Kouvolan kaupungin työtoiminnan nykytilan kartoitus. Työtoiminnan kehittämistyöryhmän
raportti, 10.1.2011. Päivitetty 17.5.2011, s. 15.

¹⁸ Tie auki työelämään, s. 38, jonka mukaan ”ilmaiselle” työsuhteen ulkopuolelle jäävän
työn teettämisen on esitetty perusteena se, että tehdyllä työllä ei ole taloudellista arvoa.

¹⁹ Vuonna 2005 julkaistun selvityksen mukaan kehitysvammaisten työtoimintayksiköiden
rahoituksesta 13 % muodostui liiketoiminnasta saaduista tuloista. Nämä tulot ovat nimenomaan
tuotannollisen toiminnan tuloja. STM 2005:27, s. 51.

²⁰ Kehitysvammaliitto kehotti raportissaan vuonna 1985 työkeskuksia käyttämään kehitys-
vammaisia mahdollisimman laajasti ja ennakoluulottomasti myös oman toimintansa apuna. Täl-
laista toimintaa, kuten pihojen kunnossapitoa, siivousta ja lähetin tehtäviä, ei työryhmän mieles-
tä kannattanut teettää ulkopuolisilla. Kehitysvammaisten työtoiminnot ja suojatyö, s. 25.

joka hyödyttää sen teettäjää. Kehitysvammaisen työtoimintapäivään voi sisältyä työtoiminnan ohella myös elämänhallintaan liittyvien taitojen opettelua, keskusteluja, kerhotoimintaa, urheilua ja retkille osallistumista. Se ei kuitenkaan vaikuta siihen, että työtoimintatehtävien suorittaminen inhimillisenä käyttäytymisenä ei olisi työsopimuslaissa tarkoitettua työtä. Avotyötoiminnassa tehtäviä suoritetaan tavallisilla työpaikoilla. Vaikka työtehtävät on usein muokattu työntekijälle sopiviksi, ovat ne kuitenkin ko. työpaikan säännönmukaisia työtehtäviä. Työtoiminnassa kysymys on siis kysymys *työstä* inhimillisenä käyttäytymisenä.

Työtoiminnasta maksetaan vakiintuneesti myös *vastiketta* eli ns. työosuusrahaa. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (KVA) 24 §:ssä säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta maksaa työosuusrahaa vastikkeeksi siitä, että kehitysvammaisen työn tulos jää työtä teettävän toimintayksilön hyväksi. Säännöksen mukaan työosuusrahan maksaminen on siis mahdollista, mutta ei pakollista. Kun työstä maksettavan vastikkeen nimi voi olla mikä tahansa, voi myös työosuusrahan tai vastaavan korvauksen maksaminen täyttää työsuhteelta vaadittavan vastiketunnusmerkin. Jos työtoiminnasta sitä vastoin ei suoriteta mitään vastiketta, ei myöskään työsuhteelta vaadittava vastiketunnusmerkki voi täytyä. Kuten edellä on esitetty, tunnusmerkin täyttyminen ei edellytä rahavastikkeen maksamista, vaan muun muassa mahdollisuus opin saantiin voisi olla vastikkeena. Työtoiminnasta maksetaan kuitenkin vakiintuneesti nimenomaan rahallista korvausta, eikä näin ollen yleensä ole tarvetta arvioida muun kuin rahallisen korvauksen merkitystä vastikkeena. Työtoiminnan järjestämistä kuvattaessa jaksossa 4.3 tuli esille, että työtoiminnan järjestäjä päättää työosuusrahan maksamisesta ja sen suuruudesta. Päätös maksusta tai sen suuruudesta on siis yleensä tehty etukäteen ennen kuin yksittäinen kehitysvammainen aloittaa työtoiminnan. Päätökset työosuusrahan maksuperusteista koskevat kaikkia työtoimintaan osallistuvia, joten niitä ei tehdä yksilökohtaisesti. Vastikeluvanta on siis jo tiedossa erityishuollosta päätettäessä.

Työtoimintatehtävät suorittaa tietty kehitysvammainen *henkilökohtaisesti* muiden *johdon ja valvonnan alaisena*. Työ- ja toimintakeskuksessa ja muissa vastaavissa yksiköissä on palkattua henkilökuntaa suunnittelemassa, ohjaamassa ja valvomassa työtoimintaan osallistuvien tehtäviä. Ohjauksen ja valvonnan tarve vaihtelee toki asiakaskohtaisesti. Kehitysvammaisten työ ei ole kuitenkaan sillä tavoin itsenäistä, luovaa tai asiantuntijatyötä taikka työskentelyolosuhteiltaan niin vapaata, että epäilyksien direktiotunnusmerkin täyttymisestä edes syntyisi.

Kehitysvammaista ei ole myöskään voitu pakottaa työtoimintaan, vaan hänelle on annettu siihen oikeus erityishuoltona. Työtoimintaan osallistuminen on siten täysin vapaaehtoista.²¹ Kysymys ei ole työvelvollisuudesta. Samaan ta-

²¹ Vuorion mukaan sopimustunnusmerkki edellyttää, että työtilaisuuteen osallistuminen on

paan kuin sosiaalihuoltolain mukaisessa työsuhteessa ja työtoiminnassa, palvelun myöntävä viranomainen ei solmi kehitysvammaisen asiakkaan kanssa sopimusta, vaan tekee hallintopäätöksen palvelun myöntämisestä hänelle. Tämän jälkeen laaditaan asiakaslain mukainen palvelusuunnitelma. Näiden hallintotoimien jälkeen kehitysvammaisen aloittaa työtoiminnan työ- ja toimintakeskuksessa tai muussa paikassa, jossa se on päätetty toteuttaa. Tässä vaiheessa solmitaan ainakin eräissä tapauksissa nimenomainen työtoimintaa koskeva sopimus työ- ja toimintakeskuksen ja kehitysvammaisen asiakkaan kesken.²² *Sopimus* työnteosta syntyy kuitenkin – samaan tapaan kuin SHL 27 d §:n 3 momentin kohdalla – viimeistään silloin, kun työtehtäviä ryhdytään tosiasiaassa suorittamaan. Ks. tästä arvioinnista edellä jakso 5.4.2.3.

Arvioitaessa sopimustunnusmerkin täyttymistä on syytä ottaa vielä huomioon sen ja vastikkeen yhteys. Nimenomaisen sopimuksen puuttuessa työstä suoritettuna vastikkeen on katsottu ilmentävän sopimustunnusmerkkiä; ts. työn vastaanottajan suorittama vastikkeen maksu on käyttäytymistä, joka muodostaa osapuolten välille (hiljaisen) sopimuksen. Jos katsottaisiin, että sopimustunnusmerkki ei täytyisikään vielä työtoimintaan ryhdyttäessä, täytyisi se näin ollen viimeistään maksettaessa kehitysvammaiselle vastiketta työtoiminnasta.²³

Kirjallisia sopimuksia solmitaan säännönmukaisesti, jos asiakas siirtyy tai ryhtyy tekemään työtoimintatehtäviä avo-olosuhteissa.²⁴ Sopimuksen allekirjoittajina ovat työpaikan avoimilta työmarkkinoilta tarjoava työnantaja ja työ- ja toimintakeskus, ja joskus mukaan otetaan myös avotyötoimintaan siirtyvän kehitysvammaisen allekirjoitus. On huomattava, että sopimustunnusmerkin täytyminen ei kuitenkaan välttämättä edellytä, että työntekijä olisi itse solmimassa sopimusta. Avotyötoiminnasta sopivien työ- ja toimintakeskuksen ja avointen työmarkkinoiden työnantajan keskinäistä sopimusta voitaisiin pitää riittävänä, jos perusteena pidettäisiin työneuvoston vuonna 1986 esittämää näkemystä.

TN 1195-86. Vaikka työsuhde edellyttää yleensä sopimusta työntekijän ja työnantajan kesken, ei tämä vaatimus ollut työneuvoston mielestä ehdoton. ”Yksinomaan se, että työelämää tutustumisesta tehdyn sopimuksen osa-

oikeudellisesti katsoen vapaaehtoisista, ts. siihen ei voida pakottaa. Vuorio, s. 144–145.

²² Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, s. 11. Koottuja tietoja tai lukumääriä solmituista sopimuksista ei ole kuitenkaan saatavissa. Ministeri Risikon mukaan ”työtoiminnan käytännön toteuttamisesta ja työosuusrahan suuruudesta tulee aina sopia vammaisen henkilön, hänen edustajansa ja sosiaalitoimen kesken”. KK 725/2010.

²³ Pekkanen, s. 78 ja Huttunen, TYV 1994, s. 53.

²⁴ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 43–47, on kuvattu sopimuskäytäntöä: ”Avotyötoiminta perustuu siihen, että jokaisella työntekijällä on avotyötoimintasopimus, jonka työntekijä, työnantaja ja ohjaaja allekirjoittavat.” Salon kaupungin kaupunginhallituksen esityslista 3/2008, 16.1.2008, s. 13.

puolina ovat olleet työvoimatoimisto ja työpaikan järjestäjä, ei estä työsuhteen olemassaoloa työelämään tutustujan ja työpaikan järjestäjän välillä, mikäli kokonaisarvioinnin perusteella työsuhteen tunnusmerkit ovat tosiasiallisesti olleet olemassa.”

Edellä esitetyn perusteella kehitysvammaisten työtoiminnassa näyttävät lähtökohtaisesti täyttyvän kaikki työsuhteelta vaadittavat tunnusmerkit. Työtoiminta voi kuitenkin jäädä työsuhteen ulkopuolelle, jos siitä on säädetty laissa. Kehitysvammalaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole kuitenkaan säädetty työtoiminnan ei-tösuhteisesta luonteesta tai poikkeuksesta, joka oikeuttaisi sivuuttamaan työsopimuslain ja muun työläinsäädännön kehitysvammaisten työtoiminnassa. Työtoiminta jää työsuhteen ulkopuolelle tietenkin myös silloin, jos työsuhteen yksittäiset tunnusmerkit eivät täyty tai jos niiden täyttyessä kokonaisarvostuksella päädytään siihen, että kysymys ei kuitenkaan ole työoikeudellista suojaa tarvitsevan henkilön työstä.

Vuorio piti 1950-luvulla työttömyyden torjumiseksi järjestettyjen töiden oikeudellisesta luonteesta syntynyttä oikeuskäytäntöä virheellisenä. Virhe syntyi siitä, että oikeuskäytännössä ei tarkasteltu työskentelyn tunnusmerkkejä ja ratkaistu oikeussuhteen luonnetta niiden perusteella, vaan ratkaisu perustettiin siihen, missä laissa töihin käytettävistä varoista säädettiin. Vuorion mukaan myös oikeuspoliittisilla seikoilla oli varmaankin ollut vaikutusta oikeuskäytännössä esitettyihin kantoihin. Työtä järjestettiin sosiaalisessa tarkoituksessa, ja voi olla, että tästä johtuen kunnan rasittamista työlaeista johtuvilla sosiaalimenoilla ei pidetty sopivana. Työt saattoivat olla myös kannattamattomia, ja sillä oli voinut olla merkitystä ratkaisuihin. Oli argumentti mikä tahansa, ei sitä Vuorion mukaan voitu asettaa lain sanamuodon edelle.²⁵ Vuorio korosti, että oikeuskysymys, ts. työtä tekevän yksityishenkilön ja työtä teettävän tahon välinen suhde oli pidettävä erillään muista asioista.

Tämä Vuorion 1950-luvulla esittämä näkemys tukee tämän tutkimuksen näkemystä siitä, että työtoiminnan oikeudellinen luonne ratkaistaan yksinomaan työläinsäädännön, ts. TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella.

6.3 YKSITTÄISTEN TUNNUSMERKKIEN SISÄLLÖN LAAJENTAMINEN

6.3.1 Aluksi

Kehitysvammaisten työtoiminnassa näyttäisivät siis lähtökohtaisesti täyttyvän kaikki työsuhteelta vaadittavat yksittäiset tunnusmerkit riippumatta siitä, järjestetäänkö työtoimintaa työ- ja toimintakeskuksessa vai sen ulkopuolella avoin-

²⁵ Vuorio, s. 146–147.

ten työmarkkinoiden työpaikoilla. Kun työtoimintaa on kuitenkin perinteisesti pidetty ei-työsuhteisena toimintana, on syytä tarkastella asiaa lähemmin ja selvittää, voiko työsuhteen yksittäisiin tunnusmerkkeihin liittyä kuitenkin sellaisia ei-työsuhdetta puoltavia elementtejä, joita ei ole aiemmin tuotu esille työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän työskentelyn välisessä rajankäynnissä. Lisäksi on pohdittava, onko yksittäisten tunnusmerkkien sisältö aina samanlainen riippumatta siitä, millaista rajanvetoa ratkaistaan, vai voivatko yksittäiset tunnusmerkit saada aiemmin esitetystä poikkeavan sisällön, kun niitä arvioidaan nimenomaan työsuhteen ja työtoiminnan rajanvedon näkökulmasta. Mainittuja lisäpiirteitä tai -edellytyksiä voi liittyä ainakin työn tekeminen -tunnusmerkkiin, kuten työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan.²⁶ Sen mukaan työtä tulisi tehdä ansiotarkoituksessa, jotta kysymys olisi työsuhteisesta työstä. Tähän vaatimukseen palataan jaksossa 6.3.2.1.

6.3.2 Työn tekemisen ja teettämisen motiivit

Työtoiminnassa teetettävien tehtävien luonnetta käyttäytymisenä eli inhimillisenä toimintana, jolla on taloudellista arvoa, ei voida asettaa kysymyksenalaiseksi. Toisaalta herää kysymys siitä, voisiko työ kuitenkin olla joissain tapauksissa sellaista kuntoutusta, terapiaa, hoitoa tai *huoltoa*, joka johtaisi siihen, ettei toiminta olisikaan työtä työoikeudellisessa mielessä. Toinen samantyyppinen kysymys on, mikä merkitys on työn tekemisen motiivilla, ansiotarkoitus mukaan lukien. Seuraavissa alajaksoissa tarkastellaan, voivatko työn tekemiseen tai sen *teettämiseen* liittyvät motiivit ylipäänsä vaikuttaa oikeussuhteen luonteeseen, ja miten tällaiset motiivit tulevat ilmi tai miten ne voitaisiin verifioida.

Huttunen pitää työn tekeminen -tunnusmerkkiä väljänä ja arvostuksenvaraisena. Hänen mukaansa se erottelee vain hyvin abstraktilla tasolla reaali maailman ilmiöistä työoikeuden kannalta potentiaaliset inhimillisen käyttäytymisen muodot. Tunnusmerkki ei siten Huttusen mukaan voi olla käyttökelpoinen ratkaisukriteeri käytännön tilanteissa.²⁷

Työtoiminnassa työtä ei välttämättä tehdä aina vastaavalla intensiteetillä tai määrällisesti yhtä paljon kuin avoimilla työmarkkinoilla. Käytännössä työtoimintaan osallistuvan suoritustaso tai työpanoksen aste saatetaan ottaa huomioon työosuusrahan suuruudessa. Se, jonka suoritustaso on heikko, saa yleensä suuruudeltaan pienintä työosuusrahaa.²⁸ Sillä, että työtoimintaan osallistu-

²⁶ HE 157/2000, s. 56.

²⁷ Huttunen, TYV 1994, s. 49.

²⁸ Sitä, että työtoiminta ei suoritustasoltaan tai -määrältään vastaa palkkatyötä, on esitetty yhdeksi eroksi työsuhteiseen työhön verrattuna. STM 2004:19, s. 43. Muun muassa Ranualla työosuusrahojen suuruuden arvioimiseksi on laadittu neljä luokkaa. Pienintä työosuusrahaa mak-

van työpanos olisi vähäisempi tai hänen työnsä tulos heikompi kuin työllistämisyksikön ulkopuolisilla työpaikoilla vastaavanlaisissa tehtävissä, ei voida kuitenkaan perustella työtoiminnan jäämistä työsuhteen ulkopuolelle.²⁹ Se ei sellaisenaan voi merkitä, että kysymys olisi muusta kuin työn tekemisestä.³⁰

6.3.2.1 *Ansiotarkoitus ja muut motiivit*

Työn tekemisen motiiviin on kiinnitetty jonkin verran huomiota vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa. Sipilä on lähtenyt siitä, että motiivilla on merkitystä arvioitaessa käyttäytymisen oikeudellista luonnetta.³¹ Erma pitää vaivannäköä vaativaa työtä lähinnä vain huviksi ja virkistykseksi tapahtuvan toiminnan vastakohtana.³² Kivimäki taas on katsonut, että vain ajankuluksi tai virkistykseksi harjoitettu toimintakin voi olla oikeudellisesti työtä, ja oikeudellisessa tarkastelussa toiminnan motiiveille ei voida antaa merkitystä.³³ Uudemmassa oikeuskirjallisuudessa ei sitä vastoin ole käsitelty – ansiotarkoitusta lukuun ottamatta – työn tekemisen motiiveja.³⁴

Jos työtoimintaa järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluna, tulee työsopimuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kiinnittää huomiota siihen, järjestetäänkö sitä kokonaan tai pääasiallisesti *hoito- ja kuntoutustavoitteisesti*. Jos tällaiset tavoitteet ovat hallitsevia, ei kysymys olisi työsuhteesta, ja ansiotarkoitus kumoutuisi hoito- ja kuntoutustavoitteen tieltä. Jos toimintaa sitä vastoin järjestetään avohoitona tavallisilla työpaikoilla, tulisi oikeussuhteen luonne ratkaista kokonaisharkinnalla. Tässä yhteydessä ei työn tekemisen tai teettämisen motiiveihin tulisikaan kiinnittää huomiota.³⁵ Työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä näytettäisiin siis edellytettävän tietoa työn tekemisen ja teettämisen motiiveista, joiden katsotaan myös vaikuttavan oikeussuhteen luonteeseen. Itse asiassa vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksessä puhu-

setaan muun muassa niille, joiden työpanos on vähäinen ja eniten niille, joiden työpanos on tuotannollisesti merkittävä. Ranan perusturvalautakunnan kokous, 10.06.2010, § 50.

²⁹ Ks. myös apulaisoikeuskanslerin vastaus kanteluun, dnro OKV/655/1/2009, jossa yhtenä työtoiminnan elementtinä kerrotaan olevan, että toimintaan osallistuvalla ei edellytetä niin suurta ja itsenäistä panosta kuin työsuhteessa olevalta työntekijältä. Väitettä ei ole kuitenkaan dokumentoitu.

³⁰ Samanlaiseen lopputulokseen päätyi EU:n tuomioistuin tarkastellessaan työntekijäkäsitettä tuomiossa *Betray C 344/87*. Tuomioistuimen mukaan tuottavuuden tasolla (level of productivity) ei ollut merkitystä arvioitaessa työntekijäkäsitettä. Ks. lisää ja ylipäänsä EU:n työntekijäkäsitteen merkityksestä jäljempänä jakso 9.5.2.

³¹ Sipilä, Käsike, s. 88.

³² Erma, s. 102 av. 20.

³³ Kivimäki, DL 1930, s. 297.

³⁴ Huttunen on tosin katsonut, että motiivin merkitys voi olla marginaalinen, koska sitä on vaikea näyttää toteen. Huttunen, Lisensiaatintutkimus, s. 13–14.

³⁵ Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi, s. 28–29 ja HE 157/2000, s. 56.

taan ansiotarkoituksesta, työn teettämisen motiiveista ja tavoitteista samaa tarkoittavina asioina, vaikka näin ei ole. Ansiotarkoitushan liittyy työntekijän motiiveihin. Hoito- ja kuntoutustarkoitukset liittyvät sitä vastoin yleensä julkisyhteisön tai muun toimintaa organisoivan tahon motiiveihin ja tavoitteisiin.

Ansiotarkoitusta käsitellään siis hallituksen esityksessä, mutta itse lakitekstissä tätä työtä työn tekemisen tarkoitusta ei tuoda esille. Ansiotarkoitukseen on kiinnitetty huomiota myös TSL 1 luvun 2 §:n perusteluissa. Työsopimuslakia ei mainittu lainkohdan 2 kohdan mukaan sovelleta tavanomaiseen harrastustoimintaan. Arvioitaessa tällaisen harrastustoiminnan ja työsuhteen rajanvetoa hallituksen esityksen mukaan merkitystä on sillä, tehdäänkö työtä toiminnan järjestäjän lukuun ja saako järjestäjä siitä taloudellista hyötyä sekä liittyykö työn tekemiseen ansiotarkoitus.³⁶ Tehtäessä työtä harrastustoiminnan yhteydessä esimerkiksi urheiluseuralle tavoitteena on yleensä ansaita varoja yhdistykselle ja työtä tehdään tässä tarkoituksessa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan eritellä, mitä ansiotarkoituksella harrastustoiminnan yhteydessä tarkoitetaan. Se, onko kysymys tarkoituksesta ansaita varoja tekijälle itselleen vai työn teettäjälle, jää avoimeksi.³⁷

Työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle jää myös vapaaehtoistoiminta. Esimerkkinä tällaisesta on hallituksen esityksessä mainittu avohuollon toimintana järjestettävä tukihenkilö- ja tukiperhetoiminta, joilla tuetaan lasta, nuorta, vammaista ja heidän perheitään. Tässäkin yhteydessä on kiinnitetty huomiota toiminnan motiiveihin toteamalla, että tukihenkilön tehtävänä on tarjota tukea vammaiselle arkipäivän elämäntilanteissa selviytymisessä.³⁸ Vapaaehtoisuuden pohjalta toimivan tukihenkilön työnkuva ei kuitenkaan välttämättä eroa vastaavia tehtäviä työsuhteessa tekevän henkilön toimenkuvasta – molemmissa tapauksissa voi olla kysymys tuen tarjoamisesta vammaiselle arkipäivän elämäntilanteissa selviytymisessä.³⁹ Hoitotyöhön voidaan katsoa usein liittyvän henkilökohtaisia auttamiseen liittyviä motiiveja. Näin ollen vaikuttaa siltä, että työntekijän motiivien avulla on mahdollista ratkaista, milloin kysymys on työsuhteisesta ja milloin taas ei-tösuhteisesta auttamistyöstä. Motiivit menettävät tässäkin tapauksessa merkityksensä siinä vaiheessa, kun toiminnasta maksetaan vastiketta.⁴⁰

³⁶ HE 157/2000, s. 59.

³⁷ Merityösopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että tavanomaisessa harrastustoiminnassa kerätään varoja yhteisölle. HE 174/2010. Ks. myös Kröger – Siitonen, s. 62.

³⁸ HE 157/2000, s. 59.

³⁹ Koskinen – Mikkola – Purola, s. 4–5.

⁴⁰ Työsuhdetyötä pidetään ansiotyön luokkana, koska työtä tehdään palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työstä maksettava vastike näyttäisi luovan ansiotarkoitusolettaman. Selvittämättä on näissä yhteyksissä kuitenkin jäänyt, miten puhdas ansion saamisen tarkoitus ilman todellista ansioiden ansaintaa vaikuttaisi oikeussuhteen luonteen arvostelussa.

Voidaanko ansiotarkoitusta ylipäänsä ottaa huomioon arvioitaessa työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta? Työn tekemisen tarkoitushan on aina subjektiivinen. Motiivi olisi kuitenkin kyttävä toteamaan objektiivisesti, jotta se voisi vaikuttaa tunnusmerkistötarkastelussa. Ansiotarkoituksen toteaminen tai tunnistaminen on vaikeaa. Työn tekemiseen liittyvät motiivit voivat myös vaihdella työnteon kestäessä. Työntekijällä itselläänkään ei välttämättä ole aina selkeää kuvaa toimintansa pääasiallisista motiiveista.⁴¹ Näin ollen lähtökohtana voisi pikemminkin olla, että ansiotarkoituksella tai muulla työtä tekevän henkilön subjektiivisella työn tekemisen motiivilla on vain marginaalinen merkitys oikeussuhteen luonteen arvostelussa.⁴² Tätä näkemystä puoltaa se, että riidattomasti työsuhteisessa työssäkin ansiotarkoitus voi olla hyvin vähäinen tai se puuttuu kokonaan. Avoimeksi jää, miksi ansiotarkoitus saisi painoarvoa nimenomaan epäselvissä tapauksissa ja rajanvetoja ratkaistaessa.

Kehitysvammaisella saattaa olla vahva halu ansaita tekemästään työtyötoiminnasta enemmän kuin mitä hänelle maksetaan työosuusrahaa.⁴³ Ansiotarkoitus tai halu ansaita voi olla hyvin selkeä, ja muun muassa avotyötoimintaan siirtymistä voi nimenomaan motivoida siitä maksettava korkeampi työosuusraha kuin työ- ja toimintakeskuksessa tehtävästä työtoiminnasta. Työosuusraha on kuitenkin yleensä yksinomainen vastike työtoimintatehtävistä, vaikka työtä tehtäisiin työtoiminta-nimikkeellä avointen työmarkkinoiden työpaikoissa. Jos ansiotarkoitus on painava tekijä oikeussuhteen luonteen arvioinnissa, olisi sen myös tällaisessa tapauksessa vahvasti puollettava työsuhteen syntymistä, mikäli kaikki muut yksittäiset tunnusmerkit täyttyvät.

Jos tarkastelussa painotetaan ansiotarkoitusta ja sille annetaan itsenäistä merkitystä, tulisi työntekijän vahvan ansiotarkoituksen näin ollen johtaa jopa siihen, että kysymys on työsuhteisesta työstä, vaikkei työnsuorittajalle edes maksettaisi työstä vastiketta. Toisaalta jos työntekijällä ei ole ansiotarkoitusta, vaan hän tekee työtä esimerkiksi hovin vuoksi, johtaa hänelle maksettava vastike tehdystä työstä luultavasti siihen, että ansiotarkoituksen katsotaan automaattisesti täyttyvän. Jos ansiotarkoituksella ei olekaan sille lainvalmisteluaineistossa ja oikeuskirjallisuudessa esitettyä painoa, olisi myönnettävä, että ansiotarkoitus voi ilmetä ainoastaan työstä maksettavan vastikkeen kautta. Ansiotarkoitus yksinään, ilman sitä ilmentävää vastikkeen suoritusta, ei puolla työsuhteen olemassaoloa. Tunnusmerkistöä täydentävänä seikkana ansiotarkoitus sellaisenaan vaikuttaakin ”tyhjältä” elementiltä, jolla ei voida katsoa olevan itsenäistä merkitystä työtä koskevan oikeussuhteen luonteen tarkastelussa. Ansiotarkoitus

⁴¹ Ks. Huttunen, Liseniaatintutkimus, s. 14 ja siellä olevat viittaukset.

⁴² Ks. mm. Tapio, Työeläke 1990:1, s. 26–27 ja Huttunen, Liseniaatintutkimus, s. 14. Toisaalta muun muassa Sipilä on katsonut, että työn tekemisen motiivit ovat merkityksellisiä arvioitaessa toiminnan työoikeudellista luonnetta. Sipilä, Käsité, s. 88.

⁴³ Ks. Misukka, jossa selvitetiin rahan merkitystä työ- ja toimintakeskuksissa työskenteleville kehitysvammaisille.

kytkeytyy aina vastikkeen tosiasialliseen maksuun tai olettamaan siitä, että työstä on tarkoitettu maksaa vastiketta. Ansiotarkoituksen olemassaolo ei siis johda siihen, että kysymyksessä olisi työsuhde, eikä sen puuttuminen toisaalta johda siihen, että kyse ei voisi olla työsuhteisen työn tekemisestä. Jos työnteosta maksetaan vastiketta, täyttyy ansiotarkoituskriteeri. Sitä vastoin jos vastiketta ei makseta eikä sitä ole tarkoitettukaan maksaa, ei pelkällä tavoitteella tai tarkoituksella ansaita työnteolla ole lainkaan painoarvoa työsuhteen tunnusmerkistötarkastelussa. Se, että henkilön perustoimeentulo on turvattuna esimerkiksi eläkkeellä, ei myöskään johda siihen, että hän ei voisi tehdä työtä tarkoituksenaan saada ansiota.⁴⁴ Kuten jo jaksossa 1.1 tuli esille, on eläkelaeissa säädetty mahdollisuudesta tehdä työsuhteista työtä eläkkeen rinnalla ja säädetty ns. ansaintarajasta, jonka alittavat tulot eivät vaikuta eläkkeeseen.

Tiitinen ja Kröger toteavat, että henkilökohtaisen innostuksen ja vapaaehtoisuuden perusteella ilman ansiotarkoitusta tehtävä valmennustyö urheiluseuroissa voi valmennuspalkkion maksamisen myötä muuttua työsuhteiseksi, jos myös kaikki muut tunnusmerkit täyttyvät.⁴⁵ Tämäkin näkemys puoltaa sitä, etteivät työnteon motiivit vaikuta työn oikeudelliseen luonteeseen, jos työstä maksetaan vastiketta.

Asia muuttuu monimutkaisemmaksi TSL 1 luvun 1 §:n 2 momentin legaalisen presumption johdosta: työstä ei tarvitse sopia maksettavaksi vastiketta, ja siitä huolimatta se voi olla työsuhteista. Ansiotarkoitus on siis olemassa aina vähintään piilevänä, kun tehdään työtä. Jotta tämän oletuksen voisi kumota, olisi olosuhteista oltava pääteltävissä, että työtä on ollut nimenomaan tarkoitus tehdä ilman mitään vastiketta.

Ansiotarkoituksen sijasta ratkaisevaa on se, maksetaanko työstä vastiketta tai onko siitä tarkoitus sitä maksaa. Työn luokittelu ansiotyöksi ei tuo lisäarvoa työn oikeudellisen luonteen tarkasteluun, eikä tällaista määrittelyä ole tarpeen tehdä.⁴⁶

Vastikkeen ansaitsemisen ohella työtä saatetaan tehdä muun muassa mielenvirkeyden ylläpitämiseksi tai ajankuluksi. Työ voi olla keino osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan tai työtä voidaan tehdä vain siksi, että yksilö tuntisi itsensä hyödylliseksi. Työntekijä saattaa hyötyä työnteosta taloudellisen hyödyn ohella myös henkisesti, sosiaalisesti ja ruumiillisesti – tietenkin työn laadusta ja sisällöstä riippuen. Sitä, että työntekijä saa tekemästään työstä vastiketta, hyöttyy työn teosta taloudellisesti, pidetään normaalina. Työntekijä voi hyötyä työnteosta myös niin, että hän kuntoutuu entistä parempaan työkykyyn tai saavuttaa uusia taitoja. Vaikka työtoiminta on usealle kehitysvammaiselle työuran

⁴⁴ Monelle kehitysvammaiselle työosuusrahan merkitys on suuri. Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 56. Ks. myös Misukka.

⁴⁵ Tiitinen – Kröger, s. 43–44.

