

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Tiina Grönholm

**Aktivointileluja ja virikehäkkeitä**

**kuntouttava työtoiminta ja sosiaaliturva työllisyyden edistämisen näkökulmasta**

---

Pro Gradu

Julkisoikeus

Tampere 2016

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

GRÖNHOLM, TIINA: Aktivointileluja ja virikehäkkejä; kuntouttava työtoiminta ja sosiaaliturva työllisyyden edistämisen näkökulmasta.

Pro Gradu – tutkielma, IX + 80 s.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2016

---

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja miten se konkretisoituu alemmanasteisena lainsäädäntönä. Tutkielma on lainopillinen, siinä systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta. Miten lainsäätäjät on toteuttanut perustuslainsäätäjän osoittamaa tehtävää?

Oikeus työhön korostuu taloudellisten kriisien aikana, jotka yleensä johtavat lisääntyvään työttömyyteen ja työpaikkojen vähenemiseen. Vielä 1970 -luvulla oikeutta työhön pidettiin (1919 HM 6.2 §, 1972/592) tiukasti lainsäätäjää sitovana velvoitteena. Työllisyyslainsäädännön ja työllistämismittareiden heikennykset olivat tällöin säännöksen vastaisia. Myöhemmin kuitenkin tämä julkiseen valtaan kohdistettu työllistämismittari on saanut ohjelmalliseen luonteen. Viimeistään perusoikeusuudistuksen myötä tunnustettiin se tosiasia, että valtio ei pysty takaamaan työtä kaikille sitä haluaville. Täten perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 säännös (HM 15.2§) muutettiin muotoon "Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön". Säännös pysyi sisällöltään samana vuoden 2000 perusoikeusuudistuksessa.

Kehitys on johtanut yksilöidystä työtilaisuuksien tarjoamisesta ja työlaitosten "lapiolinjoista" kohti kokonaisvaltaisempaa työvoimapolitiikkaa. Työttömyyden aikainen sosiaaliturva kehitettiin korvaamaan työn puutteesta aiheutuvaa tulonmenetystä. Työttömyyden kasvu ja työttömien joukon heterogeenisuus on osaltaan vaikuttanut siihen, että työvoimapolitiikka on jouduttu kehittämään ja monipuolistamaan.

2000 -luvulla työllisyyden edistämisen pääpaino on siirtynyt kohti aktiivista työvoimapolitiikkaa. Nykyisiä etuusperusteisia aktivointitoimenpiteitä ovat työvoimakoulutus, työkokeilu, koulutuskokeilu, työnhakuvalmennus, uravalmennus, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella. Työ- ja elinkeinohallinto vastaa kaikista muista aktivointitoimenpiteistä paitsi kuntouttavasta työtoiminnasta. Kuntouttava työtoiminta on kuntien järjestämisvastuulla. Työttömän tulee osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja sen toteuttamiseen, muuten hän voi menettää oikeuden työttömyysetuuteen tai hänen toimeentulotukeaan voidaan alentaa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan myös, mihin tukien epääminen ja alentaminen perustuu.

Suomessa on kärsitty enenevässä määrin taloustaantumien aiheuttamasta työttömyyden kasvusta, jonka taltuttamiseen ei ole löydetty vielä tehokasta keinoa. Tämän johdosta yhteiskunnassa on noussut huoli työttömien syrjäytymisestä. Tutkielmassa tarkastellaan myös kuntouttavaa työtoimintaa ja osallistavan sosiaaliturvan kokeilua, joka toteutettiin vuonna 2015.

## Sisällysluettelo

<b>LÄHTEET:</b> .....	<b>III</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA JA TUTKIMUSONGELMAN HAHMOTTELUA.....	1
1.2 OSALLISUUDESTA JA TYÖTTÖMYYDESTÄ.....	4
1.3 AKTIVOINTI .....	6
1.4 TUTKIMUSKYSYMYKSEN ASETTAMINEN .....	7
1.5 TUTKIMUSMETODI .....	9
1.6 TUTKIMUKSEN ETENEMINEN.....	10
<b>2 JULKISEN VALLAN VELVOLLISUUS EDISTÄÄ TYÖLLISYYTTÄ</b> .....	<b>11</b>
2.1 TYÖLLISYYDEN EDISTÄMINEN ITSENÄISYYDEN ALKUAIKANA .....	11
2.2 SOTIEN JÄLKEEN .....	16
2.3 MERKITTÄVIÄ UUDISTUKSIA 1970 – LUVULLA .....	18
2.4 KULTAINEN 80 – LUKU.....	21
2.5 PERUSTUSLAIN UUDISTAMINEN 1990 – LUVULLA .....	24
2.6 PERUSOIKEUSUUDISTUKSEN JÄLKEEN.....	27
2.7 TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISTÄ 2000 - LUVULLA .....	29
<b>3 KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA</b> .....	<b>37</b>
3.1 KUNNALLINEN TYÖLLISYYDEN EDISTÄMINEN .....	37
3.2 KUNTOUTTAVAN TYÖTOIMINNAN TAVOITTEET.....	38
3.2.1 <i>Keitä kuntouttava työtoiminta koskee?</i> .....	40
3.2.2 <i>Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen</i> .....	41
3.2.3 <i>Tavoitteiden toteutuminen</i> .....	42
3.3 SOPIMUKSELLISUUDESTA.....	44
<b>4 TYÖTTÖMYYDEN AIKAISESTA SOSIAALITURVASTA</b> .....	<b>48</b>
4.1 TOIMEENTULO PERUSOIKEUTENA .....	48
4.2 TYÖTTÖMYYSTURVA .....	49
4.2.1 <i>Velvoittavuus</i> .....	51
4.2.2 <i>Kannusteet</i> .....	52
4.2.3 <i>Vapaaehtoistyön ja opiskelun vaikutus työttömyysturvaan</i> .....	53
4.3 TOIMEENTULOTUKI.....	53
4.3.1 <i>Velvoittavuus ja perusosan alentaminen</i> .....	55
4.3.2 <i>Kannustavuus</i> .....	58
4.3.3 <i>Täydentävä toimeentulotuki</i> .....	59
4.3.4 <i>Ehkäisevä toimeentulotuki</i> .....	59
<b>5 OSALLISTAVAN SOSIAALITURVAN KOKEILU</b> .....	<b>61</b>
5.1 MISSÄ OSALLISTAVA SOSIAALITURVA TAPAHTUU?.....	61
5.2 PILOTOINNIN KOKEMUKSET .....	63
5.3 OSALLISTAVAN SOSIAALITURVAN ERI TAVOITEMALLEJA .....	65
5.4 OSALLISTAVAN SOSIAALITURVAN TAVOITEMALLIT PL 18.2 §:N NÄKÖKULMASTA.....	66
5.5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ OSALLISTAVASTA SOSIAALITURVASTA .....	69
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>71</b>

**LÄHTEET:****Kirjallisuus**

Aarnio, Marko - Häkkinen, Olli - Jussila, Niina - Järvinen, Pasi - Maisonlahti, Marjaana - Romo, Silja - Sollo, Anneli: Työttömyysturva. Edita Prima Oy. Helsinki 2003.

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

Ala-Kauhaluoma, Mika: Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin? Yhteiskuntapolitiikka 70 (2005):1, s. 42 - 53. Saatavilla verkosta: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101447/051alakauhaluoma.pdf?sequence=1>

Ahlgren-Leinvuo, Hanna: Kuuden suurimman kaupungin työllistämispalvelut vuonna 2013. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja. Helsinki 2014. Saatavilla verkosta: [http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA\\_Files/downloads/Tyollistamispalvelut2013\\_11092014.pdf](http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA_Files/downloads/Tyollistamispalvelut2013_11092014.pdf)

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2002.

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaaioikeuteen. Helsinki 2011.

Arajärvi, Pentti: Palvelusuunnitelmista ja niiden sitovuudesta. Teoksessa Jan-Erik Helenelund ym. (toim.): Julkista - yksityistä: millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Vaasa 2012, s. 97 – 108.

Freedland, Mark - King, Desmond: Client Contractualism between Employment Service and Jobseekers in the United Kingdom. In: Els Sol - Mies Westerveld (eds.): Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare Governance. The Hague: Kluwer Law International 2005, s. 119 – 138.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

Heuru Kauko & Mennola Erkki & Ryyänen Aimo: Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere 2011.

Hiilamo, Heikki: Voisiko osallistava sosiaaliturva lisätä osallisuutta? Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):1, s. 82 - 86. Saatavilla verkosta: <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114852/hiilamo.pdf?sequence=1>

Hjerppe, Riitta: Yhteiskunnan hiljaiset - suomalainen työttömänä. Teoksessa Itälä Jaakko (toim.): Suomalaisten tarina, osa 4. Järjestelmien aika. Helsinki. 1993, s. 52 - 57.

Jatkola, Vesa & Vehkasalo, Ville: Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 97/2005. Edita Prima Oy, Telekopio, Helsinki 2005. Saatavilla verkosta: [https://www.vtv.fi/files/436/972005\\_netti.pdf](https://www.vtv.fi/files/436/972005_netti.pdf)

Jyränki, Antero: Toiset työt, toiset menetit. Teoksessa Häyhä Juha (toim.): Minun metodini. Porvoo 1997, s. 74 - 89.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero - Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Hämeenlinna 2012.

Karapuu, Heikki - Lavapuro, Juha: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro Oy 2011, s. 671 - 710.

Karjalainen, Jarno & Karjalainen, Vappu: Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 38/2010. 98 sivua. Helsinki 2010.

Karjalainen, Jarno & Karjalainen, Vappu: Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos (THL), Raportti 46/2011. 58 sivua. Tampere 2011.

Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa: Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa Karjalainen, Vappu & Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. THL, Helsinki 2013, s. 7 - 18.

Karjalainen, Jouko - Kuivalainen, Susan - Hannikainen-Ingman, Katri - Mukkila Susanna: Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina - toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 9/2013. 242 sivua. Tampere 2013, s. 189 - 211. Saatavilla verkosta:  
[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104474/URN\\_ISBN\\_978-952-245-866-7.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104474/URN_ISBN_978-952-245-866-7.pdf?sequence=1)

Keskitalo, Elsa: Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. THL, Helsinki 2013, s. 45 - 72.

Klem, Simo: Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa. Kuntakartoitus 2013. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23. Helsinki 2013.

Knuuttila, Sakari: Oikeus työhön. Eduskunta-aloitteesta uudeksi perusoikeudeksi perustuslakiin. Jyväskylä 1977.

Kotkas, Toomas: Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. THL, Helsinki 2013, s. 73 - 95.

Mattila Yrjö: Toimeentuloturva. Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy. Hansaprint. Vantaa 2014.

Niemi, Heidi: Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. Työpoliittinen Aikakauskirja. 4/2012. Työ- ja elinkeinoministeriö, s. 16 - 27.

Niemi, Heidi: Perusoikeus työhön. Työpoliittinen Aikakauskirja. 4/2013. Työ- ja elinkeinoministeriö, s. 29 - 38.

Saikku, Peppi & Kestilä, Laura & Karvonen, Sakari: Työttömien ja työllisten koettu hyvinvointi toimintavalmiuksien viitekehyksessä. Teoksessa Vaarama, Marja - Karvonen, Sakari -Kestilä, Laura - Moisio, Pasi - Muuri, Anu (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2014. Tampere: Terveiden ja hyvinvoinninlaitos, s. 118 - 143.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum. 2. painos. Helsinki 2011.

Taipale, Ilkka & Taipale, Vappu: Työ tekee vapaaksi. Teoksessa Erikson Lars D.(toim.): Pakkoauttavat. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 1967, s.143 - 165.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. WS Bookwell Oy. 3. painos. Porvoo 2004.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Tuomas: Sosiaalioikeus. Juva 2008.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro Oy 2011, s. 711 - 745.

Veitch, Kenneth: Social Solidarity and the Power of Contract. Journal of Law and Society 38(2) 2011, s. 189 - 214.

### **Virallislähteet**

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

HE 4/1925 vp. Hallituksen esitys uudeksi työnvälityslainsiksi.

HE 11/1963 vp. Hallituksen esitys työllisyyslainsiksi sekä laiksi työttömyyskorvauksesta.

HE 64/1958 vp. Hallituksen esitys työnvälityslainsiksi.

HE 85/1956 vp. Hallituksen esitys työllisyyslainsiksi.

HE 94/1971 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyslainsiksi.

HE 94/1986 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyslainsiksi.

HE 98/1959 vp. Hallituksen esitys työllisyyslainsiksi.

HE 102/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työvoimapalvelulainsiksi.

HE 108/1935 vp. Hallituksen esitys työnvälityslainsiksi.

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

HE 134/2000vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 152/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta.

HE 161/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 183/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 217/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

HE 225/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 305/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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

KK 898/2014 vp. Kirjallinen kysymys kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen - Anna Kontula /vas ym.

KK 1163/2014 vp. Kirjallinen kysymys kuntouttavan työtoiminnan väärinkäytökset - Maria Tolppanen /ps.

PeVL 2/1987 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllisyyslain 20 ja 29 §:n muuttamisesta.

PeVL 3/1932 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto työväenasiainvaliokunnalle.

PeVL 4/1984 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaalivaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto työasiainvaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta.

PeVM 10/1972 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 vuoden 1970 valtiopäiviltä lepäämässä olevan ehdotuksen johdosta laiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta.

PeVM 10/1980 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö edustaja V. Vennamon ja kuuden muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen työministeri Arvo Aallon virkatoimen lainvastaisuudesta.

PeVL 10/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto työasiainvaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllisyyslain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 10/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

PeVL 14/1986 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 14 hallituksen esityksestä uudeksi työllisyyslaiksi.

PeVM 16/1970 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 16 kahden lakialoitteen johdosta, jotka kumpainenkin sisältävät ehdotuksen Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta.

PeVL 17/1995 vp. Hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 17/1996 vp. Hallituksen esitys valtion vuoden 1997 talousarvioksi.

PeVL 20/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

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

PeVL 30/2005 vp. Hallituksen esitys työntekijän eläkelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

PeVL 32/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto työasiainvaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta.

PeVL 33/2004 vp. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi.

PeVL 41/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 44/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.



PeVL 50/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

StVL 14/2014 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

StVM 38/2000 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

StVM 39/2014 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.

TyVL 3/1994 Eduskunnan työasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

TyVM 12/2014 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö eduskunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

TyVL 17/2000 vp. Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

TyVL 3/2015 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016.

SopS 64/1968 Työllisyyspolitiikkaa koskeva yleissopimus (n:o 122).

SopS 64/1991 Työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskeva yleissopimus (n:o 168).

Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Helsinki 2013.

Saatavilla verkosta: [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104369/URN\\_ISBN\\_978-952-00-3385-9.pdf?sequence=1](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104369/URN_ISBN_978-952-00-3385-9.pdf?sequence=1)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:11. Saatavilla verkosta:

[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=9882185&name=DLFE-29505.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9882185&name=DLFE-29505.pdf)

(Sosiaali- ja terveysministeriö 2014 a)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32. Saatavilla verkosta;

[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=9882185&name=DLFE-32003.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9882185&name=DLFE-32003.pdf)

(Sosiaali- ja terveysministeriö 2014 b)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20. Saatavilla verkosta:

[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=12777119&name=DLFE-33902.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=12777119&name=DLFE-33902.pdf)

(Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:28. Helsinki 2015. Saatavilla verkosta: [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126357/URN\\_ISBN\\_978-952-00-3591-4.pdf?sequence=1](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126357/URN_ISBN_978-952-00-3591-4.pdf?sequence=1)

(Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 b)

Stakes: Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja – takeista. Hyvinvointivaltion rajat – hanke. Stakes, Helsinki 2006.