⁴⁶ Mm. yrittäjien eläkelaeissa (1272/2006) ja sen esitöissä käytetään ansiotyö-termiä.

alku- ja päätepiste, saattaa kehitysvammainen kuitenkin hyötyä työtoiminnasta niin, että hän kykenee sen jälkeen tekemään työtä avoimilla työmarkkinoilla. Myöhemmin tarkasteltavassa mielenterveyskuntoutujien työtoiminnassa tällainen mahdollisuus on huomattavasti todennäköisempi, ja kuntoutumista työhön avoimille työmarkkinoille työtoiminnalla usein tavoitellaankin. Sitä, voiko yksilön saama kuntoutushyöty tai vastaava jollain tavoin vaikuttaa työn oikeudelliseen luonteeseen, ei ole kuitenkaan työoikeudessa tarkasteltu.

Jos kuntoutushyötyä pidetään yksilön tavoitteena, voitaneen sen merkitys rinnastaa edellä esitettyyn ansiotarkoitukseen. Tällaisella subjektiivisella tarkoituksella ei voida katsoa olevan itsenäistä merkitystä tunnusmerkistötarkastelussa, koska motiivia ei voida näyttää toteen, ja erityisesti siksi, että työsuhteen syntyminen ratkaistaan tosiasiallisten olosuhteiden, ei sen taustalla olevien ajatusten, näkemysten tai tavoitteiden perusteella. Eri asia on tietenkin se, voisiko kuntoutus- tai hoitotarkoitus⁴⁷ vaikuttaa tarkasteluun työn *teettämisen* motiivina tai voidaanko työntekijän katsoa tekevän työtä itselleen, jos hän hyötyy siitä kuntoutuksena.

Työllä sekä muulla mielekkäällä tekemisellä on kieltämättä positiivisia vaikutuksia yksilön kuntoutusprosessissa, ja työtä voidaan teettää näin ollen tavoitteena kuntouttaa siihen osallistuvaa henkilöä. Kysymys onkin vain siitä, missä oikeussuhteessa tätä kuntoutukseksi nimitettyä tai miellettyä työtä tehdään. Vaikka työ olisi osa kuntoutusta, ei se työsuhteen tunnusmerkit täyttäessään voi kuitenkaan jäädä ilman nimenomaista lainsäädännöstä työsuhteen ulkopuolelle.

6.3.2.2 Työn teettämisen tarkoitus

Kehitysvammaisten työtoiminnan ei-työsuhteen luonteen perusteena on esitetty olevan muun ohessa toiminnan kuntoutuksellisuus.⁴⁸ Näissä yhteyksissä ei ole kuitenkaan tarkemmin kuvattu tai määritelty kuntoutuksen sisältöä.⁴⁹ Toisaalta kehitysvammaisten työtoimintaa on nimenomaan arvosteltu siitä, ettei siinä ole havaittavissa kuntouttavia elementtejä.⁵⁰ On syytä tarkastella, voiko työn teettämisen taustalla oleva kuntoutus- tai muu funktio vaikuttaa tunnusmerkistötarkastelussa.

Työtoimintaan osallistuminen on kehitysvammaiselle usein pysyvää. Valmisteltaessa kehitysvammalakia 1970-luvulla korostettiin, että kehitysvammaisten kohdalla kysymys on habilitaatiosta, ts. ”sen kuntoisuuden kohottamisesta, jonka

⁴⁷ Hoito voidaan määritellä usealla eri tavalla. Kehitysvammaisten kohdalla hoitona pidetään fyysisistä, psyykkisistä ja sosiaalisista tarpeista huolehtimista. Kaski ym. s. 219.

⁴⁸ Mm. Tie auki työelämään. s. 35.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 84

vamman vuoksi estynyt tai häiriintynyt kehitys on jättänyt tai uhkaa jättää normaalia oleellisesti alhaisemmalle tasolle”.⁵¹ Habilitaatio on erotettava rehabilitaatiosta eli uudelleen kuntoutuksesta. Kehitysvammaisuus on yleensä pysyvää; sen syytä ei voida poistaa.⁵² Kehitysvammaisen kuntoutus ei näin ollen sisällä pyrkimystä saada takaisin menetetyt, jo hallitut taidot ja kyvyt, kuten yleensä kuntoutuksessa, vaan siinä tavoitellaan uusia taitoja ja valmiuksia. Jos habilitaatio ei onnistu, tyydytään yleensä toimintakykyä ylläpitävään ”kuntoutukseen”.⁵³ Kehitysvammaisten työtoiminnan pysyvä luonne ja sen tavoitteet huomioon ottaen ei välttämättä ole oikein kutsua työtoimintaa kuntoutukseksi.

Samalla tavoin kuin työn tekemisen motiivit, voivat myös työn teettämisen motiivit vaihdella. Niiden vaikutusta työtä koskevan oikeussuhteen luonteeseen tai sitä, johtaako työn teettäminen kuntoutus- tai hoitotarkoituksessa tai muussa vastaavassa tarkoituksessa siihen, että kysymys ei voi olla työsuhteisesta työstä, ei ole tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa. Työn teettämisen motiiveihin on kiinnitetty vaihtelevasti huomiota oikeuskäytännössä.

Työneuvosto katsoi päätöksessään TN 1195-86, että A:han, joka oli työelämään tutustumista varten työssä B:n omistamassa ravitallissa, ei ollut sovellettava työturvallisuuslakia eikä nuorten työntekijäin suojelusta annettua lakia. Työelämään tutustuminen perustui nuorten yhteiskuntatutkimukseen liittyvään asetukseen (72/1984). Päätöksessä kiinnitettiin huomiota työelämän tutustumisen tavoitteeseen. *Nuorten työmarkkina-aseman parantaminen ja heidän työhön sijoittamisen edistäminen* eli työn motiivi johti siihen, ettei kysymys ollut työsuhteesta. Työneuvoston mukaan siitä huolimatta, että usea työsuhteen tunnusmerkki täyttyi, ei järjestelyyn ollut kuitenkaan ryhdytty eikä – ottaen huomioon harjoittelurahan myöntämisestä annetut ohjeet – voitukaan ryhtyä työoikeudellisten säännösten soveltamisen kiertämiseksi, vaan työelämään tutustumisen tavoitteena on nuorten työmarkkina-aseman parantamisen ja heidän työhön sijoittamisensa edistäminen.⁵⁴

Lausunnossaan TN 1294-93 työneuvosto tarkasteli vuosilomalain soveltumista Auta nuoria töihin -kampanjan avulla työllistettäviin nuoriin. Työneuvosto päätyi siihen, että kysymyksessä oli työsuhde, ja vuosilomalaki tuli sovellettavaksi. Tässä tapauksessa kampanjan perusajatus, *nuorten aktivoiminen ja tutustuttaminen työelämään*, ei sulkenut pois työsuhdetta.

Eläketurvakeskus katsoi vuonna 1993, että työsuhteen syntymistä ei estä se, että työtä tehdään *kuntouttamtarkoituksessa*. Kysymys oli yksityisen valtionapua saavan suojatyökeskuksen järjestämästä kuntouttavasta työtoiminnasta kehitysvammaisille ja mielenterveyspotilaille. Tämä toiminta voi elä-

⁵¹ Km. 1970: A 12, s. 9.

⁵² Kaski ym. s. 173 ja 224.

⁵³ Kaski ym. s. 219.

⁵⁴ Työneuvosto katsoi vuosilomalain soveltamista koskevassa lausunnossaan TN 576-60, että vaikka ns. työhuoltotyön järjestämisen tarkoituksena olisi ollut *huolenpito* työntekijöiden toimeentulosta, johti työstä saatu vastike työsuhteen syntymiseen.

keturvakeskuksen mukaan olla TEL:n alaista työtä, mikäli laissa säädetty edellytykset täyttyvät. ETK:n mukaan kysymys ei ollut huoltosuhteisena pidettävästä suojatyöstä (ETK sov10025).

Vakuutusosoikeus päättyi samanlaiseen lopputulokseen ratkaisussaan VAKO 7871/92. Yhtiö X oli sopinut kuntainliiton kanssa *jonkin mielekkään tekemisen* järjestämisestä hoitolaitoksen potilaalle. Potilas teki tämän sopimuksen perusteella yhtiössä ns. apumiehen töitä. Hän ei selviytynyt tehtävistä ilman yksityiskohtaista ohjausta ja valvontaa. Yhtiö maksoi potilaalle ahkeruusrahaksi kutsumaansa vastiketta, josta suoritettiin veron ennakonpidätys ja maksettiin lakisääteinen tapaturmavakuutus. Vakuutusosoikeus katsoi, että kysymyksessä oli työsuhteessa tapahtunut työskentely ja hoitolaitoksen potilaaseen oli sovellettava TEL:a. Tätä vakuutusosoikeuden ratkaisua edeltää vuonna 1987 annettu päätös VAKO 6373/87, jossa vakuutusosoikeus taas päätyi siihen, että kaupungin päihdeongelmallisille järjestämä ns. risusavottatyö ja tekstiili- ja toimistotyö olivat suojatyötä eikä työsuhteessa tehtyä. Vakuutusosoikeus katsoi, että tämän huoltosuhteisen suojatyön⁵⁵ tarkoituksena ei ollut työn tekeminen tai työllistäminen, vaan *terapian kaltainen kuntouttaminen*, ja se on ollut sosiaalihuoltolain 31 §:n mukaista ehkäisevää toimeentulotukea.⁵⁶

Korkein oikeus joutui päätöksessään KKO 1999:113 arvioimaan Pelastusarmeijan palveluksessa olleen upseerin työn luonnetta ja sitä, miten Pelastusarmeijan päämäärät *kristillinen pelastustyö ja hädänalaisten ihmisten auttaminen sekä henkisessä että aineellisessa mielessä* vaikuttivat oikeussuhteen luonteeseen. Vaikka Pelastusarmeijan ja sen upseerin väliseen palvelussuhteeseen liittyi erityispiirteitä, täytti osapuolten välille syntynyt sopimus niistä riippumatta kaikki työsopimuslain 1 §:stä ilmenevät työsopimuksen tunnusmerkit. Korkein oikeus katsoi upseerin olleen työsopimuslain tarkoittamassa työsuhteessa Pelastusarmeijaan.⁵⁷

Työn järjestämisen motiiveihin on siis vähäisessä oikeuskäytännössä kiinnitetty vaihtelevasti huomiota. Oikeuskäytännön perusteella on mahdotonta esittää yhtenäistä näkemystä työn järjestämisen tai tarjoamisen tarkoituksen tai päämäärien vaikutuksesta oikeussuhteen luonteeseen.

Kuten jaksossa 1.6.1 tuli esille, sopimusehdot ja osapuolten omat käsitykset asemastaan ovat saaneet merkitystä työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden väli-

⁵⁵ Tämä toiminta ei ollut IHL:n mukaista suojatyötä vaan vuoden 1982 sosiaalihuoltolain yleissäännösten perusteella järjestettyä toimintaa. Nykyään toimintaa järjestetään SHL 27 e §:n mukaisena työtoimintana.

⁵⁶ Lopputulosta on arvostelu siksi, että sen mukaan Suomessa on joukko työtä tekeviä kansalaisia, joita työntekijän suojaksi säädetty lait eivät koske lainkaan. Koivistoinen, Työeläke 3/1989.

⁵⁷ Vakuutusosoikeuden ratkaisussa VAKO 6.11.2011/612:2000 päädyttiin kuitenkin siihen, että Pelastusarmeijan upseeri ei Jamaikalla Pelastusarmeijan lähetystyössä työskennellessään ollut työsuhteessa Suomen Pelastusarmeijan Säätiöön eikä työskentelyssä ollut myöskään kysymys työntekijän eläkelain 2 §:n 1 momentin mukaisesta tilanteesta.

sessä rajanvedossa. Edellytyksenä tälle on aina ollut se, että myös käytännössä on toimittu sovittujen ehtojen mukaan, jolloin työskentely on tosiasiaassa vastannut osapuolten siitä esittämiä käsityksiä. Sopimusehdoilla ja sopijapuolten omilla näkemyksillä ei siis ole itsenäistä merkitystä. Samalla tavoin voidaan nähdä työnteettäjän motiivien vaikutus. Niillä saattaisi olla merkitystä arvioitaessa työn oikeudellista luonnetta, mikäli nämä motiivit olisivat myös käytännössä jollain tavoin toteutuneet ja jos ne voitaisiin havaita. Jos kehitysvammaisten työtoimintaa pidetään muuna kuin työsuhteisena työnä sen vuoksi, että kysymys on kuntoutuksesta, tulisi kuntoutusfunktion ilmetä käytännön työtoiminnassa. Toisaalta edellä tuli esille se, että työtoimintaa ei voida edes pitää ”kuntoutuksena”. Pelkästään toiminnan nimittäminen tai kuvaaminen kuntoutukseksi, hoidoksi tai huolloksi ei tietenkään voi vaikuttaa oikeussuhteen luonteeseen. Myöskään se, että toiminta ei tuottaisi voittoa sen teettäjälle tai olisi jopa tappiollista, ei sulje pois työsuhdetta.⁵⁸ Kun työsuhteen syntyminen tulee ratkaista tosiasiallisten työskentelyolosuhteiden perusteella, on kaikkien ratkaisuun vaikuttavien tekijöiden käytävä ilmi käytännössä työtä tehtäessä. Kuntoutus- tai vastaavan funktion verifioimista kehitysvammaisten työtoiminnassa voidaan pitää mahdottomana.

Kuntoutuksellista ja terapeuttista työtä tehdään työkeskuksissa myös työsuhteessa ja samantyyppisissä olosuhteissa kuin kehitysvammaisten työtoimintaa. Tämäkin on yksi peruste sille, että kehitysvammaisten työtoiminta ei voi sen mahdollisen kuntoutuksellisen tai terapeuttisen luonteen vuoksi jäädä työsuhteen ulkopuolelle.⁵⁹

Työkeskuksia ja sosiaalisiksi yrityksiksi muuttuneita työkeskuksia koskevasa työehtosopimuksessa⁶⁰ on sovittu terapeuttisen tai kuntouttavan työsuhteen työn ehdoista.

Työtoiminnan kuntoutuselementtiä on puollettu myös sillä, että työosuusrahan maksamisella on kuntoutuksellinen ulottuvuus.⁶¹ Tätä kantaa ei ole kuitenkaan perusteltu. Työosuusrahan maksamisen motiivina mahdollisesti olevaa kuntoutuksellista elementtiä voidaan pitää sellaisena toiminnan järjestäjän motiivina, jota ei voida kuitenkaan käyttää ratkaisukriteerinä työtoiminnan oikeudellisen luonteen arvioinnissa.

⁵⁸ Tuliara – Paanetoja, s. 46.

⁵⁹ Ks. kuitenkin C-344/87. Siinä EU:n tuomioistuin tarkasteli työtä, jolla ylläpidetään, perustetaan uudelleen tai kehitetään kykyä työskennellä, ja jota tarjotaan ihmisille, jotka ovat elämäntilanteensa johdosta kykenemättömiä normaaliin työhön. Tätä muun muassa huumeriippuvuudesta kärsiville tarjottua toimintaa ei pidetty efektiivisenä ja aitona taloudellisenä toimintana, jos se perustuu pääosin kuntoutukseen ja uudelleenintegrointiin.

⁶⁰ Työkeskuksia ja sosiaalisiksi yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskeva työehtosopimus 1.4.2012–30.4.2014.

⁶¹ Ministeri Guzenina-Richardsonin vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 203/2011.

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle on jätetty potilaan asemassa olevan henkilön työtoiminta. On kuitenkin syytä todeta, että vaikka työtoimintaan osallistuu potilas, voivat työsuhteen tunnusmerkit täytyä. Potilaan asema tai se, että työtä teetetään osana sairaalassa olevan potilaan hoitoa, ei ole peruste jättää soveltamatta työlainsäädäntöä – edellyttäen tietenkin, että kaikki työsuhteelta vaadittavat tunnusmerkit täyttyvät.

Kuntouttava työ voi jäädä työsuhteen ja muun työlainsäädännön ulkopuolelle vain, jos siitä on säädetty lailla.⁶² Muussa tapauksessa ei ole esitettävissä perusteita sille, että työn tekemisen tai teettämisen motiivit voisivat johtaa mahdollisuuteen tehdä työtä muussa kuin työsuhteessa.

Kehitysvammaisten työtoiminta rinnastetaan kehitysvammalaissa yhteiskunnallista sopeutumista edistävään toimintaan ja virikkeitä antavaan toimintaan. Tällaiset lainsäätäjän asettamat funktiot eivät kuitenkaan vaikuta työlainsäädännön soveltumiseen. Se, että työtoiminta on toimintana määritelty tietyllä tavalla, ei johda siihen, että työsuhteen tunnusmerkit eivät voisi täytyä siinä.

6.3.3 Työtä itselle?

Jos työn tekeminen parantaa työntekijän terveyttä, ts. kuntouttaa työntekijää, voi se tuottaa myös hänelle itselleen hyötyä. Työntekijä tekee tällöin työtä itse asiassa omaksi hyväkseen. Kun työsuhteessa työtä on tehtävä aina toiselle eli työnantajan lukuun, on selvittettävä, jääkö tämä tunnusmerkki täyttymättä, jos työntekijä saa työstä kuntoutushyötyä.

Kaisto ja Kallio tuovat tarkastellessaan työsopimuksen tunnusmerkkejä esille, että työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvedoissa lukuun-kriteeriin sisältyvät mahdollisuudet oikeussuhteen luonteen arvioinnissa ovat jääneet vähälle huomiolle. Kaiston ja Kallion mukaan itsenäisen työnteon jäämistä työsuhteen ulkopuolelle olisi mahdollista perustella nimenomaan entistä useammin sillä, että henkilö ei tee työtä TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla sopijakumppaninsa lukuun.⁶³

Kaiston ja Kallion esittämä näkemys on uusi työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välisessä rajanvedossa. Työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanve-
to on pääosin jouduttu ratkaisemaan kokonaisarvioinnilla, koska kaikki yk-

⁶² Mm. kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukainen kuntouttava työtoiminta ei ole työsuhteista nimenomaisen säännöksen perusteella. Mainitun lain mukainen kuntouttava työtoiminta voi kuitenkin olla sisällöltään hyvin lähellä normaalia työtä. Se, millaisen sisällön työtoiminta saa, riippuu siihen osallistuvan henkilön toimintakyvystä. Kuntouttavan työtoiminnan käsitelmä, s. 48.

⁶³ Kaisto – Kallio, s. 121.

sittäiset työsuhteen tunnusmerkit ovat yleensä täyttyneet, toiselle- tai lukuun-kriteeri mukaan lukien.

Vaatimus työn tekemisestä toiselle tai toisen lukuun edellyttää ainoastaan sitä, että työntekijä ja työnantaja kuuluvat eri varallisuuspiireihin. Jos työntekijä on osa työnantajan varallisuuspiiriä, voi lukuun- tai toiselle -vaatimus jäädä täyttymättä. Muissa tapauksissa yritys ratkaista työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvetoja tällä kriteerillä vaikuttaa mahdottomalta.

Vaikka työ hyödyttäisi työntekijää niin, että hän kuntoutuu, ei työtä siitä huolimatta voida katsoa tehtävän itselle, vaan yhä työsopimuslaissa tarkoitettulla tavalla työnantajalle. Työtä tehdään yhä työnantajan lukuun, vaikka työ tuottaisi esimerkiksi kuntoutushyötyä sen suorittajalle.

Kun työsuhteen vastiketunnusmerkin täyttää rahavastikkeen ohella muun ohessa mahdollisuus opin saantiin, voidaan työntekijän saamaa kuntoutushyötyä arvioida myös vastikkeen näkökulmasta. Mahdollinen kuntoutushyöty tulee siis rinnastaa opin saantiin tai muuhun työstä aiheutuvaan yksilön asemaa kohentavaan tai kehittävään vaikutukseen. Pelkkä kuntoutushyöty ilman rahavastiketta voisi näin ollen riittää täyttämään vastiketunnusmerkin. Toiminnan kuntouttavaa funktiota voidaankin näin ollen pitää nimenomaan työsuhdetta puoltavana, eikä sen kumoavana tekijänä.

KVA 24 §:n mukaan kehitysvammaisen erityishuollon toimintayksikössä tekemä työ tai sen toimesta hänen tehtäväkseen järjestetty työ jää toimintayksikön hyväksi. Työtoimintaan osallistuvalla voidaan kuitenkin saman säännöksen mukaan suorittaa työosuusrahaa. Kehitysvamma-asetuksessa on siis nimenomaan säädetty siitä, että työn tulos koituu sen teettäjän hyväksi. Työosuusraha on pääsääntöinen vastike työtoiminnassa. Erityishuolto-ohjelmassa on kuitenkin mahdollista määrätä, että työn tulos jää erityishuoltoa saavan henkilön hyväksi. Tätä mahdollisuutta määrätä työn tuloksen jäämisestä kehitysvammaisen itsensä hyväksi ei ole kuitenkaan juuri käytetty.⁶⁴ Jos ehtoa käytettäisiin, ja kehitysvammainen saisi tekemänsä tuloksen itselleen ilman, että työn teettäjä maksaisi työnteosta mitään vastiketta, voisi tämä viitata itsenäiseen toimintaan.

⁶⁴ Tieto perustuu eri vammaisjärjestöjen edustajien kanssa käytyihin keskusteluihin. Asiasta ei ole saatavissa painettua aineistoa.

6.3.4 Vastike

6.3.4.1 Määrä

Työosuusrahaa ei yleensä makseta toimintaan osallistumisen tuntimäärän mukaan, vaan päiväperusteisesti. Sen enimmäismäärä on säännönmukaisesti 12 euroa päivässä.⁶⁵ Maksettavan määrän suuruus vaihtelee, ja ainakin teoriassa on mahdollista, ettei työtoiminnasta makseta kehitysvammaiselle lainkaan vastiketta tai että se on suuruudeltaan hyvin pieni; muutaman euron päivässä.⁶⁶ Työosuusrahan keskimääräinen suuruus on arvioiden mukaan viisi euroa päivässä.⁶⁷

Työsuhteelta vaadittavan vastiketunnusmerkin täyttyminen ei edellytä vastikkeelta vähimmäissuuruutta. Erilaisten vastikkeiden arvoa on vaikea määrittää, joten riittävää tunnusmerkin täyttymisen kannalta on, että vastikkeella on sen saajalle jonkinlaista taloudellista arvoa.

Jos kaikille työtoimintaan osallistuville ei ole päätetty maksaa samansuuruisia työosuusrahaa, ovat kunnat yleensä porrastaneet työosuusrahan tehtävien vaativuuden ja yksilöllisen työsuorituksen mukaan. Vaativimpia tehtäviä tekevä ja niistä hyvin suoriutuva kehitysvammainen saa näin ollen suurimman työosuusrahan. Työosuusrahan porrastaminen henkilön osaamisen ja tehtävien vaativuuden mukaan jäljittelee osittain työehtosopimuksissa sovittua palkan suuruuden määräytymismekanismeja. Työmarkkinoillahan on tavanomaista, että palkan suuruus vaihtelee työntekijän osaamisen ja kyvykkyyden, samoin kuin työn vaativuuden mukaan. On huomattava, että työsuhteessa maksettavan palkan vähimmäismäärästä ei ole myöskään säädetty. Jos työssä tulee noudatettavaksi työehtosopimus tai palkasta on sovittu työsopimuksessa, palkan suuruus määräytyy tietenkin sovitun mukaan. Jos palkan suuruudesta ei kuitenkaan ole sovittu, eikä työehtosopimus tule työssä noudatettavaksi, on työntekijälle maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka (TSL 2 luvun 10 §). Euromääräisestä vähimmäispalkasta ei sitä vastoin ole säädetty.

Työosuusraha euromääräisenä vastikkeena on epäilemättä työsopimuslaissa tarkoitettu vastike. Eräiden oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan näennäinen vastike voisi viitata siihen, että kysymys ei olisikaan todellisesta työstä maksettavasta vastikkeesta, kuten edellä jaksossa 5.2.4 tuli esille. Vaikka tämä käsitys pyrittiin jo edellä osoittamaan virheelliseksi, on kysymystä selvitetävä vielä lisää.

⁶⁵ Enimmäismäärä perustuu siihen, että TVL 92 §:n 23 kohdan mukaan suurempi korvaus ei olisi enää verovapaa sosiaalietuus.

⁶⁶ Empiiristä selvitystä ei ole kuitenkaan siitä, kuinka monelle kehitysvammaiselle ei makseta lainkaan työosuusrahaa.

⁶⁷ Ks. edellä jakso 4.3.2.

Tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista selvittää empiirisesti kehitysvammaisen tekemän työn määrää sekä laatua ja verrata sitä siitä maksettavan työosuusrahan suuruuteen. Kun vastiketunnusmerkin täyttyminen ei edellytä, että vastike vastaisi arvoltaan työsuoritusta, ei ole tarpeen selvittää vastikkeen suuruuden sekä työsuorituksen määrän ja laadun välistä suhdetta.⁶⁸ Lisäksi on otettava huomioon, että vastiketunnusmerkin suuruuden vaikutusta kehitysvammaisten työtoiminnassa ei voida arvioida samalla tavoin kuin niissä tapauksissa, joissa (tuleva) työntekijä pääsee itse neuvottelemaan ja sopimaan vastikkeen suuruudesta. Toisin sanoen suuruudeltaan pieni vastike ei työtoiminnassa voi edes implikoida työsuhteen ulkopuolelle jäävää toimintaa, koska vastikkeesta ei ole mahdollista sopia vapaasti. Kunnat päättävät yleensä etukäteen kollektiivisesti kaikkien työtoimintaan osallistuvien työosuusrahan maksuperusteista, eikä niistä neuvotella ja sovita tapauskohtaisesti. Tosin eräissä kunnissa työosuusrahan suuruudesta päättäminen kunnan laatiman asteikon sisällä on jätetty työ- ja toimintakeskuksen edustajan ja työtoimintaan osallistuvan väliseksi sopimusasiaksi.⁶⁹ Kehitysvammaiselle ei kuitenkaan yleensä jää mahdollisuutta neuvotteluteitse vaikuttaa työstä saatavan vastikkeen suuruuteen. Sen sijaan siitä, mitä mahdollisesta useammasta työosuusrahan maksuluokasta sovelletaan ja minkä suuruiseksi työosuusraha tehtyjen päätettyjen maksuperusteiden mukaan lopullisesti vahvistetaan, saatetaan työ- ja toimintakeskuksen henkilökunnan aloitteesta keskustella kehitysvammaisen kanssa. Tämäkään ei ole samantilaista sopimista kuin avoimilla työmarkkinoilla, jossa työntekijällä on mahdollisuus ainakin yrittää vaikuttaa palkkansa suuruuteen. Yksin työosuusrahan mahdollista pienenä ei siten voida näissä olosuhteissa eikä muutoinkaan käyttää perusteena sille, että työtä on ollut tarkoitus tehdä muussa kuin työsuhteessa.

Yksityisissä työkeskuksissa ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneissa työkeskuksissa maksettava alin tuntipalkka on 0,45 euroa. Tätä palkkaa maksetaan työntekijälle, jonka työpanos on hyvin vähäinen ja/tai joka on kuntouttavassa tai terapeuttisessa työssä.⁷⁰ Jos työaika on kahdeksan tuntia, muodostuu päiväkohtaiseksi palkaksi vain 3,60 euroa. Jos kehitysvammaiselle maksetaan työtoiminnasta keskimäärin 5 euroa päivässä, on se korkeampi kuin mainitussa työkeskuksessa työsuhteessa tehdystä työstä maksettava alin palkka. Näin ollen työosuusrahan suuruuden ei pitäisi edes herättää epäilystä siitä, että työosuusraha ei täyttäisi vastiketunnusmerkkiä. Jos sitä vastoin kehitys-

⁶⁸ Huttunen, TYV 1994, s. 59. Ministeri Risikon mukaan työpanoksen perusteella maksetun työosuusrahan tavoitteena on kannustaa vammaista henkilöä. Työosuusrahan korottaminen voi olla kannustin. KK 725/2010.

⁶⁹ Ks. Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 49.

⁷⁰ Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä tekevän työkyvyn vaje alentaa työehtosopimuksessa määrättyä tehtäväkohtaista palkkaa. Myös muusta palkkauserusteesta voidaan sopia. KVTES 2012–2013, liite nro 10. Ks. myös kunnallinen tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimus, liite nro 5.

vammaiselle ei makseta lainkaan työosuusrahaa eikä hän saa työstään vastiketta missään muussakaan muodossa, ei työsuhteelta vaadittava vastiketunnusmerkki täyty.

6.3.4.2 Sosiaalietuus

Työtoiminnan jäämiselle työsuhteen ulkopuolelle on esitetty perusteeksi myös sitä, että työtoiminnasta maksettava työosuusraha tai vastaava korvaus ei ylipäänsä olisi palkkaa. Pelkkä vastikkeen nimittäminen työosuusrahaksi ei kuitenkaan ole ratkaiseva, sillä vastiketunnusmerkin täyttymisessä ei vastikkeen nimityksellä ole merkitystä.

Työosuusrahaa maksetaan sen saajalle verottomana tuloverolain TVL 92 §:n 23 kohdan perusteella. Säännöksen mukaan verovapaa sosiaalietuus on kunnan, sosiaali- tai terveydenhuoltoa harjoittavan muun julkisyhteisön tai yleishyödyllisen yhteisön kehitysvammaiselle, mielenterveyspotilaalle, päihdehuollon asiakkaalle taikka muulle sosiaalihuollon asiakkaalle järjestämästä työ- tai päivätoiminnasta maksettu, keskimäärin päivää kohden enintään 12 euron suuruisen toiminta- tai muun niminen avustus, jolla tuetaan asiakkaan hoitoa, kuntoutumista tai yhteiskuntaan sopeutumista. Jotta työosuusraha tai muun niminen korvaus olisi verovapaa sosiaalietuus, on sen maksajana ensinnäkin oltava tuloverolaissa säädetty taho, esimerkiksi kunnan omistama tai yksityinen työ- ja toimintakeskus. Yksityisen – yleishyödyllistä yhteisöä lukuun ottamatta – maksamana työosuusraha ei siis voi koskaan olla TVL:ssa tarkoitettu verovapaa sosiaalietuus.

Toiseksi korvauksen saajan on oltava kehitysvammainen, mielenterveyspotilas, päihdehuollon asiakas tai muu sosiaalihuollon asiakas. Kolmanneksi maksettavan korvauksen tulee tukea asiakkaan hoitoa, kuntoutumista tai yhteiskuntaan sopeutumista. Tukea tulee maksaa pelkästään hoidollisista tai kuntoutuksellisista syistä, ei siis työn tekemisestä.⁷¹ Päädettyä tuloverolain mukaisesta korvauksen enimmäismäärästä korostettiin, että korvauksen on oltava niin pieni, että jo se sellaisenaan osoittaa, ettei kysymys voi olla todellisesta työstä saadusta palkasta tai palkkiosta.⁷² Jos korvaus on suurempi kuin laissa säädetty enimmäismäärä päivää kohden, on korvaus koko määrältään veronalaista tuloa. Verovapaus ei koske myöskään työsuhteesta saatua suoritusta.⁷³

On huomattava, että tuloverolaissa on säädetty ainoastaan sosiaalietuuden verovapaudesta. Verovapautta koskevaa tuloverolain säännöstä ei sitä vastoin voida käyttää perusteena työtoiminnan jättämiseksi työsuhteen ulkopuolelle.⁷⁴

⁷¹ HE 102/1997, s. 2 ja HE 117/2005, s. 11.

⁷² Ibid.

⁷³ HE 102/1997, s. 3.

⁷⁴ Kysymys on verotukseen liittyvästä ratkaisusta, joka ei koske työlakien soveltamista.

Korvaus voi olla TSL:ssä tarkoitettua työstä maksettua vastiketta riippumatta siitä, millaiseksi verottaja tulon arvioi. Toisaalta tuloverolain esitöissä on kiinnitetty huomiota siihen, että toiminnan, josta maksetaan korvaus verovapaana sosiaalietuutena, tulee erottua työsuhteisesta työstä.⁷⁵ Tuloverolain säännös oikeuttaa – vain siinä säädettyjen edellytysten täyttyessä – maksamaan verovapaana tietyn suuruista avustusta.⁷⁶ Säännöksellä ei oteta eikä sillä edes voida ottaa millään tavoin kantaa työtoimintaa koskevan oikeussuhteen työoikeudelliseen arviointiin. Jos työtoiminta tosiasiallisesti täyttää työsuhteen tunnusmerkit, ei siitä maksettava korvaus voi tietenkään olla verovapaa sosiaalietuus.

6.3.5 Sopimus ja sen sitovuus

Sitova sopimus tarkoittaa työntekijän näkökulmasta velvollisuutta tehdä työtä ja työnantajan näkökulmasta velvollisuutta tarjota työtä ja maksaa siitä vastiketta sovitun mukaisesti. Jos kysymys ei ole velvoiteoikeudellisesta sopimus-suhteesta, voivat osapuolet irtaantua toiminnasta milloin tahansa, ilman että siitä voisi aiheutua haitallisia seuraamuksia, kuten vahingonkorvausvelvoite. Velvoiteoikeudellisen toiminnan vastakohtana on siis täysin vapaaehtoinen toiminta.

Kuten edellä tuli esille, on erityisesti köyhäinhuoltolakiin perustuva työnteko, jota suoritettiin maksuna huollosta, katsottu ei-työsuhteiseksi. Lopputulosta perusteltiin erityisesti sillä, että työn tekeminen perustui velvollisuuteen.⁷⁷ Nyt tarkasteltavana oleva kehitysvammaisten työtoiminta ei perustu velvollisuuteen, vaan työn tekeminen on oikeus. Työtoiminta ei voi näin ollen jäädä työsuhteen ulkopuolelle, kuten työvelvollisuuteen perustuva työ.⁷⁸

Sopimustunnusmerkki saattaa kuitenkin vaikuttaa ongelmalliselta tai sen täyttyminen saattaa herättää epävarmuutta työtoiminnassa, jonka järjestäminen perustuu hallintopäätökseen. Mutta kuten edellä SHL 27 d §:n 3 momentin mu-

⁷⁵ HE 102/1997.

⁷⁶ Avotyötoimintaan osallistuvilla maksetaan eräissä kunnissa erotuksena työosuusrahasta ”korvausta”. Työtoimintaa saatetaan kutsua myös työkoekiluksi.

⁷⁷ Ks. edellä luku 1.5. Ks. myös Virkkunen – Markkanen, Työlainoppi, kirje 2, s. 2.

⁷⁸ Ks. edellä luku 1.5. Eräisiin rangaistus-, huolto- ja hoitolaitoksiin otettujen henkilöiden tapaturmakorvauksesta on säädetty lailla (894/1946). Laissa mainitaan yhä pakkotyölaitos, työlaitos ja kunnalliskoti, vaikkei tällaisia laitoksia enää ole olemassa. Laki soveltuu muun ohessa pakkotyölaitoksessa ja työlaitoksessa *pidettävään*, kunnalliskodissa *hoidettavaan* henkilöön ja sellaiseen sairaanhoitolaitoksen potilaaseen, joka suorittaa hänelle laitoksessa noudatettavan hoito-ohjelman mukaisesti määrättyä työtä. Tällaisessa viranomaisen johdon ja valvonnan alaisessa työssä saadun tapaturman aiheuttama ruumiinvamma tai ammattitautilaisissa tarkoitettu ammattitauti korvataan valtion varoista kuten työtapaturma. Jos laitos on kunnallinen tai yksityinen, on asianomaisen kunnan, kuntayhtymän tai yksityisen otettava korvauksen suorittamista varten vakuutus. Laissa ei ole mainittuna nykyisiä työ- ja toimintakeskuksia, eikä viitteitä ole siitä, että laki tulisi sovellettavaksi työtoiminnassa.

kaista työsuhteista työtä käsiteltäessä tuli ilmi, ei sopimustunnusmerkkiä pidetty edes tarpeellisena käsitellä mainittua lainkohtaa säädettyä. Muiden työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisen ohella sopimustunnusmerkin täyttymistä on sosiaalihuoltolain mukaisessa työsuhteisessa työssä näin ollen pidetty selvänä, vaikka työn järjestäminen perustuukin hallintopäätökseen. Jos työsuhteen sopimustunnusmerkki täyttyy sosiaalihuoltolain perusteella järjestetyssä, viranomaispäätökseen pohjautuvassa työsuhteisessa työssä, ei sen tähtyminen voine tulla kysymyksenalaiseksi myöskään kehitysvammalain perusteella järjestettävässä toiminnassa.

Vuonna 2010 toteutetussa haastattelututkimuksessa tuli esille, että kunnan sopiessa palveluntuottajan kanssa työtoiminnan järjestämisestä saatetaan tähän sopimukseen ottaa myös palvelun käyttäjän, eli työtoimintaan osallistuvan kehitysvammaisen allekirjoitus. Tällaisissa sopimuksissa sovitaan muun muassa palvelun käyttäjän ottamisesta työtoimintaan, työajasta, työosuusrahan suuruudesta ja tehtäväkuvauksesta.⁷⁹ Mikäli palvelun käyttäjänä oleva kehitysvammainen on tällaisen sopimuksen osapuolena, on hän sopinut työn tekemisestä nimenomaisesti.

Mainituissa tutkimuksissa selvisi myös, että vaikka työtoiminnan järjestäminen perustuu hallintopäätökseen, edeltävät sitä usein yhteydenotot kehitysvammaisen ja työ- ja toimintakeskuksen edustajan välillä. Lisäksi tutkimuksessa tuli esille, että työtoiminnasta kiinnostunutta kehitysvammaista haastatellaan ja hänet saatetaan tavata useamman kerran ennen kuin ryhdytään tekemään päätöksiä toiminnan järjestämisestä.⁸⁰

Kehitysvammaisten työtoiminnan järjestäminen on erityishuoltoa. Jos sitä on päätetty järjestää, on viranomainen velvollinen noudattamaan päätöstä niin kauan kuin se on voimassa. Kysymys ei siis ole toiminnasta, jonka järjestämisestä voitaisiin luopua ilman uutta viranomaispäätöstä ja siihen liittyviä asianmukaisia perusteita. Toisaalta osallistuminen työtoimintaan on siinä mielessä vapaaehtoista, ettei kehitysvammaisen tarvitse ryhtyä käyttämään hänelle myönnettyä palvelua, vaan hän voi luopua siitä. Jos myönnettyä palvelua kuitenkin ryhdytään käyttämään, eli kehitysvammainen aloittaa työtoiminnan, voidaan hänen katsoa tässä vaiheessa sitoutuneen toimintaan.

KVL 31 §:n 1 momentin mukaan erityishuoltoon *pyrkimistä* koskeva aloite tulee tehdä erityishuoltopiirin kuntayhtymälle tai henkilön kotikunnan sosiaalilautakunnalle. Säännöksen 2 momentin mukaan erityishuollon antamisesta ja lopettamisesta päättää erityishuollon johtoryhmä, jollei erityishuoltopiirin johtosäännössä toisin määrätä.

⁷⁹ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 43.

⁸⁰ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 21–22.

Kun työtoiminnassa tehdään pitkälti tavanmukaista työtä, pitää tämä sisällään muun ohessa työpaikan järjestyssääntöjen ja työaikojen noudattamisen.⁸¹ Se, että työtoimintaan osallistutaan suunnitellulla tavalla, on tärkeää myös työ- ja toimintakeskukselle; muussa tapauksessahan kaikkia sen sisäisiä tehtäviä ei välttämättä saada suoritettua, osa alihankintana teetettävistä töistä voi viivästyä, tai aiheutuu muunlaisia seuraamuksia. Usein työosuusrahaa maksetaan vain työtoimintaan osallistumispäiviltä. Tämäkin puoltaa sitä, että toiminta velvoittaa – ainakin, jos siitä haluaa saada korvausta. Sosiaalihuollituksen työosuusrahoja koskevassa yleiskirjeessä todettiin, että työosuusrahaa ei tule maksaa siltä ajalta, jolloin henkilö on ilman hyväksyttävää syytä pois työkeskuksesta. Kirjeen mukaan työosuusrahaa oli myös mahdollista alentaa väliaikaisesti tällaisten rikkeiden johdosta.⁸² Työosuusrahaa maksetaan edelleen yleensä vain läsnäolopäiviltä. Kun työosuusrahaa voi saada ainoastaan työtoimintaan osallistumisen ajalta, puoltaa se näkemystä toimintaan osallistumisen velvoittavuudesta.

6.4 AVOTYÖTOIMINNAN ERITYISPIIRTEITÄ

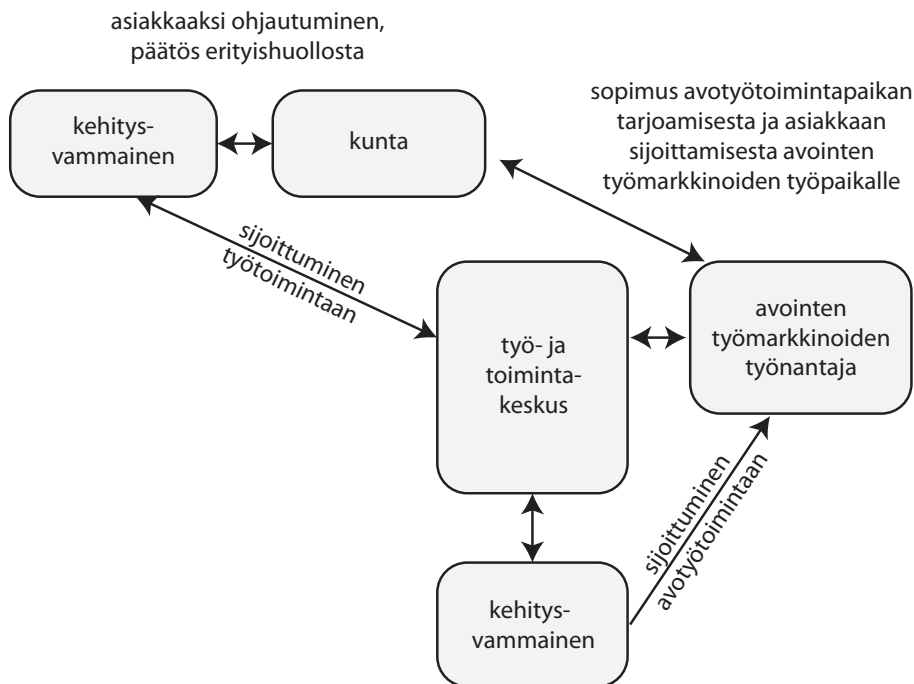
Kehitysvammainen voi siirtyä työskentelemään työ- ja toimintakeskuksen ulkopuolelle avotyötoimintaan työtoimintauransa eri vaiheissa.⁸³ Kaikki työtoimintaan osallistuvat kehitysvammaiset eivät kuitenkaan pääse koskaan mukaan avotyötoimintaan. Perusteena avotyötoiminnan järjestämiselle on alun perin ollut kunnan varojen säästäminen; sijoittamalla kehitysvammaisia laitoksen ulkopuolelle työtoimintaan säästettiin kunnan varoja, koska kustannukset pienenevät. Kunnan ei tarvinnut itse järjestää työtiloja eikä työnohjausta. Sitten avotyötoiminta on nähty myös keinona integroida kehitysvammaisia entistä enemmän normaaliin työelämään. Avotyötoiminnan järjestämistä voidaan pitää nykyään siinä määrin vakiintuneena toimintatapana, ettei sitä välttämättä erityisesti perustella. Se on useassa kunnassa kiinteä osa kehitysvammaisten työtoimintaa.⁸⁴

⁸¹ Työtoiminnassa noudatetaan työaikoja, ja niiden lomaan sijoittuvat lounas- ja kahvitauot. Kehitysvammaisten työtoiminnot ja suojaus, s. 28–29.

⁸² Työosuusraha kehitysvammaisten erityishuollossa, s. 3–4.

⁸³ Kehitysvammainen voi olla esimerkiksi kaksi päivää viikossa työ- ja toimintakeskuksessa ja kolme päivää avotyötoimintapaikassa.

⁸⁴ ”Avotyötoiminta perustuu siihen, että jokaisella työntekijällä on avotyötoimintasopimus, jonka työnantaja ja ohjaaja allekirjoittavat. Kysymyksessä on huoltosuhde, ei työsuhde. Avotyön peruste on kuntoutuksellinen tavoite. Työaika on 4–8 tuntia / päivä.” Lohjan perusturvatoimen maksut, palkkiot ja toimintaohjeet 1.1.2011 alkaen. Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta 14.12.2010 § 127 Liite 3, s. 29.



Kuva 10. Avotyötoiminnan toteutus.

Avotyötoimintaan soveltuu kaikki yksittäisten työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä edellä esitetty. Avotyötoiminnassa voidaan kuitenkin sopimustunnusmerkin ja työn tekeminen toiselle -kriteerin täyttymistä pitää vielä selkeämpänä kuin työ- ja toimintakeskuksessa teetetävässä työtoiminnassa. Avointen työmarkkinoiden työpaikoilla suoritetaan työpaikan tavallisia työtehtäviä osana työpaikan työyhteisöä. Kehitysvammaisen mahdollinen suppea toimenkuva, hänen mahdollinen hitautensa tai tavanomaista suurempi ohjauksen ja valvonnan tarve ei vaikuta työn tekemis-tunnusmerkin täyttymiseen. Tunnusmerkin täyttyminen edellyttää vain sitä, että kysymys on työn tekemisestä: inhimillisestä käyttäytymisestä, jolla on taloudellista arvoa. Työn määrälle tai laadulle ei aseteta mitään vaatimuksia. Avotyötoimintatehtävien suorittaminen on näin ollen työ sopimuslaissa tarkoitettua *työtä*.

Avotyötoiminnan järjestäminen edellyttää kehitysvammaiselle sopivan työpaikan löytymistä työ- ja toimintakeskuksen ulkopuolelta. Työpaikan voi hankkia työ- ja toimintakeskuksen ohjaaja tai muu työntekijä, mutta myös kehitysvammainen itse. Avotyötoiminnan järjestäminen perustuu aina *sopimukseen*, joka solmitaan työtoimintaa järjestävän työ- ja toimintakeskuksen ja avointen työmarkkinoiden työnantajan kanssa. Käytössä on kirjallisia sopimuksia, jotka muistuttavat sisällöltään itse asiassa työsopimusta.⁸⁵ Tähän sopimukseen saateen ottaa myös avotyötoimintaan siirtyvän kehitysvammaisen allekirjoitus. Se, että sopimuksen asemasta asiakirjan nimikkeenä on esimerkiksi yhteistyösuunnitelma tai vastaava, ei poista sen sopimusluonnetta, koska sopimuksen nimike ei ole ratkaiseva työtä koskevan sopimussuhteen oikeudellisen luonteen arvioinnissa.⁸⁶ Kehitysvammaista ei voi pakottaa avotyötoimintaan, joten siihen siirtyminen perustuu myös hänen suostumukseensa.⁸⁷ Vaikka avotyötoiminnan järjestäminen perustuu samalla tavoin hallintopäätökseen kuin työ- ja toimintakeskuksessa järjestettävä työtoiminta, liittyy siihen lisäksi sopimista työ- ja toimintakeskuksen, avotyötoimintapaikan tarjoajan sekä avotyötoimintaan siirtyvän kehitysvammaisen kesken.⁸⁸ Järjestely itsessään on sopimukseen perustuva, ja siinä sopimustunnusmerkin täyttymisen kynnys on vielä matalampi kuin työ- ja toimintakeskuksessa tehtävässä työtoiminnassa.

Kuten jo jaksossa 4.3.3 tuli esille, on kunta usein sekä työtoiminnan järjestäjä että tuottaja. Kun työtoimintaa ryhdytään toteuttamaan kunnan ulkopuolisisissa yksiköissä, jää kunta järjestäjän asemaan ja työpaikan tarjoajasta tulee palveluntuottaja. Palveluntuottajan käsitettä ei kuitenkaan aina käytetä avotyötoimintasopimuksissa.

Kunta voi myös ostaa työtoiminnan kokonaisuudessaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Tämä palveluntuottaja voi myös hankkia asiakkaalleen avotyötoimintapaikan.

Myös avotyötoimintaan osallistumisesta maksetaan työosuusrahaa, ja useassa kunnassa työosuusraha on suurempi avotyötoiminnassa kuin työ- ja toimintakeskuksessa suoritettavassa työtoiminnassa.⁸⁹ Avotyötoimintaan osallistuva kehitysvammainen saattaa saada työpaikalla lounasedun tai muita luontoisetuja.

⁸⁵ ”Avotyötoiminnasta laaditaan aina erillinen sopimus, jossa mainitaan tarkoin suoritettavat työtehtävät, räätälöity työaika, tarvittava ohjaus ja ohjauksesta vastaava henkilö sekä työnsuorittamisesta eläkkeen lisäksi maksettava veroton työosuusraha.” Hämeentukikoti, avotyötoiminta.

⁸⁶ Eräissä kunnissa avotyötoiminnasta ei solmita sopimusta, vaan yhteistyösuunnitelmaniminen asiakirja.

⁸⁷ Selvitystä ei ole siitä, päivitetäänkö erityishuoltosuunnitelma avotyötoimintaan siirryttäessä.

⁸⁸ Käytännössä voi kuitenkin olla niin, että avotyötoiminnan järjestämisestä ei päätöksissä erikseen mainita.

⁸⁹ Hyvärinen ym., Työ- ja toimintakeskukset tänään, s. 27.

Kun työ- ja toimintakeskus ei voi periä ylläpitomaksua avotyötoiminnan ajalta, voi avotyötoimintaan osallistuminen olla kehitysvammaiselle taloudellisesti kannattavampaa kuin työ- ja toimintakeskuksessa teetettävään työtoimintaan osallistuminen, jos kehitysvammainen ei tosiasiallisesti käytä työ- ja toimintakeskuksen palveluja (lounas ja kahvi).⁹⁰

Avotyötoiminnan oikeudellista luonnetta selvitetessä on otettava kantaa myös siihen, keiden välillä mahdollinen työsuhte syntyy. Ensin on kuitenkin tarkasteltava kokonaisarvioinnin tarvetta ja sisältöä. Mahdollisia työsuhteen osapuolia tarkastellaan jaksossa 6.6.

6.5 KOKONAISARVIOINNIN TARPEESTA

Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että kaikki työsuhteelta vaadittavat perustunnusmerkit voivat täytyä kehitysvammaisten työtoiminnassa riippumatta siitä, toteutetaanko työtoimintaa työ- ja toimintakeskuksessa vai sen ulkopuolella. Yksittäisten tunnusmerkkien tarkastelu vain vahvisti tätä lopputulosta.

Aiemmin luvussa 5.3.2 tuotiin esille kokonaisarvioinnin kehitys direktiotunnusmerkin sisällä tapahtuneesta tarkastelusta koko oikeussuhteen tasolla tapahtuvaksi arvioinniksi. Kun tarkastellaan kehitysvammaisten työtoiminnan oikeudellista luonnetta, lieenee pidettävä selvänä, ettei mahdollista kokonaisarviointia voitaisi edes konstruoida perinteiseen tapaan tapahtuvaksi johto ja valvonta-tunnusmerkin sisällä, koska tunnusmerkki täyttyy jo sen kieliasun mukaisena johtona ja valvontana. Johdon ja valvonnan alaisuutta ei voida pitää työtoiminnassa epäselvänä tai kysymyksenalaisena. Mahdollinen kokonaisarviointi olisi näin ollen mahdollista toteuttaa tarkastelemalla yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisen jälkeen kaikkia asiaan vaikuttavia tosiasioita.

Kokonaisarvioinninhan on esitetty olevan tapa ratkaista vaikeat rajatapaukset, ja siihen turvaudutaan viimesijaisena keinona, jos oikeussuhteen luonne ei ole ollut ratkaistavissa yksittäisten tunnusmerkkien avulla. Kokonaisarviointiin siirtyminen edellyttää kuitenkin, että oikeussuhteessa on tullut ilmi sellaisia tekijöitä, jotka puhuvat yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisen perusteella tehtävää ratkaisua vastaan. Ennen vastauksen antamista siihen, tarvitaanko kokonaisarviointia erottamaan työtoiminta työsuhteesta, on selvítettävä, mikä on se vaikeus, johon voitaisiin vedota arvioitaessa kehitysvammaisten työtoiminnan oikeudellista luonnetta, ts. miksei lopputulosta voi esittää yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisen perusteella, tai mikä on se seikka, joka herättäisi epävarmuuden näin tehtävästä ratkaisusta. Ja edelleen, voisiko rajanvedon tehdä vaikeaksi yksinomaan se, että työtoiminta on perinteisesti mielletty työsuhteen ul-

⁹⁰ Ks. ylläpitokorvausta koskevasta oikeuskäytännöstä Sosiaaliportti, vammaispalvelun käsikirja.

kopuolelle jääväksi työskentelyksi tai se, että kysymys on sosiaalihuollon asiakkaalle sosiaalipalveluna järjestettävästä toiminnasta.

Kokonaisarvioinnissa, joka on oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa painottunut työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvedon ratkaisuun, on kiinnitetty muun ohella huomiota sosiaalisiin ja taloudellisiin tekijöihin. Jotta oikeusuhteen katsottaisiin kuuluvan työsuhteen alaan, on siinä tultava ilmi seikkoja, jotka osoittavat työtä tekevän osapuolen olevan heikomman suojan eli työntekijälle kuuluvan suojan tarpeessa. Päinvastoin suojan tarvetta vastaan puhuvat seikat voivat johtaa siihen, että työ jää loppujen lopuksi kuitenkin työoikeudellisen suojan ulkopuolelle. Vajaakuntainen työtoimintaan osallistuva henkilö voidaan – niin haluttaessa – luokitella jäävän ”normaalin” työntekijän ulkopuolelle, jos painotetaan vajaakuntoisuutta ja työtoiminnan järjestämistä osana sosiaalipalvelua pääosin välityömarkkinoilla. Edellä tuli kuitenkin jo selvitettyä, että riippumatta toiminnan järjestämisen perusteesta tai työnteon paikasta voi kysymys olla työsuhteisesta työstä. Vajaakuntoisuutta sinänsä ei voida myöskään pitää perusteena jättää työtoimintaa työsuhteen ulkopuolelle, ei lainsäädännönsä eikä käytännön viranomaistoiminnassa – tämä kielletään jo perustuslain (PL) 6 §:n 1–2 momentissa:

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaiseen kohteluun velvoittavan PL 6 §:n 1 momentin säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lain soveltaja ei saa tehdä muita eroja kuin laista ilmenee.⁹¹ Kansalaisia tai kansalaisryhmiä ei voida mielivaltaisesti asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Säännöksessä edellytetään ensinnäkin yhdenvertaista lain soveltamista, joten lainsoveltaja ei voi lakia soveltaessaan asettaa eri ihmisiä erilaiseen asemaan perusteilla, jotka säännöksessä kielletään. Toiseksi säännöksellä asetetaan velvoite lainsäätäjälle: laki ei saa ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta olla ristiriidassa PL 6 §:n kanssa. PL 6 §:n 2 momentin syrjintäkielloilla täydennetään yleistä yhdenvertaisuuden vaatimusta. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun ohessa terveydentilan tai vammaisuuden perusteella.⁹²

⁹¹ Arajärvi, s. 59.

⁹² Ks. myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansanvälinen yleissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Ks. käytännöstä Suomen työmarkkinoilla Laaja ym.

Työoikeudellisen sääntelyn taustalla vallitsee ns. työntekijän suojeluperiaate, jonka mukaan työntekijä on työsuhteessa heikompi osapuoli ja tarvitsee erityistä suojelua. Tämän vuoksi työlait ovat pääosin pakottavia, eikä niiden soveltamista voida sulkea sopimuksin pois. Virtanen on katsonut, että tulkinnassa lähtökohtana on, että työtä katsotaan tehtävän työsuhteessa, ellei siinä ole tullut esille vastakkaisista ratkaisua puoltavia seikkoja. Ratkaisutoiminnassa vallitsee näin ollen hänen mukaansa oletama siitä, että työsuoritus tapahtuu työsuhteessa.⁹³ Jos työntekijänä on vajaakuntainen, voitaisiin suojelutarpeen olettaa olevan tavanomaista suurempi. Voidaankin kysyä, eikö tarpeen suojella työtä tekevää osapuolta tulisi näyttäytyä normaalia voimakkaampana ja ehdottomasti puhua työsuhteen syntymisen puolesta, jos työntekijänä on vajaakuntainen. Ainakaan suojaa ei voine jättää toteuttamatta yhdenvertaisuutta rikkomatta, jos vajaakuntoisen tekemässä työssä täyttyvät kaikki työsuhteelta vaadittavat tunnusmerkit.

Tarkasteltaessa työtoiminnan järjestämistä ja sen ehtoja ei tullut esille mitään sellaista seikkaa, jonka perusteella voitaisiin päätyä siihen, että työtoimintaan osallistuva ei olisi työoikeudellisen suojan tarpeessa. Sopimustunnus- ja vastiketunnusmerkkiin liittyy erityispiirteitä, mutta niistä huolimatta tunnusmerkien katsottiin täyttyvän. Työsuhteen yksittäisten tunnusmerkkien täyttyminen vaikuttaa selvältä, eikä kokonaisarviointiin ole näin ollen tarvetta. Tarve kokonaisarviointiin syntyisi ainoastaan, jos asetettaisiin kysymyksenalaiseksi työtoimintaan osallistuvan kehitysvammaisen työoikeudellisen suojan tarve. Jos epäily suojan tarpeesta heräisi siksi, että kysymys on sosiaalipalveluna järjestettävästä työstä tai että kehitysvammaisen on asiakkaana työtä tehdessään, pidettäisiin yllä aiemmin kuvattuja vanhoja ja perustelemattomia näkemyksiä, joiden johdosta työtoimintaa on kategorisesti mielletty muuksi kuin työsuhteeksi. Päätelmä ei-tösuhteesta on saattanut olla perusteltua köyhäinhoitolainsäädännön aikaan ja silloin, kun työtä jouduttiin tekemään avun maksuna ja velvollisuutena. Nykyään kehitysvammaisilla on oikeus työtoimintaan, mutta ei velvollisuutta siihen. Oikeutta sosiaalihuoltoon ei myöskään voida kytkeä työvelvollisuuteen. Hyvinvointivaltion sosiaalihuolto rakentuu muille periaatteille kuin sille, että apua ja hoivaa saa ainoastaan työtä vastaan. Työtoiminnan oikeudellista luonnetta ei voida perustaa näkemyksiin tai mieltämiseen, kuten pitkään on tehty, vaan se on ratkaistava työsopimuslain avulla.

Kehitysvammaisten työtoiminta ei vaikuta vaikealta rajatapaukselta. Työtoimintaan osallistuvat kehitysvammaiset ovat useimmiten kansaneläkkeellä. Eläkkeellä oleminen ei ole peruste työoikeudellisen suojan tarpeen puuttumiselle. Jos tähän päädyttäisiin, olisi lopputuloksen oltava sama kaikkien eläkkeen ohella työskentelevien kohdalla. Usea kehitysvammaisen tarvitsee työtoiminnasta saatavan korvauksen hankkiakseen jotain ylimääräistä tai eräissä tapauksissa jopa elämisen vaatimia välttämättömyyksiä, ja työtoiminnasta saata-

⁹³ Virtanen, s. 24.

va tulo voi olla taloudellisesti merkityksellinen. Työtoiminnassa on kysymys yleensä säännöllisestä ja pitkäaikaisesta työnteosta. On vaikeaa esittää mitään sosiaalisesti hyväksyttävää perustetta jättää tällainen työnteke työtekijälle kuuluvan suojan ulkopuolelle. Perustetta ei liene jättää työtoimintaa työläinsäädännön suojan ulkopuolelle, vaikka se olisi lyhytaikaista ja tilapäistä.

Jaksossa 5.4 tarkastellussa, sosiaalihuoltolain sisäisessä työsuhteisen työn ja työtoiminnan rajanvedossa korostuvat työtä tekevän henkilön ominaisuudet ja elämäntilanne, ei tehtävän työn luonne. Kehitysvammaisen, kuten kenen tahansa tekemän työn oikeudellista luonnetta on hänen terveydentilastaan ja toimeentulon perustastaan huolimatta arvioitava yksinomaan TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella. Ratkaisua työoikeudellisen suojan ulottuvuudesta ei voida perustaa työn suorittajan terveydentilaan tai toimeentuloon, eivätkä ainaakaan nämä seikat voi johtaa kokonaisarvioinnin tarpeeseen.

Arvioitaessa työtoimintaa koskevaa oikeussuhdetta kokonaisuutena tulee tarkastella myös päivätoiminnan oikeudellista luonnetta. Jaksossa 4.5 on selvitetty päivätoiminnan järjestämismahdollisuutta eri lakien perusteella. Työtoiminnan tulisi olla aina ensisijainen vaihtoehto suhteessa päivätoimintaan. Päivätoiminta on tarkoitettu niille vajaakuntoisille, jotka eivät kykene työtoimintaan, ts. vasta, jos henkilön terveydentila ei mahdollista työtoiminnasta selviytymistä, tulisi hänelle järjestää päivätoimintaa. Kun yksilön kyvyt vaikuttavat toimintamuodon ensisijaisuuteen, on lähtökohtana tietenkin se, että päivätoiminta eroaa myös sisällöllisesti työtoiminnasta riippumatta siitä, järjestetäänkö päivätoimintaa vammaispalvelu-, sosiaalihuolto- vai kehitysvammalain perusteella. Jos näin ei ole, vaan päivätoiminnassa teetetään samanlaisia tehtäviä kuin työtoiminnassa ja jos niistä vielä maksetaan työosuusrahaa tai vastaavan nimistä korvausta, voi työsuhteen tunnusmerkkien täyttyminen olla mahdollista myös päivätoiminnassa.

Vammaispalvelulain perusteluissa⁹⁴ korostetaan, että päivätoiminnasta ei tulisi maksaa vastiketta, mutta niin kuitenkin menetellään eräissä kunnissa.⁹⁵ Korvauksen nimityksenä voi olla työosuus- tai ahkeruusraha.