Sosiaalibarometri 2012. Suomen sosiaali- ja terveys ry. Helsinki. Saatavilla verkosta: [http://www.soste.fi/media/pdf/julkaisut/sosiaalibarometri12\\_kevyt.pdf](http://www.soste.fi/media/pdf/julkaisut/sosiaalibarometri12_kevyt.pdf)

Sosiaalibarometri 2015. Suomen sosiaali- ja terveys ry. Helsinki. Saatavilla verkosta: [http://www.soste.fi/media/kuvat/julkaisut/sosiaalibarometri2015\\_nettiin.pdf](http://www.soste.fi/media/kuvat/julkaisut/sosiaalibarometri2015_nettiin.pdf)

Kela: Peruspäivärahan määrä. Luettu 20.11.2015. Päivitetty 01.01.2015  
[http://www.kela.fi/peruspaivaraha\\_maara](http://www.kela.fi/peruspaivaraha_maara)

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohtia ja tutkimusongelman hahmottelua

Yksi vanhimmista perusoikeuksistamme on ollut oikeus työhön. Perustuslain (731/1999) 18 §:n mukaan *jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Sen lisäksi julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Myöskään ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.*

Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan Suomen on edistettävä työllisyyttä. Esimerkiksi Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa on säännöksiä mahdollisimman korkean ja vakaan työllisyystason saavuttamisesta ja täystyöllisyyden turvaamisesta. Suomi on myös ratifioinut Kansainvälisen työjärjestön työllisyyspolitiikkaa koskevan yleissopimuksen ja työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan yleissopimuksen, joissa tunnustetaan täystyöllisyystavoite.<sup>1</sup> Sopimusten mukaan tuottavuutta ja työpaikan vapaaseen valintaan perustuvaan täystyöllisyyttä edistävällä aktiivisella politiikalla varmistetaan, että työtä on tarjolla kaikille, jotka ovat käytettävissä ja hakevat työtä.<sup>2</sup>

Oikeus työhön korostuu taloudellisten kriisien aikana, jotka yleensä johtavat lisääntyvään työttömyyteen ja työpaikkojen vähenemiseen. Suomessa on kärsitty enenevässä määrin taloustaantumasta aiheuttamasta työttömyyden kasvusta, jonka taltuttamiseen ei ole löydetty vielä tehokasta keinoa.

Perustuslain (731/1999) 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perustuslain esivalmistelutöissä todetaan, ettei perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta niihin. Se keinovalikoima, jolla julkinen valta turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa on jätetty

---

<sup>1</sup> SopS 64/1968; SopS 64/1991.

<sup>2</sup> Heuru 2002, s. 124.

kuhunkin tilanteeseen sopivan tapauskohtaisen harkinnan varaan. Keskeisiksi keinoiksi esitetään perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.<sup>3</sup> Turvaamisvelvollisuus tarkoittaa yleistä velvollisuutta edistää positiivisin toimenpitein perusoikeuksien mahdollisimman hyvää toteutumista. Turvaamisvelvollisuus tarkoittaa yhtäältä sitä, että julkisyhteisöllä on velvollisuus pidättäytyä perusoikeuksia luvattomasti rajoittavista toimista, toisaalta julkisyhteisöllä on velvollisuus erilaisin aktiivisin toimenpitein toteuttaa perusoikeuksia ja suojata niitä. Velvollisuus ulottuu organisaation kaikkiin tasoihin eduskunnasta tosiasiallista hallintotoimintaa suorittavaan henkilöstöön, niin lainsäädäntöön, hallintoon kuin lainkäyttöönkin.<sup>4</sup>

Julkisen vallan työllisyyden edistäminen ja sosiaalisten etuuksien tarjoaminen kuuluvat TSS-oikeuksien eli taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alaryhmään. TSS-oikeudet edellyttävät julkiselta vallalta aktiivista toimintaa sen sijaan, että julkinen valta pidättäytyisi aktiivisista toimenpiteistä. Kyseisillä oikeuksilla pyritään osaltaan edistämään yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, mikä kuuluu perustuslain 1 §:ssä nimenomaisesti vahvistettuun arvoperustaan. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia voidaan perustella myös perusoikeuksien kokonaisuudesta käsin, joiden avulla pyritään takaamaan ne tosiasialliset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset olosuhteet, joita henkilökohtaisten vapausoikeuksien ja poliittisten oikeuksien käyttäminen edellyttää. Merkityksellisiä säännöksiä sosiaalisten oikeuksien kannalta ovat ennen kaikkea sivistyksellisistä oikeuksista säätävä perustuslain 16 §, oikeutta työhön koskeva 18 § ja ympäristöä koskeva vastuuta säätelevä 20 §.<sup>5</sup>

Valtiolla ja kunnilla on velvollisuus tukea kansalaisten hyvinvointia. Perustuslain taloudellisia oikeuksia säätelevä 18 §:n 2 momentin 1 virkkeen mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Sosiaalisia perusoikeuksia sääntelevä perustuslain 19 §:n 1 momentti vahvistaa oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sille, joka ei muuten kykene sitä hankkimaan. Pykälän 2 momentti sääntelee oikeutta perustoimeentulon turvaan tietyissä sosiaalisissa riskitilanteissa. Perustuslaissa on asetettu julkiselle vallalle velvoite edistää työllisyyttä ja pitää huolta kansalaisten välttämättömästä

---

<sup>3</sup> Heuru & al. 2011, s. 195 - 196; Heuru 2002, s. 154 - 155; HE 309/1993 vp.; PeVm 25/1994 vp.; Ks. myös HE 1/1998 vp.

<sup>4</sup> Heuru & al. 2011, s. 195 - 196; Heuru 2002, s. 153 - 154; Jyränki - Husa 2012, s. 392 - 393.

<sup>5</sup> Tuori 2011, s. 711- 712.

toimeentulosta ja perustoimeentulosta tilanteissa, joissa henkilö ei pysty itse takaamaan omaa toimeentuloaan.

PL 18 §:n merkitys sosiaaliturvan kannalta voidaan nähdä olevan kahtalainen: samalla kun se takaa elinkeinon vapauden, asettaa se yhtäältä pääasialliseksi ja yhteiskunnallisesti merkittävimmäksi toimeentulon saamisen menetelmäksi toimeentulon hankkimisen työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Toisaalta vaikutuksena nähdään olevan julkisen vallan velvollisuuden edistää työllisyyttä sekä pyrkiä turvaamaan jokaisen oikeus työhön, mikä puolestaan edistää itsenäistä toimeentulon hankkimista.<sup>6</sup>

Tavoitteena perustuslain 18 §:n 2 momentissa on mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Säännöksen toteuttamisessa tarvitaan valtiovallan kaikkien elinten laaja-alaista yhteistyötä ja yhteistoimintaa elinkeinoelämän kanssa. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Toimilla tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.<sup>7</sup> Työllisyyden edistämisessä käytetään talous- ja työllisyyspoliittisia toimenpiteitä, mutta säännöksessä ei sinänsä oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan.

Työttömien työllisyyttä on pyritty edistämään erilaisin toimenpitein. Mm. 1990 -luvun laman jälkeen aloitettiin kokonaisvaltainen työvoimapolitiikan uudistaminen. Uudistamisen päätarkoituksena oli työvoimapolitiittisten toimien tehostaminen ja työnhaun aktivoiminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Ongelmana nähtiin myös voimassaolevan lainsäädännön vaikeaselkoisuus, joka muodostui sekä ennen lamaa että laman aikana säädetyistä laeista ja lakimuutoksista. Lainsäädäntö oli hajanaista ja yhteen sopimatonta.<sup>8</sup>

2000 -luvulla työllisyyden edistämisen pääpaino on siirtynyt kohti aktiivista työvoimapolitiikkaa. Aktiivisia toimenpiteitä on lisätty passiivisten rahamääräisten etuuksien sijaan<sup>9</sup>. Työttömien aktivoinnin voidaan katsoa olevan yhteiskuntapolitiikkaa, erityisesti talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa. Kohdennetussa merkityksessä aktivoinnista puhutaan syrjäytymisvaarassa

---

<sup>6</sup> Stakes 2006, s. 25.

<sup>7</sup> HE 309/1993 vp, s. 67 - 69, PeVM 25/1994 vp, s. 10.

<sup>8</sup> HE 161/2001, s. 1 - 11.

<sup>9</sup> Niemi 2013, s. 29.

olevien nuorten ja pitkäaikaistyöttömien yhteydessä. Heihin kohdennettua politiikkaa kutsutaan aktivointipolitiikaksi ja/tai aktiiviseksi sosiaalipolitiikaksi.<sup>10</sup>

Suomen aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistukset noudattavat pohjoismaista, universaalia suuntausta. Aktivoinnin tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille, mutta samalla myös työllistymisvalmiuksien parantuminen. Perinteisen aktiivisen työvoimapolitiikan keinojen kuten työvoimakoulutuksen, tukityön, työharjoittelun ja muiden vastaavien keinojen tavoitteena on edistää pitemmän tähtäimen työllistymistä. Näiden työvoimahallinnon keinojen lisäksi myös kunnat järjestävät kuntouttavaa työtoimintaa vaikeimmin työllistyville. Työllisyys- ja sosiaalipalveluita tarjotaan erityisesti työvoiman palvelukeskuksissa. Työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen on lisätty työhön ja koulutukseen hakeutumiseen aktivoivia ehtoja ja sanktioita. Tukia voidaan alentaa, jos tuensaaja kieltäytyy työvoimaviranomaisten tarjoamasta työstä tai koulutuksesta.<sup>11</sup> Aktivointitoimien piirissä ovat nykyisin pääasiallisesti työttömät työnhakijat.

Aktivointi määrittelee työttömän kansalaisen vastuuta ja velvollisuuksia uudelleen, sillä oikeus toimeentuloturvaan ja velvollisuus osallistua työhön linkittyvät aikaisempaa tiiviimmin yhteen. Taustalla on tarve hillitä hyvinvointivaltion sosiaaliturvamenoja. Myös väestön ikääntyminen synnyttää uudenlaisia väestötason tarpeita ja lisää hyvinvointivaltion kustannuksia. Hyvinvointivaltion kestävyys on pohjautunut työyhteiskuntaan ja kansalaisten osallisuuteen työelämässä. Aktivoinnin myötä on pitänyt arvioida uudelleen hyvinvointivaltioiden tavoitteita, säädöksiä ja keinoja. Myös työkeskeisyyden on voitu nähdä lisääntyneen.<sup>12</sup> Aktivoinnilla haetaan ratkaisuja mm. pitkäaikaistyöttömyyteen ja siihen kytkeytyvään syrjäytymiseen. Huolta kannetaan erityisesti nuorten työttömyydestä ja sen mahdollisista syrjäytymisvaikutuksista.<sup>13</sup>

## 1.2 Osallisuudesta ja työttömyydestä

Työttömien ja työllisten hyvinvoinnin kokemusten erojen taustalla voidaan tunnistaa erilaisia rakenteellisia tekijöitä. Esimerkiksi mahdollisuus saada tarvittavia terveyspalveluja tai mahdollisuus pitää yllä terveyttään liikuntaharrastuksen kautta vaikuttaa kokemukseen hyvästä terveydestä. Terveyspalvelut ja harrastukset ovat vaikeammin saavutettavissa työttömille kuin työllisille.

---

<sup>10</sup> Karjalainen - Keskitalo 2013, s. 8.

<sup>11</sup> Keskitalo 2013, s. 54 - 55.

<sup>12</sup> Karjalainen - Keskitalo 2013, s. 8 - 9.

<sup>13</sup> Karjalainen - Keskitalo 2013, s. 8.

Hyvinvoinnin erojen voidaan nähdä kertovan myös siitä, että työttömänä yksilön mahdollisuudet sosiaaliseen kanssakäymiseen ja psykososiaaliseen tukeen ovat heikkomat kuin työssä ollessa. Työyhteisöllä voi olla suuri merkitys tässä suhteessa.<sup>14</sup>

Työttömän arki ei ole samanlaista kuin työssäkäyvän arki. Työttömällä ei ole loma-aikoja eikä myöskään mahdollisuutta osallistua usein työpaikoilla järjestettyyn koulutus- ja virkistystoimintaan. Työtön ei myöskään voi hakeutua vuorotteluvapaalle, käyttää työterveyslääkärin palveluita, pitää hoitovapaata tai käydä työmatkoilla. He joutuvat myös yhteiskunnallisen kontrollin kohteeksi sikäli, että he voivat joutua selvittämään mahdollisia lisätulojaan viranomaisille, joita voisivat ansaita mahdollisilla satunnaisilla osa-aikaisilla töillä.

Työttömyydellä on myös muita seurauksia. Hiilamo esittää, että työttömän inhimillinen pääoma rapautuu, kun sille ei ole käyttöä. Työttömyys voi aluksi olla vain työtä vailla olemisen seuraus, mutta pitkittyessään siitä voi tulla työttömyyden syy<sup>15</sup>. Työttömän ammattitaito tai koulutus vanhenee ja muuttuu puutteelliseksi esimerkiksi teknologisen kehityksen myötä. Viime vuosina vaikuttanut talouslama on luonut yhteiskuntaamme hyvinvointia ravistelevan rakenne- ja pitkäaikaistyöttömyyden. Rakenne- ja pitkäaikaistyöttömyyden voidaan nähdä olevan sen kaltainen vakava ongelma, joka edellyttää toimia erityisesti työttömien osallisuuden edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi.<sup>16</sup>

Palkkatyöstä on teollistumisen johdosta muodostunut keskeisin keino turvata yksilön ja perheen toimeentulo. Palkkatyö ja sitä kautta hyvinvoinnin ja elintason nousu, antavat yksilöille enemmän mahdollisuuksia toteuttaa itseään, panostaa omaan kehitykseensä, perheeseensä ja vapaa-aikaansa. Henkilöt, jotka eivät ole töissä, eivätkä voi rahoittaa elämistään työstään saadulla palkalla, joutuvat turvautumaan yhteiskunnan tarjoamiin tukiverkostoihin selviytyäkseen elämisen aiheuttamista kuluista. Samalla heidän voidaan katsoa olevan vaarassa syrjäytyä, kun työhön liittyvät sosiaalinen verkosto ja työstä saadut muut edut puuttuvat.

Hyvinvointiyhteiskunnassa on omaksuttu tapa huolehtia kaikkien hyvinvoinnista. Samalla kuitenkin julkiselle vallalle on annettu, tai se on ottanut, enemmän oikeuksia tunkeutua varsinkin heikoimmassa asemassa olevien ihmisten yksityisyyteen. Osaltaan tämän voidaan katsoa johtuvan

---

<sup>14</sup> Saikku & al. 2014, s. 135.

<sup>15</sup> Hiilamo 2014, s. 82 - 83.