Jos päivätoiminnasta ei makseta siihen osallistuvalla mitään vastiketta, jää se ainakin vastiketunnusmerkin puuttumisen myötä työsuhteen ulkopuolelle.⁹⁶ Mikäli vastiketta maksetaan, on tarkasteltava edellä kehitysvammaisten työtoiminnan kohdalla esitetyllä tavalla myös muiden työsuhteelta vaadittavien pe-

⁹⁴ HE 166/2006.

⁹⁵ Ks. mm. Yhteenveto kehitysvammahuollon päivä- ja työtoiminnan ateriamaksuista ja työosuusrahakäytännöistä Kuuma-kunnissa ja Hyvinkäällä.

⁹⁶ Eri asia on se, miten vastikkeetonta työntekoa olisi arvioitava muun muassa ihmisoikeuksien näkökulmasta.

rustunnusmerkkien täyttymistä. Toiminnan nimittäminen päivätoiminnaksi ei ratkaise sen oikeudellista luonnetta.

Kun on jo olemassa työtoiminnasta erottuvaksi tarkoitettu toimintamuoto niille, jotka eivät kykene työtoimintaan, ei liene syytä konstruoida työtoimintaa kokonaisarvioinnilla työsuhteen ulkopuolelle jääväksi toiminnaksi. ”Aito” päivätoiminta on jo tällainen toimintamuoto. Aiemmin esitettyjen yksittäisten tunnusmerkkien avaamisen ja siihen perustuvan argumentoinnin lisäksi ei itse asiassa ole osoitettavissa tekijöitä, jotka olisi otettava huomioon mahdollisessa kokonaisarvioinnissa.

Työtoiminnan oikeudellinen luonne ratkeaa jo yksittäisten tunnusmerkkien täyttymistä arvioimalla, joten kokonaisarviointiin ei ole tarvetta. Näin ollen työsuhteen ja työtoiminnan välinen rajanveto eroaa työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välisestä rajavedosta. Viimeksi mainitussa joudutaan lähes aina turvautumaan kokonaisarviointiin.

6.6 MAHDOLLISEN TYÖSUHTEEN OSAPUOLET

Kunta tai kuntayhtymä (jäljempänä kunta) on pääasiallinen kehitysvammaisten työtoiminnan järjestäjä ja tuottaja. Vuonna 2003 työtoiminnasta 73 % järjestettiin kuntien ja 19 % kuntayhtymien omistamissa työ- ja toimintakeskuksissa.⁹⁷ Koska edellä on käynyt ilmi, että työsuhteen tunnusmerkit voivat täytyä kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa, on vielä tarpeen tarkastella lähemmin, keiden välillä työsuhte käytännön eri tilanteissa syntyisi.

Jos kunta itse myös tuottaa työtoimintaa, jota pidetään työsuhteisena, syntyisi työsuhte toimintaa järjestävän ja samaan aikaan sitä tuottavan kunnan tai kuntayhtymän ja kehitysvammaisen asiakkaan välillä.

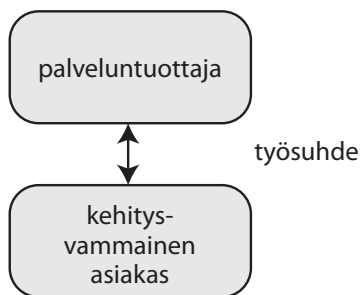
Kunta voi myös hankkia työtoimintapalvelun sen ulkopuoliselta taholta sopimuksen perusteella.⁹⁸ Jos työtoiminta hankitaan kunnan ulkopuoliselta palvelun-

⁹⁷ STM 2005:27, s. 49–51. Vuonna 2013 toteutetun kuntakartoituksen mukaan yli 80 %:ssa kuntia työtoiminta ja työhönvalmennus järjestetään kunnan tai kuntayhtymän omistamissa työllistämisyksiköissä. Kuntakartoitus 2013.

⁹⁸ Kysymys on ns. ostopalvelusopimuksesta. Käytännössä palvelun sisältö ei ole kuitenkaan aina vastannut sovittua. Esimerkkinä siitä, että palvelutuottaja on tuottanut muuta kuin sovittua palvelua, voidaan mainita rekisteröity yhdistys, joka tuotti työtoimintaa muun ohessa sekä kehitysvammaisille että mielenterveyskuntoutujille. Kunnat ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ostivat yhdistykseltä nimenomaan työtoimintaa ja maksoivat siitä korvauksen käyttöpäiviltä. Ostopalvelusopimuksessa oli ostettu pääosin SHL 27 e §:n mukaista ei-työsuhteista työtoimintaa, mutta sitä tuottava yhdistys oli kuitenkin maksanut palkkaa työtoimintaan osallistuville henkilöille. Eläketurvakeskus katsoi, että työskentely täytti työsuhteen tunnusmerkit ja siihen oli sovellettava työsuhdetta koskevia eläkelakeja (ETK:n lausunto 9.9.2002 työeläkelakien soveltamisesta x-työkylässä työskenteleviin henkilöihin). Tapauksessa oli kysymys työtoimintaan osallistuvista, joille palveluntuottaja maksoi perinteisen työosuusrahan sijasta korvausta palkan nimellä. Suuruudeltaan palkka oli pieni ja vähäisempi kuin takuueläke. Tässä tapauksessa palveluntuottaja joutui

tuottajalta, syntyisi työsuhde palveluntuottajan ja toimintaan osallistuvan kehitysvammaisen välille, ei siis työtoimintaa järjestävän kunnan ja kehitysvammaisen välille. Perusteena on se, että työsuhde on nimenomaan työnantajan ja työntekijän, ts. työtä tarjoavan ja sitä tekevän välinen sopimussuhde. Työsuhteelta vaadittavat tunnusmerkit voivat käytännössä toteutua vasta siellä, missä työtä tosiasiasa tehdään, ei vielä tehtäessä päätöstä toiminnan järjestämisestä.⁹⁹

SHL 27 d §:n 3 momentissa säädetään, että työtä tekevä vammainen on työsuhteessa palveluntuottajaan, ei sen järjestäjään. Työsuhteen syntymistä nimenomaan palveluntuottajan ja työntekijän välillä ei kuitenkaan perustella säännöksen esitoissa.¹⁰⁰ SHL 27 e §:ssä on sen sijaan säädetty, että työtoimintaan osallistuva ei ole työsuhteessa työtoiminnan järjestäjään eikä myöskään palveluntuottajaan.



Kuva 11. Työsuhde syntyisi palveluntuottajan ja työtoimintaan osallistuvan asiakkaan välille. Järjestämisvastuussa oleva kunta voi itse myös tuottaa palvelun tai hankkia sen ulkopuoliselta palveluntuottajalta.

Edellä on tullut ilmi myös, että työsuhteen perustunnusmerkit voivat täyttyä avotyötoiminnassa vielä selvemmin kuin työ- ja toimintakeskuksessa tehtävässä työtoiminnassa. Avotyötoiminnassa sopijapuoleksi järjestelyihin tulee mukaan avointen työmarkkinoiden työnantaja, joka tarjoaa kehitysvammaiselle työpaikan.

Avotyötoiminnan järjestäminen perustuu työtoiminnan järjestäjän ja avotyötoimintapaikan tarjoavan työnantajan väliseen sopimukseen, ts. kysymys on palvelun tuottamisesta sopimisesta.¹⁰¹ Järjestely perustuu sosiaali- ja terveyden-

työnantaja-asemaan maksaessaan työtoiminnasta palkkaa.

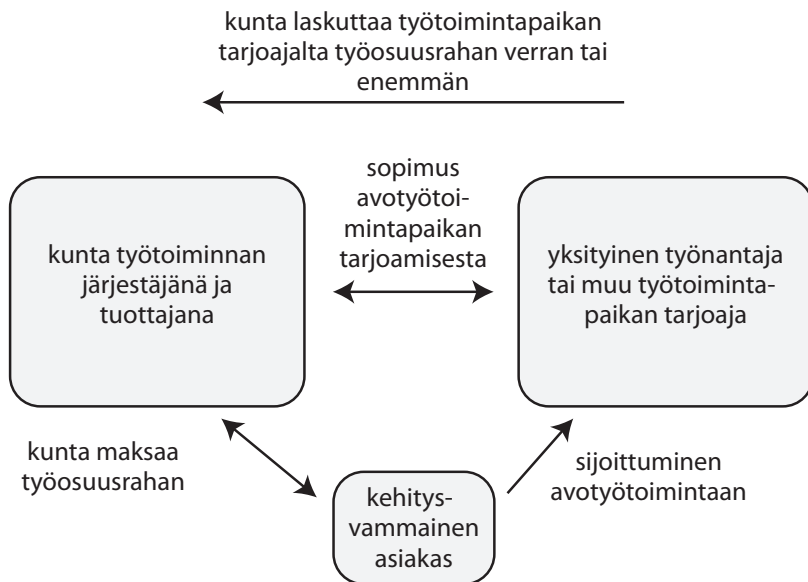
⁹⁹ Vrt. kuitenkin vuokratyö, jossa työnantaja vuokraa oman työntekijänsä käyttäjäryityksen palvelukseen. Työsuhteen syntymistä ei tällöin kuitenkaan tarkastella työnteon tosiasiallisessa paikassa.

¹⁰⁰ HE 169/2001.

¹⁰¹ Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 43, jossa todetaan, että kysymyksessä olisi kunnan ja työtoimintaa toteuttavan organisaation välinen sopimus, jossa sovitaan palvelun käyttäjän huoltosuhteesta.

huollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettuun lakiin (STVOL).¹⁰² Kunta voi myös ostaa työtoimintapalvelut kokonaisuudessaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta, joka sijoittaa asiakkaansa avotyötoimintaan avotyötoimintapaikan tarjoajan kanssa solmitun sopimuksen perusteella.

Yleensä ostopalvelusopimuksessa kunta sopii itse valitsemiensa palveluntuottajien kanssa toimintaa koskevista ehdoista ja kustannusten korvaamisesta. Kunta on palveluiden järjestäjän roolissa ja toiminta tapahtuu kunnan vastuulla.¹⁰³ Avotyötoiminnassa nämä ostopalvelusopimukselta vaadittavat elementit täyttyvät lukuun ottamatta sitä, että ostettavasta palvelusta ei välttämättä makseta korvausta palveluntuottajalle. Sen sijaan kunta voi laskuttaa palvelun tuotavalta työnantajalta kehitysvammaisen työpanoksesta sovitun korvauksen. Avotyötoimintapaikan tarjoava työnantaja ei ole myöskään yksityinen sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja tarjoava yksikkö, joita palveluja tuottavat yksityiset tahot pääsääntöisesti ovat.



Kuva 12. Avotyötoimintapaikan tarjoamisen olisi oltava juridisesti palvelun tuottamista, mutta palvelun ostaja ei kuitenkaan maksa siitä. Sitä vastoin palveluntuottajalta voidaan periä maksu kehitysvammaisen työpanoksesta.¹⁰⁴

¹⁰² HE 74/2003, s. 4–5. SHL:ssa tarkoitettuun kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan STVOL:n ohella kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009) ja kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettua lakia (169/2007). Avotyötoimintapaikan tarjoajan asemaa STVOL:ssa tarkoitettuna palveluntuottajana ei ole juuri tarkasteltu.

¹⁰³ HE 74/2003, s. 4–5.

¹⁰⁴ Jos kunta ostaa työtoiminnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta, voi palveluntuottaja sol-

Kuten jaksossa 6.4 tuli esille, avotyötoimintapaikan voi hankkia työ- ja toimintakeskuksen henkilökuntaan kuuluva, mutta yhtä hyvin myös kehitysvammainen itse tai hänen lähipiiriinsä kuuluva henkilö. Tämä alkutilanne vaikuttaa olennaisesti siihen, ketkä ovat sopijakumppaneita ja työsuhteen osapuolia. Alustavien neuvottelujen ja keskustelun jälkeen avotyötoiminnan järjestelyistä solmitaan käytännössä säännönmukaisesti kirjallinen sopimus. Sopimusten sisällöt vaihtelevat. Osa työ- ja toimintakeskuksista laskuttaa työnantajaa kehitysvammaisen työpanoksesta joko kehitysvammaiselle maksettavan työosuusrahan verran tai enemmän, mutta myös sellaisia välipuheita on, joiden perusteella avointen työmarkkinoiden työnantaja ei maksa työ- ja toimintakeskukselle mitään korvauksena hyödykseen saamasta kehitysvammaisen työpanoksesta. Työ- ja toimintakeskus jatkaa työosuusrahan maksamista kehitysvammaiselle useimmiten aiempaan tasoon verrattuna hieman korotettuna.¹⁰⁵ Jossain tapauksissa avointen työmarkkinoiden työnantaja tarjoaa kehitysvammaiselle lounaan työpäivän aikana. Jos kehitysvammainen ei käytä työ- ja toimintakeskuksen ateriapalveluja, ei häneltä voida periä avotyötoiminnan ajalta ylläpitokorvausta.¹⁰⁶

Mikäli katsotaan, että kehitysvammainen on jo työtoimintatehtäviä työ- ja toimintakeskuksessaan tehdessään ollut työsuhteessa, on avotyötoiminnassa itse asiassa kysymys työ- ja toimintakeskuksen työntekijän siirtämisestä toisen (työnantajan) käyttöön. Jos kehitysvammaisen työnteosta peritään käyttäjäyritykseltä maksua, voidaan järjestelyn katsoa täyttävän työvoiman vuokrauksen tunnusmerkit. Jos sitä vastoin kehitysvammaisen työpanos annetaan käyttäjäyritykselle vastikkeettomasti, on sitä pidettävä työntekijän lainana, joka tosin on harvinaista työelämässä. Molemmissa tapauksissa työsuhte siis säilyy työ- ja toimintakeskuksen ja kehitysvammaisen välillä.

Vuokra on vastikkeellinen oikeustoimi, jolla työnantaja siirtää oman työntekijänsä toisen käyttöön korvausta vastaan. Tästä on erotettava vastikkeeton työntekijän laina, jossa työntekijän työpanos annetaan toisen käyttöön ilman, että siitä perittäisiin korvausta. Tällaisesta lainasta ei säädetä työlainsäädännössä, mutta järjestely on mahdollinen sopimusperusteisesti, ja edellyttää työntekijän suostumusta.

Työvoiman vuokrauksesta on säädetty TSL 1 luvun 7 §:n 3 momentissa. Työvoiman vuokrauksella tarkoitetaan työntekijän siirtämistä sopimuksen¹⁰⁷ perus-

mia yksityisen työnantajan tai muun työtoimintapaikan tarjoajan kanssa sopimuksen avotyötoimintapaikan tarjoamisesta. Tämän tyyppisestä järjestelystä olisi syytä sopia kunnan ja alkuperäisen palveluntuottajan välisessä sopimuksessa.

¹⁰⁵ Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, s. 11.

¹⁰⁶ Ks. järjestelyistä edellä jakso 4.3.

¹⁰⁷ Ks. kaavio Tiitinen – Kröger, s. 384: työvoiman vuokraus edellyttää sopimussuhdetta työnantajan (yleensä vuokrausyritys) ja käyttäjäyrityksen välillä.

teella toisen työnantajan eli ns. käyttäjäyrityksen työtehtäviin. Työnantaja saa siirtää palveluksessaan olevan työntekijän toisen käyttöön (käyttäjäyritys) ainoastaan, jos työntekijä antaa tähän suostumuksensa. Työvoiman vuokrauksessa työnantajavelvoitteet jakautuvat työnantajan ja käyttäjäyrityksen kesken. Käyttäjäyritykselle siirtyvät TSL 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan ne työnantajalle säädetyt velvollisuudet, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin.¹⁰⁸ Työsuhde muun muassa palkanmaksuvelvoitteineen säilyy työntekijänsä siirtäneen työnantajan ja työntekijän välillä. Käyttäjäyritykselle siirtyvät työn johto- ja valvontavalta, työhön perehdyttämisvelvollisuus ja työnantajan työturvallisuusvelvoitteet. Muut työnantajavelvoitteet säilyvät työntekijänsä vuokralle antaneella työnantajalla.

Jos työsuhde on jo syntynyt työskenneltäessä työ- tai toimintakeskuksessa, ei oikeussuhteen luonne tai sen osapuolet muutu siinä vaiheessa, kun kehitysvammainen siirtyy avotyötoimintaan.

Jos sitä vastoin työsuhteen tunnusmerkit eivät olisi täyttyneet ennen avotyötoiminnan aloittamista, on selvittettävä, miten työsuhde voisi syntyä avotyötoimintaan ryhdyttäessä. Avotyötoimintapaikka voidaan hankkia eri tavoin, kuten jo edellä kerrottiin. Jos kehitysvammainen on itse sopinut avointen työmarkkinoiden työnantajan kanssa työn tekemisestä, hoidetaan sen jälkeen työn aloittamiseen liittyvät hallinnolliset asiat työ- ja toimintakeskuksen ja työnantajan kesken. Sopimuksen työnteosta eli työsopimuksen voidaan katsoa kuitenkin syntyneen jo siinä vaiheessa, kun työstä on sovittu kehitysvammaisen ja työnantajan kesken. Sopimus täydellistyy työsuhteeksi, kun työnteko aloitetaan sovitun mukaisesti. Työsuhteen kannalta ei ole merkitystä sillä, mistä varoista työstä maksettava vastike suoritetaan. Näin ollen työ- ja toimintakeskuksen kehitysvammaiselle maksama työosuusraha – ilman, että työpaikan tarjoava työnantaja suorittaa kehitysvammaiselle mitään korvausta työnteosta – voi täyttää vastiketunnusmerkin. Edellä kuvatussa tapauksessa työsuhde syntyisi kehitysvammaisen ja avotyötoimintapaikan tarjonneen työnantajan välillä.

Avotyötoimintapaikan voi hankkia myös työ- ja toimintakeskuksen edustaja ilman, että kehitysvammainen itse on asiassa aloitteellinen. Vaikka avotyötoimintapaikasta on neuvotellut yksinomaan työ- ja toimintakeskuksen edustaja, kehitysvammainen otetaan yleensä mukaan sopijakumppaniksi avotyötoimintaa koskevaan sopimukseen. Sopimuksen sopijapuolia ovat siten työ- ja toimintakeskus, avotyötoimintapaikan tarjonnut työnantaja ja kehitysvammainen. Sopimus on usein kirjallinen. Tällaisessa tapauksessa työsuhde syntyisi kehitysvammaisen ja avotyötoimintapaikan tarjonneen työnantajan välille. Kehitysvammaisesta voi tulla avotyötoimintapaikan tarjoavan työnantajan sopimus-kumppani jo hänen osallistuessaan työn aloittamista koskeviin keskusteluihin

¹⁰⁸ HE 157/2000, s. 64–65 on selvitetty tarkemmin, mitä näillä siirtyvillä velvollisuuksilla tarkoitetaan.

ja neuvotteluihin, koska sopimus työnteosta voi olla suullinen tai konkludenttinen.

6.7 TYÖSUHTEESEEN SIIRTYMINEN

Viimeaikaisessa, pääosin vammaispoliittisessa keskustelussa on korostunut pyrkimys saada avotyötoiminta muutettua työsuhteiseksi työksi.¹⁰⁹ Seuraavassa tarkastellaan, mikä merkitys avotyötoiminnasta työsuhteeseen ”siirtymisellä” voi olla työtoiminnan oikeudellisen luonteen tarkastelussa. Tavoitellussa siirtymisessä on kysymys ensinnäkin siitä, että työpaikassa töitä avotyötoimintana tehnyt vajaakuntoinen jatkaisi työn tekemistä työsuhteessa, ts. että työn tekemisestä solmittaisiin työsopimus ja siitä maksettaisiin palkaksi nimitettyä vastiketta. Toiseksi tavoitteeksi on esitetty ei-työsuhteisen avotyötoiminnan määrään vähentämistä ja nykyisen avotyötoiminnan korvaamista työsuhteisella työllä. Jälkimmäisessä tavoitteessa ei ole mitään työoikeudellisesti epäselvää, kuten on, jos siirrytään avotyötoiminnasta työsuhteeseen siirtymisessä jatkaen samojen työtehtävien suorittamista. Toisaalta siirtymä voi käytännössä tapahtua myös toisinpäin, eli työsuhteesta takaisin avotyötoimintaan.

Kyvyt käyttöön -lehden artikkelissa kerrotaan naispuolisesta kehitysvammaisesta X:stä, joka oli käynyt erityisammattikoulun valmentavan linjan ja opiskellut ammattiopistossa toimitilahuoltajaksi. Valmistumisensa jälkeen hän työskenteli kehitysvammaisten hoivakodissa avotyötoiminnassa vuodesta 2006 lukien. Vastikkeena maksettiin työosuusrahaa. Kunnan työllistämispalvelujen ohjaajan aktiivisen toiminnan johdosta työskentely muuttui vuonna 2011 työsuhteiseksi työsopimuksen perusteella. Tehtävänimikkeenä oli laitosalainen, ja toimenkuvaan kuului muun muassa pyykkihuolto, perussiivoukseen osallistuminen, välipalojen valmistus, pöytien kattaminen, astioiden pesu ja asiakkaiden auttaminen erilaisissa asioissa. Melko pian työsuhteeseen siirtymisen jälkeen työnantaja kuitenkin ilmoitti, että työsopimus puretaan (sic!), mutta avotyöntekijänä X pidettäisiin mielellään. Syyksi työnantaja oli kertonut sen, että toiset työntekijät valittavat, että X:lle ei kuuluisi maksaa samaa palkkaa kuin muille työntekijöille, koska työn jälki ei ole yhtä hyvää. Lisäksi X:lle jäi heidän mielestään liikaa ”luppoaikaa”.¹¹⁰

Tässä ei ole mahdollisuutta arvioida tapauksessa kuvatun työsuhteen päättämisen lainmukaisuutta. Esimerkki kuvaa vain sitä, että käytännössä avotyötoiminnasta siirrytään työsuhteeseen.¹¹¹

¹⁰⁹ Ratkaisuehdotuksia työurien pidentämiseen, s. 9–10 ja Työtoiminnan käytäntö ja kokemus, s. 98. Siirtymää varten on myös laadittu Avotyötoiminnasta palkkatyöhön -opas työnantajille ja työyhteisöille.

¹¹⁰ Kyvyt käyttöön 1/2011, s. 15–16.

¹¹¹ Ks. myös Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, s. 4, jossa on kuvattu työllistymistarinoita.

Useaan kertaan on tullut esille, että työsuhteen olemassaolo arvioidaan aina tosiasiallisten olosuhteiden perusteella. Jo tämän perusteella on selvää, että jos nämä työn tekemisen olosuhteet pysyvät muuttumattomina, ei oikeussuhde myöskään muutu toiseksi pelkästään jonkin muodollisen seikan muutoksen johdosta. Tässä yhteydessä on syytä ottaa vielä kertaalleen esille työneuvoston vuonna 1994 antama päätös ja lausunto TN 1301-94, joka koski kuntayhtymän palveluksessa olevan vaihetyöntekijän siirtämistä suojatyöstä työtoimintaan. Kun työskentely työtehtävineen ja työjärjestelyineen jatkui entisen kaltaisena ja samassa paikassa, työneuvosto katsoi, että kunnan tekemästä päätöksestä huolimatta työhön oli sovellettava yhä työaika- ja vuosilomalakia, joita oli sovellettu siirtoa edeltäneen työsuhteen aikana. Oikeussuhteen luonne ei siis muutu hallintopäätöksinkään toiseksi, ellei työskentelyn olosuhteissa tapahdu muutosta.¹¹²

Samanlainen ajattelu vallitsee myös arvioitaessa työntekijästä yrittäjäksi siirtymistä. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, onko järjestelyillä pyritty kiertämään työntekijän suojaksi säädettyä lain-säädäntöä.¹¹³ Siirtyminen työntekijästä yrittäjäksi ei yleensä ole aito, jos ainoa muutos osapuolten välisessä oikeussuhteessa on se, että työntekijä ryhtyy hoitamaan itse aiemmin työnantajalle kuuluneet ns. työnantajavelvoitteet, kuten ennakonpidätyksen toimittamisen, eläke- ja sosiaaliturvamaksujen suorittamisen, tai kysymyksessä on muu muodollinen muutos.¹¹⁴ Työntekijänä olleen henkilön asemassa ja työnteossa voi tietenkin tapahtua myös sellaisia muutoksia, että hänen toimintansa jatkossa aidosti täyttää itsenäiseltä yrittäjyydeltä vaadittavat tunnusmerkit, jolloin työtä koskevan oikeussuhteen luonne voi myös muuttua.¹¹⁵ On kuitenkin huomattava, että oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on tarkasteltu yksinomaan tapauksia, joissa työntekijästatus on muutoksen myötä pyritty poistamaan.

¹¹² Ks. Tiitinen – Kröger, s. 54 av. 105.

¹¹³ Lainkiertämistarkoitukseen on kiinnitetty huomiota myös muissa yhteyksissä. Työneuvosto katsoi lausunnossaan TN 1441-11, että yhteistoimintalaissa yrityksellä tarkoitetaan muodollis-juridista työnantajaa. Tätä käsitettä ei voida työneuvoston mukaan tulkita laajemmin, ellei voida osoittaa, että liiketoimintayksiköitä olisi järjestelty nimenomaisena *tarkoituksena kiertää* yhteistoimintalaissa säädetty työnantajavelvoitteet.

¹¹⁴ Työneuvosto katsoi lausunnossaan TN 1420-06, että yrityksen toimipaikassa työskennelleiden työsuhteessa olleiden kielenkääntäjien työsuhde ei muuttunut muuksi oikeussuhteeksi, kun he ryhtyivät tekemään käännöstöitä kotonaan. ”Jos kysymyksessä on vain työnteon paikan muutos muiden työskentelyyn liittyvien ehtojen ja olosuhteiden pysyessä ennallaan, voidaan työneuvoston mielestä pitää tässä tapauksessa melko selvänä, ettei työsuhde voi muuttua muuksi oikeussuhteeksi.”

¹¹⁵ Ks. kuitenkin Koskinen – Mikkola – Purola, s. 37, jossa kiinnitetään huomiota siihen, että oikeudellinen arviointi ei voi olla niin yksioikoista, että työntekijän suojeluperiaatteeseen viitaten työntekijää, joka on siirtynyt alihankintana suorittamaan samalle työnantajalle tehtäviä, pidettäisiin aina työntekijänä.

Tällä hetkellä erityisesti vammaisjärjestöjen pyrkimyksenä on sitä vastoin saada ei-työsuhteena pidetty työtoiminta muutettua työsuhteeksi. Tavoitteena on siis saattaa työnsuorittaja työoikeudellisen suojan piiriin – ei siirtää henkilöä pois siitä. Työtoiminnasta työsuhteeseen siirtyminen ei loukkaa työntekijälle laissa turvattua suojaa, vaan päinvastoin saattaa aiemmin ei-työsuhteena pidetyssä oikeussuhteessa olleen henkilön työoikeudellisen suojan piiriin. Jos työskentely täyttää työsuhteen tunnusmerkit, voidaan siirtymää sinänsä pitää ongelmattomana.¹¹⁶ Kokonaisuutena asia ei kuitenkaan ole ongelmaton. Siirtymään, jossa avotyötoimintaan osallistuneen vajaakuntoisen kanssa solmitaan työsopimus ja hänelle ryhdytään maksamaan palkkaa aiemman työosuusrahan sijasta ja soveltamaan työlainsäädäntöä, liittyy ainakin teoriassa riskejä sekä työsopimuksen solmivan työnantajan että avotyötoimintaa järjestäneen tahon näkökulmasta. Kun tosiasiallinen muutos olosuhteissa saattaa käytännössä olla ainoastaan se, että työn tekemisestä sovitaan työpaikan työnantajan kanssa, ts. solmitaan työsopimus ja että työstä ryhdytään maksamaan palkkaa, vahvistanee muutos entisestään sitä, että työsuhteen tunnusmerkit olisivat täyttyneet jo avotyötoiminnassa.

On huomattava, että työsuhteessa maksettava palkka ei välttämättä ole suurempi kuin työstä aiemmin maksettu työosuusraha. Kehitysvammainen saat-
taa työllistyä alalle, jonka työehtosopimuksen palkkamääräyksiä sovelletaan vain täysin työkykyiseen työntekijään. Jos kehitysvammaisella ei ole tätä työehtosopimuksessa tarkoitettua täyttä työkykyä, voidaan hänen palkastaan sopia yksilöllisesti.¹¹⁷ Ainakin teoriassa palkka voi näin ollen muodostua alhaisemmaksi kuin työstä aiemmin maksettu työosuusraha.

¹¹⁶ Tässä yhteydessä ei käsitellä, miten työsuhteeseen siirtyminen vaikuttaa ko. henkilön mahdollisen eläkkeeseen ja hänen saamiinsa sosiaaliturvaetuuksiin.

¹¹⁷ Ks. työehtosopimusmääräyksistä Paanetoja – Ruponen.

VII Työtoimintaa yhdistyksissä

7.1 EROT JA YHTÄLÄISYYDET

Mielenterveysyhdistysten järjestämällä työtoiminnalla on lyhyempi historia kuin edellä käsitellyllä kehitysvammaisten työtoiminnalla. Toimintatavat eivät siten ole yhtä vakiintuneita. Kun mielenterveysyhdistysten työtoiminta on yksityistä toimintaa, ei sen järjestämisestä ja ehdoista ole myöskään saatavissa tietoa samalla tavoin kuin kehitysvammaisten työtoiminnasta.¹ Mielenterveysyhdistysten järjestämän työtoiminnan piirissä on arvioitu olevan vuosittain noin puolet vähemmän henkilöitä kuin kehitysvammaisten työtoiminnassa.² Mielenterveysyhdistykset tarjoavat jonkin verran jäsentensä työpanosta avointen työmarkkinoiden työnantajien käyttöön avotyötoimintana, mutta ei niin säännönmukaisesti ja runsaasti kuin kehitysvammahuollon piirissä. Tarkkaa lukumäärää avotyötoimintaan osallistuvien mielenterveyskuntoutujien määrästä ei ole saatavilla.³

Kehitysvammaisten työ- ja toimintakeskuksissa on perinteisesti tehty tuotannollisia tehtäviä, kuten lajittelua, pakkausta ja kokoonpanoa. Tämän tyyppiset työt eivät ole niin yleisiä mielenterveysyhdistyksissä, vaan työtoimintana teetetään usein yhdistyksen sisäisiä tehtäviä ja sen tiloissa tuotettavia palvelutehtäviä, kuten kahvilan ja lounasruokalan ylläpitoa. Erona toimintamuotojen välillä on myös se, että mielenterveysyhdistyksen työtoimintaan kuntoutuja hakeutuu itse joko vapaamuotoisella tai kirjallisella hakemuksella, ja päätöksen työtoiminnan piiriin pääsystä tekee yksi tai useampi yhdistyksen henkilökuntaan kuuluva. Työtoiminnan järjestäminen ei näin ollen perustu viranomaisen hallintopäätökseen, kuten kehitysvammaisten työtoiminta. Myös mielenterveysyhdistysten järjestämään työtoimintaan osallistumisesta maksetaan yleensä vastiketta päiväperusteisesti. Vastiketta nimitetään usein (työ)toimintarahaksi, ja yhdistykset ovat pitäneet sitä – samalla tavalla kuin kehitysvammaisille maksettavaa työosuusrahaa – tuloverolain (TVL) 92 §:n 23 kohdan mukaisena verovapaana sosiaalietuutena.

¹ Kuten edellä jaksossa 4.2.1.1 tuli esille, järjestetään mielenterveyskuntoutujille kuitenkin myös SHL 27 e §:n mukaista työtoimintaa. Tätä palvelua kunnat ostavat muun muassa sosiaalipsykiatrisilta yhdistyksiltä. Jäljempänä ei kuitenkaan tarkastella sosiaalihuoltolakiin perustuvaa työtoimintaa, vaan yhdistysten omaa toimintaa.

² Ks. määristä edellä jakso 4.4.

³ Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, s. 8.

Mielenterveysyhdistys rekisteröitynä yhdistyksenä on TVL 92 §:n 23 kohdassa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö. Sitä vastoin kuntoutuja ei ole yleensä potilaan asemassa tässä yhteisössä, mutta hän saattaa olla yhä potilaan asemassa sairaalassa, terveyskeskuksessa tai muussa sairaan- ja terveydenhuoltopalveluja tuottavassa laitoksessa. Riittääkö viimeksi mainittu potilaan asema siihen, että yhdistykseltä korvauksen saava mielenterveyskuntoutuja on tuloverolaissa tarkoitettu henkilö, jolle yhdistys voi maksaa verovapaan sosiaalietuuden, on epäselvää. Yhdistysten maksamana avustus voinee olla lähinnä TVL 92 §:n 23 kohdassa tarkoitettua tukea kuntoutumiseen ja yhteiskuntaan sopeutumiseen – riippuen siitä, mitä niillä loppujen lopuksi tarkoitetaan. Hoidosta ei voine olla kysymys. Näitä mahdollisia vero-oikeudellisia epäselvyyksiä ei ole kuitenkaan mahdollista selvittää tarkemmin.⁴

7.2 TUNNUSMERKISTÖN TÄYTTYMISESTÄ

Mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan sisältöä on kuvattu edellä jaksossa 4.4 ja työsuhteen tunnusmerkistön sisältöä jaksossa 5.2. Työsuhteelta vaadittavien perustunnusmerkkien täyttyminen vaikuttaa mielenterveysyhdistysten työtoiminnassa selvältä silloin, kun työtoiminnasta maksetaan työtoimintarahaa tai muun nimistä vastiketta. Työstä saadaan vastiketta ja sitä tehdään henkilökohtaisesti sopimuksen perusteella yhdistykselle eli toiselle. Johto ja valvonta -tunnusmerkki näyttää myös täyttyvän, sillä työtä tehdään etukäteen tiedossa olevan aikataulun mukaan⁵ ja yleensä yhdistyksen tiloissa tai ainakin yhdessä ohjaajan tai muiden yhdistysten vastuuhenkilöiden kanssa. Jos kuntoutujat työskentelevät keskenään ilman yhdistyksen henkilökuntaan kuuluvan työntekijän tai työnjohtaja-asemassa olevan henkilön läsnäoloa, tehdään työtä kuitenkin yleensä sellaisissa olosuhteissa, joissa työnantaja voi halutessaan ryhtyä johto- ja valvontatoimiin. Toiminnan järjestelyt ja olosuhteet ovat sellaiset, että direktiotunnusmerkkikin täyttyy. Työsuhteen perustunnusmerkit näyttävät voivan näin ollen täytyä myös mielenterveysyhdistysten toteuttamassa työtoiminnassa.

Kun mielenterveysyhdistysten työtoiminnassa on kysymys yhdistyksen jäsenen toiminnasta yhdistyksessä, on tarkasteltava, vaikuttaako se jotenkin työtä koskevan oikeussuhteen oikeudelliseen arvioon, ts. voisiko kysymys olla tavan-

⁴ TVL 92 §:n 23 kohtaa säädettyäessä ei välttämättä ole erotettu sairaalahoidossa olevan mielenterveyspotilaan työtoimintaa yhdistysten jäsenilleen tarjoamasta työtoiminnasta. Sanat potilas, asiakas ja hoito viittaavat selkeästi muuhun kuin yhdistysten yksityisesti järjestämään työtoimintaan. Henkilöverotuksen käsikirjassa 2012 työ- ja päivätoimintaa pidetään hoitomuotona, mikä toisaalta osoittaa, ettei käsitteitä ole käytetty oikein näissä yhteyksissä. Henkilöverotuksen käsikirja 2012, s. 371.

⁵ Jaksossa 4.4 kuvatut työtoimintatehtävät ovat jo luonteeltaan sellaisia, ettei niitä voida hoitaa ilman etukäteistä työvuorojen suunnittelua. Kysymys ei siten ole toiminnasta, jonne voi saapua ja josta voi lähteä omien mielihalujensa mukaan. Vrt. klubitalon työpainoitteinen päivä.

omaisesta harrastustoiminnasta, joka työsopimuslain TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdan perusteella jääkin työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

7.3 HARRASTUSTA JA VAPAAEHTOISTOIMINTAA

7.3.1 Lähtökohdat

Työn ja harrastuksen, samoin kuin työn ja vapaaehtoistoiminnan rajanveto ei aina ole selvä. Se, mikä on toiselle harrastus tai vapaaehtoistoimintaa, voi olla toiselle työ.⁶ Toisaalta sekä harrastus- että vapaaehtoistoiminnan yhteydessä voidaan tehdä erilaisia työsuorituksia. Samaa toimintaa voidaan harjoittaa eri tarkoituksissa ja myös erilaisissa oikeussuhteissa.

Työsopimuslakia sovelletaan kaikissa niissä oikeussuhteissa, jotka täyttävät työsuhteen tunnusmerkistön. TSL 1 luvun 2 §:ssä on säädetty kolmesta poikkeuksesta lain soveltamisalaan. Yksi näistä koskee harrastustoimintaa, sillä säännöksen 2 kohdan mukaan työsopimuslakia ei sovelleta ”tavanomaiseen harrastustoimintaan”.

Työsopimuslaissa tarkoitetun tavanomaisen harrastustoiminnan erottaminen työsuhteesta voi tulla esille erilaisten yhdistysten, kuten urheiluseurojen ja kulttuuriyhdistysten toiminnassa. Oikeuskäytännössä on jouduttu arvioimaan muun ohessa vapaapalokuntatoimintaan osallistuneiden yhdistysten jäsenten työoikeudellista asemaa (TN 1044-78, TN 1139-83 ja 1446-2012).⁷

Tavanomainen harrastustoiminta on jätetty TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdassa työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle, mutta harrastustoiminnan sisältöä ei ole määritelty. Harrastus tai harrastustoiminta voidaan yleisesti määritellä miksi tahansa vapaa-ajan toiminnaksi, jota tehdään kiinnostuksen ja nautinnon vuoksi. Harrastaminen voi johtaa jonkin hyödyllisen taidon tai tiedon hankkimiseen, mutta tekemisen päätarkoituksena on mielenkiinto. Harrastusta ei yleensä harjoiteta rahallisen palkkion vuoksi. Harrastuksella tarkoitetaan useimmiten toimintaa, jota tehdään mielenkiinnon ja nautinnon takia riippumatta siitä, että joskus harrastus voi olla sekä fyysisesti että psyykkisesti rasittavaa. Osaan harrastus- ja vapaaehtoistoiminnasta voi liittyä tiukkaa järjestelmällisyyttä, kurinalaisuutta ja pakonomaisuuttakin.

Vapaaehtoistoiminnalla tarkoitetaan yleensä toimintaa, jota tehdään yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen hyväksi ilman rahallista korvausta. Nimensä mukaisesti toimintaan ryhdytään vapaaehtoisesti halusta auttaa. Työturvallisuus-

⁶ Tavanomaista harrastustoimintaa koskeva osuus perustuu pääosin artikkeliin Paanetoja, TYV 2009.

⁷ Ks. myös Huttunen, TYV 1994, s. 58–59, jossa on viitattu vakuutus oikeuden ratkaisuihin.

lain 55 §:ssä säädetään työturvallisuusvelvoitteista vapaaehtoistoiminnassa. Vapaaehtoistoiminnalla tarkoitetaan säännöstä koskevan hallituksen esityksen mukaan työpaikalla tehtävää työtä, jota henkilö tekee työnantajan kanssa tekemänsä muun sopimuksen kuin työsopimuksen perusteella tai ilman julkisoikeudellista palvelussuhdetta. Suoritettavan työn on oltava samaa tai samankaltaista kuin työpaikan työntekijöiden työn.⁸

Sekä harrastusta että vapaaehtoistoimintaa pidetään lähtökohtaisesti työsuhteesta erottuvana toimintana. Perusteena on esitetty erityisesti työn vastikkeettomuus ja toiminnan täydellinen vapaaehtoisuus. Kun sitovaa oikeussuhdetta ei synny, voi siitä irtaantua milloin tahansa.⁹

7.3.2 Harrastustoiminnan tavanomaisuus

TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdassa käytetään ilmaisua ”tavanomainen harrastustoiminta”. Kuten edellä kävi ilmi, harrastus- tai vapaaehtoistoiminnan käsitteellä ei ole säädännäistä määritelmää. Harrastustoiminnan tulee työsopimuslain mukaan olla *tavanomaista*, jotta se jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Työsopimuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävää harrastustoimintaa voidaan tehdä muun muassa urheiluseuroissa sekä varhaisnuoriso- ja nuorisoyhdistyksissä. Kysymys voi olla myös sellaisesta urheilemisesta, jota ei tehdä ammattimaisesti eikä ansiotarkoituksessa, ja urheiluseuran piirissä tapahtuvasta vapaaehtoisesta lasten ja nuorten ohjaamisesta.¹⁰ Samassa yhteydessä todetaan, että työsopimuslain ulkopuolelle jää yleensä myös vapaaehtoistoiminta.¹¹ Tällaista vapaaehtoistoimintaa on esimerkiksi vammais- ja lastensuojelulainsäädännössä tarkoitettuna avohuollon toimintana järjestettävä tukihenkilö- ja tukiperhetoiminta, jolla tuetaan lasta, nuorta, vammaista ja heidän perheitään. Vapaaehtoisena toimiva tukihenkilö tarjoaa tukea vammaiselle arkipäivän elämäntilanteissa selviytymisessä. Tämän tapaista tukihenkilötoimintaa järjestävät muun muassa kunnat, seurakunnat ja potilasyhdistykset.¹²

Harrastustoiminnan ja työsuhteisen työn välistä rajaa hallituksen esityksen mukaan arvioitaessa ratkaisevaa on se, tehdäänkö työtä toiminnan järjestäjän lukuun, saako järjestäjä siitä taloudellista hyötyä ja liittyykö työn tekemiseen ansiotarkoitus.¹³ Samassa yhteydessä esitetään eräänlaisena olettamana, että

⁸ HE 59/2002, s. 54.

⁹ Mm. Huttunen, TYV 1994, s. 51 ja Tiitinen – Kröger, s. 42.

¹⁰ Halilan mukaan lainkohta voi koskea urheilijoita, valmentajia ja muita urheilun toimijoita. Halila, s. 53.

¹¹ On huomattava, että lainsäädännöksessä ei mainita lainkaan vapaaehtoistoimintaa.

¹² HE 157/2000, s. 59.

¹³ HE 157/2000, s. 59. Ks. myös merityösopimuslakia koskeva HE 174/2010, s. 41.

työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä toiminnassa ei sen järjestäjä yleensä ohjaa eikä valvo työhön osallistuvan työntekoa taloudellisen tuloksen tavoittelun mielessä. Heti tämän perään todetaan kuitenkin, että vaikka työn teettäjän tavoitteena ei ole taloudellisen tuloksen saavuttaminen, ei se pelkäänsä sulje pois työsopimuslain soveltamismahdollisuutta.¹⁴

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietinnössä korostetaan, että muun muassa kirkot ja uskonnolliset yhdyskunnat järjestävät merkittävässä määrin vapaaehtoistoimintaa lapsille ja nuorille. Nuoret ovat vapaaehtoistyössä tyypillisesti erilaisten kerhojen ja harrastuspiirien ohjaajina. Mietinnössä todetaan, että toiminnasta voidaan maksaa myös pientä palkkiota ja että se on luonteeltaan vastiketta, ”joka maksetaan suurelta osin kulukorvauksena”. Vapaaehtoistoiminta on valiokunnan mielestä silti laissa tarkoitettua tavanomaista harrastustoimintaa. Lisäksi se toteaa, että ”(s)äännöksen soveltamisalaan kuuluvaa harrastustoimintaa ei ole mahdollista tyhjentävästi määritellä ja mainitut tilanteet ovat ainoastaan soveltamisalaa valaisevia esimerkkejä. Koska säännöksen soveltamisen kannalta ei ole olennaisinta, mikä taho harrastustoimintaa järjestää, ovat järjestöt, yhdistykset ja julkisoikeudelliset yhteisöt ja uskonnolliset yhdyskunnat säännöksen kannalta yhdenvertaisessa asemassa.”¹⁵

Työ- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä tavanomaisen harrastustoiminnan käsitettä on laajennettu ottamalla vapaaehtoistoiminta mukaan sen piiriin. Laitektistissä ei vapaaehtoistoimintaa mainita.

TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdan tulkinnasta ei ole korkeimman oikeuden käytäntöä. Vuoden 1970 työsopimuslakia koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan mainita korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 1990:29, jossa otettiin kantaa työsuhteen syntymiseen ja siihen, katsottiinko henkilön saaneen vapaaehtoisuuteen perustuvasta toiminnasta vastiketta. Korkein oikeus katsoi vastiketunnusmerkin, samoin kuin muiden työsuhteelta vaadittavien tunnusmerkkien, täyttyneen yhdistyksen teettämässä työssä.

KKO 1990:29: A oli vapaaehtoisuuteen perustuen työskennellyt yhdistys B:n invalidilasten ja -nuorten hoitolaitoksessa tämän johdon ja valvonnan alaisena saaden työstään asunnon, ruoan, vaatteet ja terveydenhoidon sekä vähäisiä rahasuorituksia. B:n katsottiin suorittaneen A:lle työsopimuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastiketta. A oli siten ollut sanotun lainkohdan mukaisessa työsuhteessa yhdistykseen.¹⁶

¹⁴ HE 157/2000, s. 59.

¹⁵ TyVM 13/2000, s. 8. Vaikka valiokunta korostaa, että merkityksellistä ei ole se, mikä taho harrastustoimintaa järjestää, ei yksityistä henkilöä tai yritystä mainita järjestäjänä esimerkkiluettelossa.

¹⁶ Ks. myös KKO 1999:113.

Oikeuskirjallisuudessa ei ole problematisoitu TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohtaa, vaan on tyydytty pääosin toistamaan lainvalmisteluaineistossa esitettyä.¹⁷ Tiitisen ja Krögerin mukaan TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdan säännöksellä on pyritty selkeyttämään työsuhteisen työn ja ei-työsuhteisen toiminnan välistä rajanvetoa. Samassa yhteydessä he toteavat, että arvio siitä, onko kysymys työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä harrastustoiminnasta, edellyttää aina työsuhteen tunnusmerkkien täyttymiseen kohdistuvaa kokonaisharkintaa. ”Kun työsuhteiseen työntekoon kuuluu selkeä ansiotarkoitus, harrastustoiminnan yhteydessä tehtävän työn tavoitteet liittyvät pikemmin itse toimintaan ja sen (aatteellisiin) päämääriin. Yleisesti voidaan todeta, että harrastuksenomaisessa työnteossa työtä tehdään yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi tai toiminnan piirissä olevien muiden henkilöiden auttamiseksi.”¹⁸ Lisäksi Tiitinen ja Kröger toteavat, että harrastustoiminnan luonteeseen kuuluu toimintaan osallistuvan mahdollisuus milloin tahansa luopua harrastuksestaan ilman pelkoa päätökseen liittyvistä velvoiteoikeudellisista seuraamuksista. Osapuolet eivät siten ole sitovassa sopimussuhteessa keskenään: ”Harrastustoiminnassa vapaaehtoisuus säilyy myös varsinaisen työsuorituksen aikana.”¹⁹

7.3.3 Tavanomaisen harrastustoiminnan ja työsuhteisen työn ero

Edellä esitetynkin pohjalta työsuhteen ja tavanomaisen harrastustoiminnan välinen rajanveto on yhä epäselvä – erityisesti kun myös erilainen vapaaehtoistoiminta on katsottu kuuluvaksi tavanomaisen harrastustoiminnan piiriin. Harrastustoiminta, vapaaehtoistoiminta ja kaikki muu työskentely, jossa työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty, jäävät joka tapauksessa työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle jo TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella. Näin ollen työsopimuslakiin ei olisi edes tarvittu tavanomaista harrastustoimintaa koskevaa erityistä soveltamisalarajausta. Tosin työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietinnössä todettu mahdollisuus maksaa kerhonohjaustoiminnasta pientä palkkiota sen vaikuttamatta toiminnan harrastusluonteisuuteen tarkoittaa itse asiassa sitä, että ”pienen” vastikkeen maksu ei tekisikään harrastuksesta työsuhteista. Kuten edellä tuli ilmi, ei vastikkeen suuruudella ole kuitenkaan merkitystä arvioitaessa työsuhteelta vaadittavan vastiketunnusmerkin täyttymistä. Tämä herättää kysymyksen, onko TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettukin tapauksia, joissa työsuhteen tunnusmerkistö täyttyy pienen vastikkeen maksamisen johdosta, mutta siitä huolimatta toiminta jäisi työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolel-

¹⁷ Mm. Kairinen, Työoikeuden soveltamisala, s. 115–117, Hietala ym., Työsopimuslaki käytännössä, s. 41–43 ja Rautiainen – Äimälä, s. 28–29.

¹⁸ Tiitinen – Kröger, s. 42.

¹⁹ Ibid.

le tavanomaisena harrastustoimintana. Mainittua päätelmää ei ole tuotu esille selkeästi valiokunnan mietinnössä, eikä asiaa ole esitetty näin myöskään oikeuskirjallisuudessa. Tiitinen ja Kröger painottavat, että työsuhteen tunnusmerkkien täyttyessä alun perin ei-työsuhteinen harrastustoiminta muuttuu työsopimuslain soveltamispiiriin kuuluvaksi työksi.²⁰ Näin pienikin työstä maksettu vastike voisi täyttää – työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan toisen suuntaisesta näkemyksestä huolimatta – vastiketunnusmerkin. Eri asemassa ovat puhtaasti kulukorvaukset, joita maksetaan todellisista syntyneistä kuluista. Niitä ei suoriteta vastikkeena työn tekemisestä.

Lainvalmisteluaineiston ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjen esimerkkien mukaan tavanomaista harrastustoimintaa tehtäisiin pääosin yhdistyksissä ja muissa yhteyksissä, joissa työtä voidaan tehdä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi tai toiminnan piirissä olevien muiden henkilöiden auttamiseksi.²¹ Tavanomaiseen harrastustoimintaan on esitetty yleensä liittyvän jonkin yhteisen päämäärän tai ideologian tavoittelu. Tavanomaisen harrastustoiminnan tulisi erottua työsuhteisesta työstä myös siksi, että sen järjestäjä ei ohjaa eikä valvo sitä taloudellisen tuloksen tavoittelun mielessä. Tämä edellyttäisi, että voitaisiin erottaa sellainen johto ja valvonta, jota suoritetaan taloudellisen voiton tavoittelun mielessä, sellaisesta johdosta ja valvonnasta, jonka motiivi on jokin muu. Perinteisessä työsuhteen tunnusmerkistötarkastelussa ei vaadita, että työsuhteessa tulisi aina ilmetä johtoa ja valvontaa nimenomaan taloudellisen edun tavoittelun mielessä.²² Edellä on käsitelty mahdottomuutta jakaa direktio laadullisesti osiin, ja samassa yhteydessä tuli myös ilmi, että laadulliseen direktioon ei rajanvedoissa yleensä nojaututa. Näin ollen ei vaikuta perustellulta, että käyttökelpottomaksi osoitettu tekijä olisi sittenkin käyttökelpoinen nimenomaan tavanomaisen harrastustoiminnan ja työsuhteen välisessä rajanvedossa.

Tavanomaisen harrastustoiminnan tulisi oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan perustua aina vapaaehtoisuuteen, jonka vastakohtana pidetään sitovaa sopimusta.²³ Tehtävään ryhtymisen ja sen jatkamisen tulisi olla vapaaehtoista, ts. sellaista, että siitä voi luopua milloin vain. Jos kuitenkin osapuolet sopivat puolin ja toisin velvoitteista, esimerkiksi siitä, että kuntoutuja osallistuu yhdistyksen kahvilan tehtäviin ja hänelle maksetaan siitä toimintarahaa, lienee selvää, että kysymyksessä on (sitovaan) sopimukseen perustuva järjestely.

Tavanomaisen harrastustoiminnan ja työsuhteen välisessä rajanvedossa käytettäviksi esitetyistä kriteereistä ei monikaan vaikuta ”käyttökelpoiselta”, ja

²⁰ Tiitinen – Kröger, s. 44.

²¹ Halila toteaa, että kysymys ei ole erityisesti urheilua varten laaditusta säännöksestä. Halila, s. 52.

²² Ks. kuitenkin Pekkanen, joka toteaa, että ratkaisu työsuhteen olemassaolosta tehdään lähinnä taloudellisten kriteerien perusteella. Pekkanen, s. 34.

²³ Mm. Tiitinen – Kröger, s. 42.

avoimeksi jää, miten tämä rajanveto lopulta ratkaistaan. Kun työn teettämisen tai työn tekemisen motiiveilla ei perustellusti voida katsoa olevan merkitystä tunnusmerkistötarkastelussa, jäävät tavanomaisen harrastustoiminnan ja työsuhteen rajanvedossa ratkaiseviksi tekijöiksi sopimus ja vastikkeen maksu. Näitä kriteereitä käsitellään seuraavassa jaksossa.

7.4 ARVIOINTIA

Vaikka mielenterveysyhdistysten työtoimintaa ei ole mainittu esimerkkeinä TSL 1 luvun 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettusta harrastuksesta tai vapaaehtoistoiminnasta, voi toiminta sinänsä – sen käytännön toteutustavasta riippuen – täyttää lainkohdassa tarkoitettujen tavanomaisen harrastustoiminnan tunnusmerkit. Näin voisi olla esimerkiksi, jos jäsen osallistuu työtoimintaan milloin haluaa ilman tarkkoja etukäteissuunnitelmia tai sovittuja työvuoroja ja jos hänelle ei makseta toiminnasta mitään vastiketta. Vaikka nimenomaisen sopimuksen työnteosta katsottaisiin puuttuvan, johtaa kuitenkin työtoiminnasta suoritettu vastike yleensä siihen, että myös sopimustunnusmerkki täyttyy (ks. tästä edellä jaksot 6.3.4 ja 6.3.5). Arvion mukaan yli puolet työtoimintatehtävistä on sellaisia, joita tehdään ulkopuolisille tahoille korvausta vastaan.²⁴ Työtoimintaan osallistuminen ei siten välttämättä ole toimintaa, joka ei vaatisi nimenomaista sitoutumista. Kaikki työtoimintatehtävät eivät ole myöskään tyypillisiin harrastustoiminnan yhteydessä suoritettaviin työtehtäviin rinnastettavia töitä. Usein harrastustoiminnan yhteydessä tehdään töitä, joita kuka tahansa voi tehdä koulutuksestaan tai kokemuksestaan riippumatta. Työtehtävien laatu tai niiden vaativuus ei kuitenkaan ole esteenä sille, että niitä ei voitaisi tehdä myös harrastuksena. Muun muassa kirjanpitäjä voi hoitaa yhdistyksen kirjanpidon, eikä se ammattityöhän verrattavana tee siitä työsuhteista, ellei sen tekemisestä makseta vastiketta.

Mielenterveyskuntoutujille maksetaan työtoimintaan osallistumisesta yleensä rahallista vastiketta. Vastiketta suoritetaan nimenomaan työtoimintatehtäviin osallistumisesta. Kysymys ei siten ole kulukorvauksista, joiden maksamista ei rinnasteta työstä maksettavaan vastikkeeseen. Edellä esitetty huomioon ottaen työtoiminnan ei-työsuhteista luonnetta ei voida perustella sopimus- ja vastiketunnusmerkin puuttumisella eikä sillä, että kysymys ei olisi työsopimuslaissa tarkoitettusta työn tekemisestä.

Yhdistysten toiminta ylipäänsä perustuu kokonaan niiden jäsenten aktiivisuuteen. Jo yhdistyksen perustamisessa on kysymys siitä, että tullaan toteuttamaan *yhteisesti* tiettyä aatteellista tarkoitusta (yhdistyslain (503/1989) 1 §:n 1

²⁴

Mäkinen, s. 8.

momentti). Mielenterveysyhdistyksen perustamisen aatteellinen tarkoitus voi olla määritely esimerkiksi seuraavasti.

”Yhdistyksen tarkoituksena on edistää henkistä hyvinvointia, yhdistää ja aktivoida yhdistyksen kotipaikalla ja sen lähikuntien alueella asuvia mielenterveyskuntoutujia ja heidän läheisiään, edistää jäsentensä mielenterveyttä, kehittää mielenterveyspalvelujen saatavuutta, laatua ja tasoa sekä tehdä ennalta ehkäisevää mielenterveystyötä. Yhdistys vaikuttaa siihen, että mielenterveyspalveluja tarvitsevien erityistarpeet otetaan kunnissa huomioon palveluista päätettäessä.”²⁵

Toiminnan yhteinen päämäärä ei vaikuta yhdistyksessä tehtävän työn oikeudellisen luonteen arvioinnissa. On luonnollista, että myös mielenterveysyhdistyksen jäsenet voivat, kuten jäsenet muissakin yhdistyksissä, osallistua yhdistyksensä toimintaan eri tehtävissä ja toteuttaa tällä tavoin sen tarkoitusta. Jos kuitenkin työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät tässä toiminnassa, on kysymys TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettusta työsuhteesta.

Kysymys yhdistyksen ja sen jäsenen välisen työtä koskevan oikeussuhteen luonteesta voi tulla esille useassa eri tilanteessa. Urheiluseuroissa tehdään tyypillisesti työtä yhdistyksen hyväksi.²⁶ Tämä voi olla ns. talkootyötä tai tavanomaista harrastustoimintaa, eikä siis työsuhteista työtä, ellei työskentely ole vastikkeellista.

Työsuhteisena ei perinteisesti ole pidetty ns. talkootyötä, jossa autetaan – usein kertaluonteisesti – sukulaisia, naapureita, tuttavien tai yhdistystä. Talkoolaisille tarjottava ruoka ja juoma (”kestitys”) ei tee työsuoritusta työsuhteiseksi. Talkoina suoritetaan yleensä sellaisia työtehtäviä, joita kuka tahansa osaa tehdä, kuten ojan kaivu, rakennuksen pohjan täyttäminen hiekalla, pihaluokien siistiminen tai yhteisten tilaisuuksien valmistelu. Yleensä talkootyöllä autetaan yksittäisiä ihmisiä, mutta talkootyötä voidaan tehdä eräin edellytyksin myös yleishyödylliselle yhteisölle. Esimerkiksi mielenterveysyhdistysten jäsenten yhdessä suorittamaa yhdistyksen toimitilan joulusiivousta tai muu vastaavaa työtä, voidaan pitää talkootyönä, jos yhdistyksen jäsenet saavat työstään vastikkeeksi ainoastaan juotavaa ja syötävää.

Mielenterveysyhdistysten jäsenilleen tarjoama ”palkkioitu” työtoiminta ei sitä vastoin näytä täyttävän työ sopimuslain ulkopuolelle jäävän tavanomaisen harrastustoiminnan kriteereitä. Työsopimuslakia koskevassa työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietinnössä on pidetty mahdollisena pienen, kulukorvauksiin rinnastettavan palkkion maksamista muun muassa kerhonohjaustoiminnasta. Edellä on myös selvitetty, että mikä tahansa vastike, joka maksetaan korvauk-

²⁵ Espoon mielenterveysyhdistys EMY ry, säännöt 2 §.

²⁶ Kysymys yhdistyksen ja sen jäsenen välisestä oikeussuhteesta voi aktualisoitua myös muun ohessa vapaalokuntatoiminnassa. Ks. TN 1446-12.

sena työn tekemisestä, täyttää vastiketunnusmerkin. Näin ollen mielenterveysyhdistyksen jäsenelleen maksama työtoimintarahaa täyttää vastiketunnusmerkin. Eri asemassa on puhtaasti syntyneistä kuluista suoritettu korvaus.

Työtoimintaan osallistuminen toimintaa järjestävän yhdistyksen jäsenenä ei voi myöskään vaikuttaa toiminnan oikeudelliseen luonteeseen eikä muuta tapaa, jolla se tulee arvioida. Näin ollen työn tekeminen ”omassa” yhdistyksessä ei johda siihen, että kuntoutuja tekisi työtä omaan lukuunsa, jolloin yksi työsuhteen tunnusmerkeistä jäisi täyttymättä.²⁷

Ratkaisu yhdistyksen jäsenen työn oikeudellisesta luonteesta tehdään siis tarkastelemalla TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tunnusmerkkien täyttymistä. Arvioinnissa ei vaikuta, kuten edellä jaksossa 6.3.2 tuli esille, toimintaan mahdollisesti liittyvä kuntoutustavoite tai -motiivi, eikä myöskään se, että työtä tehdään ympäristössä, joka ei välttämättä täysin vastaa avointen työmarkkinoiden työpaikkaa.²⁸

Jos mielenterveysyhdistys järjestää jäsenilleen avotyötoimintaa, on sen järjestelyjä arvioitava samaan tapaan kuin edellä esitettyä kehitysvammaisten avotyötoimintaa.

Tässä on tarkasteltu nimenomaan yhdistyksen jäsenelleen tarjoamaa työtoimintaa. On kuitenkin mahdollista, että yhdistyksen työtoimintaan osallistuisi myös muita henkilöitä kuin sen omia jäseniä. Siitä, tarjoavatko yhdistykset työtoimintaa muille kuin jäsenilleen, ei ole kuitenkaan saatavissa tietoa. Tässä on tyydyttävä toteamaan, että myös muut kuin yhdistyksen omat jäsenet voivat olla samalla tapaa työsuhteessa yhdistykseen kuin sen jäsenet osallistuessaan yhdistyksen tarjoamaan työtoimintaan. Yhdistysten ohella työtoimintaa ovat järjestäneet ainakin säätiöt ja osuuskunnat.²⁹ Riippumatta järjestäjänä olevasta oikeussubjektista ratkaistaan työtoiminnan oikeudellinen luonne, kuten edellä on esitetty.

²⁷ Vaatimus työn tekemisestä toiselle ei ylipäänsä ole ollut ongelmallinen tarkasteltaessa yhdistyksen jäsenen työtä. Ks. myös Koskinen, Työntekijän ottamisesta yhdistyksen palvelukseen.