<sup>16</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 47.

syystä, että nämä henkilöt käyttävät muita useammin sellaisia tulonsiirtoja ja palveluja, joihin sisältyy yhteiskunnallista tarvetta interventioon. Tämä voi jollain tapaa heikentää kansalaisyhteiskuntaa ja sen kehitystä. Arajärvi kysyykin mielestäni oikeutetusti, mikä on se yksityisyyteen tunkeutumisen aste, joka ylittää hyväksyttävyyden, ja milloin tunkeutumatta jättäminen merkitsee yhteiskunnallisesti moitittavaa laiminlyöntiä. Arajärven mukaan on olemassa tilanteita, joissa esimerkiksi vanhustenhuollossa ja kehitysvammahuollossa, julkinen valta puuttuu tahdosta riippumattomin toimin yksilön oikeusasemaan ilman varsinaista lakiperustaa.<sup>17</sup>

### 1.3 Aktivointi

Aktivointitoimenpiteiden tavoitteena pidetään useimmiten työttömien työllistymismahdollisuuksien parantamista esim. osaamisen tai työ- ja toimintakyvyn kohentumisen kautta. Toimien avulla voidaan pyrkiä myös varmistamaan työttömien työnhaun aktiivisuus tai pitkäkestoisesti työelämän ulkopuolelle jääneiden työttömien osallisuus ja toimintakyvyn säilyminen. Aktivointitoimet voivat perustua hyvin erilaisille ajattelumalleille.<sup>18</sup> Sillä, mitä kautta aktivoinnin vaikutusten nähdään syntyvän, on merkitystä myös aktivoinnin sisällölle ja sen ensisijaiselle kohderyhmälle.

Jos nykyisiä aktivointitoimenpiteitä tarkastellaan sosiaaliturvan näkökulmasta, voidaan ne jakaa palkkaperusteisiin ja etuusperusteisiin. Palkkaperusteisia toimia ovat palkkatuella työllistäminen ja vuorotteluvapaasijaisuus. Etuusperusteisia toimia ovat työvoimakoulutus, työkokeilu, koulutuskokeilu, työnhakuvalmennus, uravalmennus, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella. Työ- ja elinkeinohallinto vastaa kaikista muista aktivointitoimenpiteistä paitsi kuntouttavasta työtoiminnasta. Kuntouttava työtoiminta on kuntien järjestämistä vastuulla.<sup>19</sup>

Kuntoutuksen sosiaalisen ulottuvuuden voidaan nähdä vahvistuneen 1990-luvun alusta lähtien aktiivisen sosiaalipolitiikan, vaikeasti työllistyvien työtoiminnan sekä aikuissosiaalityön kehittämisen myötä. Kuntoutus voidaan jakaa sosiaaliseen, lääkinnälliseen ja ammatilliseen kuntoutukseen. Sosiaalisen kuntoutuksen kohderyhmänä ovat vaikeasti syrjäytyneet henkilöt, kuten syrjäytymisuhan alla olevat nuoret tai nuoret aikuiset, mielenterveyskuntoutujat, maahanmuuttajat,

---

<sup>17</sup> Arajärvi 2011, s. 33.

<sup>18</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 35.

<sup>19</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2014 a, s. 6.



kehitysvammaiset, päihteiden ongelmakäyttäjät sekä pitkäaikaistyöttömät.<sup>20</sup> Kunnan työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä ovat esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteet, niistä säädellään laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Kuntouttavaa työtoimintaa tarjotaan henkilöille, jotka täyttävät eräitä aktivointiehtoja, joita ovat esimerkiksi työttömyysjakson pituus tai henkilön nuori ikä.

Työllisyyden edistämisen lisäksi syrjäytymisvaarassa olevien ja syrjäytyneiden osallisuuden tukeminen on tullut yhteiskunnalliseksi tehtäväksi. Hallitus (Katainen - Stubb) päätti syksyllä 2013 kehittää työikäisten osallistavaa sosiaaliturvaa syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja työnteon kannustavuuden lisäämiseksi sosiaaliturvaa ja osallistavia toimenpiteitä yhteensovittamalla. Osallistavan sosiaaliturvan työryhmä määritteli osallistavalle sosiaaliturvalle seuraavat tavoitteet: edistää työikäisten työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien ihmisten osallisuutta, hyvinvointia, työelämävalmiuksia ja työelämään suuntautumista, ehkäistä syrjäytymistä, kannustaa ja lisätä mahdollisuuksia aktiiviseen toimintaan, kasvattaa kuntien ja kolmannen sektorin asemaa toiminnan toteuttajina sekä vahvistaa toimintaan osallistuvien ihmisten asemaa toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa<sup>21</sup>. ”Osallistava sosiaaliturva” voidaan käsittää eri tavoin. Tässä tutkimuksessa ”osallistavalla sosiaaliturvalla” käsitetään vuonna 2015 tehtyä osallistavan sosiaaliturvan kokeilua, joka hyvin pitkälti nojasi kunnan järjestämään kuntouttavaan työtoimintaan.

#### **1.4 Tutkimuskysymyksen asettaminen**

Tutkielman tarkoitus on systematisoida voimassa olevaa oikeutta, sitä miten PL 18.2 § tarkoittama työllisyyden edistäminen konkretisoituu alemmanasteisessa lainsäädännössä. Pääkysymyksenä voi esittää, miten lainsäätäjät on toteuttanut perustuslainsäätäjän osoittamaa tehtävää?

Työllisyyden edistämisenä pidetään esimerkiksi sitä, että työnhakijan on laadittava ja noudatettava viranomaisen kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa ja haettava ja otettava vastaan tarjottu työ, jotta hän ei menettäisi työttömyysturvaetuuttaan. Lisäksi myös työikäinen toimeentulotuensaaja on tietyin ehdoin velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon sekä osallistumaan viranomaisten kanssa laaditun aktivointisuunnitelman mukaiseen toimintaan.

---

<sup>20</sup> Sosiaalibarometri 2012, s. 105.

<sup>21</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2014 a, s. 6; Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 3, 6.

Suunnitelmaan sisällytetään usein kuntouttava työtoiminta, vaikka henkilö olisikin työkykyinen eikä hänen voida olettaa olevan erityisen kuntoutuksen tarpeessa.

Kuntouttava työtoiminta on nimensäkin mukaisesti tarkoitettu henkilöiden kuntouttamiseen. Kuntouttaminen käsitteenä viittaisi enemmän sosiaalihuollollisiin toimenpiteisiin kuin työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin. Kuntouttavaa työtoimintaa tarjotaan kuitenkin pitkäaikaistyöttömille aktivointitoimenpiteenä ja toimenpiteestä kieltäytyminen voi johtaa toimeentuloturvaetuuksien epäämiseen määrääjäksi. Eräänä kysymyksenä voi esittää, miten kuntouttava työtoiminta liittyy perustuslailliseen julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä.

Tutkimuskysymysten kannalta on aiheellista tarkastella, miten työllisyyden edistäminen ja sosiaaliturva ovat Suomessa kehittyneet. Luonkin alussa katsauksen historiaan, miten PL 18.2 § työllisyyden edistäminen konkretisoituu alemmanasteisena lainsäädäntönä.

Koska tutkimuksessa käsitellään myös ”osallistavaa sosiaaliturvaa”, on mielestäni perusteltua tarkastella niitä sosiaaliturvaetuuksia, jotka liittyvät työttömyyteen. Työttömyysetuus ja toimeentulotuki ovat rahallista avustusta, joiden tarkoitus on auttaa työtöntä henkilöä kustantamaan elämisestä aiheutuvat kulut silloin, kun hän ei voi työstä ansaitulla palkalla tätä tehdä. Näitä etuuksia voidaan evätä määrääjäksi, jos henkilö ei osallistu johonkin hänelle määrättyyn aktivointitoimenpiteeseen. Kysymyksenä voinkin esittää, mihin etuuksien epääminen perustuu.

Tarkastelen myös osallistavan sosiaaliturvan kokeilua. Osallistavan sosiaaliturvan työryhmä määritteli osallistavalle sosiaaliturvalle seuraavat tavoitteet: edistää työikäisten työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien ihmisten osallisuutta, hyvinvointia, työelämävalmiuksia ja työelämään suuntautumista, ehkäistä syrjäytymistä, kannustaa ja lisätä mahdollisuuksia aktiiviseen toimintaan, kasvattaa kuntien ja kolmannen sektorin asemaa toiminnan toteuttajina sekä vahvistaa toimintaan osallistuvien ihmisten asemaa toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa<sup>22</sup>. Kokeilun tarkasteleminen on mielenkiintoista tutkimusaiheen kannalta. Tuottiko kokeilu jotain uutta informaatiota työllisyyden edistämiseksi?

Tarkastelen aihetta tutkimalla työlainsäädäntöä, lakien esitöitä, asiantuntijakirjallisuutta sekä aiheeseen liittyvien työryhmien raportteja ja tutkimuksia.

---

<sup>22</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2014 a, s. 6; Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 3, 6.

## 1.5 Tutkimusmetodi

Valitsin tutkimuksen metodiksi oikeusdogmatiikan eli lainopin. Lainoppi selvittää voimassaolevien oikeusnormien sisältöä; mikä on säädösten tulkinnallinen sisältö ja saamaan sitä kautta informaatiota oikeusnormeista.<sup>23</sup> Lainopilla esitetään kahdenlaisia väitteitä oikeusnormeista; normikannanottoja ja tulkintakannanottoja. Normikannanotot ovat väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassaolevaan oikeuteen, kun taas tulkintakannanotoissa edetään pidemmälle ja voidaan väittää jotakin kyseisen oikeusnormin sisällöstä. Lainopilla tutkitaan siis sitä, mikä on voimassaolevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on.<sup>24</sup>

Moderni oikeus on positiivista, nimenomaisilla päätöksillä asetettua ja jatkuvasti muutettavissa olevaa oikeutta. Modernissa hyvinvointivaltiossa on tuotettu suuri määrä oikeudeksi kutsuttuja säädöksiä kuin milloinkaan aikaisemmin. Samalla kuitenkin kulttuurinen modernisaatio on tuhonnut perustan sellaiselta muuttumattomalta luonnonoikeudelta, joka voisi toimia inhimillisen lainsäätäjän vallan sisällöllisenä rajana.<sup>25</sup> Miellän oikeusjärjestyksen ja sen yksittäiset normit niin, että ne on annettu jonkin tarkoituksen tai päämäärän toteuttamiseksi tai edistämiseksi. Ajatukseni on yhteneväinen Aarnion kanssa siinä, että oikeus on aina välineellinen eli instrumentaalinen asia. Oikeutta ja normeja voidaan pitää keinoina johonkin päämäärään pääsemiseksi. Oikeutta ei voida pitää kuitenkaan vaikutuksille immuunina. Voidaankin sanoa, että moderni oikeus on avoin sen ulkopuolelta tuleville vaikutteille, kuten oikeuden sisältöä muovaavalle moraalille, tavoille, yhteiskunnallisille tosiasioille, historialle ja myös oikeusvertailevalle tiedolle muista oikeusjärjestyksistä.<sup>26</sup> Tutkielman tarkoitus on myös systematisoida voimassa olevaa oikeutta, sitä miten PL 18.2 § työllisyyden edistäminen konkretisoituu alemmanasteisessa lainsäädännössä.

Työllisyyden edistäminen ja sen käsite on muuttunut Suomen itsenäisyyden aikana monella tavalla. Mielenkiintoista onkin luoda katsaus työllisyyden edistämiseen sen alkuajoista tähän päivään ja pohtia sitä, miten se on muuttunut. Perustuslain säännösten abstraktiotasosta johtuen niihin liittyy tavallista enemmän tulkinnanvaraa. Tulkintaa täydentävät suurelta osin eduskunnan

---

<sup>23</sup> Aarnio 2011, s. 13.

<sup>24</sup> Hirvonen 2011, s. 22 - 23.

<sup>25</sup> Tuori 2000, s. 16.

<sup>26</sup> Aarnio 2011, s. 20.

perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot ja valtionorganien muu käyttäytyminen. Tulkintaan voidaan myös liittää läheinen yhteys perimmäisiä yhteiskunnallisia arvoja koskevaan keskusteluun ja politiikan todellisuuteen<sup>27</sup>.

## 1.6 Tutkimuksen eteneminen

Johdantoluvun 1 tarkoitus on selvittää yleisluontoisesti työllistämisen edistämiseen liittyviä poliittisia ja sosiaalisia tekijöitä. Tässä luvussa esittelen myös tutkimuskysymykset ja tutkimuksen metodin.

Luvussa 2 tarkastelen historiallisesta näkökulmasta katsoen, miten työllisyyttä on edistetty aikaisemmin. Minkälaisia tavoitteita tai velvollisuuksia julkiselle vallalle on annettu perustuslaissa (entisessä jo kumotussa 1919 hallitusmuodossa) ennen ja jälkeen perusoikeusuudistuksen. Tarkastelen samalla myös alemman asteisten säädöksiä tavoitteita siltä osin, kuin ne liittyvät työllisyyden edistämiseen. Aikaisemman lainsäädännön tutkiminen antaa mielestäni kontekstia siihen, miten työllisyyden edistämismuutokset voisi tulkita ja ymmärtää nykypäivänä.

Luvussa 3 käsittelen kuntouttavan työtoimintaa. Miten kuntouttava työtoiminta edistää jokaisen perusoikeutta työhön?

Neljännessä (4) luvussa tarkastelen sosiaaliturvia; toimeentuloturvaa ja työttömyysturvaa. Ketä nämä etuudet koskevat ja mitä rajoituksia niihin liittyy?

Viidennessä luvussa (5) tarkastelen osallistavan sosiaaliturvan kokeilua. Paneudun osallistavaa sosiaaliturvaa kehittävän työryhmän loppupäätelmiin ja analysoin sitä, miten kehitteillä oleva osallistava sosiaaliturva edistää työllisyyttä. Tarkastelen myös tuottiko kokeilu uutta tietoa työllisyyden edistämiseksi.

Viimeisessä 6 luvussa pohdin tutkimusta kokonaisuudessaan ja vastaan tutkimuskysymyksiin, joita esitin kappaleessa 1.4.

---

<sup>27</sup> Jyränki 1997, s. 75.