²⁸ Nimenomaan ympäristön ”sallivuus” tuodaan esille kuvattaessa mielenterveysyhdistyksissä tehtävää työtoimintaa. Hietala-Paalasmaa – Vuorela, s. 25 (Kuntoutus 3/2004 (a)). Em. tarkoittanee sitä, että työympäristö ja työ eivät ole yhtä vaativia kuin yleensä työelämässä.

²⁹ Vaikuttaa siltä, että muun muassa Sininauhasäätiössä teetetäisiin työosuusrahalla korvattavaa työtä. Ruusulankatu.

VIII Työn erityispiirteiden vaikutus

8.1 TUETUN TYÖLLISTYMISEN MALLIN JA SIIRTÄMÄTYÖN ERITYISPIIRTEET

Tuetun työllistymisen malliin liittyy olennaisena osana työvalmentajan henkilökohtainen tuki. Työvalmentaja muun ohessa opettelee työntekijän työtehtävän, jotta hän voi osallistua työhön perehdyttämiseen, ja eräissä tapauksissa työvalmentaja osallistuu aika ajoin myös varsinaiseen työn suorittamiseen työntekijää avustaen. Työvalmentajan rooli voi siten olla kaksijakoinen: hänelle siirtyy osa työnantajalle kuuluvasta perehdyttämisestä, ja toisaalta hän avustaa työntekijää työn tekemisessä. Mainittuja tavanomaisesta työsuhteesta poikkeavia piirteitä pidetään luonnollisina tuetun työllistymisen mallissa.¹

Klubitalojen toteuttamaan mielenterveyskuntoutujien siirtymätyöhön liittyy myös erityispiirteitä. Käytettäessä ns. suoran työsopimuksen mallia klubitalo solmii ensin avointen työmarkkinoiden työnantajan kanssa puitesopimuksen, jossa sovitaan työpaikan tarjoamisesta klubitalon jäsenenä olevalle mielenterveyskuntoutujalle.² Sopimusehtojen mukaan klubitalon henkilökunta valitsee sopivan kuntoutujan tehtävään, vaikka työsopimus tullaan sittemmin solmimaan kuntoutujan ja työnantajan kesken. Työnantaja ei siis itse suoraan rekrytoi työntekijäänsä, vaan antaa tehtävän klubitalon henkilökunnalle. Samassa puitesopimuksessa sovitaan yleensä myös, että klubitalo sitoutuu suorittamaan työn, vaikka siihen palkattu työntekijä ei sitä voisikaan itse suorittaa. Tämän ns. paikakotyön hoitaa joko klubitalon henkilökuntaan kuuluva työntekijä tai sen osoittama toinen kuntoutuja. Siirtymätyössä klubitalolle siirtyy työnantajan valtaa valita työntekijä ja työntekijän ulkopuoliselle taholle siirtyy hänen vastuutaan suorittaa työtehtävä.³ Nämä siirtymätyön erityispiirteet eivät ole aiheuttaneet epäselvyyksiä tai riitoja.

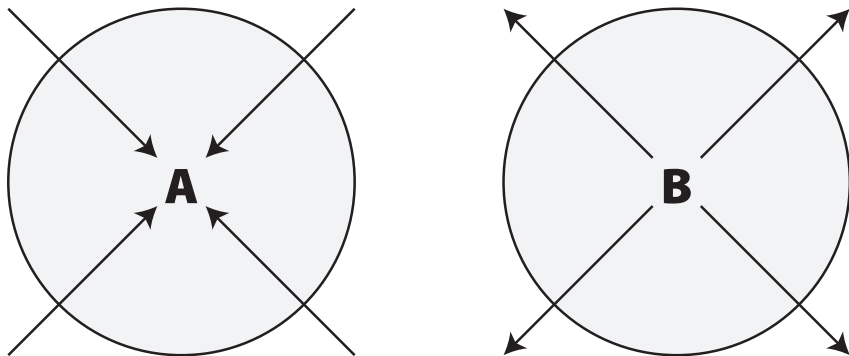
Molempiin malleihin liittyvät, tavanomaisesta työsuhteesta poikkeavat piirteet ovat – ainakin teoreettisesti – mielenkiintoisia. Arvioitaessa työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta on kysymys yleensä siitä, kuuluuko tai ”pääseekö” työtä tekevä osapuoli työoikeudellisen suojan piiriin. Kun tuetun työllistymisen

¹ Ks. kuitenkin Paanetoja, Työlainsäädännön perusteita työvalmentajille, s. 13–14, jossa tuodaan esille työvalmentajan asema TSL 1 luvun 8 §:ssä tarkoitettuna työntekijän apulaisena.

² Kuten jaksossa 4.7 tuli esille, järjestetään siirtymätyötä jonkin verran myös työvoiman vuokrauksena,

³ Työkyvyttömyys oikeuttaa työntekijän yleensä työstä poissaoloon eikä työntekijällä ole velvollisuutta hankkia itselleen tänä aikana sijaista. Siirtymätyössä on kuitenkin sovittu siitä, että työ tehdään työntekijän poissaolosta huolimatta, ja että klubitalo hankkii sijaisen.

mallin mukainen työ ja siirtymätyö ovat lähtökohtaisesti työsuhteisia, on kysyttävä, mikä merkitys tunnusmerkkeihin liittyvillä erityispiirteillä tai niiden mahdollisella ”heikkoudella” on, kun ollaan työoikeudellisen suojan piirissä. Jäljempänä tarkastellaan, voivatko työssä esille tulevat erityispiirteet jollakin tavoin horjuttaa työsuhteen olemassaoloa. Kysymyksen voi toki asettaa myös suoremmin, ts. onko tuetun työllistymisen mallin mukaista työtä ja siirtymätyötä pidetty virheellisesti työsuhteisena.



Arvioitaessa työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta kysymys on yleensä siitä, mil-laisten tosiseikkojen vallitessa työn suorittaja *pääsee* työoikeudellisen suojan piiriin (A). Eri asia on se, voivatko työhön liittyvät tavanomaisuudesta poikkeavat piirteet johtaa siihen, että työsuhteena pidetty oikeussuhde, *jäisikin suojan ulkopuolelle* (B).

Kuva 13. Työoikeudellisen suojan piiriin pääsy ja sen ulkopuolelle joutuminen.

8.2 HENKILÖKOHTAISEN TYÖNTEKOVELVOITTEEN SISÄLTÖ JA MERKITYS

Työsopimuslain (TSL) 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työsuhteessa edellytetään työntekijän henkilökohtaista sitoutumista työhön. Henkilökohtaisesti edellytys on kirjattu soveltamisalasäännökseen, mutta sen sisältöä ei ole käsitelty työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä. Henkilökohtaista sitoutumista edellytettiin kuitenkin jo vuoden 1970 työsopimuslain perusteella,

vaikkei sitä ollut mainittuna laissa säädettyssä työsuhteen tunnusmerkistö-kuvauksessa.⁴

Henkilökohtainen sitoutuminen tarkoittaa, että luonnollinen henkilö sitoutuu tekemään työn. Työsuhteessahan on kysymys nimenomaan henkilökohtaisesta riippuvuussuhteesta työnantajaan.⁵ Työhön sitoutuneen työntekijän on myös lähtökohtaisesti itse tehtävä työ, mutta sijaisen ottamisesta voidaan kuitenkin sopia, kuten TSL 1 luvun 7 §:n 1 momentissa säädetään. Työntekijä voi ottaa itselleen myös apulaisen avustamaan työtehtävien suorittamisessa. TSL 1 luvun 8 §:ssä säädetään työntekijän ottaman apulaisen oikeusasemasta. Jos työntekijä on ottanut apulaisen työnantajan suostumuksella, on avustaja työsuhteessa tähän työnantajaan. Muussa tapauksessa työsuhde voi syntyä apulaisen ottaneen työntekijän ja apulaisen välille.

Tuetun työllistymisen mallissa työvalmentaja on siis työntekijän TSL 1 luvun 8 §:ssä tarkoitettu apulainen työtehtävien suorittamisessa avustaessaan, ja siirtymätyössä ”paikkotyöntekijä” on työntekijän TSL 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettu sijainen tehdessään työtä työntekijän ollessa siihen estynyt. Työsuhteessa ei ole yleensä tyypillistä, että työntekijää avustaisi toinen henkilö työhön opetteluksessa ja sen suorittamisessa, eikä myöskään se, että työntekijäpuoli hoitaisi itselleen sijaisen.

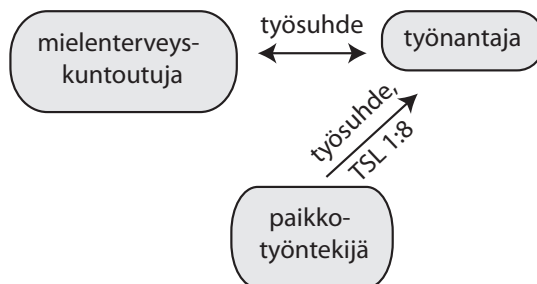
Tuetun työllistymisen mallissa työvalmentaja avustaa ja ohjaa työntekijää työpaikalla. Mallissa ei kuitenkaan ole tavoitteena, että työvalmentajan ja hänen asiakkaanaan olevan vajaakuntoisen kanssa työsopimuksen solmineen työnantajan kesken syntyisi työsuhde. Työsuhde syntyy kuitenkin automaattisesti TSL 1 luvun 8 §:n perusteella. Säännös on pakottava. Näin ollen ei ole mahdollista sopia, että työsuhdetta ei syntyisi työvalmentajan ja vajaakuntoisen työnantajan välillä. Tätä asiaa ei ole tuotu esille tuetun työllistymisen mallissa. Työsuhteen syntyminen työntekijän avustajana olevan työvalmentajan ja työnantajan kesken ei tue eikä edistä mallin käyttöä.

Siirtymätyön mallissa työntekijän työtehtävän tekee tarvittaessa klubitalon henkilökuntaan kuuluva työntekijä, joka on työsuhteessa klubitaloitointia harjoittavaan yhteisöön tai klubitalon jäsenenä oleva toinen kuntoutuja. Sijaisen hankkimisesta sovitaan työnantajan ja klubitalon välisessä sopimuksessa, joka solmitaan ennen kuin työnantaja solmii työsopimuksen tehtävään valitun mielenterveyskuntoutujan kanssa. Käytännössä työsuhdetta ei kuitenkaan katsota syntyvän paikkotyötä tekevän henkilön ja mielenterveyskuntoutujan palkanneen työnantajan kesken, eikä paikkotyöntekijälle makseta palkkaa sijaisuuden hoitamisesta. Työsopimuslain mukaan kuitenkin riippumatta siitä, onko

⁴ Kairisen mukaan kriteeri on unohtunut ”tarpeettomasti” perussuhdeteoriasta ja alun perin työsopimusopin mukaisesta tunnusmerkistöstä. Kairinen, LM 2/1998, s. 207. Ks. henkilökohtaisesta työntekovelvoitteesta mm. Adlercreutz, s. 228–231.

⁵ Km. 1969 A:25, s. 19 ja Paanetoja, s. 48.

sijainen toinen kuntoutuja vai klubitalon henkilökuntaan kuuluva työntekijä, olisi paikkotyöntekijä työsuhteessa alkuperäiseen mielenterveyskuntoutujan palkanneeseen työnantajaan, ja työ pitäisi korvata.⁶ Tätä kysymystä ei kuitenkaan tuoda esille siirtymätyötä kuvattaessa.



Kuva 14. Paikkotyöntekijä on tarvittaessa työsopimuksen solmineen mielenterveyskuntoutujan sijaisena. Työsuhteen tulisi syntyä paikkotyöntekijän ja mielenterveyskuntoutujan palkanneen työnantajan välille. Näin ei kuitenkaan käytännössä katsota tapahtuvan.

TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa edellytetään vain, että työhön ”sitoudutaan” henkilökohtaisesti. Työn tekemistä henkilökohtaisesti ei ainakaan kokonaan vaadita. Näin ollen tuetun työllistymisen malliin ja siirtymätyön liittyvät henkilökohtaisen työntekovelvoitteen poikkeukset eivät lähtökohtaisesti voi vaikuttaa työntekijän tekemän työn oikeudelliseen luonteeseen.

8.3 TYÖNANTAJAVELVOITTEIDEN JAKAUTUMINEN

Sovittaessa siirtymätyöpaikan tarjoamisesta sovitaan samalla yleensä myös siitä, että klubitalon henkilökunta valitsee sen klubitalon jäsenen, joka sittemmin solmii työsopimuksen siirtymätyöpaikkaa tarjoavan työnantajan kanssa. Työnantaja ei näin ollen itse käytä työnantajalle normaalisti kuuluvaa valtaa valita työntekijänsä, vaan valinnassa on apuna klubitalon henkilökunta.

Työnantajaa on TSL 1 luvun 7 §:n 1 momentissa kielletty siirtämästä työsopimuksesta johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia työsuhteen ulkopuoliselle ta-

⁶ Käytännössä saatujen suullisten tietojen mukaan työsuhteen syntymistä paikkotyöntekijän ja työnantajan välille ei tunnisteta, eikä paikkotyöntekijä saa palkkaa työnantajalta sijaisuuden ajalta.

holle ilman toisen sopijapuolen suostumusta. Työnantaja ei siten voi siirtää ainaakaan palkanmaksuvelvollisuuttaan eikä johto- ja valvontaoikeuttaan toiselle ilman työntekijän suostumusta. Kun työnantaja antaa ulkopuoliselle taholle mahdollisuuden valita työtehtävään sopiva työntekijä, ei kysymys kuitenkaan ole mainitunkaltaisesta oikeuksien ja velvollisuuksien siirtämisestä. Työnantaja kuitenkin solmii aina itse työsopimukseen tehtävään osoitetun kuntoutujan kanssa. Klubitalon henkilökunta voi vain avustaa työnantajaa valinnassa, eikä sille varsinaisesti voida katsoa siirtyneen työnantajan oikeuksia ja velvollisuuksia.⁷

Työnantajan tulee TSL 2 luvun 1 §:n mukaan huolehtia siitä, että työntekijä saa työtehtäviensä hoitamiseen riittävän perehdytyksen. Työntekijää on siis ohjattava ja opastettava työtä aloitettaessa, mutta tarvittaessa myös työnteon aikana. Työturvallisuuslaissa säädetään lisäksi työnantajan velvollisuudesta huolehtia perehdytyksestä muun ohessa työpaikan oloihin ja työmenetelmiin, jotta työ voidaan suorittaa turvallisesti. Työhön perehdyttäminen on aina työnantajan velvollisuus. Velvoitteen laajuuteen vaikuttavat tehtävän työn sisältö ja myös työntekijän henkilökohtaiset edellytykset.⁸

Tuetun työllistymisen mallissa tuodaan esille, että työvalmentaja vähentää työnantajan tehtäviä hoitaessaan työhön perehdytyksen. Samalla tavoin kuin klubitalon henkilökunta avustaa siirtymätyössä työnantajaa työntekijän valinnassa, avustaa työvalmentaja tuetun työllistymisen mallissa työnantajaa työhön perehdyttämisessä. Vaikka työvalmentajan on sovittu ottavan vastuulleen vajaakuntoisen työntekijän työhön ”perehdyttämisen”, vastaa työnantaja viime kädessä siitä, että tämä opastus ja ohjaus on riittävää. Käytännössä työvalmentaja voinee opastaa työntekijää vain melko yksinkertaisten työtehtävien suorittamisessa sekä esitellä muun muassa työpaikan tiloja ja työyhteisöä. Kokonaisuudessaan työhön perehdytys ei voi siirtyä työvalmentajalle. Työvalmentajalla ei yleensä voi edes olla hallussaan kaikkea sitä työpaikan olosuhteisiin, työmenetelmiin, häiriötilanteissa annettavaan ohjaukseen ja turvallisuusmääräyksiin liittyvää tietoa, jotta hän edes voisi hoitaa työntekijän perehdytyksen kokonaan.

8.4 SOPIMUKSIN TYÖOIKEUDELLISEN SUOJAN PIIRIIN

Luvuissa VI ja VII käsitellyissä työtoiminnoissa tuli esille useita työsuhteeseen liittyviä piirteitä, joiden ei kuitenkaan perinteisesti ole katsottu vaikuttaneen

⁷ Kysymys voi olla myös valtuutuksesta. Käyttäessään apua rekrytoinnissa on työnantajan aina huolehdittava siitä, että jo työhönotossa sovellettavaksi tulevaa työlainsäädäntöä noudatetaan asianmukaisesti.

⁸ Ks. työturvallisuuslaissa säädettyistä velvoitteista mm. Saloheimo, Työympäristöoikeus.

toiminnan oikeudelliseen luonteeseen tai ne eivät ole edes asettaneet työtoiminnan oikeudellista luonnetta kysymyksenalaiseksi. Tuetun työllistymisen mallissa ja siirtymätyössä sitä vastoin tulee esille työsuhteiselle työlle epätavanomaisia piirteitä, joista osa liittyy työsuhteen tunnusmerkkeihin. Molemmissa malleissa henkilökohtainen työntekovelvoite on lieventynyt siitä, mitä sen normaalisti voidaan työsuhteessa katsoa olevan. Vaikuttaakin itse asiassa siltä, että työsuhteena pidetyssä oikeussuhteessa olevan henkilön suoja on niin vahva, että mahdolliset tunnusmerkistöön liittyvät erityispiirteet eivät aseta oikeussuhteen luonnetta kysymyksenalaiseksi. Jos oikeussuhdetta pidetään työsuhteena ja työtä tekevää osapuolta kohdellaan työntekijänä, voi tunnusmerkkeihin liittyä tavanomaisuudesta poikkeavia piirteitä ilman, että ne vaikuttavat työn oikeudelliseen luonteeseen.

Riidat, joilla pyritäisiin vahvistamaan työsuhteena pidetty oikeussuhde työsuhteen ulkopuolelle jääväksi oikeussuhteeksi, ovat myös käytännössä harvinaisia. Työlakien pakkosoveltaminen näyttääkin vaikuttavan vain yhteen suuntaan, eli turvaamaan työntekijäasemassa olevalle henkilölle ”pääsyn” työoikeudellisen suojan piiriin. Pakkosoveltaminen ei sitä vastoin johda siihen, että työoikeudellisen suojan piiristä poistettaisiin ne, jotka siellä jo aiheettomasti ovat.

Oikeuskirjallisuudessa ei ole tarkasteltu, voivatko työtä koskevan sopimus-suhteen sopijapuolet aina sopia, että työ on työsuhteista ja että siihen sovelletaan työlainsäädäntöä, vaikka työsuhteen tunnusmerkit eivät täytyisikään. Kirjallisuudessa on sitä vastoin keskitytty tarkastelemaan mahdollisuutta vaikuttaa sopimuksella ja sen ehdoilla työoikeudellisen suojan poissulkemiseen.⁹ Työlakien pakkosoveltamisen on katsottu johtavan työoikeudellisen suojan toteutumiseen, ei sen poissulkemiseen. Huttunen on tosin todennut, että ”(t)yöntekijän pääsystä suojajärjestelmän piiriin ei siten periaatteessa voida sopia”. Huttunen on kuitenkin esittänyt tämän toteamuksen käsitellessään sopimuksen ja sen ehtojen vaikutusta sopimussuhteen oikeudelliseen luonteeseen, joten epäselvää on, onko hän tarkoittanut ottaa kantaa siihen, voivatko osapuolet saattaa sopimuksin työoikeudellisen suojan piiriin sellaisen oikeussuhteen, jossa työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty.

Sopimusvapauden johdosta voidaan aina sopia, että työtä koskevan sopimus-suhteen ehtoihin sovelletaan työsopimuslakia ja muita työlakeja, vaikka kysymys ei objektiivisesti tarkastellen olisikaan työntekijäasemassa olevan henkilön työskentelystä. Tällä tavoin sopimalla työsopimuslain noudattamisesta saadaan myös mahdollisen työnantajan TSL 2 luvun 7 §:n perusteella velvoittavan yleis-sitovan työehtosopimuksen ja minkä tahansa muun normatiivisen lähteen ehdot noudatettaviksi. Eri asia on, miten tällainen sopimus vaikuttaa muun muassa työsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Sopimuksin työoikeudellisen suojan pii-

⁹ Aurejärvi, s. 147–148 ja 191–194, Paanetoja, s. 116–121, Huttunen, TYV 1994, s. 53–54 ja Kröger, Sopimusvapaus, s. 106–108. Ks. kuitenkin Ruotsista Källström – Malmberg, s. 29.

riissä oleva oikeussuhde, jossa työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty, ei voi lähtökohtaisesti kuulua työsuojeluviranomaisten valvontavallan piiriin. Toisaalta siihen, että kysymys on sopimusperusteisesti ”työntekijästä”, ei välttämättä käytännön valvontatyössä kiinnitetä tai edes voida kiinnittää huomiota. Sopimuksin työlainsäädännön piiriin saatetut oikeussuhteet ovat ongelmallisia muun ohessa myös mahdollisten rikosoikeudellisten seuraamusten toteuttamisessa.

Työtä koskevan oikeussuhteen sopijapuolilla voi siis olla mahdollisuus ja oikeus sopia siitä, että oikeussuhdetta pidetään työsuhteena, ja näin kytkeä siihen sopimusperusteisesti työlainsäädännön suojaa, joka vaikuttaa sopijapuolten keskinäisessä suhteessa. Ongelmallisena voitaneen pitää osapuolten mahdollisuutta vaikuttaa sopimuksin sopimuksen ulkopuolisen tertiuksen velvoitteisiin. Työntekijällä ja työnantajalla voi joissain tapauksissa olla yhteinen intressi sopia siitä, että oikeussuhde on työsuhde ja pyrkiä näin saamaan tiettyjen työlakien, kuten palkkaturvalain suojaa. Jos ratkaisu oikeussuhteen luonteesta tehtäisiin ilman, että sopimusosapuolten näkemysten ohella tarkasteltaisiin objektiivisia työnteke-olosuhteita, saattaisi työtyöntekijälle tarkoitettu suoja ulottua työsuhteen ulkopuolelle.

Ruotsin oikeuskäytännössä on arvioitu osapuolten työsuhteesta vallitsevan yhteisen näkemyksen vaikutusta palkkaturvaa haettaessa, ts. riittääkö yhteinen näkemys oikeussuhteen luonteesta synnyttämään työsuhteen (NJA 1992 s. 631)¹⁰. Tapauksia oikeuskirjallisuudessa arvioitaessa on todettu, että ”(e)n gemensam partsuppfattning hade knappast varit tillräckligt för utgången i målet”.¹¹ Työtä koskevan sopimussuhteen osapuolten yhteinen näkemys siitä, että työtä tehdään työsuhteessa, ei näin ollen lienekään riittävä synnyttämään velvoitteita sopimussuhteen ulkopuolisille tahoille, esimerkiksi palkkaturvaviranomaiselle. Lisäksi vaaditaan, että tosiasialliset työskentelyolosuhteet tukevat objektiivisesti tarkastellen osapuolten näkemystä.

¹⁰ Ks. myös NJA 1996 s. 311.

¹¹ Källström – Malmberg, s. 29.

IX Arviointia

9.1 RAJANVETOJEN JA MUIDEN TUTKIMUKSESSA ASETETTUIJEN TEHTÄVIEN RATKAISEMINEN

Tutkimustehtäväksi asetettiin seitsemän erilaisen rajanvedon ratkaiseminen. Nämä olivat

- 1–2) Sosiaalihuoltolain (SHL) 27 d §:n 3 momentissa tarkoitetun työsuhteisen työn ja toisaalta SHL 27 e §:n mukaisen ei-työsuhteisen työtoiminnan erottaminen työ sopimuslain mukaisesta työstä,
- 3) SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitetun työsuhteisen työn ja SHL 27 e §:ssä säädetyn ei-työsuhteisen työtoiminnan keskinäinen rajanveto,
- 4) SHL 27 e §:n mukaisen työtoiminnan erottaminen kehitysvammalain mukaisesta työtoiminnasta ja mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämästä työtoiminnasta,
- 5) kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämän työtoiminnan erottaminen työ sopimuslain mukaisesta työstä ja
- 6–7) päivätoiminnan erottaminen työtoiminnasta ja työ sopimuslain mukaisesta työstä.

SHL 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettu työ on säädetty työsuhteiseksi. Työssä näyttävät myös täyttyvän kaikki työsuhteelta vaadittavat yksittäiset tunnusmerkit, ja näin laissa olevaa mainintaa työn työsuhteisesta luonteesta voidaankin pitää ainoastaan informatiivisena kirjauksena. Sosiaalihuoltolain mukaisen työn tulisi lain esitöiden mukaan kuitenkin erottua ns. tavanomaisesta työstä. Edellytyksen sisältö jäi avoimeksi, eikä eroa tavanomaiseen työhön ole osoitettavissa ainakaan työn sisällön ja luonteen perusteella.

Myös sosiaalihuoltolain sisäinen rajanveto työsuhteisen työn ja työtoiminnan kesken jäi avoimeksi. SHL 27 d §:n 3 momentin mukainen työ ja ei-työsuhteinen SHL 27 e §:n mukainen työtoiminta ovat erotettavissa toisistaan lähinnä vain palveluun oikeutetun henkilön terveydentilan ja toimeentulon perustan mukaan. Erottelukriteerinä ei ole käytetty toiminnan eli työn sisältöä. Sosiaalihuoltolaissa säädetyn työsuhteisen työn ja työtoiminnan keskinäisestä rajavedosta ei näin ollen ole apua arvioitaessa työtoiminnan ja työsuhteen rajanvetoa muissa yhteyksissä. Kun SHL 27 e §:ssä ei ole pyritty hahmottamaan tarkemmin siihen kuuluvan työtoiminnan luonnetta, ei ollut mahdollista selvittää enemmälti SHL 27 e §:n mukaisen työtoiminnan tosiasiallista eroa kehitysvam-

malain mukaiseen ja mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämään työtoimintaan.

Työsuhteen tunnusmerkkien täyttyminen näytti tämän tutkimuksen perusteella mahdollisesta sekä kehitysvammalain mukaisessa¹ että mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämässä työtoiminnassa. Työsuhteen tunnusmerkkien täyttyminen voi lisäksi olla mahdollista myös päivätoiminnassa riippumatta siitä, minkä lain perusteella sitä järjestetään. Ratkaisu tehdään kuitenkin aina yksittäistapauksittain.

Tutkimuksessa asetettiin myös tehtäväksi arvioida tavanomaiselle työlle epätyypillisten piirteiden vaikutusta työsuhteeseen. Tässä yhteydessä tarkasteltiin tuetun työllistymisen malliin ja mielenterveyskuntoutujien siirtymätyöhön liittyviä kysymyksiä. Tutkimuksessa päädyttiin siihen, että mainituissa työsuhteissa esille tulleet epätyypilliset piirteet eivät näyttäneet horjuttavan työsuhteen olemassaoloa.

9.2 SUOJAN KOHDE JA LAAJUUS

9.2.1 Lähtökohdat

Työlakien säätämisen taustalla on ollut tarve suojella työsuhteen heikompaa osapuolta eli työntekijää. Tämä suoja on toteutettu pääosin vähimmäispakottavilla lainsäädännöksillä. Tavoite suojella työtä tekevää osapuolta vaikuttaa myös konkreettisissa tulkintatilanteissa – epäselvissä tapauksissa olisi päädyttävä työntekijän edun mukaiseen ratkaisuun.²

Työntekijä on siis erityisen suojelun tarpeessa. Jos työntekijänä on vajaakuntoinen, voidaan suojan tarvetta pitää lähtökohtaisesti normaalia suurempana. Tämä korostunut suojan tarve voisi tulla esiin muun ohessa arvioitaessa vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellista luonnetta. Tämän tutkimuksen perusteella on todettava, että näin ei kuitenkaan vaikuta olevan. Erityisesti kehitysvammaisten työtoimintaa – riippumatta sen teettämisen ja tekemisen tosiasiallisista olosuhteista – näytetään melko kategorisesti pidetyn muuna kuin työsuhteisena työnä riippumatta siitä, että työnsuorittajana on erityisen suojan tar-

¹ Työtoiminnan ohella kehitysvammalain 35 §:n 2 momentissa säädetään työhönvalmennuksen järjestämisestä. Työhönvalmennus on säädetty työtoiminnasta erilliseksi toiminnaksi, mutta sen sisällöstä tai erosta työtoimintaan ei ole säädetty eikä näitä kysymyksiä ole myöskään käsitelty lainvalmisteluaineistossa. Työhönvalmennuksen oikeudellisen luonteen selvittäminen tai sen ja työtoiminnan välinen rajanveto ei ole myöskään kuulunut tämän tutkimuksen piiriin.

² Korkein oikeus on kiinnittänyt periaatteeseen huomiota tuoreessa ratkaisussaan KKO 2012:82 todeten, että työoikeudessa noudatettavasta työntekijän suojelun periaatteesta ja yleisistä sopimusoikeudellisista tulkintaperiaatteista seuraa, että epäselvissä tapauksissa työnantajan laatimaa työsopimusta tulkitaan työntekijän eduksi.

peessa oleva vajaakuntoinen. Vajaakuntoisuus ei ole johtanut siihen, että työtä tekevää pidettäisiin tavanomaista herkemmin työsuhteessa olevana työntekijänä, vaan työnsuorittajan vajaakuntoisuus näyttääkin johtaneen siihen, että hän ei ole saanut edes osaa työntekijälle tavanomaisesti kuuluvasta suojasta.

On huomattava, että työtoimintaan tulee soveltaa työturvallisuuslakia sen 4 §:n mukaan, samoin kuin työterveyshuoltolakia. Työterveyshuoltolakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan työhön, jossa työnantaja on velvollinen noudattamaan työturvallisuuslakia. Työturvallisuuslaki ja työterveyshuoltolaki tulevat sovellettaviksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (KVL), SHL 27 e §:n mukaiseen ja yhdistysten mielenterveyskuntoutujille omaehtoisesti järjestämään työtoimintaan. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 22 §:n 1 momentissa on sitä vastoin säädetty, ettei siihen sovelleta työterveyshuoltolakia.

Työsuhteen ulkopuolelle jäävää toimintaa suojataan kuitenkin myös työlakien säännöksillä. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL) 4 luvun 8 §:n mukaan työhallinnon ei-tösuhteiseen työkokeiluun sovelletaan laajasti työlaainsäädäntöä. Sovellettavaksi tulevat ensinnäkin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki ja yhdenvertaisuuslaki. Työkokeilun järjestäjä vastaa työkokeiluun osallistuvan työturvallisuudesta kuten työturvallisuuslaissa ja nuorista työntekijöistä annetussa laissa säädetään. Lisäksi työkokeilussa sovelletaan työaikalain 28 §:n säännöksiä päivittäisistä lepoajoista sekä 35 §:n säännöksiä työvuoroluettelosta. Työkokeilussa sovelletaan myös eräitä yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain säännöksiä.

Tässä tutkimuksessa on tullut selvitettyksi, etteivät ne näkemykset, joita lainvalmisteluaineistossa ja käytännössä on esitetty kehitysvammaisten työtoiminnan jäämisestä työsuhteen ulkopuolelle, ole perusteltavissa. Työtoiminnan oikeudellinen luonne on aina arvioitava selvittämällä, tehdäänkö työtä työntekijäasemassa, ts. täytyvätkö työssä työsopimuslain (TSL) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyt tunnusmerkit. Työtoiminnan järjestämisen perustuminen hallintopäätökseen tai se, että kehitysvammainen on asiakkaan asemassa työtoimintaa sosiaalipalveluna toteutettaessa tai että toiminnasta maksetaan korvausta, jota pidetään verovapaana sosiaalietuutena, eivät vaikuta tunnusmerkistötarkastelussa. Työtoimintaa ei voida tällaisilla perusteilla jättää kategorisesti työoikeudellisen suojan ulkopuolelle.

9.2.2 Säädetyt tunnusmerkistön riittävyys

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momenttia edeltäjiin ei laadittu eri oikeussuhteiden välisiä rajanvetoja silmällä pitäen. Säännöksessä on kysymys työlaainsäädännön sääntelyn kohteen kuvaamisesta. Käytännössä onkin jouduttu tur-

vautumaan usein kokonaisarviointiin, jotta rajanvedot saataisiin ratkaistua. Kokonaisarvioinnin käyttö ei saa tukea työsopimuslain soveltamisalasäännöksestä, mutta se on siitä huolimatta yleisesti käytössä oleva ja oikeuskirjallisuudessa hyväksytty ratkaisutapa rajanvetojen ratkaisemiseksi.

Kuten edellä tuli esille, ei kokonaisarviointia tarvittu tämän tutkimuksen kohteena olevan työtoiminnan oikeudellisen luonteen arvioinnissa, vaan työtoiminnan oikeudellisen luonteen ratkaiseminen oli mahdollista työsopimuslaissa säädettyjen yksittäisten tunnusmerkkien avulla. Tunnusmerkistöä voidaan siten pitää riittävänä työsuhteen ja tutkimuksen kohteena olleen työtoiminnan välisessä rajanvedossa. Toisin näyttäisi olevan arvioitaessa työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätyön eroa. Koska kokonaisarviointi on kiistatta viimesijainen keino ratkaista työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätyön rajanveto, vaikka laissa ei tästä mahdollisuudesta säädetä, voidaankin kysyä, onko TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentti sisällöltään onnistunut tai ”riittävä”.

Tässä tutkimuksessa tehdyn yleisen kokonaisarvioinnin sisällön ja merkityksen tarkastelun perustella voidaan todeta, että työsopimuslain soveltamisalasäännös ei liene täysin onnistunut, jotta työsuhteinen työskentely voitaisiin yksinomaan sen perusteella erottaa itsenäisestä yrittäjätyöstä. Tähän epäkohtaan on kiinnitetty huomiota, ja soveltamisalasäännöksen muokkaamistarve tuli esille myös voimassa olevaa työsopimuslakia valmisteltaessa.³ Valmistelun aikana esitetyt näkemykset eivät kuitenkaan johtaneet sääntelyn muuttamiseen. Kun työsopimuslain sanamuoto ei tue kokonaisarviointia, jonka perusteella vaikeat tapaukset käytännössä ratkaistaan, voitaneen soveltamisalasäännöksen uudelleenmuotoilua pitää tarpeellisenä. Eri asia on se, miten säännös olisi muotoiltava.

9.2.3 Perusoikeuksista

Tietyn työntekijäryhmän jääminen työoikeudellisen suojan ja lähtökohtaisesti työsuhteisen työn ulkopuolelle on jo sinänsä merkittävä yhteiskunnallinen kysymys. Ja jos tähän ryhmään kuuluvat ovat vajaakuntoisia, on asia yhä merkittävämpi erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Perustuslain (PL) 6 §:n vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta kattaa koko viranomaistoiminnan, joten yhdenvertaisuus on otettava huomioon myös sosiaalipalveluja järjestettäessä ja tuotettaessa. Tällä hetkellä työsuhteista työtä voidaan järjestää vammaisille sosiaalipalveluna SHL 27 d §:ssä säädetyn edellytyksin. Kehitysvammaisten palvelujärjestelmä on käytännössä ollut jo kauan eriytynyt sosiaalihuoltolain mukaisesta järjestelmästä, joten kehitysvammais-

³ Bruunin ja Kairisen eriävä mielipide Km. 2000:1, liite nro 1. Ks. jo 1990-luvulla esitetystä uudelleenmuotoilutarpeesta Paanetoja, s. 153. Ks. myös Kairinen, LM 2/1998, s. 204–210.

ten palvelut on järjestetty pitkään pääosin kehitysvammalain perusteella.⁴ Kehitysvammalaissa ei säädetä työsuhteisen työn järjestämisestä, toisin kuin sosiaalihuoltolaissa. Eri perustein vajaakuntoisia kohdellaan näin ollen lainsäädännössä eri tavoin, joten yhdenvertaisuus ei välttämättä toteudu lain tasolla. Kun nimenomaan kehitysvammaisille on käytännössä järjestetty kehitysvammalain perusteella pääasiassa ei-työsuhteisena pidettyä työtoimintaa, eikä työsuhteista työtä, joten tosiasiallinenkaan yhdenvertaisuus eri vammaisryhmien kesken ei näytä välttämättä toteutuvan.

Sosiaalihuoltolaki on ensisijainen suhteessa kehitysvammalakiin, ja myös kehitysvammaisten palvelut tulisi järjestää ensisijaisesti sosiaalihuoltolain mukaan. Käytännössä kehitysvammalain mukaiset palvelut ovat kuitenkin olleen ensisijaisia. Kun kehitysvammaisen arvioidaan tarvitsevan sosiaalipalveluna *työtä*, tulisikin selvittää, voidaanko se järjestää sosiaalihuoltolain perusteella työsuhteisena työnä eli ovatko sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut tässä vaiheessa riittäviä, vaikka kehitysvammainen olisi aiemmin saanut palveluja kehitysvammalain perusteella. Jos tällaista selvittelyä ei lainkaan tehdä, vaan kehitysvammaiset jäävät työsuhteisen työn ulkopuolelle ainoastaan siksi, että heille on perinteisesti järjestetty palveluita kehitysvammalain perusteella, saattaa kysymys olla PL 6 §:n vastaisuudesta.⁵

PL 18 §:ssä on säädetty sekä yksilön vapaudesta että julkisen vallan velvoitteista. Säännöksen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä,⁶ ja 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. PL 18 §:n 1 momentin tarkoituksena on ollut vahvistaa yksilön oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Kysymyksessä on henkilöön liittyvä perusoikeus, joka sisältää muun ohessa oikeuden työsuhteisen työn tekemiseen.⁷ Säännöksen 2 momentissa oleva velvoite edistää työllistymistä koskee valtion ohella kuntia.⁸ Kun kehitysvammaisten palvelut on järjestetty pääosin kehitysvammalain eikä sosiaalihuoltolain perusteella, on heille siis järjestetty pääasiassa ei-työsuhteena pidettyä työtoimintaa. Voi olla, että PL 18

⁴ Teittisen mukaan kehitysvamma-alan kokonaisjärjestelmän muodostuminen jo 1900-luvun alkupuolelta lukien vahvaksi instituutioksi näkyy myös kehitysvammaisten huollon järjestämisessä. Siihen sisältyy vain tälle alalle tyypillisiä toimintatapumuksia ja valtarakenteita. Teittinen, Vammaiskäsityksen kehityksestä Suomessa, s. 72.

⁵ Saraviita toteaa, että lainsäätäjällä ei ole kuitenkaan PL 6 §:n 2 momentin perusteella velvollisuutta poistaa olemassa olevia asiallisesti syrjiviä sääntelyitä. PL 1 §:n 2 momentin mukainen valtiosäännön tehtävänä oleva oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa voisi kuitenkin sisältää Saraviidan mukaan myös säännösten muutosvelvoitteen. Saraviita, s. 147–148. Ks. Km 1992:3 ja HE 309/1993. Säännöksen kansainvälisestä taustasta ks. Karapuu – Lavapuro, 673–674.

⁶ PL 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Ks. tarkemmin Saraviita, s. 267–274.

⁷ Saraviita, s. 252.

⁸ Saraviita, s. 256.

§:ssä säädetty oikeudet eivät ole päässeet toteutumaan tällaisen palvelujärjestelmien eriytymisen johdosta. Kehitysvammaiset eivät ole saaneet mahdollisuutta osallistua kunnan sosiaalipalveluna järjestettävään työsuhteiseen työhön. PL 18 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta hankkia toimeentulonsa työllä voi rajoittaa muun ohessa työssä vaadittava koulutus, kokemus ja ammattitaito.⁹ Sitä, että sosiaalihuoltolaissa säädetyn työsuhteisen työn järjestämismahdollisuutta ei ole lainkaan selvitetty, ei voida perustella mainituilla henkilöön liittyvillä perusteilla. Mahdolliset yksilön rajoitukset eivät voi poistaa viranomaisen velvollisuutta selvittää, olisiko työsuhteista työtä tarjottavissa sosiaalipalveluna.

9.2.4 Muutosten tavoitteista ja sisällöstä

Vuonna 1984 voimaan tullutta sosiaalihuoltolakia pidettiin merkittävänä muutoksena sitä edeltäneeseen sääntelyyn, koska laissa irtauduttiin köyhäinhoitoon liittyneestä perinteestä auttaa vain yhteiskunnan huono-osaisia.¹⁰ Säädökset sosiaalivakuutuksesta ja -avustuksista johtivat siihen, että toimeentulo voitiin turvata ilman, että apu oli korvattava perinteiseen tapaan työllä. Köyhien ja etenkin köyhien vajaakuntoisten aseman tuli parantua mainittujen muutosten myötä. Universaalin hoivapolitiikan myötä avun kohteeksi tuli koko väestö, eikä apua ollut kytketty työvelvollisuuteen.¹¹

Vajaakuntoisilla teetetään kuitenkin yhä työtä osana sosiaalipalvelua ja erityishuoltoa. Kehitysvammaisten työtoiminnan ei-työsuhteista luonnetta on perusteltu nimenomaan sillä, että kysymys on huollon tai palvelun vastaanottamisesta. Tähän palveluun tai huoltoon kehitysvammaisella on kuitenkin laissa säädetty oikeus. Jos hänen tulee tehdä työtä huoltoa saadakseen, ts. sen ”maksuna”, vaikuttaa siltä, että kysymys olisi yhä saadun avun korvaamisesta työllä.

Sosiaalihuoltolain 1.4.2002 voimaan tulleilla muutoksilla tavoiteltiin vammaisten entistä laajempaa integroitumista avoimille työmarkkinoille. SHL 27 d ja e §:ää voidaan pitää sisällöltään epäselvinä – ainakin jos yritetään selvittää niiden keskinäistä rajanvetoa tai erottaa ne TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetystä työstä. Vammaisten integraatio tavalliseen työelämään ei ole myöskään lisääntynyt säännösten myötä.¹² Lisäksi on tullut ilmi, että mainittujen säännösten mukaisten palvelujen piirissä ei välttämättä ole aina henkilöitä, jotka täyttäisivät niissä säädetty kriteerit. Näyttää siis siltä, että sosiaalihuoltolain uudistus ei ole kaikilta osin täyttänyt sille asetettuja tavoitteita.

⁹ HE 309/1993, s. 71 ja STM 2004:14, s. 36.

¹⁰ Tuori – Kotkas, s. 99.

¹¹ Ks. kehityksestä edellä jakso 2.2. Ks. universaalisuudesta Arajärvi, s. 30.

¹² STM 2012:21, s. 140–141.

Siihen, että lailla tai sen muutoksilla ei saavuteta tavoitetta, voi olla useita syitä. Tala on todennut, että syynä voi olla ensinnäkin lainlaatijan tieto-ongelma. Lakia laadittaessa ei tunneta riittävästi säänneltävää kohdetta eikä käytettävissä olevia sääntelykeinoja. Toiseksi syynä voi olla lainlaatijan tahto-ongelma. Tällöin lain sisältö ei ole asetetun tavoitteen kannalta tehokkain tai voimaperäisin. Kolmanneksi syyksi Tala esittää lainlaatijan puuttuvan ohjauskyvyn. Tavoitetta ei saavuteta, koska käytössä ei ole siihen tarvittavia säädännäisiä keinoja.¹³ Kuten edellä jaksossa 5.4 tuli esille, asettavat säännösten sisällöt haasteita erityisesti niitä soveltaville kunnan viranhaltijoille, ts. heidän olisi kyettävä tekemään ero säännösten kohderyhmiin kuuluvien vammaisten kesken. Toisaalta myös järjestettävän palvelun sisältö olisi kyettävä muokkaamaan niin, että SHL 27 d §:n 3 momentin mukainen työsuhteinen työ tosiasiallisesti eroaa tavanomaisesta työstä ja että SHL 27 e §:n mukainen työtoiminta eroaa sekä SHL 27 d §:n 3 momentin että TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesta työstä. Tehävä voi olla vaikea täyttää, mikä saattaa olla yksi syy sille, että sosiaalihuoltolain säännöksiä ei ole koettu toimiviksi. Sosiaalihuoltolain muutosten tavoitteiden mahdollinen toteutumatta jättäminen ei välttämättä ole kuitenkaan yksinomaan lainsäädäntöön liittyvä ongelma. Sekä työsuhteinen työ että työtoiminta tarkoitettiin välivaiheeksi ennen avoimille työmarkkinoille siirtymistä. Avoimille työmarkkinoille siirtymistä ei kuitenkaan ole ehkä tuettu tai edistetty riittävästi, mikä on omalta osaltaan johtanut siihen, että siirtymiä avoimille työmarkkinoille on ollut tavoiteltua vähemmän. Lisäksi on otettava huomioon, että sosiaalihuoltolakia uudistettaessa (27 d ja e §) ei lainkaan puututtu kehitysvammalain säännöksiin. Tämä vahvisti jo kehittyntä kehitysvammaisten palveluiden järjestämisen erillisyyttä yleisistä sosiaalihuoltolakiin perustuvista palveluista.

Joitakin tässä tutkimuksessa esille tulleista työtoimintaan liittyvistä työoikeudellisista kysymyksistä voidaan luonnehtia ongelmiksi. Lisäksi on selvinnyt tuetun työllistymisen malliin ja siirtymätyöhön liittyviä erityispiirteitä, joiden merkitystä ja vaikutusta voi olla syytä selvittää vielä tarkemmin.¹⁴ Kun sosiaalilainsäädännön valmistelussa näytetään pitkään jätetyn työoikeudelliset näkemykset syrjään, olisi viimeistään nyt otettava huomioon, että työoikeus ja työlakien pakkosoveltaminen ulottuu myös sosiaalioikeuden alalle.

Työmarkkinoiden eriytyminen ja ns. normaalityösuhteen mureneminen on ollut yhteiskunnallisen tutkimuksen kohteena 1980-luvulta lukien. 1990-luvun lopulla korostettiin työmarkkinoilla tapahtunutta murrosta, jonka seurauksena vakaa, pysyvä, kokoaikainen ja katkeamaton työsuhte oli kriisissä ja väistyi-

¹³ Tala, s. 204–205.

¹⁴ STM:ssä on valmisteilla osatyökyisten työllisyyden ja sen ohella vajaakuntoisten ”työelämäosallisuuden” uudelleenjärjestäminen. Viimeksi mainitun lainvalmistelutyön yhteydessä arvioidaan myös eri lakien perusteella järjestettävän työtoiminnan asemaa sosiaalipalvelujen järjestelmässä. Työryhmän määräaika päättyy 31.12.2013.

mässä.¹⁵ Kysymystä pidetään yhä ajankohtaisena. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan toteutettiin selvitys- ja kehityshanke, jossa tarkasteltiin työmarkkinoiden ja yritystoiminnan muuttumista ja rakennemuutoksia sekä arvioitiin niiden vaikutuksia muun ohessa työn tekemisen muotoihin. Tämä ns. trendityöryhmä jätti väliraporttinsa 15.5.2012.¹⁶ Työryhmä keskittyi määräaikaisen ja osa-aikaisen työn sekä vuokratyön, samoin kuin työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden väliin sijoittuvan ns. itsensä työllistämisen tarkasteluun.¹⁷ Raportissa tuodaan laajasti esille erilaisia työvoiman käyttötapoja ja erilaisten työn teettämisen sekä työn tekemisen muotojen välttämättömyys. Siinä ei kuitenkaan edes sivuta vajaakuntoisten tekemää työtä. Yhteiskunnan ja työmarkkinoiden muutokset ovat kuitenkin vaikuttaneet myös vajaakuntoisten työntekoon ja sen mahdollisuuksiin. Kun puhutaan ja tarkastellaan työn tekemisen muutostrendejä, on siihen syytä ottaa mukaan myös vajaakuntoisten työ ja siihen liittyvät muutokset. Työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän muun kuin itsenäisen yrittäjän työn välinen rajanveto on yhtä tärkeä kuin työsuhteisen työn erottaminen itsenäisestä yrittäjätystä.¹⁸

9.3 OIKEUDELLISTUMINEN

Yhteiskunnassa on osa-alueita, joissa oikeudellisella sääntelyllä on ollut hyvin vähän merkitystä, ja niitä, joissa oikeudelliset normit muodostavat vain osan alan ohjailusta. Esimerkkinä tästä voidaan mainita urheilu, jonka normit on vasta viime vuosikymmeninä koettu oikeudellisiksi.¹⁹ Tiitinen totesi vuonna 1998 tarkastellessaan työoikeuden asemaa sekä joukkue- että yksilöurheilussa, että urheilujärjestöt kuvittelivat pitkään voivansa toimia pikkulapsen tavoin. Tiitisen mukaan järjestöt eivät voi kuitenkaan olettaa, että omien silmien peittäminen ja näin kykenemättömyys nähdä ympäröivää maailmaa johtaisi siihen, ettei ympäröivä maailma voisi myöskään nähdä silmänsä peittänyttä tahoa.²⁰ Lainsäädäntöä ei siis ole aluksi pidetty osana urheilua, vaan sääntely katsottiin voitavan hoitaa urheilun ”omilla” normeilla. Nykyään kuitenkin myös urheilu on oikeudellistunut. Yksi merkittävä urheilun ja oikeuden yhteys näkyy työ- ja

¹⁵ Suikkanen ym., passim.

¹⁶ TEM 16/2012.

¹⁷ Ks. myös ILO:n suositus työsuhteesta, nro 198 vuodelta 2006. Ks. myös HE 29/2007.

¹⁸ Tässä yhteydessä on syytä mainita, että työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätystön välinen rajanveto ei välttämättä ole yksinkertainen. Työnteon muotojen muuttuminen aiheuttaa haasteita myös tälle rajanvedolle.

¹⁹ Ks. urheilun oikeudellistumisesta Halila, s. 21–24. Spolander kuvaa urheilua yhdeksi vapaan kansalaistoiminnan muodoksi, jota on järjestetty pitkälti urheilupiirien sisäisellä itsesäätelyllä. Spolander, s. 11.

²⁰ Tiitinen, LM 1998, s. 212.

sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisessa urheilijoihin.²¹ (Joukkue)urheilija voi olla työsuhteessa urheillessaan. Urheilu, kuten mikä tahansa muu inhimillinen toiminta, voi siis olla työtä työoikeudellisessa mielessä.²²

Tässä tutkimuksessa on käynyt ilmi, että sosiaalioikeuden alalla on itse asiassa havaittavissa eräänlaista oikeudellisen sääntelyn torjumista. Tämä on kuitenkin ilmennyt lähinnä vain työoikeuden – ei kaiken oikeuden – poissulkeamisella. Työoikeuden vieroksunta näkyy ensinnäkin siinä, että sosiaalihuollollista työtoimintaa pidettiin muuna kuin työsuhteisena työnä jo ennen kuin siitä säädettiin SHL 27 e §:ssä. Toiseksi kehitysvammalakiin perustuva työtoiminta on hyvin kategorisesti mielletty ei-työsuhteiseksi, ja kolmanneksi yhdistysten jäsenilleen järjestämää työtoimintaa on myös pidetty työsuhteen ulkopuolelle jäävänä toimintana. Työtoimintaa koskeva oikeussuhde on siis pääosin mielletty tai katsottu muuksi kuin työsuhteeksi, eikä oikeussuhteen luonnetta ole edes tarkasteltu TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin tunnusmerkkien avulla. Työsuhteen syntyminen arvioinnille ei ole annettu mahdollisuutta.

Sipilän tavoitteena oli 1930-luvun lopulla erottaa työoikeus sosiaalioikeuden piiristä. Hän onnistui tavoitteessaan, ja työoikeus muodostui itsenäiseksi oikeudenalaksi. Pian kuitenkin havaittiin, ettei työoikeus voi olla muista oikeudenaloista erillinen kokonaisuus, joka jäisi muiden oikeudenalojen normien soveltamisalojen ulkopuolelle. Nykyään työoikeutta oikeudenalana esiteltäessä korostetaan sen yhteyttä julkisoikeuteen nimenomaan sosiaalioikeudellisten säännösten kautta. Sipilän esittämä ajattelu työoikeuden ja sosiaalioikeuden erillisyydestä näyttää kuitenkin vallinneen pitkään sosiaalioikeuden puolella, lähinnä näkemyksinä, jotka liittyvät kehitysvammaisen työtoiminnan oikeudelliseen luonteeseen. Työoikeudellinen ajattelu on suljettu pois esitettäessä näkemyksiä työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta, eikä työoikeudellisia näkökohtia ole edes tuotu esille. Vammaisten etujärjestöt ovat puuttuneet niihin vasta viime vuosina.²³

Osa työtoimintaa ja erityisesti avotyötoimintaa koskevista oikeussuhteista voi kuitenkin täyttää työsuhteen tunnusmerkit. Tähän toimintaan osallistuvat vajaakuntoiset ovat integroituneet työelämään työsuhteessa, jota ei kuitenkaan käytännössä tunnisteta, vaan työtä pidetään yhä työsuhteen ulkopuolelle jäävänä työtoimintana. Kun yksittäisiä työtoimintaa koskevia sopimussuhteita ei ole riitautettu, ilmentäne se yksilöiden tyytymistä yleiseen, vallitsevaan näkemykseen työtoiminnan ei-työsuhteisesta luonteesta. Käsitys työoikeuden ja sosiaalioikeuden erillisyydestä näyttää ulottaneen vaikutuksensa myös yksilöiden toimintaan.

²¹ Laki urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta (276/2009).

²² Huttunen, TYV 1994, Schön ja Spolander.

²³ Ks. mm. Avotyötoiminnasta palkkatyöhön.

Työoikeudelliset säännökset soveltuvat kuitenkin työtoimintaan sosiaalioikeuden normien ohella. Oikeussuhteen luonteen mieltäminen ei-työsuhteeksi ei ole ratkaisu, vaan työn oikeudellinen luonne on arvioitava TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin avulla riippumatta siitä, minkä oikeudenalan piiriin kuuluvasta työnteosta on kysymys.²⁴

9.4 TUTKIMUKSEN TULOSTEN VAIKUTUKSET

Arvioitaessa työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta TSL 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ratkaisu tulee aina tehdä yksittäistapauksittain. Tutkimuksessa voidaan näin ollen esittää vain yleisiä näkemyksiä ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Niiden toteutuminen tai toteutumatta jääminen tulee selvitettäväksi arvioitaessa yksittäistä työtoimintaa koskevaa oikeussuhdetta. Saattaa olla, että käytännössä tulee esille sellaisiakin tosiseikkoja, joita edellä ei ole käsitelty.

Tutkimuksen perusteella ei voida esittää, että työsuhteen tunnusmerkit täyttyisivät aina työtoiminnassa. Se voidaan kuitenkin todeta, että sekä kehitysvammalain perusteella järjestettävässä että mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämässä työtoiminnassa, ja erityisesti avotyötoiminnassa, työsuhteen tunnusmerkit *saattavat* täytyä.

Tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää muun ohessa työtoiminnan oikeudellista luonnetta. Siltala korostaa, että tutkijan olisi kyettävä hahmottamaan ne seuraukset, joita hänen omaksumastaan tutkimuksellisesta tarkastelutavasta voi ulkoisesti seurata ja miten se vaikuttaa todellisuuden hahmottamiseen. Hänen mukaansa tutkijan tulisi vastata kysymykseen, miltä osin käsityksemme maailmasta muuttuu, jos siitä tutkimuksessa esitetyt väitteet pitävät paikkansa.²⁵ Tässä tutkimuksessa esitettyjen päätelmien hyväksyminen tarkoittaa merkittävää muutosta nykyiseen käsitykseen kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta. Jos työtoiminnassa onkin kysymys työsuhteisen työn tekemisestä, vaikuttaa se niin toimintaan osallistuvan vaa- jaakuntoisen asemaan kuin toiminnan järjestäjän ja tuottajan asemaan. Kysymys on laajasta ja monitahoisesta asiasta. Työsuhteisen työn järjestäminen on kalliimpaa kuin ei-työsuhteisen työn, ja työsuhteisen työn tekeminen ja siitä saatava palkka voivat vaikuttaa työntekijän sosiaaliturvaan ja muihin etuuksiin. Lisäksi työsuhteen myötä työntekijän noudatettavaksi tulevat työntekijälle säädetyt velvollisuudet, joiden sisältö ei ole ollut kaikilta osin tuttua työtoiminnassa. Työtoimintaan kohdistettu kritiikki ja tavoite muuttaa työtoimintaa työsuhteiseksi voivat osoittautua tarpeettomiksi, jos työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät työtoiminnassa jo nyt.

²⁴ Ks. eri oikeudenalojen normien yhtäaikaista soveltamisesta edellä jakso 6.1.

²⁵ Siltala, LM 1/2010, s. 92.

9.5 VAIHTOEHTOJA MUUTOKSELLE

9.5.1 Käytettävissä olevat mahdollisuudet

Työtoiminnalle, ts. toiminnalle, jossa työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty, on tarvetta myös tulevaisuudessa. Tämän toiminnan tulee erottua työsuhteisesta työstä, ja sitä tulisi järjestää niille vajaakuntoisille, jotka eivät kykene työsuhteiseen työhön.

Edellä on tullut esille, että käytännössä kehitysvammaisten työtoiminta järjestetään pääosin KVL:n perusteella. Jos tarvetta erityishuoltoon ei enää ole, tulisi kehitysvammaisten palvelut kuitenkin järjestää sosiaalihuoltolain perusteella. Kun sosiaalihuoltolain mukaan voidaan järjestää työsuhteista työtä, voidaan sitä järjestää myös sosiaalihuollon asiakkaana olevalle kehitysvammaiselle. Esitettäessä kritiikkiä kehitysvammaisten työtoimintaa kohtaan ei ole kuitenkaan lainkaan tarkasteltu mahdollisuutta järjestää kehitysvammaiselle työtä SHL 27 d §:n 3 momentin mukaan, vaan pyritty muuttamaan avotyötoiminta työsuhteiseksi (muuksi kuin SHL 27 d §:n 3 momentin perusteella järjestettäväksi) työksi. Kuten jaksossa 4.2.1 on esitetty, voi kunta palvelun järjestäjänä ostaa työsuhteisen työn ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Palveluntuottajana voi olla myös avointen työmarkkinoiden työnantaja. Tällaisessa järjestelyssä kunta maksaa työnantajalle sopimuksen mukaan korvauksen palvelusta, johon sisältyvät työstä maksettava palkka ja siihen liittyvät muut kulut. Työsuhde syntyy palveluntuottajan eli avointen työmarkkinoiden työnantajan ja työtä tekevän sosiaalihuollon asiakkaan kesken. Toinen vaihtoehto on, että kunta järjestäjänä vain sijoittaisi sosiaalihuollon asiakkaan avointen työmarkkinoiden työpaikalle työhön. Tällöin työsuhde syntyisi sosiaalihuollon asiakkaan ja kunnan välillä. Kysymys olisikin entisen avotyötoiminnan sijasta työsuhteisesta ”avotyöstä”.

Kun SHL 27 d §:n 3 momentissa jo säädetään työsuhteisen työn järjestämisestä sosiaalipalveluna, tarjoaa nykyinen lainsäädäntö mahdollisuuksia ”muuttaa” kehitysvammaisten avotyötoiminta työsuhteeksi. Myös mielenterveyskuntoutuja voi kuulua SHL 27 d §:ssä säädetyn työsuhteisen työn kohderyhmään ja saada näin sosiaalipalveluna työsuhteista työtä. Tällaisen palveluntuottaja voi olla esimerkiksi mielenterveysyhdistys.

9.5.2 Lailla toisin säätäminen

1990-luvulla alkoi lainsäädäntökäytäntö, jossa eräät työnteot jätettiin kokonaan työlainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle (perhehoitajat ja omaishoitajat sekä silloisen työvoimahallinnon harjoittelusuhteet). Menettelytapaa kohtaan

esitettiin kritiikkiä, jonka mukaan työsuhteen kriteerit täyttävää työtä ei tullut säätää ei-työsuhteessa tapahtuvaksi. Arvostelu perustui siihen, että tällaisella sääntelyllä luodaan uudentyyppisiä työntekosuhteita, joissa työn tekeminen ei kuitenkaan tosiasiallisesti poikkea työsuhteisen työn tekemisestä.²⁶ Samalla syntyi lisää rajanvetoja.²⁷

Tuona aikana oli voimassa vuoden 1970 työsopimuslaki, jonka 1 luvun 3 § kuului: ”Jos erityinen laki sisältää tästä laista poikkeavia säännöksiä, on niitä noudatettava.” Tämän esitoissa ei perusteltu, mitä viittauksella tarkoitettiin.²⁸ Kröger on katsonut erityislailla tarkoitettua lakeja, joissa oli kysymys työoikeudellisesta oikeussuhteesta (oppisopimuslaki, merimieslaki ja kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annettu laki). Kröger esitti, että tulkinta, jonka mukaan työsopimuslain säännöksistä voitaisiin poiketa muulla kuin työoikeudellisella lailla, on syntynyt myöhemmin kuin vuoden 1970 työsopimuslakia säädettäessä.²⁹

1990-luvulla alkanut käytäntö säätää työtä koskevien oikeussuhteiden jättämisestä työsopimuslain ulkopuolelle on sittemmin jatkunut.³⁰ Muun muassa kuntouttava työtoiminta on säädetty ei-työsuhteiseksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 §:n 2 kohdassa, samoin kuin sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta lain 27 e §:ssä. Molemmissa laeissa työtoiminnan on säädetty jäävän työsopimuslain ulkopuolelle. Laeissa ei kuitenkaan säädetä eikä niitä koskeissa hallituksen esityksissä luonnehdita, miten työtoimintana teetettävä työ eroaa työsuhteessa teetettävästä työstä. Kuten kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 13 §:n perusteluista käy ilmi, on kuntouttavassa työtoiminnassa kuitenkin kysymys tavallisten työtehtävien tekemisestä: ”Nykyisten hyvien käytäntöjen mukaisesti kuntouttavan työtoiminnan tehtävät voisivat olla esimerkiksi sairaaloiden, vanhustenhuoltolaitosten ja päiväkotien avustavissa tehtävissä, kuten esimerkiksi ruokailussa, ulkoilussa ja viriketoiminnassa, kotipalvelun avustavissa tehtävissä, kuten kotipalveluasiakkaiden kotien suursiivouksessa, kiinteistöhuollon avustavissa tehtävissä, kuten kunnan virastojen ja laitosten rakennusten, niiden piha-alueiden, puistojen ja metsien kunnostuksessa ja viihtyisyyden parantamisessa sekä biojätteen erilliskeräilyssä ja

²⁶ Kröger kiinnitti huomioita myös siihen, että esimerkiksi harjoittelusuhteissa työn tekeminen oli jopa ohjatumpaa kuin ns. normaalissa työsuhteessa. Kröger, Sopimusvapaus, s. 160 av. 295.