## 2 JULKISEN VALLAN VELVOLLISUUS EDISTÄÄ TYÖLLISYYTTÄ

### 2.1 Työllisyyden edistäminen itsenäisyyden alkuaikana

Nykyinen ympärivuotinen työssäkäynti on suhteellisen uusi ilmiö ja koko työttömyyden käsite on aikojen saatossa muuttunut. Useilla toimialoilla on ollut normaalia, että niissä on ilmennyt työvoiman tarvetta vain osan vuotta, esimerkiksi ulkorakennustöitä ei vanhaan aikaan tehty sydäntalvella, teollisuudessa tehtaot saattoivat seistä osan vuotta huonon menekin, korjausten, matalan tai korkean veden, tulipalon tai muun vastaavanlaisen syyn vuoksi. Maataloustyö on luonnollisesti aina kausiluontoista. Tavanomaista oli, että työntekijä siirtyi tehtävästä toiseen työvuoden mittaan; maataloustöistä metsätöiden kautta uittamiseen, jonka jälkeen saatettiin mennä rakennustöihin. Kuitenkin usealle ainoa vaihtoehto oli täydellinen työttömyys osan aikaa vuotta.<sup>28</sup>

Työttömien avustamisen on ollut alkujaan osa vaivaishoitoa ja se olikin säännelty seurakuntien tehtäväksi. Vaivaishoito siirrettiin kunnalliseksi tehtäväksi, kun maalaiskunnat vuonna 1865 ja kaupungit vuonna 1873 erotettiin muodollisesti seurakunnista. Tuolloin voimassa olleessa vaivaishoitoasetuksessa (vuodelta 1852) säädettiin, että *työhön kykenevät ovat oikeutetut saamaan apua ollen velvollisia vain voimiansa jälkeen tekemään soveliasta työtä*. Avun saamisen ajateltiin olevan vastikkeellista, joka korvattiin työnteolla omien kykyjen mukaan.<sup>29</sup>

Teollistuvassa 1900 -luvun alkupuolella Suomessa elettiin teollistumisen aikakautta. Maaltamuuttoliike oli suurta, etenkin nuoret lähtivät maalta kaupunkiin etsimään työtä, jolla voisivat elättää itseään ja tulevaa perhettään. Joidenkin kohdalla kävi kuitenkin niin, että työtä ei aina löytynyt eikä ongelmia alkoi syntyä. Syntyi eräänlainen syrjäytyneiden, irtolaisten ryhmä, joka jollain tavalla ei täyttänyt sen aikaisen yleisen moraalisen vaatimista ehtoja vaan heidän olemassaolonsa oli yhteiskunnan näkökulmasta katsoen kyseenalainen. Syrjäytymisen taustalla saattoi olla rakenteellinen köyhyys, työttömyys, rahattomat, ihmissuhdevaikeuksissa olevat ja päihdeongelmaiset. Irtolaisia alettiin hoitaa yhteiskunnan toimesta erilaisin keinoin.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Hjerpe 1993, s. 52.

<sup>29</sup> Niemi 2012, s. 17; Tuori - Kotkas 2008, s. 76.

<sup>30</sup> Taipale - Taipale 1967, s. 144.

Seuraavan vaivaishoitoasetuksen (10/1879) myötä suhtautuminen työtä vailla oleviin työkykyisiin henkilöihin muuttui. Vaivaishoitoasetuksen 1.1 §:ssä todettiin, että jokaisen työhön kykenevän on elätettävä itsensä. Lisäksi 2 §:n mukaan kunnalle annettiin velvollisuus avustaa vain alaikäisiä, heikkomielisiä, sairaita tai vanhuudenheikkoja. Työkykyisten henkilöiden avustamista pidettiin harkinnanvaraisena ja heille sai antaa apua vain työtä vastaan.<sup>31</sup>

Työttömyys varsinkin sydäntalvella merkitsi vaikeuksia työttömälle ja hänen perheelleen, sillä työttömyyskorvauksia ei näihin aikoihin ollut tapana maksaa. Tosin 1880 - 1890 -luvulta lähtien suurimmat kaupungit alkoivat järjestää jonkin verran satunnaisia hätäaputoita työttömille.<sup>32</sup> Työtä on pidetty tärkeänä toimena tuottaa ja edistää kansalaisten hyvinvointia. Jo 1900 -luvun alussa nähtiin, että valtiovallan tulee edistää työvoiman oikeuksia. Vuoden 1919 hallitusmuodon 6.2 §:n mukaan *kansalaisen työvoima on valtakunnan erityisessä suojeluksessa*.

Valtiollisessa työttömyyspoliittisessa keskustelussa 1900 – luvun alkuvuosina olivat vastakkain niin sanottu porvarillinen reformismi ja sosiaalidemokraattien vaatimukset. Puheissa olivat työllistäminen, työttömyysajan toimeentulo ja työnvälitys. Sosiaalidemokraatit vaativat ratkaisuna koko kansan yhteisomaisuuteen perustuvaa yhteistuotantoa, porvarillinen puoli tyytyi työn puutteen ja sen kielteisten vaikutusten minimoimiseen.<sup>33</sup> Kaupungit alkoivat vuonna 1903 perustaa maamme työnvälitystoimistoja edistääkseen työvoiman sijoittumista työhön sekä estääkseen työttömyyden syntymistä. Käyty keskustelu ja päätökset muun muassa työmäärärahojen sisällyttämisestä budjetteihin ei kuitenkaan johtanut toimenpiteisiin, koska venäläistetty senaatti ei ottanut niitä huomioon<sup>34</sup>. Sen sijaan säädettiin laki ammattiliittojen työttömyyskassojen tukemisesta, joiden maksamat avustukset tukivat työttömiä<sup>35</sup>. Eduskunnan vuonna 1911 hyväksymä työnvälitysasetus (95/1917), joka vahvistettiin vasta 2.11.1917, asetti julkisen työnvälityksen valtion valvontaan ja johtoon<sup>36</sup>.

Varsinainen joukkotyöttömyyden voidaan nähdä tulleen ilmiönä ensimmäisen kerran vuosina 1917 - 1919, jolloin venäläisten linnoitustöistä vapautui runsaasti työvoimaa samalla tuotantoelämän

---

<sup>31</sup> Niemi 2012, s. 17.

<sup>32</sup> Hjerpe 1993, s. 52.

<sup>33</sup> Hjerpe 1993, s. 52.

<sup>34</sup> Hjerpe 1993, s. 52.

<sup>35</sup> Hjerpe 1993, s. 53.

<sup>36</sup> HE 64/1958 vp.

ollessa muutenkin murroskaudessa. Tämän jälkeen huomattavaa työttömyyttä ilmeni vasta kun yleismaailmallinen talouspula puhkesi vuonna 1929.<sup>37</sup>

Vuonna 1911 annettu asetus työnvälitystoimesta (95/1917) ei kuitenkaan riittänyt turvaamaan Suomen ratifioimien työttömyyttä ja merimiesten työnvälitystä koskevien kansainvälisten sopimusten toteuttamista eikä se myöskään antanut hallitukselle riittäviä valtuuksia velvoittaa kuntia järjestämään asianmukaisella tavalla työnvälitystoimistojensa toimintaa. Tämän vuoksi säädettiin uusi työnvälityslaki (92/1926), jonka mukaan kaupungissa, jonka väkiluku on yli 5000 henkeä, tulee olla kunnan työnvälitystoimisto.<sup>38</sup>

Itsenäistymisen jälkeen työttömyys nähtiin köyhäinhoidollisena ongelmana, jonka torjumiseen tarvittiin kunnallisen kausityöttömyyden toimenpiteitä<sup>39</sup>. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen korvasi vuonna 1922 säädetty köyhäinhoitolaki (145/1922). Tällöin kunnalliset työlaitokset olivat jo alkaneet yleistyä. Uuden köyhäinhoitolain (31 §) myötä säädettiin kunnille työlaitoksen perustamisvelvollisuus tai velvollisuus hankkia osuus työlaitoksesta. Työlaitosten tuli tarjota asuinsija ja työtilaisuus työnpuutteesta kärsiville. Niihin sijoitettiin myös perheensä elatuksen laiminlyöneet huoltajat korvaamaan työllään perheen saama avustus. Työvelvollisuus lakkasi vasta, kun korvaus oli suoritettu tai köyhäinhoitolautakunta arvioi, että työvelvollinen huolehtii elatustehtävästään. Työlaitoksilla voidaan nähdä olleen siten pakkolaitoksen luonne.<sup>40</sup>

Työlaitoksella oli lisäksi työn- ja asuinsijan tarjoamisen ohella kurinpidollinen tehtävä. Nimittäin ”pakkotyölaitokseen” voitiin määrätä kerjäläisten lisäksi 15 vuotta täyttäneitä työkykyisiä, vaivaishoitohallituksen isännänvallan alaisia holhokkeja, jotka olivat kieltäytyneet tehtäväksi annetusta työstä tai joiden muuten nähtiin osoittavan kieltäytymisen merkkejä toimenpiteitä kohtaan. Tällöin pakkotyötä oli tehtävä vähintään 1 - 6 :een kuukauteen. Kurinpidollisena toimenpiteenä työlaitostyön ja vaivaishuoneiden aikana voitiin henkilöä rangaista käyttämällä eristyshuonetta ja ravinnon vähentämistä.<sup>41</sup>

Avun vastaanottaminen edellytti sitä, että henkilö luopui jossain määrin itsemääräämisoikeudestaan joutuen alistumaan erilaisille toimenpiteille. Periaatteena pidettiin, että henkilö korvaa saadun avun

---

<sup>37</sup> Hjerpe 1993, s. 52.

<sup>38</sup> HE 4/1925 vp.

<sup>39</sup> Hjerpe 1993, s. 53.

<sup>40</sup> Niemi 2012, s. 17, Tuori - Kotkas 2008, s. 80 - 81.

<sup>41</sup> Tuori - Kotkas 2008, s. 77.

takaisin, jos se on mahdollista. Aivan vieras käsite ”pakkotyö” ei ole ollut nykypäivänäkään, sillä työttömien aktivointia on joltain osin julkisessa keskustelussa verrattu pakkotyöhön.

Vuoden 1932 työttömyyshuollon periaateohjelma vahvisti jo sen käytössä olleen tavan, että työttömät tuli ensisijaisesti työllistää kunnan yleisiin töihin ja toissijaisesti heille tuli järjestää hätäapu- ja varatöitä. Jos kunta ei täyttänyt tätä velvollisuuttaan työttömyystilanteen ollessa vaikea, oli se velvoitettu osallistumaan valtion varatyön kustannuksiin tai antamaan sitoumuksen, että se käyttää määräsunnan omien varatöiden järjestämiseen.<sup>42</sup> Työt olivat ruumiillisia töitä, useimmiten maa- ja vesirakennustöitä. Järjestetyt varatyöt auttoivat kuitenkin vain osaa työttömistä ja palkkaus niissä oli niin huono, ettei se riittänyt kunnolla elämiseen.<sup>43</sup>

Työnvälitystoimistot joutuivat käytännössä olemaan myös työttömyyshuollon toimeenpanon osana, pitämällä omien kortistojensa ohella laajoja työttömyyskortistoja, osoittamaan työttömiä varatyöhön tai muihin työttömyyden lieventämiseksi järjestettyihin töihin sekä varustamaan heitä sitä varten työtamineilla.<sup>44</sup> Ongelmana nähtiin, että asiakaspiiri, jonka piti leimauttaa korttinsa säännöllisesti lyhyin väliajoin, täytti työnvälitystoimistojen huoneet. Tämä lisäsi epäluottamusta työnantajien ja työntekijöiden keskuudessa työnvälitystä kohtaan, sillä katsottiin, että ko. asiakkaat olivat paikkakunnan heikointa työntekijäainesta, joka ei aina edes halunnut työtä vaan pyrki osalliseksi niistä eduista, jotka liittyivät työnvälityskortin omistamiseen.<sup>45</sup>

Työnvälitystoimistoissa esiintyviin ongelmiin puututtiin säätämällä uusi työnvälityslaki (263/1936). Työnvälitystoimiston tuli omakohtaisesti ryhtyä toimenpiteisiin poistaakseen asiakaspiiristään siihen kuulumattomat työnhakijat. Niinpä työkyvyttömiä ei merkitty työnvälitysluetteloihin ja irtolaisiksi epäillyt henkilöt ilmoitettiin huoltolautakunnalle irtolaistoimenpiteitä varten. Myös jos työtön työnhakija kieltäytyi vastaanottamasta hänen työtaitoaan vastaavaa työpaikkaa, josta maksettaisiin kohtuullinen palkka, ilmoitettiin siitäkin huoltolautakunnalle. Lisäksi työnvälitystoimiston johtaja sai oikeuden eräissä tapauksissa kurinpitotoimenpiteenä poistaa työnhakijan määräajaksi toimiston luetteloista.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Niemi 2012, s. 18.

<sup>43</sup> Hjerpe 1993, s. 53.

<sup>44</sup> HE 108/1935 vp.

<sup>45</sup> HE 108/1935 vp.

<sup>46</sup> HE 108/1935 vp.



Irtolaisia olivat usein rakenteellisesti köyhät, asunnottomat, rahattomat, työttömät, ihmissuhdevaikeuksissa olevat ja runsaasti alkoholia käyttävät henkilöt. Irtolaisilla pyrittiin auttamaan irtolaista ensin soveltamalla häneen esihuoltoa tukemalla ja ohjaamalla, sekä auttamalla etsimään työpaikkaa, asuntoa ja vapautumaan viranomaisten epäedulliseksi katsomasta ympäristöstä. Sen jälkeen voitiin käyttää varoitusmenettelyä, joka saattoi johtaa siihen, että jos irtolainen ei viettänyt ”raitista, reipasta ja kaikin muinkin tavoin hänelle epäreaalista elämäntapaa” yhdenjaksoisesti vähintään vuoden verran, seurasi siitä vapauden menettäminen ja laitoshoido. Työlaitoksessa irtolaista voitiin pitää 1 - 3 vuotta, pakkotyölaitoksessa irtolaista voitiin pitää tietyin edellytyksin siihen saakka kunnes oli perusteltua olettaa, että hän tulisi elättämään itsensä kunniallisesti ja muutoinkin viettäisi työteliästä ja säännöllistä elämää.<sup>47</sup>

Toimenpiteiden nähtiin lisäävän työnvälitystoimiston voimavaroja hoitaa varsinaista työnvälitystä. Työnvälityksen ylimpänä ohjeena pidettiin sääntöä, jonka mukaan työnantaja saa tarjottuun työpaikkaan sopivimman ja parhaan saatavissa olevan työntekijän ja työnhakija saa sitä työtä, jota hän parhaiten kykenee suorittamaan.<sup>48</sup>

Toisen maailmansodan jälkeen merkittävää työttömyyttä syntyi ensimmäisen kerran vuoden 1949 lamatalvena, lähinnä metsätöiden vähenemisen vuoksi<sup>49</sup>. Työttömyystöiden järjestäminen, jota kutsuttiin myös ”työlinjaksi” tai ”lapiolinjaksi” tuli työttömyyden hoidossa määrääväksi työvoimapolitiikaksi. Keskimäärin yli puolet työttömistä työnhakijoista sai työpaikan tämän järjestelmän kautta.<sup>50</sup>

Hallitusmuodon 1919 6.2 §:n säännös oli ollut voimassa jo vuosia, kun perustuslakivaliokunta tulkitsi sitä vuonna 1932 ja painotti tällöin säännöksen julistuksenomaisuutta. Valiokunnan mukaan säännös yhtäältä velvoittaa huolehtimaan työvoiman suojeluksesta yksilön terveyden kannalta (moraalisia ja taloudellisia näkökohtia silmälläpitäen), ja toisaalta kukin saa käyttää esteettä työvoimaansa lain rajoissa. Tulkinnassa korostui työnantajapuolen vahva asema suhteessa työntekijöihin, kuitenkin niin, että tuota asemaa oli käytettävä lain suomissa rajoissa. Tällöin mainitun säännöksen ainoaksi lainsäädäntöä koskeneeksi sisällöksi jäi se, että ristiriitatilanteessa

---

<sup>47</sup> Taipale – Taipale 1967, s. 144, 148; Tuori - Kotkas 2008, s. 86.

<sup>48</sup> HE 108/1935 vp.

<sup>49</sup> Hjerpe 1993, s. 55.