²⁷ Paanetoja, Perhehoidon lainsäädännön uudistus ja Kröger, Sopimusvapaus, 160–162. Ks. myös Paanetoja, s. 153, jossa todetaan, että perhehoitajalainsäädäntö olisi tullut toteuttaa pitäen lähtökohtana työsuhdetta ja säätämällä soveltamisalajarajoituksia niihin työlakeihin, joiden piiriin perhehoitajia ei haluttu.

²⁸ HE 228/1969 ja Km. 1969 A:25.

²⁹ Kröger, Sopimusvapaus, s. 137.

³⁰ Ks. myös ehdotus, jonka mukaan ”(t)yölainsäädännössä määritellään uusi ryhmä: itsensä työllistävät. Samalla sosiaaliturvaa ja verotusta uudistetaan siten, että itsensä työllistävät ovat tasa-arvoisessa asemassa palkkatyötä tekevien kanssa. Itsensä työllistäviä ei tule rinnastaa yrittäjiin.” OKM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:19. Ks. myös Luovilla aloilla työskentelevien ja muiden itsensä työllistävien sosiaaliturvan kehittäminen.

kompostointitoiminnassa.”³¹ SHL 27 e §:n perusteluissa työtoiminnan todetaan olevan hyvin monimuotoista ja että sen sisältöä ei ole näin ollen mahdollista määritellä täsmällisesti yleisellä säännöksellä. Perusteluissa ei millään tavoin edes yritetä selvittää, mikä erottaa toimintakyvyn ylläpitämisen ja sitä edistävän toiminnan sisällöllisesti työsuhteesta tehtävästä työstä. Perusteluissa ei tuoda myöskään esille, millaisia tehtäviä työtoimintaan kuuluu.³² Toiminnan luonteen kuvaamisella (ylläpitää tai edistää toimintakykyä) ja määrittelemällä sen kohderyhmä (tarkoitettu työkyvyttömillä henkilöille, joiden toimentulo perustuu pääosin sosiaalietuuksiin) ei voidakaan ratkaista, miten toiminta sisällöllisesti eroaa työsuhteisesta työstä.³³

TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohdan mukaan työsopimuslakia ei sovelleta sellaiseen työsuoritusta edellyttävään sopimukseen, josta säädetään erikseen lailla. Työsuoritusta koskeva sopimussuhde voidaan siis nykyäänkin jättää työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle siitä lailla säätämällä. Työtä koskevan sopimussuhteen osapuolet eivät voi kuitenkaan keskenään sopia asiasta,³⁴ eikä siitä voi myöskään toinen sopijapuoli yksipuolisesti määrätä. Tämä perustuu lakien pakottavuuteen. Laintasoinen normi on ainoa mahdollisuus sulkea työsopimuslain soveltaminen pois.³⁵

TSL 1 luvun 2 §:n 3 momentin kelpuutuksen sisältöä voidaan pitää epäselvänä³⁶, eli oikeuttaako viittaus erityislakiin sulkemaan minkä tahansa työtä koskevan oikeussuhteen – myös työsuhteen tunnusmerkit täyttävän työnteon – työlainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Selvänä on pidetty, että mahdollista on ainakin säätää työsopimusta koskeva erityislaki, jossa otetaan huomioon sen soveltamisalaan kuuluvan työsuhteen erityispiirteet.³⁷ Viimeksi mainittu olisi kuitenkin mahdollista ilman TSL 1 luvun 2 §:n 3 momenttiakin, kun noudatettavaksi tulee erityislaki syrjäyttää yleislain -sääntö. Jos TSL 1 luvun 2 §:n 3 momentin tarkoituksena on ollut vain todeta tämä olemassa oleva mahdollisuus, ei säännöksellä ole itsenäistä merkitystä ja sitä voidaan pitää tarpeettomana tai pelkästään laissa olevana informatiivisena kirjauksena.

³¹ HE 184/2000.

³² Ks. HE 169/2001, jossa ei ole lainkaan viittauksia TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohtaan.

³³ HE 169/2001, s. 18–19.

³⁴ Ks. työlakien pakko-soveltamisesta jakso 8.4.

³⁵ Ks. myös Kröger, Sopimusvapaus, s. 134–135, Rautiainen – Äimälä, s. 29 ja Tiitinen-Kröger, s. 46.

³⁶ Kröger tarkastelee tätä kysymystä vuoden 1970 työsopimuslain kannalta melko laajasti teoksessaan Sopimusvapaus, s. 47–48 ja 138–142.

³⁷ Kröger, Sopimusvapaus, s. 47 ja s. 138 sekä HE 157/2000, s. 59. Työkeskukset aktiivisiksi kuntouttajiksi -mietinnässä, s. 29, todetaan vuoden 1970 työsopimuslain vastaavan säännöksen pohjalta, että työsopimuslain syrjäytyminen edellyttää vähintään sitä, että erityislaissa on määriteltävä selvä tunnusmerkistö sille oikeussuhteelle, jossa työlainsäädäntöä ei sovelleta.

TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohdan perustelut ovat niukat. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin, että säännöksessä tarkoitettuja erityislakeja ovat muun muassa merimieslaki³⁸, ammatillisesta koulutuksesta annettu laki, jossa on säädetty oppisopimuksesta, sekä kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annettu laki. Näissä kaikissa on kysymyksessä työsuhteessa tehtävä työ. Mainituissa laeissa on otettu huomioon sääntelyn kohteena olevan työn erityisluonne ja säädetty sen asettamista vaatimuksista, mutta työtä koskeva oikeussuhde on silti työsuhde. Hallituksen esityksessä mainitaan myös perhehoitajia ja omaishoitajia koskevat säännökset, joissa on säädetty työntekosopimuksista, ja esitellään työhallinnon alaan kuuluvaa lainsäädäntöä, jossa on kysymys työsopimuslain ulkopuolelle jäävästä työnteosta.³⁹

Viime aikoina TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohdan sisältöä ei ole problematisoitu oikeuskirjallisuudessa, vaan on tyydytty lähinnä esittämään lainkohdan perusteella säädettyjä erityislakeja. Muun muassa Tiitinen ja Kröger vain esittelevät vallitsevaa lainsäädäntöä ja toteavat, että muun muassa hoivatyötä, opiskeluun liittyvää harjoittelua ja työtoimintaa koskee erityislainsäädäntö, jonka mukaan kysymys ei ole työsuhteesta tehtävästä työstä.⁴⁰

TSL 1 luvun 2 §:n 3 kohdan tarkoituksena on ollut ainakin se, että laintasoisella säännöksellä voidaan määrätä sen soveltamisalaan kuuluvan työsuhteen osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä jättää oikeussuhde työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Sitä, voidaanko työtä koskevan sopimussuhteen säätää jäävän työsopimuslain ja näin työsuhteen ulkopuolelle ilman, että samalla säädetään tämän ei-työsuhteen tunnusmerkistöstä, ei sitä vastoin ole pidetty selvänä. Kröger on päätenyt siihen, että silloinen ”uusien työntekijöiden” koskeva sääntely ei täyttänyt itsenäiselle sopimustyyppille asetettua vaatimusta. Hänen mukaansa perhe- ja omaishoitoa koskevilla säännöksillä ei ollut säädetty sellaista erityistunnusmerkistöä, jolla työ olisi erotettavissa työsopimuksen ja työsuhteen tunnusmerkistöstä. Arvostelu kohdistui siihen, että erottelukriteeriksi työsuhteen työn ja muun työn välille asetettiin pelkästään sopimuksen nimi.⁴¹ Kröger näyttää edellyttäneen, että työn tosiasiallisten olosuhteiden tulisi erottua työsuhteesta työstä, jotta sen voitaisiin säätää jäävän työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Myös tämän työsuhteesta erottuvan oikeussuhteen tunnusmerkeistä tulisi säätää.⁴²

TSL 1 luvun 2 §:n 3 momentin sanamuodon ja erityislaki syrjäyttää yleislain-säännön nojalla on katsottava, että mikä tahansa työtä koskeva oikeussuhde voidaan jättää – lailla säätämällä – työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle, ilman että samalla säädettäisiin kyseisen oikeussuhteen tunnusmerkeistä. TSL

³⁸ Laki on kumottu 1.8.2011 voimaan tulleella merityösopimuslailla (756/2011).

³⁹ HE 157/2000, s. 59.

⁴⁰ Tiitinen – Kröger, s. 46 ja 49–54. Ks. myös Rautiainen – Äimälä, s. 30.

⁴¹ Ks. sopimustyypeistä Halila – Hemmo.

⁴² Kröger, Sopimusvapaus, s. 139–140.

1 luvun 2 §:n 3 momenttia koskevista esitöistäkään ei voida päätellä, että tällaista lakia ei voitaisi säätää. Näin ollen SHL 27 e § ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 §:n 2 kohta ovat sinänsä työsopimuslain mukaisia siltä osin kuin niissä säädetään työtoiminnan jäämisestä TSL:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Jos laissa on säädetty, että työtä koskeva oikeussuhde ei ole työsuhde, on soveltamiskäytännössä toimittava sen mukaan. Lailla säädetty ei-työsuhteiset työskentelymuodot kuitenkin lisäävät työtä koskevien oikeussuhteiden variaatioita ja vaikeuttavat työsuhteen erottamista ei-työsuhteesta. Muun muassa kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 §:n 2 kohdan ja SHL 27 e §:n perusteluissa ei kuitenkaan tuoda esille edes sitä, mihin ratkaisu jättää niissä säädetty työtoiminnat työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle perustuu. Tarve säätää työtoimintojen ei-työsuhteisesta luonteesta viitannee siihen, että toimintaa on pidetty sisällöltään työsuhteessa tehtävän työn kaltaisena. Vaikuttaakin siltä, että lainsäätäjä on pyrkinyt ratkaisemaan mahdolliset rajanveto-ongelmat etukäteen, sillä ilman työsopimuslain soveltamisen poissulkevaa säännöstä olisi voinut syntyä epäselvyyksiä työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta.

Kysymys siitä, voidaanko erityislailla säätää työtä koskevan oikeussuhteen jäämisestä työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle ilman, että samalla säädettäisiin kyseisen oikeussuhteen tunnusmerkeistä, ei ole ratkaistavissa yksinomaan työsopimuslakia tarkastelemalla. Ensinnäkin sellaisen lain, jossa vain säädetään, että sen soveltamisalaan kuuluva oikeussuhde ei ole työsuhde, määrittelemättä mitenkään työtä koskevan oikeussuhteen tunnusmerkkejä, perusteet ja tavoitteet voidaan asettaa yhä kysymyksenalaisiksi.⁴³ Tarkastelussa on otettava huomioon myös perusoikeudet. Jos vammaisen tai pitkään työttömänä olleen henkilön työ asetetaan eri asemaan säätämällä työtä koskeva oikeussuhde kategorisesti ei-työsuhteiseksi ja suojaamatta työtä tekevän henkilön asemaa, kysymys voi olla PL 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden rikkomisesta.⁴⁴ Terveystila, vammaisuus tai pitkäaikaistyöttömyys ei saa olla perusteena sille, että työtä tekevä henkilö ei saa lainkaan työntekijälle kuuluvaa suojaa.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa on säännöksiä työtoimintaan osallistuvan oikeuksista, mutta sen sijaan SHL 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan osallistuvan oikeudellinen asema on kuitenkin sääntelemättä lukuun ottamatta säännöksessä olevaa velvollisuutta noudattaa työturvallisuutta koskevia säännöksiä ja ottaa tapaturmavakuutus. PL 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, ts. yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset on annettava lailla.⁴⁵ Epäselvää sitä vastoin on,

⁴³ Kröger on kiinnittänyt huomiota erityisesti työoikeuden systematiikan ongelmiin. Kröger, Sopimusvapaus, s. 141–142.

⁴⁴ Ks. perustuslain säännöksistä edellä.

⁴⁵ HE 1/1998, s. 80. PL 80 §:ää on käsitelty pääosin vain lainsäädäntövallan delegoinnin näkökulmasta ja selvitetty muun muassa lailla säätämisen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaa-

voidaanko yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista jättää kokonaan säätämättä, ts. voidaanko vain säätää laki, jonka mukainen työtä koskeva oikeussuhde ei ole työsuhde ilman, että laissa säädettäisiin kyseistä työtä tekevän henkilön oikeus- asemasta.

Jos työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät työtoiminnassa, ei työtoiminnan sul- keminen työlaainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle vaikuta olevan perus- tuslain mukaista.⁴⁶

Erityishuoltoa saavan henkilön tekemän työn korvaamisesta säädetään nykyään asetuksessa (KVA 24 §). Kysymys on PL 80 §:ssä tarkoitetusta yk- silön oikeudesta. Tällaisesta yksilön asemaan liittyvästä asiasta olisi nykyään säädettävä asetuksen sijasta lailla.

Arvioitaessa mahdollisuuksia säätää laki, jolla työtoiminta jätettäisiin työsopi- muslain ja sen myötä mahdollisesti myös muun työlaainsäädännön soveltamis- alan ulkopuolelle, on otettava huomioon myös EU-oikeudelliset näkemykset. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen⁴⁷ 45 artiklassa on säädetty työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamisesta unionissa, mutta työntekijää (worker) ei kuitenkaan määritellä.⁴⁸ EU:n tuomioistuin on kuitenkin määritellyt työntekijän käsitettä, ja päätenyt laajaan tulkintaan. Yleistäen vapaan liikku- vuuden piirissä olevana työntekijänä voidaan pitää henkilöä, joka tekee työtä toiselle, johdon alla ja vastiketta vastaan.⁴⁹

Yhteisöoikeudessa on siis yhtenäinen työntekijäkäsité, jota sovelletaan työ- voiman vapaassa liikkuvuudessa, mutta jokainen jäsenvaltio määrittää itse omassa kansallisessa lainsäädännössään tarvittavan työoikeudellisen työnteki- jäkäsitteen. Kansallisen työntekijän käsitteen sisältö tai määrittelytapa ei ole yhteisöoikeudellinen asia. EU:n tuomioistuin on kuitenkin muun muassa tuo- miossaan C-393/10 (O’Brien) asettanut lisäкитеereitä kansallisille lainsäädän- tötoimille. Tuomioistuin katsoi käsitellessään tuomareiden kuulumista osa-ai- katyötä koskevan puitesopimuksen alaan, että jäsenvaltioiden on määriteltävä työntekijäkäsité siten, ettei sen perusteella mielivaltaisesti suljeta tiettyjä henki- löryhmiä sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Suojan sulkeminen olisi hy- väksyttävää vain, jos ulkopuolelle suljettavan henkilöryhmän suhde työnanta-

timusta. Arajarvi, Toimeentuloturvan oikeellisuus, s. 372–374.

⁴⁶ TSL 1 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan on mahdollista säätää *työsuoritusta edellyttävästä sopimuksesta*. Jos SHL 27 e §:ää ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 §:n 2 kohtaa on perusteltu mainitulla työsopimuslain säännöksellä, vahvistaisi se näkemystä, että näissä – julki- sen viranomaisen päätöksen perusteella syntyvissä – töissä on kuitenkin aina kysymys *sopimuk- seen* perustuvasta työskentelystä. Ks. hallintopäätöksen vaikutuksen arvioinnista edellä jakso 5.4.2.3 ja 6.3.5.

⁴⁷ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Työntekijän käsi- tettä käytetään myös direktiiveissä. Barnard, s. 144.

⁴⁸ Barnard, s. 144 ja 537.

⁴⁹ Ks. lisää kiteereistä KOM/2010/0373 ja Barnard, s. 148–151 ja 537.

jaan on luonteeltaan olennaisesti erilainen kuin muiden työntekijöiden ja työnantajan välinen suhde. Tämä tuomioistuimen kanta voinee merkitä sitä, että kansallisesti ei voitaisi sulkea työtoimintaa kategorisesti työoikeudellisen suojan ulkopuolelle. Sulkeminen voisi olla mahdollista vain, jos työtoimintaan liittyy sellaisia tekijöitä, joiden perusteella sen voidaan katsoa olennaisesti poikkeavan ”tavallisesta” työstä. Tässä tutkimuksessa ei sellaisia erityispiirteitä kuitenkaan tullut esille.

Työn, jossa täyttyvät työsuhteen tunnusmerkit – kutsutaan sitä miksi tahansa – on saatava sille kuuluva suoja. Se, onko tarkoituksenmukaista soveltaa kaikkea työlainsäädäntöä vajaakuntoisen tekemään työtoimintaan vai voidaanko se jättää joidenkin työlain säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, on selvitettävä erikseen. Muun muassa Ruotsissa kehittämistyöllistäminen (utvecklingsanställning) ja suojatyö (skyddad anställning) on jätetty pois LAS:n (lag om anställningsskydd) soveltamisalasta.⁵⁰ Myös kotimaisia esimerkkejä ratkaisuksi on olemassa. Työhallinnon työkokeiluun osallistuva ei JTYPL 4 luvun 8 §:n mukaan ole työsuhteessa toiminnan järjestäjään eikä työ- ja elinkeinotoimistoon, mutta häneen asemaansa suojataan usealla työlain säännöksellä. Jos julkishallinnon alaan kuuluva työhallinnon työkokeilu on työoikeudellisen suojan piirissä, on vaikea esittää perusteita sille, miksi samantyyppisen suojan ei tulisi ulottua sosiaalipalveluna järjestettävään työtoimintaan.

⁵⁰

Ks. edellä jakso 4.8. Ks. myös Inghammar, s. 68–72 ja TEM 10/2012, s. 45–47.

Abstract

Jaana Paanetoja

WORKING UNDER AN EMPLOYMENT CONTRACT VS. WORK ACTIVITY? A RESEARCH ON THE JURIDICAL NATURE OF THE WORK DONE BY THE DISABLED

This thesis in labour law addresses of four different subjects. First, the content of work within an employment contract and work activity outside of an employment contract regulated by The Social Welfare Act will be reviewed. Second, work activity, according to The Act on the Special Care of Mentally Handicapped Persons, will be studied. Third, work activities organized by mental health organizations for their members will be examined and, finally, supported employment and transitional work performed by the mentally rehabilitated and special features of such work will be analyzed.

The aim of the research is to identify the difference between work performed under an employment contract and work that is performed without being included in an employment contract. The main goal is to find a distinction between employment contract and work activity. The analysis focuses on the essential elements of an employment contract, as given in the Employment Contracts Act, chapter 1, section 1, and the derived establishment of the status of an employee.

The main focus of the study is on the kind of work that, is called work activity, which is performed in exchange for pay and which legal nature is not specified by law. The study is thus concerned especially with work activity performed under the Act on the Special Care of Mentally Handicapped Persons in sheltered work centres and work activity units and work performed outside those centres and units in the open labour market as well as work activities organized by mental health organizations for their members.

The study clarifies the content of each individual essential characteristic of an employment contract and investigates the possible need for further completion of these characteristics. In this regard, the content of the definition of work itself, the significance of the intent to make a profit, the motives for performing work and for employing workers, are analyzed. The study also clarifies the status, content and importance of the comprehensive assessment of the employee position (employee relationship). Although the study analyses the legal nature

of work activity, especially the parts governing the content of each individual essential element (characteristic) of employment contracts and the comprehensive assessment of the employee position, it can also be viewed from a broader labour law perspective.

Understanding work activity as a form of work performance offers the opportunity to analyze labour law's fundamental question from a new perspective: what is the definition of the position of the employee. The research also relates to other questions than just the distinction between work activity and an employment contract. These are, among others, could relationships that do fulfill the essential characteristics of an employment contract be left outside the protection of the labour law and the impact of administrative action on the legal establishment of an employment contract.

Together with work activity the, study analyses features which are uncommon for traditional employment contracts, such as features related to supported employment and transitional work. Among other things, the meaning of the "personal" criteria, which is an essential element of an employment contract, and the division of the employer's duties, are reviewed.

The distinction between work as defined within an employment contract and work not included in an employment contract (other than the work of the self-employed) has not, with the exception of the distinction between employment contracts and hobby activities, been researched before.

The research method is mainly legal dogmatic. In addition to legal dogmatic research, the study also contains elements from the fields of critical legal studies and problem-centered legal studies. Furthermore, the study analyses the impact of individual attributes and their influence on the assessment of the nature of the legal relationship of work in the same way as found in social civil law.

The research showed that the difference between The Social Welfare Act's (section 27d subsection 3) concept of work as defined in an employment contract and "conventional" work remained a matter open to discussion. Furthermore, the internal distinction between work as defined in an employment contract and work activity not covered by an employment contract (section 27e) remained unclear. The health of the participant and his or her basis of living have been used as a separation criterion instead of the nature or the content of work.

The research concludes that the essential elements of the employment contract may be fulfilled both by work activities done by the retarded and by work activities organized by mental health organizations. A comprehensive assessment of the employee position is not needed: by analyzing the essential elements of an employment contract, one can identify the legal nature of the relationship. The uncommon features found in supported employment and transitional work did not appear to undermine the existence of an employment contract. The results of the study indicate some disregard for certain aspects of particular codes of labour law in the field of social civil law. Legal relationships

dealing with work activity are mainly considered to be found outside an employment contract and the nature of these legal relationships is not even assessed with the essential elements as given by the Employment Contracts Act. In fact there never even been given a chance to assess the possibility of an employment contract. As individual contracts concerning work activity have not been challenged, it demonstrates that individuals themselves are content with the general, dominant view of the nature of work activity falling outside the provisions of an employment contract and the protection of the labour law. However, the norms of the labour law should also apply, to work activity along with social law. To perceive the legal relationship as a non-employment contract is not the solution, one has to analyze the juridical nature of the work by applying the essential elements set out in the Employment Contracts Act.

Alongside other issues, constitutional questions must be taken into account when evaluating the possibilities for regulating work activities outside The Employment Contracts Act. Interpretations of the European Court of Justice may also have some influence on the matter.

Finnish Lawyers' Association 2013
ISBN 978-951-855-331-4

Oikeustapaushakemisto

EU:n tuomioistuin

C-344/87, Bettray 155, 197
C-13/05, Chacón Navas 6
C-393/10, O'Brien 254
C-335/11 ja C-337/11, Ring ja Skouboe
Werge 6

Korkein oikeus

KKO 1951 I 9 155
KKO 1953 II 161 152
KKO 1956 II 41 155
KKO 1962 II 66, ään. 152
KKO 1968 II 34, ään. 149
KKO 1970 II 29 155
KKO 1987:4, ään. 146
KKO 1987:75 111
KKO 1990:29 152, 225
KKO 1991:60 149
KKO 1992:61 111
KKO 1997:38 152, 154
KKO 1999:113 196, 225
KKO 2008:99 33
KKO 2009:65 36
KKO 2009:86 106
KKO 2012:82 240

Korkein hallinto-oikeus

KHO 12.5.1988 T 1551 64
KHO 27.6.1994 T 2994 101
KHO 2005:84 83
KHO 2006:55 101

Hallinto-oikeudet

Kuopion HAO 8.2.2005, 05/0106/2 6, 43
Oulun HAO 9.10.2003, 03/0459/1 116
Turun HAO 20.10.2004, 04/0703/2 83

Työneuvosto

TN 18-47 35, 53, 78, 184
TN 132-49 184
TN 576-60 35, 195
TN 831-68 35, 58
TN 1044-78, ään. 153, 223
TN 1057-79 160

TN 1086-80 35
TN 1135-83 156
TN 1139-83, ään. 223
TN 1164-84 156
TN 1168-84, ään. 35
TN 1195-86 147, 187, 195
TN 1216-87, ään. 166
TN 1235-88 35
TN 1237-88, ään. 30, 166
TN 1246-89 160
TN 1249-89 160
TN 1259-90 156
TN 1293-93 30, 35, 166
TN 1294-93 195
TN 1301-94 169, 174, 218
TN 1312-95 35
TN 1378-01 35
TN 1383-02, ään. 148, 149
TN 1399-04 33, 160
TN 1408-05 157
TN 1411-06 157, 184
TN 1413-06 157
TN 1420-06 218
TN 1438-10 29
TN 1444-11, ään. 36, 160, 166
TN 1446-12 40, 229
TN 1447-12, ään. 30
TN 1451-13, ään. 30

Työtuomioistuin

TT 2003:35 133
TT 2012:64 151

Vakuutus oikeus

VAKO 6373/87 64, 76, 196
VAKO 7871/92 196
VAKO 6.11.2001/612:2000 196

Asiahakemisto

- absorptioteoria 77, 183
ansaintaraja 2, 132, 193
ansiotarkoitus 37, 40–41, 143, 150–151,
158–159, 189–193, 224, 226
avohoito 40, 66, 73, 143–144, 190
- direktion sisältö 156–157, 227
- erityishuolto-ohjelma 104, 115, 118–119,
128, 181, 199
erityishuoltopiiri 118–119, 204–205
erityislaki syrjäyttää yleislain -periaate 34,
251–252
erityistyöllistäminen 3–4, 11, 21, 61, 129,
131
EU:n työntekijäkäsité 155, 190, 197, 254
- habilitaatio 194–195
hallintopäätös 45, 104, 112, 174, 176
heikko työmarkkina-asema 4, 21, 130, 138,
181
heikomman osapuolen suojeleminen 28, 34, 92, 97,
164, 204, 209–210
hoitosuhde 72, 75–77, 143
- integraatio 3, 68, 70, 244
- klubitalo 4, 20, 47, 83, 87, 134–138, 222,
231, 233–235
kollisio 110
- lainkiertäminen, lainkiertämistarkoitus 33,
218
lainsoveltaja 166–167, 209
laitohoito 54, 66–68, 77, 83, 144
laitoshuolto 25, 52, 54, 59, 67, 83
- määrärahasidonnainen sosiaalipalvelu 111
- oikeusperiaate 34
ostopalvelu, ostopalvelusopimus 100, 112,
123, 212, 214
- paikkotyö, paikkotyöntekijä 20, 87, 138, 231,
233–234
pakkosoveltaminen, pakkosoveltuvuus 34,
236, 245, 251
palvelusuunnitelma 27, 45, 106, 127,
174–175, 187
perussuhdeteoria 31–32, 41, 93–94, 163–164
päihdehuolto 102–103, 117, 144–145, 202
- rehabilitaatio 195
ristikkoteoria 78, 183–185
- sopimusvapaus 32, 94, 236
sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu 24, 40,
43, 143–144, 190
sosiaalihuollon asiakkuus 102
sosiaalinen vastuu 2
sosiaalioikeus 31, 39, 52, 77–78, 90–92, 180,
183–184, 245, 247–248
sosiaalipolitiikka 11, 66, 91
subjektiivinen oikeus 15, 42, 44, 101, 119
suojatut työmarkkinat 11
suoran työsopimuksen malli 20, 136, 231
- talkootyö 24, 37, 40, 143, 153, 229
tarveharkinta 105
työhoito 71–72
työhön perehdytys 19–20, 130–132, 216, 231,
235
työkykyä ylläpitävä toiminta 40, 143–144
työkyvyttömyyseläke 2, 8, 121, 137, 179
työntarpeen puuttuminen irtisanomisperus-
teena 111–112
työntekijän avustaja 155, 233
työntekijän laina 215
työntekijän sijainen 138, 233–234
työntekijän suojeleminen, työntekijän suojele-
minen periaate 28, 32, 95, 165, 209–210, 218,
240
työpainoiteinen päivä 83, 134–135, 222
työsuhteen perustunnusmerkit 95, 145, 154,
157–159, 161, 165, 208, 211, 213, 222
työterapia 72–74

ASIAHAKEMISTO

työvoiman vuokraus 20, 22, 136–137,
215–216, 231
täysi työkyky 9, 81, 133, 219

vaikeavammainen 127–128
vammainen tutkimus 91
vamman aiheuttamien tutkimus 91
vapaaehtoistoiminta 36, 41, 143, 154, 191,
193, 223–226
vastikkeen näennäisyys 152–154, 200
verovapaa sosiaalietuus 81, 89, 117, 121, 124,
200, 202–203, 221–222, 241
vähimmäispalkka 60, 134, 200

yhdenvertaisuus 3, 6, 44, 89, 101, 117,
209–210, 242–243, 253
ylläpitokorvaus/-maksu 116, 208, 215

Sosiaalihuollon asiakkaalle voidaan järjestää ns. työtoimintaa joko sosiaalihuoltolakiin tai kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin perustuvana palveluna. Työtoimintaa tarjotaan myös yksityisesti ilman järjestämistä koskevaa säädöspohjaa. Työtoimintaan osallistutaan yleensä työ- ja toimintakeskuksissa mutta myös niiden ulkopuolella avoimien työmarkkinoiden työpaikoilla. Työtoiminnan oikeudellinen luonne ei kaikissa tapauksissa ole selvä.

Tutkimuksessa selvitetään, miten työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän muun kuin itsenäisen yrittäjätyön rajanveto ratkaistaan, ja voiko työtoiminnassa olla kysymys työsuhteesta. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti kehitysvammalain mukaan järjestettävä työtoiminta ja mielenterveysyhdistysten jäsenilleen järjestämä työtoiminta. Tutkimuksessa tarkastellaan myös sosiaalihuoltolaissa säädettyä työsuhteista työtä ja ei-työsuhteiseksi säädettyä työtoimintaa sekä niiden eroa työsopimuslaissa tarkoitettuun työsuhteeseen työhön. Lisäksi tutkimuksen kohteena ovat tuetun työllistymisen malliin ja siirtymätyöhön liittyvät työoikeudelliset erityispiirteet.

Työtoiminta tarjoaa tilaisuuden tarkastella työoikeuden yleisten oppien peruskysymystä eli työntekijäaseman määrittymistä uudenalaisesta näkökulmasta. Teoksessa arvioidaan työsuhteen yksittäisten tunnusmerkkien sisältöä ja riittävyyttä sekä niiden mahdollista täydentämisen tarvetta. Kokonaisarviointin sisältö ja merkitys ovat myös tarkastelun kohteina. Lisäksi selvitetään, mitä työoikeudellisen suojan kohteena olevalla työllä tarkoitetaan ja miten työsuhteen ja tavanomaisen harrastustoiminnan välinen raja määritellään. Tutkimuksessa arvioidaan myös mahdollisuuksia säätää työsuhteen tunnusmerkit täyttävä työ työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kirja sopii työoikeudellisten kysymysten parissa työskenteleville juristeille ja sosiaalitoimen henkilöstölle, vammaisjärjestöjen edustajille sekä kaikille erityisesti vajaakuntoisten ja vammaisten työllistymisen parissa työtä tekeville. Teorian ohella kirjassa on paljon käytännön työssä hyödynnettävää tietoa.