<sup>50</sup> Hjerpe 1993, s. 56.

omaisuudensuojan kanssa voitiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säätää työnantajalle merkittäviä työsuojeluun liittyviä velvoitteita.<sup>51</sup>

Voitaisiin ajatella, että perusoikeussäännöstä ei ollut tarkoitettu työllisyyden edistämissäännökseksi tai ”oikeudesta työhön” vaan lähinnä työsuojeluun viittaavaksi normiksi. Säännöksen katsottiin oikeuttavan kehittämään ja säätämään tavallisella lailla eräitä sellaisia työväestön suojelutarkoitukseen tarkoitettuja lakeja, joiden muutoin voitaisiin katsoa olevan äärimmäisen tiukasti tulkitun omistusoikeussäännöksen vuoksi perustuslain vastaisia.<sup>52</sup> Kuitenkin hallitusmuotoa alemmanasteiset säädökset näyttäisivät viittaavan ainakin kuntia velvoittavaan lainsäädäntöön, joilla pyrittiin välittämään työvoimaa työnantajille.

Työllisyydenhoito ja erityisesti työllistämisen on voitu katsoa kuuluneen kuntien tehtäviin lähemmäs 100 vuotta, sillä työttömille järjestettiin ensimmäisiä ”hätaaputoita” jo vuonna 1929, kun maailmantalouden suuri lama aiheutti työttömyyttä myös Suomessa. Hätaaputyöt olivat ruumiillista työtä, josta maksettava palkka oli noin 20 % alempi kuin sekatyömiehen normaali palkka. Merkittävää oli, että hätaaputoita järjestettiin tällöin lähes puolelle Suomen työttömistä.<sup>53</sup> Myös irtolaisia hoidettiin erilaisin keinoin ja heistä pyrittiin tekemään yhteiskuntakelpoisia työtätekeviä kansalaisia. Tulkitsen tämänkaltaisen toiminnan olevan työllisyyden edistämistä.

## 2.2 Sotien jälkeen

Vasta vuonna 1956 säädettiin ensimmäinen työllisyyslaki (672/1956), jossa määriteltiin yksityiskohtaisesti valtion ja kuntien velvollisuuksista. Lain 1 §:ssä asetettiin valtiolle velvollisuus yleisin talouspoliittisin toimenpitein edistää työvoiman sijoittumista työmarkkinoille pitäen tavoitteena työvoiman tarjonnan ja kysynnän tasapainon saavuttamista. Kuitenkin, jos kausiluontoisista, rakenteellisista tai suhdanteista johtuvista tai muista syistä esiintyi tai uhkasi esiintyä työttömyyttä, valtion ja kuntien tuli ryhtyä erityisiin työllisyyden turvaamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin. Lisäksi valtion sekä kuntien ja kuntainliittojen oli mahdollisuuksien mukaan pyrittävä järjestämään menoarvioissaan edellytykset työllisyystilanteesta riippumatta suoritettavat työt siten, että työvoiman kokonaisyksintä maassa eri vuodenaikoina muodostui tasaiseksi. Lain 2 §

---

<sup>51</sup> Saraviita 2011, s. 251 - 252; PeVL 3/1932 vp.

<sup>52</sup> Karapuu – Lavapuro 2011, s. 692.

<sup>53</sup> Jatkola – Vehkasalo 2005, s. 16.

säädettiin siitä, että jollei 1 §:ssä mainituilla toimenpiteillä pystytty turvaamaan työllisyyttä, oli pyrittävä järjestämään erityisiä työttömyyttä ehkäiseviä työllisyystöitä.

Valtiolle asetettiin siis ensisijaiseksi velvollisuudeksi yleisen talouspolitiikan hoitaminen siten, että tuotannollinen toiminta voi häiriintymättä jatkua ja kehittyä ja että työvoimaa voidaan sijoittaa sen tarjontaa vastaavasti työmarkkinoille. Toimenpiteiksi katsottiin tällöin yleisluontoiset ulkomaankaupan ja rahamarkkinoiden sekä yleisen finanssipolitiikan alalla olevat toimenpiteet. Lisäksi työvoiman liikkuvuuden lisäämistä tarkoittavien toimenpiteiden katsottiin edistävän työvoiman tasaista sijoittumista työmarkkinoille. Myös veropolitiikalla sekä valtion omien liikeyritysten ja valtioenemmistöisten yhtiöiden toiminnan tarkoituksenmukaisella järjestämisellä oli mahdollisuus vaikuttaa työllisyystilanteeseen ja lieventää siinä ilmeneviä heilahteluja. Hallituksen esityksessä katsottiin myös, että valtion tuli järjestää työllisyystilanteesta riippumattomat työnsä siten, että työvoiman kokonaisuus syntä eri vuodenaikoina muodostuisi mahdollisimman tasaiseksi. Tätä pyrkimystä myös kuntien tuli edistää. Työllisyyslaki selvensi myös valtion ja kuntien tehtävien jakoa: kunnan työllistämisvelvollisuus suhteutettiin kunnan väkilukuun. Valtion velvollisuus oli työllistää kunnan osuudesta ylimenevä osa työnhakijoista.<sup>54</sup>

Työllisyyslainsäätämisen aikoihin uudistettiin myös työnvälityslakia (246/1959), jonka 1 §:n mukaan valtio harjoittaa työvälitystoimintaa edistääkseen työvoiman mahdollisimman tehokasta ja tarkoituksenmukaista työhönsijoittumista ja tasapainon aikaansaamista työmarkkinoilla. Lain 3 §:ssä säädettiin, että työnvälityksen tehtävänä oli palvella työmarkkinoita tehokkaasti siten, että työnantaja saa tarjottuun työpaikkaan sopivimman ja parhaan saatavissa olevan työntekijän ja toisaalta taas työnhakija saa työtä, jota hän parhaiten kykenee suorittamaan.

Hallitus piti sekä työvälitystoiminnan tehostamista että ammatinvalinnanohjaustoiminnan järjestelyä erittäin ajankohtaisena ja kiireellisenä asiana. Kunnallisen toiminnan pohjalla ei työnvälitystä ollut saatu kehitettyä sellaiseksi koko maan tuotantoelämää palvelevaksi ja työmarkkinoita hoitavaksi elimellisesti yhtenäisesti ”työvoimapörssiksi”, kuin oli toivottu. Työmarkkinoiden jatkuvasti monipuolistuessa, tarvittiin työmarkkinoiden hoitoon entistä voimakkaampaa työnvälityselintä, sillä suhdanne- ja kausivaihtelut vaikuttivat työmarkkinoiden kehitykseen. Arvioitiin, että aktiivisesti toimiva työmarkkinaviranomainen saattaa työnhakijat pienimmällä mahdollisella ajanhukalla ja taloudellisin menetyksin heitä tarvitsevien työnantajien

---

<sup>54</sup> HE 85/1956 vp.

yhteyteen.<sup>55</sup> Julkinen työnvälitys siirrettiinkin käytännön vaatimusten ja tarkoituksenmukaisuuden vuoksi valtion hoitoon kokonaisuudessaan.

Vaikka maassa esiintyi kasvavassa määrin rakenteellista työttömyyttä, oli yleisten talouspoliittisten toimenpiteiden sijasta työllisyyden turvaamistoimenpiteiden pääpaino keskittynyt valtion ja kuntien varta vasten järjestämiin työttömyystöihin. Työttömyystöiden järjestämisestä ja työttömyyden suurista mittasuhteista johtuen aiheutui epäkohtia, jolloin työttömyystöitä ei voitu järjestää tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.<sup>56</sup>

Työlinjan saaman kritiikin vuoksi työttömyystöiden järjestämistä alettiinkin muuttaa väliaikaisessa 1960 ja vuoden 1963 varsinaisessa työllisyyslaissa. Työttömyystöille annettiin sama asema kuin normaaleilla kunnan tai valtion töillä samoine palkka- ja työsuhde-etuineen. Lisäksi työttömyystöiden vaatimaa työttömien täydellistä liikkuvuutta ei pidetty haluttavana, vaan työttömille pyrittiin ensisijassa järjestämään työtä omassa asuinkunnassa. Kuntien velvollisuus työtilaisuuksien järjestämiseen katsottiin määräytyvän prosentuaalisena osuutena kunnan asukasluvusta kunnan taloudellisen kantokyvyn mukaan ottaen huomioon erilaisten kuntien mahdollisuudet käytännössä järjestää töitä. Valtion velvollisuutena oli pyrkiä järjestämään kunnan osuuteen kuulumattomille työtä tulo- ja menoarvioon otettujen määrärahojen puitteissa. Kunnat saivat laskea työhönsijoitusosuuteensa kunnan talonrakennustyöt sekä katu- ja tietyöt, myös vesi- ja viemärilaitoksen rakentaminen ja uusiminen, raitiovaunukiskojen uusiminen, katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden puhtaanapito, lumityöt sekä erilaiset metsän- ja maanparannustyöt.<sup>57</sup>

Tällöin myös otettiin käyttöön korvaus siitä, jos viranomaiset eivät voineet työllistää työtöntä. Nähtiin, että työtön oli oikeutettu valtion työttömyyskorvaukseen, kun töitä ei ollut tarjolla. Näin työvoimapolitiikan ”korvauslinja” alkoi kehittyä.<sup>58</sup>

### 2.3 Merkittäviä uudistuksia 1970 – luvulla

1970 – luvun alussa nähtiin, että työllisyyslaki kaipaava täydellistä uusimista, sillä yhteiskunnassa ja sen rakenteissa oli tapahtunut ratkaisevia muutoksia.<sup>59</sup> Uudistetun työllisyyslain (946/1971) 1 §:n

---

<sup>55</sup> HE 64/1958 vp.

<sup>56</sup> HE 98/1959 vp.

<sup>57</sup> HE 98/1959 vp.; HE 11/1963 vp.; Hjerpe 1993, s. 56.

<sup>58</sup> HE 98/1959 vp.; HE 11/1963 vp.; Hjerpe 1993, s. 56.

mukaan kansalaisten toimeentulon turvaamiseksi ja parantamiseksi sekä vakaan taloudellisen kasvun ylläpitämiseksi valtion tuli edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainottamista eri aloilla ja alueilla. Lain 2 §:ssä säädettiin, että valtion oli edelleen yleisin talouspoliittisin toimenpitein pyrittävä vaikuttamaan työvoiman kysyntään korkean ja tasaisen työllisyyden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Lisäksi valtion oli erityisesti pyrittävä edistämään työvoiman kysynnän ja tarjonnan sopeutumista työmarkkinoilla ilmenevän työttömyyden ja työvoimanpuutteen torjumiseksi. Pykälässä säädettiin myös työvoimapolitiikan hoitoa varten tehtävistä tutkimuksista.

Työtä hakeva tulee ohjata hänelle mahdollisimman sopivaan työhön. Työtä hakevan sijoittumismahdollisuuksia työmarkkinoilla oli lisäksi pyrittävä edistämään koulutuksen avulla. Tässä tarkoituksessa tulisi harjoittaa ammatinvalinnanohjausta, työnvälitystoimintaa, edistää työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta sekä hoitaa kansainvälistä harjoittelijanvaihtoa niin kuin niistä erikseen säädettiin.<sup>60</sup> Lailla pyrittiin turvaamaan myös työkykyiselle ja työnhaluiselle 16 vuotta täyttäneelle henkilölle työtä valtion tai kunnan toimesta.<sup>61</sup>

Huomionarvoista mielestäni on, että laista poistettiin työttömyyskorvauksen saamisen enimmäisraja, 120 päivää vuodessa. Hallituksen esityksessä katsottiin, että korvausta voidaan tarvittaessa maksaa aina siihen saakka, kunnes henkilö voidaan sijoittaa työhön tai koulutukseen, taikka kunnes hän siirtyy sairausvakuutuksen päivärahan saajaksi tai eläkkeelle.<sup>62</sup>

Uusittu työllisyyslaki merkitsi siirtymistä kohti joustavampaa työttömyyskorvausjärjestelmää. Samalla se myös siirsi työvoimapolitiikan keinojen painopistettä tarjontapuolen suuntaan. Työvoimapolitiikassa korvauslinja vahvistui työllistämislínjan sijaan, mikä johti luonnollisesti maksettujen korvausten merkittävään kasvuun. Lailla luotiin nykyinen jako peruspäivärahaan ja kassapäivärahaan. Laki myös antoi ammatilliselle koulutukselle aikaisempaa suuremman roolin työttömyyden torjunnassa. Myös ensimmäistä kertaa työmarkkinoille pyrkiville tuli mahdollisuus työttömyyspäivärahaan.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> HE 94/1971 vp.

<sup>60</sup> Työllisyyslaki (946/1971) 3 §.

<sup>61</sup> Työllisyyslaki (946/1971) 8 §.

<sup>62</sup> Työllisyyslaki (946/1971) 18 §, HE 94/1971 vp.

<sup>63</sup> HE 94/1971 vp.; Hjerpe 1993, s. 56.

Samaan aikaan uuden työllisyyslain voimaantulon kanssa valmisteilla oli silloisen hallitusmuodon muutos, joka koski kansalaisen oikeutta työhön.

HM 6.2 §:n säännös sai uutta merkitystä, kun vuonna 1972 siihen lisättiin maininta oikeudesta työhön. Säännöksen mukaan ”*Kansalaisen työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.*”

Uusi työllisyyspykälä säädettiin kansanedustajan lakialoitteen pohjalta<sup>64</sup>. Työllistämisvelvoite kirjoitettiin varsin velvoittavaan muotoon eikä sitä tarkoitettu pelkästään tavoitesäännökseksi. Perustuslakivaliokunta piti tarpeellisena, että hallituksen toimesta tutkittaisiin, miten kansalaisten oikeus työn saantiin tarvittaessa ja työllä saatavaan toimeentuloon olisi parhaiten lainsäädännössä turvattava ja olisiko siitä otettava säännöksiä hallitusmuotoon taikka muuhun perustuslakiin.<sup>65</sup>

Työvoimaministerin antamassa kirjallisessa lausunnossa perustuslakivaliokunnalle todettiin seuraavaa: ”hallitusmuodon muutosehdotus asettaa valtiovallalle lähes ehdottoman velvoitteen tarjota työtä kaikille sitä haluaville kansalaisilla, kun taas työllisyyslaki velvoittaa valtiovaltaa ainoastaan pyrkimään siihen, että työttömäksi joutuneet voitaisiin työllistää julkisen vallan toimenpitein” ja että ”muutosehdotus edellyttää, että työttömälle voidaan maksaa työttömyyskorvausta (tai kassa-avustusta) vain mikäli hän itse luopuu vaatimasta työstä ja valitsee työn sijasta korvauksen, kun taas työllisyyslain mukaan on valtiovallan päätettävissä järjestetäänkö yksilöiden työllisyysturva ns. julkisten töiden avulla vaiko maksamalla työttömyyskorvauksia”.<sup>66</sup>

Työvoimaministeriön lausunnossa todettiinkin, että aloitteen hyväksyminen edellyttäisi työllisyyslain (946/1971) välitöntä ja perusteellista uudistamista. Kun ehdotettu HM 6.2 § säännös sittemmin hyväksyttiin, ei se tuottanut kuitenkaan minkäänlaisia ulkopuolisten havaittavissa olevia toimenpiteitä lainsäädännön uudistamiseksi.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Ks. tarkemmin Knuutila 1977.

<sup>65</sup> PeVM 16/1970 vp., PeVM 10/1972 vp. Knuutila 1977, s. 32 - 34, 98, 139.

<sup>66</sup> Knuutila 1977, s. 87 - 88.

<sup>67</sup> Knuutila 1977, s. 88, 145.

## 2.4 Kultainen 80 – luku

Vuosia myöhemmin asia otettiin uudelleen esille, kun 1980 -luvun puolivälissä esiin nousi työvoimaministeriä kohtaan syytehanke. Ministerisyytehanke tuotti lisätulkintaa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin tulkinnasta. Perustuslakivaliokunta totesi, ettei ministeri ollut menetellyt lainvastaisesti, kun hän ei ollut kyennyt poistamaan joukkotyöttömyyttä. Kuitenkin perustuslakivaliokunta totesi: *”Hallitusmuodon 6 § 2 momentin säännös ilmaisee kansalaisten keskeisen perusoikeuden joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden...Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 6 § 2 momentin säännös edellyttää, että valtiolta on velvollinen yhteiskunnallisessa toiminnassa ja lainsäädännön kehittämisessä edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä sekä lailla säädettävien tavoin tarvittaessa huolehtimaan työttömyyden aikaisesta toimeentulon turvasta.”*<sup>68</sup>

Säännöstä ei siis pidetty sellaisena subjektiivisena oikeutena, joka oikeuttaisi työttömän nostamaan valtiota vastaan kannetta työpaikan saamiseksi, vaan velvollisuudet, jotka liittyivät työn oikeuteen, määriteltäisiin alemman asteisissa laeissa. Siten valiokunnan lausunto perusti jatkoa tuleville työllisyyttä edistävillä säädöksillä. Säännös synnytti valtiovallalle perustuslaillisen toimeksiannon. Samalla edellytettiin, että työllisyyslaki uudistetaan kiireellisesti ja että sen lähtökohdaksi ”on otettava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin valtiovallalle asettama velvollisuus täystyöllisyyden saavuttamisesta ja ylläpitämisestä.”<sup>69</sup>

Täystyöllisyysvelvoitteen saavuttamista tuki myös vuonna 1984 arviointi työttömyysturvalain sisällöstä, jolloin valiokunta toisti vanhan mietintönsä<sup>70</sup> perusteluja: *”Työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävään toimeentulontilalle silloin, kun valtiolta ei kykene työnteon mahdollisuutta järjestämään...Työnteon järjestäminen säilyy näin ollen hallitusmuodon 6 § 2 momentissa säädettynä valtiovallan ensisijaisena velvoitteena”.*<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> PeVM 10/1980 vp.; Karapuu - Lavapuron (2011, s.696) mukaan työllisyysäännöksen rinnastamisella muihin perusoikeuksiin oli oikeushistoriallista merkitystä, sillä tuohon aikaan vielä vallinneen perusoikeuksia koskevan kokonaisnäkömyksen mukaan, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet oli erotettu oikeusvaikutuksiltaan kokonaan erityyppisiksi säännöksiksi kuin vapausoikeudet.

<sup>69</sup> PeVM 10/1980 vp.; Karapuu – Lavapuro 2011, s. 696.

<sup>70</sup> PeVM 10/1980 vp.

<sup>71</sup> PeVL 4/1984 vp.

Mielenkiintoista sikäli, että työllisyyslakia alettiin uudistaa kuitenkin vasta, kun uusi ministerisyytehanke laitettiin vireille vuonna 1985. Uutta työllisyyslakia (275/1987) koskeva hallituksen esitys annettiin jo seuraavana vuonna (HE 94/1986 vp). Lakia voidaan ehkä pitää hallitusmuodon työllisyyspykälän merkittävimpänä vaikutuksena<sup>72</sup>.

Hallituksen esityksessä työllisyyslakia laadittaessa on katsottu, että työllisyyslain tuli olla luonteeltaan yleislaki, johon erilliset toimenpidelait tulivat nojautumaan. Arvioitaessa työttömyyden lisääntymistä 1970 – luvun kuluessa ja sen kehitystä, sekä hallitusmuodon 6 § 2 momentin tehdystä lisäyksestä, työllisyyslain uudistamisen perusteena pidettiin kansalaisen työnsaannin turvaamista.<sup>73</sup>

Työvoiman määrä oli 1980 – luvun puolivälissä noin 470 000 henkilöä suurempi kuin vuonna 1960. Valtaosa työvoiman määrän kasvusta aiheutui siitä, että naiset olivat alkaneet käydä töissä enemmän. Naisten osuus työvoimasta oli nimittäin Suomessa noin 48 prosenttia vuonna 1984, ja se oli suurempi kuin lähes missään muussa maassa. Työllisten määrä oli vuodesta 1960 kasvanut noin 340 000 henkilöllä. Tehtyjen työtuntien määrä ei kuitenkaan näyttänyt kasvaneen.<sup>74</sup> Vuonna 1980 tuli työvoimatoimistoihin uusia työttömiä työnhakijoita vain 17 prosenttia enemmän kuin vuonna 1970. Työttömyyskausien keskimääräinen kesto kuitenkin piteni vajaasta 5 viikosta vuonna 1970 yli 12 viikkoon vuonna 1980. Työttömyysasteen kasvun pääsyyinä oli työttömyyden keston piteneminen.<sup>75</sup> Hitaan kasvun oloissa nähtiin tuotantotoiminnan häiriöiden ja tuotantorakenteen muutoksien aiheuttavan vakavia paikallisia työllisyysongelmia maan kaikissa osissa.<sup>76</sup>

Suhteellisen voimakkaiden suhdannevaihteluiden ohella työmarkkinoiden kehitystä leimasi nopea työvoiman elinkeino-, ammatti- ja aluerakenteen muutos. Maa- ja metsätalouden työvoiman nähtiin supistuneen lähes 500 000 henkilöllä eli lähes kahdella kolmasosalla, samanaikaisesti teollisuuden työvoima kasvoi noin 130 000 henkilöllä ja palveluelinkeinojen yli 700 000 henkilöllä. Työvoiman koulutus- ja ammattirakenteet sekä työtehtävien sisältö muuttuivat voimakkaasti<sup>77</sup>.

Arvioidessaan uutta työllisyyslakia vuonna 1986 perustuslakivaliokunta katsoi, että ensisijaisia toimia pyrittäessä täystyöllisyyteen ovat talouspoliittiset toimet. Valiokunta kuitenkin edellytti

---

<sup>72</sup> Karapuu – Lavapuro 2011, s. 696.

<sup>73</sup> HE 94/1986 vp.

<sup>74</sup> HE 94/1986 vp.

<sup>75</sup> HE 94/1986 vp.

<sup>76</sup> HE 94/1986 vp.

<sup>77</sup> HE 94/1986 vp.



HM:n 6.2 §:n perusteella *erityisiin julkisen vallan toimiin* ryhtymistä työn järjestämiseksi työttömille.<sup>78</sup> Koska valtiolla ei aina ollut riittäviä mahdollisuuksia työtilaisuuksien järjestämiseksi työttömille, ehdotettiin että lakiin otetaan säännös valtion rahoitustuen käyttämisestä työtilaisuuksien aikaansaamiseksi kuntien ja muiden työnantajien töissä. Kunnan tuli myös järjestää kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen työ- tai harjoittelupaikka alle 20 – vuotiaalle nuorelle, joka ei ollut työllistynyt tavanomaisten työvoimapalvelujen avulla. Opetus-, sosiaali- ja terveys- sekä työvoimaviranomaisille asetettiin velvollisuus yhteistyössä selvittää toimenpide, jolla estettäisiin työnhakijan työttömyyden muodostuminen pitkäaikaiseksi. Jos nämä toimenpiteet eivät auttaisi, tulisi valtion tai kunnan järjestää työntekomahdollisuus kuudeksi kuukaudeksi pitkäaikaistyöttömälle.<sup>79</sup>

Järjestettävän työn tuli vastata työttömän työntekijän työkykyä ja sen tuli turvata hänelle toimeentulo. Työ oli kansalaisten kannalta tärkeä perusarvo ja tärkein toimeentulon muoto. Nähtiin, että työn tulisi olla myös tärkeä itsensä toteuttamisen muoto ja työn tulosten tulisi antaa myös henkistä tyydytystä. Lisäksi edellytettiin, että työ ei aiheuta riskejä työntekijän henkiselle eikä ruumiilliselle terveydelle.<sup>80</sup>

Työllisyyslaki (275/87) tuli voimaan vuoden 1988 alusta. Lain 29 §:n voimaantulosäännöstä muutettiin kuitenkin ennen työllisyyslain voimaantuloa siten, että lain 18 §:ssä tarkoitettu pitkäaikaistyöttömien työllistämismuoto ja 19 §:ssä tarkoitettu alueellinen työllistämismuoto porrastettiin ajallisesti ja alueellisesti. Perustuslakivaliokunta totesi muutoksesta, että lakiehdotus olisi ollut selvästi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johdettavan lainsäädännön kehittämismuotoon vastainen, jos ehdotus olisi tarkoittanut jo voimaan tulleen ja sovellettavana olevan työllisyyslain muuttamista. Valiokunta kuitenkin katsoi, että vertailulähtökohdaksi oli otettava vuoden 1971 työllisyyslaki, sillä uusi työllisyyslaki ei ollut vielä tullut voimaan. Lausunnossa todettiin, että koska muutettunakin uusi työllisyyslaki toteutti hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin tavoitetta vuoden 1971 lakia paremmin, voitiin se käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä hallitusmuodon säännöksestä johtuvan lainsäädännön kehittämismuotoon estämättä.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> PeVL 14/1986 vp.

<sup>79</sup> HE 94/1986 vp.

<sup>80</sup> HE 94/1986 vp.

<sup>81</sup> PeVL 2/1987 vp.

Työllisyyslain (275/87) säätämisen myötä työvoimapolitiittiseen aineelliseen lainsäädäntöön luotiin varsinaisesti käsite työvoimapalvelu. Lain 7 §: ään sisältyi myös luettelo, mitä työvoimapalveluilla tarkoitetaan. Näitä olivat työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, muuttoturvan järjestäminen, sijaintineuvonta, ohjaaminen omatoimiseen työllistymiseen, kansainvälinen harjoittelijanvaihto, tietopalvelu ja vajaakuntoisten erityispalvelu. Työvoimapalveluiden järjestämisellä varauduttiin työvoiman tarpeen sekä työvoimavarojen määrän ja rakenteen muutoksiin. Niiden katsottiin myös edistävän sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista työmarkkinoilla.<sup>82</sup> Työvoimapalveluita koskevien säännösten sisällyttäminen työllisyyslakiin merkitsi sitä, että työvoimapalvelujärjestelmälle tuli läheiset yhteydet erityisesti työllisyyden hoitoa ja työttömyysaikaista toimeentuloturvaan, varsinkin työttömyysturvaan koskeviin säännöksiin.<sup>83</sup>

## 2.5 Perustuslain uudistaminen 1990 – luvulla

Työllisyyslakia muutettiin vuonna 1993 voimaan tulleella lailla (1696/92). Lakimuutoksella siirrettiin määrärahoja velvoitejärjestelmästä harkinnanvaraiseen työllistämiseen ja koulutukseen. Kunnilta poistettiin velvoite järjestää alle 20-vuotiaille nuorille kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikka. Myös valtion ja kuntien velvoitteesta järjestää pitkäaikaistyöttömille kuuden kuukauden työntekomahdollisuus luovuttiin. Työllisyyslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen<sup>84</sup> perusteluissa otettiin kantaa työvoimapolitiittisen lainsäädännön kokonaisuudistustarpeisiin. Lainmuutosten tarkoituksena oli työllistämismittien toimeenpanossa ilmitulleiden epäkohtien korjaamisen ohella lisätä joustavuutta tukityöllistämiseen. Tavoitteena oli myös, että työvoimapalvelujen ensisijaisuus ja niiden suhde työllisyyden hoidon tukitoimenpiteisiin voitiin sovittaa paremmin yhtenäiseksi palvelukokonaisuudeksi. Samalla tarkoitus oli edistää työvoimapolitiittisen lainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteita.

Samoihin aikoihin myös perustuslakivaliokunnan tulkinta, HM 6 §:n 2 momentin säännöksestä, alkoi korostaa säännöksen ohjelmallista vaikutusta. Esimerkiksi käsiteltäessä edellä mainittua lakiehdotusta<sup>85</sup> katsottiin, että useimmista muista perusoikeussäännöksistä poiketen hallitusmuodon

---

<sup>82</sup> HE 102/1993 vp.

<sup>83</sup> HE 102/1993 vp.

<sup>84</sup> HE 305/1992 vp

<sup>85</sup> HE 305/1992 vp.

6 § 2 momentti oli luettavissa ns. positiivisiin statusoikeuksiin, joiden valtiosääntöoikeudellinen merkitys ei ollut vielä vakiintunut perustuslakivaliokunnan käytännössä.<sup>86</sup>

Valiokunta viittasi lausunnossaan<sup>87</sup> aikaisemmin arvioimiinsa julkisen vallan työllistämiselvöitteitä heikentäviä lakiehdotuksia koskeviin lausuntoihin<sup>88</sup>, joissa se oli katsonut, ettei julkisen vallan työllistämiselvöitteiden vähentäminen muuttanut työllisyyslain luonnetta ja että työllisyyslaki oli ehdotetuilla tavoilla muutettunakin hallitusmuodon säännökseen sisältyvän täystyöllisyystavoitteen mukainen.<sup>89</sup> Myöhemmin kun ehdotettiin alle 20 – vuotiaiden työllistämiselvöitteen vähentämistä, perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan<sup>90</sup> edelliseen lausuntoonsa ja lähes samoin sanoin perusteli tuonkin esityksen olevan perustuslain mukainen.

Valiokunta piti näissä tapauksissa keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena seikkana sitä, säilykö työllisyyslaki tavoitteiltaan täystyöllisyystavoitteen mukaisena, vaikka lakia muutettaisiin julkisen vallan työllistämiselvöitteitä vähentämällä. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksessä ehdotetut nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä koskevat työllistämiselvöitteiden heikennykset eivät kuitenkaan lopulta muuttaneet työllisyyslain perusolemusta vaikkakin hallituksen esityksessä (305/1992) työllistämiselvöitteiden heikentäminen meni pidemmälle kuin aiemmissa tapauksissa. Lausunnosta on luettavissa osana perusteluita, että velvöitteillä ei ollut kuitenkaan pystytty torjumaan pitkäaikaista joukkotyöttömyyttä.<sup>91</sup>

Muutokset eivät kuitenkaan loppuneet tähän vaan jo vuonna 1993 ehdotettiin säädettäväksi työvoimapolvelulaki (1005/1993), minkä vuoksi työnvälityslaki (246/59), ammatinvalinnanohjauksesta annettu laki (43/60) ja invalidien työnvälitystoiminnan järjestelystä annettu laki (401/62) kumottiin. Lisäksi ehdotettiin, että eräät työllisyyslain yksittäiset työvoimapolvelujen järjestämistä koskevat ja niihin läheisesti liittyvät säännökset kumotaan.<sup>92</sup>

Ehdotuksessa tuotiin esille, että työvoimapolvelulaki (1005/1993), työllisyyslaki (275/1987) ja työvoimapolliittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki (763/1990) muodostaisivat yhdessä työvoimapolliittisen lainsäädäntökokonaisuuden, jonka toimeenpanosta huolehtii työministeriö.

---

<sup>86</sup> PeVL 32/1992 vp.

<sup>87</sup> PeVL 32/1992 vp.

<sup>88</sup> PeVL 6/1991 vp.; PeVL 10/1992 vp.

<sup>89</sup> PeVL 6/1991 vp.

<sup>90</sup> PeVL 10/1992 vp.

<sup>91</sup> PeVL 32/1992 vp.

<sup>92</sup> HE 102/1993 vp.

Nähtiin, että aktiivista työvoimapolitiikkaa ja työmarkkinoiden toimivuutta olisi mahdollista harjoittaa ja parantaa työvoimapalvelujen, työllisyyden hoidon ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen keinoin. Työvoimapalvelut tuli nähdä toimintana, jossa valtio tarjoaa henkilöille sekä yrityksille ja yhteisöille näiden työpaikka- ja työvoima-asioissa tarvitsemiaan palveluja. Palvelutoiminnan peruseriaatteina voitiin pitää puolueettomuutta, tasapuolisuutta, aktiivisuutta, luottamuksellisuutta, tarpeenmukaisuutta ja asiakaslähtöisyyttä.<sup>93</sup>

Esityksessä seurattiin työllisyyslain 7 §:ssä jo osittain omaksuttua ajattelua työvoimapalveluiden joustavasta järjestämismahdollisuudesta. Samalla kuitenkin painotettiin, että lain tasolla on riittävän yksityiskohtaisesti turvattava asiakkaiden tarpeet saada tietoa palvelujärjestelmästä. Lisäksi tuotiin esille niitä toimenpiteitä, joiden järjestämiseen valtio on ensisijaisesti velvoitettu. Tällaisia työvoimapalveluja olivat ehdotuksessa työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, koulutus- ja ammattitietopalvelu sekä ammatillinen kuntoutus.<sup>94</sup>

Työvoimapalvelulain (1005/1993) 4 §:n säädettiin henkilöasiakkaan työllistymisestä ensisijaisesti käyttämällä työvoimapalveluja ja toissijaisesti käyttämällä työllisyyslaissa (275/87) tarkoitettuja työllisyysvaroja. Säännöksessä määrättiin myös siitä, että työvoimapalvelut oli järjestettävä siten, että ne perustuivat asiakkaan tarpeisiin ja vapaaseen valintaan ja että niillä edistetään yksityisen henkilön työllistymistä ja pysymistä vapailla työmarkkinoilla samoin kuin työnantajan työvoiman saamista ja henkilöstön kehittämistä. Säännöksen kuitenkin nähtiin kuvaavan enemmän koko palvelujärjestelmän ensisijaisuutta, eikä niinkään yksittäisen asiakkaan palvelussa noudatettavaa menettelyä.<sup>95</sup>

Työvoimapalvelujen perustehtävänä oli auttaa henkilöasiakkaita sijoittumaan tarjolla oleviin työpaikkoihin ja työnantajia saamaan avoimet työpaikat täytetyiksi mahdollisimman nopeasti ja laadukkaasti. Lisäksi henkilöasiakkaan tarpeesta riippuen tehtävänä pidettiin myös perus- tai jatkokoulutuksen taikka ammatinvalinnassa ja sen hankinnassa tai oman yrityksen perustamisessa avustaminen. Tarpeen vaatiessa siirryttiin henkilökohtaiseen neuvontaan ja täsmällisempiin työhön osoituksiin. Työnantajapalveluihin kuului avustaminen henkilöstön hankinnassa tai vähentämisessä,

---

<sup>93</sup> HE 102/1993 vp.

<sup>94</sup> HE 102/1993 vp.

<sup>95</sup> HE 102/1993 vp.

sijaintipaikan valinnassa tai muussa henkilöstön hankintaan ja kehittämiseen liittyvissä päätöksentekotilanteissa.<sup>96</sup>

## 2.6 Perusoikeusuudistuksen jälkeen

Suomessa toteutettiin perusoikeusuudistus vuonna 1995. Voimaantulleet perusoikeussäännökset siirtyivät käytännössä muuttumattomina tällä hetkellä voimassa olevaan Suomen perustuslakiin, joka tuli voimaan vuoden 2000 maaliskuun alusta lukien. Uudessa perustuslaissa on jonkin verran tiettyjä uudistuksia verrattuna vuonna 1995 voimassa olleeseen perustuslakiin. Muutokset ja uudistukset koskevat kuitenkin lähinnä vain perusoikeuksien toteuttamismekanismeja eikä niiden sisältöä. Siksi perusoikeuksien sisältöä etsittäessä voidaan suuressa määrin hyödyntää vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen liittyvää materiaalia.<sup>97</sup>

Vuonna 1995 voimaan astunut uusi oikeutta työhön ja elinkeinovapautteen koskeva säännös (HM 15 §) korvasi hallitusmuodon 6 § 2 momenttiin sisältyneen säännöksen työvoiman suojasta ja oikeudesta työhön.<sup>98</sup> Uusi säännös työllisyyden edistämisestä astui voimaan vuonna 1995 ja se on sisällytetty uuden perustuslain 18 §:n 2 momenttiin. Säännös sai vuosien 1995 ja 2000 perustuslakiuudistuksissa enemmän tavoitteellisen kuin sitovan säännöksen luonnetta<sup>99</sup>.

*Suomen perustuslaki 18 § (11.6.1999/731) Oikeus työhön ja elinkeinovapaus.*

....

*Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta koulutukseen säädetään lailla.*

....

Työasianvaliokunnan mukaan työllisyyden edistämistä koskeva säännös oli luonteeltaan koko julkista valtaa velvoittava perustuslaillinen toimeksianto. Myös julkisen vallan yhteistoimintaa koskien työllisyydenhoitoa pidettiin elinkeinoelämän kanssa tärkeänä. Samalla katsottiin, että työllisyyden edistäminen merkitsee sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Työasiainvaliokunta ja perustuslakivaliokunta korostivat työllisyyden edistämismääräysten

<sup>96</sup> HE 102/1993 vp.

<sup>97</sup> Jyränki 2000, s. 278; HE 1/1998 vp.

<sup>98</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>99</sup> PeVM 25/1994 vp; Saraviita 2011, s. 252.

merkitsevän ennen kaikkea sitä, että julkisen vallan on pyrittävä estämään sellaisen ihmisryhmän muodostuminen, joka on pysyvästi työtä vailla.<sup>100</sup> Säännös ei määrittele tarkemmin, millaisin keinoin työllisyyttä pitää edistää. Se jättää siten merkittävästi liikkumatilaa sille, millaisissa tilanteissa ja millaisin toimin työllisyyttä edistetään parhaiten.

Säännös oikeudesta työllistävään koulutukseen katsottiin korvaavan osaltaan kumottua HM 6 §:n 2 momenttia (valtion velvollisuus järjestää työtä), koska vastaisuudessakaan ei voitu olettaa, että työttömyys kyettäisiin pysyvästi poistamaan ja että valtio pystyisi aina järjestämään työtä jokaiselle sitä tarvitsevalle. Perusteluina pidettiin valitsevaa yhteiskunnallista tilaa, laajaa työttömyyttä, jota ei ollut pystytty poistamaan siitä huolimatta, että kumottava säännös oli kirjoitettu valtiovaltaa velvoittavaan muotoon.<sup>101</sup>

Vanhan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännöksellä tähdättiin valtiota oikeudellisesti velvoittavaan, sitovaan täystyöllisyystavoitteeseen, joka estäisi heikentämästä mm. työllisyyslainsäädäntöä. Myöhemmin kuitenkin yhteiskunnallisten taloudellisten tosiasioiden valossa arvioitiin, ettei työttömyyttä voida pysyvästi poistaa kokonaan eikä valtio pysty järjestämään työtä jokaiselle sitä haluavalle. Tämän vuoksi säännös muotoiltiin uudelleen vähemmän sitovampaan muotoon, jonka mukaan valtion tulee edistää työllisyyttä ja turvata oikeus tehdä työtä.<sup>102</sup>

Säännöksen muuttamisesta tuli perusoikeusuudistuksen yhteydessä poliittisesti ja periaatteellisesti vaikea ongelma, sillä muutoksen tavoitteena oli vahvistaa perusoikeusjärjestelmää. Siksi olisikin ollut luontevaa säilyttää entisellään perustuslaissa jo oleva säännös, joka loi yksilölle vahvan oikeuden ja velvoitti valtiota takaamaan työpaikan kaikille. Muutokseen kuitenkin saattoi vaikuttaa se, että säännös tuli voimaan aikana, jolloin Suomessa oli enemmän työttömiä kuin koskaan, jolloin työpaikan takaaminen kaikille olisi ollut mahdotonta. Säännöksen muuttamista vähemmän valtiota velvoittavaan suuntaan on pidetty hyvänä lähtökohtana uudistukselle, jonka keskeisenä tavoitteena oli luoda laajalti käytännössä toteutuvat perusoikeussäännökset.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> TyVL 3/1994, s. 2; PeVM 25/1994, s. 10.; Saraviita 2011, s. 252.

<sup>101</sup> HE 309/1993 s. 67; Saraviita 2011, s. 252.

<sup>102</sup> Jyränki - Husa 2012, s. 447.

<sup>103</sup> Karapuu – Lavapuro 2011, s. 672.

Karapuun ja Lavapuron mukaan myöskään perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa ydinkysymyksiin perustuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitetun työllisyyden edistämismääräyksen tulkinnassa. Perustuslakivaliokunnan useissa lausunnoissa on kuitenkin viitattu mainittuun säännökseen. Näissä tapauksissa on kysymys kuitenkin ollut lähinnä siitä, että työllisyyden edistämismääräyksen on osaltaan katsottu mahdollistavan sellaisia sosiaaliturvan rajoituksia, joiden tavoitteena on ollut kannustaa työtöntä työllistymiseen tai osallistumaan työllistävään koulutukseen passiivisen toimeentulotuen sijasta.<sup>104</sup>

Esimerkiksi PeL 18.2 §:n viimeisen lauseen säännös oikeudesta työllistävään koulutukseen sisältää lakiviittauksen, että lailla voidaan määritellä koulutuksen tavoitteet ja koulutukseen pääsemisen edellytykset.<sup>105</sup> Säännöksen voidaan katsoa luovan oikeusperustaa työttömyysturvan erilaisille vastikkeille. On katsottu, että koulutukseen osallistuminen on mahdollista asettaa lailla työttömyyskorvauksen ehdoksi. Momentin tavoitteena on poistaa yhteiskunnasta sellainen työttömyys, joka johtuu koulutuksen puutteesta. Työllistävään koulutukseen ei kuitenkaan sisälly jatkuvaa oikeutta saada erilaisia koulutusjaksoa henkilön toiveiden mukaan eikä sitä voida pitää itsetarkoituksena.<sup>106</sup>

## 2.7 Työllisyyden edistämistä 2000 - luvulla

Työelämä on ollut 2000 – luvulla jatkuvassa muutoksessa. Se on aiheuttanut vakiintuneiden ammattirakenteiden murtumisen ja pysyvien työurien muuttumisen epävakaaiksi. Myös rakenteellinen työttömyys on kasvanut taloudellisen laman myötä. Työelämän ammattitaito- ja osaamisvaatimukset ovat muuttuneet jatkuvasti ja tämä vaikuttaa myös työvoimatoimiston asiakkaiden ongelmiin ja palvelutarpeiden muuttumiseen.

Vuonna 2002 tuli voimaan uudistettu työvoimapalvelulaki (1295/2002), jolla kumottiin aikaisemmat erillislait; työvoimapalvelulaki (1005/1993), työllisyyslaki (275/1987) ja työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki (763/1990). Uudistuksella on läheinen yhteys perustuslain 18 § 2 mom. (julkisen vallan työllisyyden edistämismääräyksen) ja 19 § 2 mom. (perustoimeentuloturva työttömyyden perusteella) säännöksiin<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Karapu – Lavapuro 2011, s. 699 - 700.

<sup>105</sup> Saraviita 2011, s. 252.

<sup>106</sup> PeVL 20/1998; Saraviita 2000, s. 164; Saraviita 2011, s. 252.

<sup>107</sup> HE 225/2002 vp., s. 23.

Lakiuudistus nähtiin tarpeelliseksi työelämässä ja työllisyystilanteessa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Myös työvoimapolitiikkaa oli uudistettu, jolloin uudistusten johdosta tapahtuneet säädösten painopisteet ja linjaukset olivat aiheuttaneet työvoimapolitiittisen lainsäädännön muodostumisen osittain hajanaiseksi ja vaikeaselkoiseksi sekä toimeenpanijoille että yksilöille. Lainsäädännöllä pyrittiin kehittämään työvoimatoimiston keskeisiä toimintoja, kuten työnvälitys, ammatillisten valmiuksien parantaminen työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen avulla ja työttömien työllistymisen tukeminen työllistämistuella. Erityisesti korostettiin avoimien työmarkkinoiden ja työnvälityspalveluiden ensisijaisuutta. Samalla säädettiin myös työttömyysaikaisen toimeentuloturvan työvoimapolitiittisiin edellytyksiin liittyvistä tehtävistä.<sup>108</sup>

Työvoimapolitiittilain (1295/2002) 1 luvun 2 § määräsi julkisen työvoimapolitiittilain tehtävistä. Työvoimapolitiittilain oli järjestettävä tai hankittava työvoimapolitiittilain työnvälityspalveluita, työvoimapolitiittilain aikuiskoulutusta ja muita ammatillisen kehittymisen palveluita sekä edistää työttömien työllistymistä työllistämistuella. Julkiseen työvoimapolitiittilainuun katsottiin kuuluvan myös muut laissa määritellyt tuet, avustukset ja etuudet. Samalla myös määriteltiin toimeentulon turvaamisesta työnhaun ajalta työmarkkinatuella ja työttömyyspäivärahalla, joista säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002).

Lain 1 luvun 3 §:ssä säänneltiin siitä, että julkisen työvoimapolitiittilain on pidettävä yllä ja edistettävä työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla, turvattava työvoiman saatavuutta, torjuttava työttömyyttä sekä järjestettävä työtä hakeville mahdollisuuksia tehdä työtä.

Työvoimatoimiston keskeisinä tehtävinä katsottiin olevan korkealaatuisen informaation tarjoaminen työmarkkinoista, työn välittäminen, osaamisen ja ammattitaidon sekä työmarkkina-aseman parantaminen. Työvoimatoimiston palveluprosessin tuli pyrkiä takaamaan avoimien työpaikkojen täyttyminen laadukkaasti, työnhakijoiden työnhakujaksojen lyhentäminen sekä pitkäaikaistyöttömyyden pieneneminen. Myös työnantajien työvoiman tarpeiden ja osaamisvaatimusten selvittäminen ja ratkaisujen hakeminen yhdessä muiden toimijoiden kanssa oli osa palveluprosessia.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> HE 225/2002 vp., s. 71.

<sup>109</sup> HE 225/2002 vp., s. 29.



Lisäksi julkisen työvoimapalvelun tarkoituksena oli auttaa työnhakijaa saamaan haluamaansa, hänelle soveltuvaa työtä ja koulutusta sekä työnantajaa hankkimaan tarvitsemaansa työvoimaa. Työnhakija-asiakkaalle tarjottavien työvoimapalvelujen tuli perustua asiakkaan tarpeisiin ja vapaaseen valintaan sekä tukea hänen työllistymistään ja pysymistään vapailla työmarkkinoilla. Samalla nähtiin, että julkista työvoimapalvelua tarjottaessa ja kehitettäessä työvoimaviranomaisen on lisäksi otettava huomioon työvoimapolitiittiset tavoitteet, jotka työministeriö vahvistaa vuosittain.<sup>110</sup>

Uudessa työvoimapalvelulaisissa (1295/2002) työttömälle työnhakijalle asetettiin selkeät velvoitteet. Näiden nähtiin olevan päätoimisen palkkatyön etsimisen lisäksi myös hakeutuminen ja osallistuminen tarjolla oleviin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin sekä tietojen antaminen omasta ammatillisesta osaamisestaan, koulutuksestaan ja työkyvystään. Myös osallistuminen työnhakusuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen nähtiin työnhakijan velvollisuudeksi.<sup>111</sup>

Samalla kiinnitettiin huomiota myös asiakkaan palvelutarpeen arviointiin.<sup>112</sup> Palvelutarjonnan tavoitteina pidettiin 2 momentissa säännellyin tavoin 1) ura-, työpaikka- ja henkilövalintojen onnistumisen edellytyksien parantamista, 2) työvoiman ammatillisen pätevyyden lisäämistä, 3) työmarkkinoilla tarjolla olevien vaihtoehtoisten ratkaisujen etsimisen helpottamista ja onnistuneiden valintojen tukemista tarjolla olevien vaihtoehtojen puitteissa, 4) vajaakuntoisten henkilöiden tasavertaisen kohtelun edistämistä työmarkkinoilla parantamalla heidän mahdollisuuksiaan saada työtä ja pysyä työssä, 5) järjestää työttömille mahdollisuuksia tehdä työtä ja 6) työttömien syrjäytymisen ehkäiseminen työmarkkinoilta.

Entistä tärkeämmäksi tuli löytää henkilöasiakkaille työllistymistä edistäviä väyliä ja palveluja sekä auttaa heitä hahmottamaan osaamis- ja kehittämistarpeitaan. Hallituksen esityksessä nähtiin, että työnantajien palveluissa korostuivat nopeat ja joustavat rekrytointipalvelut, yksilöllisesti räätälöidyt työvoiman hankintapalvelut sekä työelämän ja yritysten tarpeista lähtevän ammatillisen koulutuksen tarjoaminen. Työvoimatoimiston entistä tärkeämpänä tehtävänä oli myös asiakkaiden palveluihin kohdistuvien odotusten huomioon ottaminen työvoimapalveluita tarjotessa ja järjestäessä.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> HE 225/2002 vp., s. 29.

<sup>111</sup> HE 225/2002 vp., s. 29.

<sup>112</sup> Työvoimapalvelulaki (1295/2002), 3 luku, 2 §.

<sup>113</sup> HE 225/2002 vp., s. 36.

Uudistukset eivät päättäneet tähän. Vuonna 2013 tuli voimaan laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Lakiin koottiin julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002), pienten ja keskisuurten yritysten osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa (971/2004) ja työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmästä annetussa laissa (1058/2002) olevat säännökset.

Lakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli selkeän palveluvalikoiman tarjoaminen, joka vastaa asiakkaiden palvelutarpeisiin, edellyttää nykyistä vähemmän hallinnollista työtä ja helpottaa vuoropuhelua asiakkaiden, yhteistyötahojen ja palveluntuottajien kanssa. Lain 2 §:n mukaan TE-viranomainen tarjoaa julkisena työvoima- ja yrityspalveluna työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä lain mukaiset tuet ja korvaukset<sup>114</sup>. Työ- ja elinkeinotoimistojen palveluvalikoiman ydinpalveluna on edelleen työnvälitys. Työnvälitystä ja työn vastaanottamista tuetaan palveluvalikoimaan kuuluvilla palveluilla kuten työnhakuvalmennus, palkkatuki, työhön valmennus, työnhakuun liittyvät matka- ja yöpymiskustannusten korvaukset ja osaamisen kehittämispalvelut.<sup>115</sup>

Lakimuutos ei tuonut mitään suuria muutoksia jo aikaisemmin voimassa olevaan työvoimapalvelulakiin ja työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin. Yhteen ja samaan lakiin yhdistettiin samoihin tavoitteisiin pyrkiviä säädöksiä samalla kun palvelujen sisältöä täsmennettiin. Merkittävää uudistuksessa oli, että työllisyyttä edistävien palveluiden käsitettä laajennettiin koskemaan suurempaa osaa toimenpiteistä. Aikaisemmin eri toimenpiteet ja niiden sisältö olivat aiheuttaneet epäselvyyttä.

Työllistymistä edistäviin palveluihin lukeutuu nykyisin työnhakuvalmennus, uravalmennus, kokeilu, työvoimakoulutus ja työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22 - 24 §:ssä tarkoitettu omaehtoinen opiskelu (maahanmuuttajan tuettu omaehtoinen opiskelu) ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa

---

<sup>114</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012).

<sup>115</sup> HE 133/2012 vp., s. 9, 37.

tarkoitettu kuntouttava työtoiminta.<sup>116</sup> Työllistymistä edistävien palvelujen käsitteen laajentaminen paransi työttömien työnhakijoiden taloudellisia mahdollisuuksia osallistua työllistymistään edistävään palveluun. Palveluun osallistumisen ajalta saa korotetun työttömyysetuuden sekä kulukorvauksen, joka ei ennen lainvoimaantuloa koskettanut kaikkia toimenpiteisiin osallistuvia.<sup>117</sup> Työllistymistä edistävien palveluiden määritelmän muuttamisella on ollut myös vaikutusta työnhakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, nimittäin palveluista kieltäytyminen voi johtaa työttömyysetuuden menettämiseen.

Sosiaali- ja terveystoimintajohtajia, Kelan toimistojen johtajia ja TE -toimiston johtoa pyydettiin arvioimaan erilaisten keinojen toimivuutta työllisyyden parantamisessa ja työttömyyden alentamisessa valtakunnallisesti. TE -toimistojen palveluista vastaavat johtajat arvioivat, ettei uudistus ole hyödyttänyt vaikeimmin työllistyviä, vaan heidän tarvitsemansa henkilökohtainen asiakaspalvelu on sen sijaan heikentynyt. Johtajista yli 90 prosenttia arvioi pitkäaikaistyöttömyyden alueellaan vakavaksi, kasvavaksi ongelmaksi. Kaikista vastaajatahoista 73 prosenttia arvioi maan hallituksen epäonnistuneen kärkitavoitteensa, köyhyyden, syrjäytymisen ja eriarvoisuuden vähentämisessä. Lisäksi kyselyyn osallistuneiden sosiaali- ja terveystoimintajohtajien mukaan pitkittyessään työttömyys uhkaa eniten ihmisten hyvinvointia vaikeuttaen toimeentuloa ja johtaen pahimmillaan näköalattomuuteen. Pitkäaikaistyöttömien hyvinvointi näyttää heistä viime vuosina heikentyneen.<sup>118</sup>

Tehokkaimpana keinona työllisyyden parantamiseen ja työttömyyden vähentämiseen pidettiin sosiaaliturvan muuttamista kannustavammaksi. Tehokkaiksi työllisyyden parantamiskeinoiksi nähtiin myös työllisyyspalvelujen tehostaminen ja laajentaminen, elvyttävä raha- ja finanssipolitiikka, panostaminen tutkimukseen ja koulutukseen sekä työttömyysturvan vastikkeellisuuden lisääminen. Yli puolet kaikista vastaajista näki myös julkisen työllistämisen lisäämisen vähintään melko tehokkaaksi keinoksi parantaa työllisyyttä ja vähentää työttömyyttä. Vähiten tehokkaiksi keinoiksi nähtiin rakennepoliittiset uudistukset, maltilliset palkkaratkaisut hintakilpailun parantamiseksi sekä eläkkeisiin liittyvät ratkaisut.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> HE 133/2012, s. 47; Työttömyysturvalaki (1290/2002), 1 luku 5 § kohta 15.

<sup>117</sup> HE 133/2012, s. 48.

<sup>118</sup> Sosiaalibarometri 2015, s. 6 - 7.

<sup>119</sup> Sosiaalibarometri 2015, s. 33 - 34.

Vuoden 2015 alusta tuli voimaan laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa Työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on arvioida työttömien palvelutarpeet, suunnitella työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastata työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta.<sup>120</sup>

Lain 1 § 2 momentin mukaan monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Hallituksen esityksessä todetaan, että laki velvoittaa toimintamallissa mukana olevat tahot sovittamaan nykyisin tarjolla olevat palvelut työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Tavoitteen toteutumisen kannalta keskeisiä kunnan palveluja ovat kunnan lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut kuten sosiaalityö, kuntouttava työtoiminta ja työttömien terveydenhuollon palvelut sekä mielenterveys- ja päihdepalvelut. Palvelutarvearvion ja työllistymissuunnitelman tavoitteena on sen varmistaminen, että työtön saa nopeasti ja tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena sellaiset viranomaisten eri palvelut, joita hän tarvitsee työllistyäkseen.<sup>121</sup>

Kunta, TE -toimisto ja KELA arvioivat yhdessä monialaista yhteispalvelua tarvitsevien työttömien palvelutarpeet, kun työtön on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivältä tai hän on ollut yhdenjaksoisesti työtön vähintään tietyn ajan. Alle 25-vuotiailta edellytetään vähintään kuuden kuukauden yhdenjaksoista työttömyyttä ja 25 vuotta täyttäneiltä vähintään 12 kuukauden yhdenjaksoista työttömyyttä.<sup>122</sup>

Laisa säädetään ohjauksesta monialaiseen yhteispalveluun. Lain 2 §:n mukaan työttömällä on monialaisen yhteispalvelun tarve, jos hänen työllistymisensä edistäminen edellyttää työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulle kuuluvien 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista. Hallituksen esityksessä palvelujen yhteensovittaminen nähdään tarpeelliseksi silloin, kun työttömän työllistymisvaikeudet eivät johdu yksinomaan avointen työpaikkojen tai ammatillisen osaamisen puutteista, vaan hänellä on sellaisia työllistymiseen vaikuttavia työ- tai toimintakyvyn rajoitteita tai elämänhallintaan liittyviä ongelmia,

---

<sup>120</sup> Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) 1 §.

<sup>121</sup> HE 183/2014 vp., s. 46.

<sup>122</sup> Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) 2 §; HE 183/2014 vp., s. 47.

jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisten välisellä konsultaatiolla, vaan edellyttävät monialaista yhteistyötä.<sup>123</sup>

Henkilöllä ei kuitenkaan nähdä olevan tarvetta monialaiseen yhteispalveluun seuraavissa tilanteissa<sup>124</sup> :

- Henkilön terveydentilaan vaikuttava sairaus tai vamma on tunnistettu eikä sillä ole vaikutusta hänen työnhakuunsa (vastuu työllistymisprosessista työ- ja elinkeinotoimistolla).
- Henkilölle järjestetään ammatillisena kuntoutuksena koulutus uuteen ammattiin, koska hän on työkyvytön aiemman ammatinsa mukaiseen työhön (vastuu ammatillisen kuntoutuksen prosessista Kansaneläkelaitoksella tai työeläkelaitoksella)
- Henkilö saa työttömyydestä johtuen samanaikaisesti useampaa etuutta (esimerkiksi työttömyysetuutta, toimeentulotukea ja asumistukea), mutta hänen palvelutarpeeseensa voidaan vasta julkisilla työvoimapalveluilla (vastuu työllistymisprosessista työ- ja elinkeinotoimistolla)
- Henkilön työttömyys on pitkittynyt, koska työmarkkinatilanteesta johtuen hänelle ei ole tarjolla soveltuvaa työtä, mutta henkilön osaaminen ja työmarkkinavalmiudet ovat ajan tasalla eikä hänellä ole sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalvelujen tarvetta (vastuu työllistymisprosessista työ- ja elinkeinotoimistolla)
- Henkilö on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivältä, jolloin kunta maksaa osan työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta, mutta henkilön palvelutarpeeseen voidaan vastata julkisilla työvoimapalveluilla (vastuu työllistymisprosessista työ- ja elinkeinotoimistolla)
- Henkilöllä on sellainen hoitoa vaativa päihde- tai mielenterveysongelma, mistä johtuen hän ei kykene osallistumaan työllistymistä edistävään palveluun (vastuu hoito- ja kuntoutusprosessista kunnan sosiaali- ja terveystalouksella).

Perustuslakivaliokunta pitää ehdotusta työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta tärkeänä, koska sen avulla toteutetaan osaltaan sekä perustuslain 18 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön että perustuslain 19 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalouksella ja

---

<sup>123</sup> HE 183/2014 vp., s. 47.

<sup>124</sup> HE 183/2014 vp., s. 47.

edistää väestön terveyttä. Valiokunta viittaa lausunnossa hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta<sup>125</sup>, jossa todettiin työllisyyden edistämismääräyksen merkittävänä osana sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien henkilöiden ryhmän muodostuminen. Valiokunnan lausunnossa toistettiin myös julkiseen valtaan kohdistuvien määräyten koskevan sekä valtiota että kuntia. Velvollisuuden toteuttaminen edellyttää valtiovallan kaikkien elinten laaja-alaista yhteistyötä.

Erittäin tärkeänä nähtiin myös, että palvelutarpeen kartoitusjakson aikana selvitetään työttömän terveyspalvelujen tarve terveyserojen kasvun pysäyttämiseksi. Valiokunnat pitivät tärkeänä, että yhteispalvelun toimipisteissä on saatavilla säännöllisesti myös terveydenhoitajan palveluita. Työttömillä on nähty olevan työssäkäyviä enemmän terveydellisiä ongelmia ja monet terveydelliset riskit lisääntyvät työttömyyden pitkittymisen myötä. Näin ollen jos sairaudet ja kuntoutuksen tarvetta ei tunnusteta, työmarkkinoilta syrjäytymisen riski kasvaa.<sup>126</sup>

Samalla myös kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain täsmentämistä pidettiin tarpeellisena. Valiokunnat pitivät erittäin tärkeänä, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan vain sellaisia asiakkaita, jotka hyötyvät palvelusta. Samalla ne korostivat, että kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatuetun työn välillä on oltava selkeä ero. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa tämän nähtiin käytännössä tarkoittavan sitä, että kuntouttava työtoiminta on, alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti, työvoimapalveluihin nähden toissijainen sosiaalihuollon palvelu silloin, kun työvoimahallinnon käytettävissä olevat palvelut eivät sovellu asiakkaalle.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> PeVL 41/2014 vp.; HE 309/1993 vp., s. 68.

<sup>126</sup> PeVL 41/2014 vp.; TyVM 12/2014 vp.; StVL 14/2014 vp.

<sup>127</sup> TyVM 12/2014 vp.; StVL 14/2014 vp.

### 3 KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA

#### 3.1 Kunnallinen työllisyyden edistäminen

Työttömyys yhteiskunnallisena ongelmana ja joukkotyöttömyys on ollut ilmiönä 1860 – luvulta lähtien, kun muutto- ja elinkeinovapauden voimaan saattaminen loi sille edellytykset panemalla kansanjoukot liikkumaan paikasta toiseen ja siirtymään toimialalta toiselle <sup>128</sup>. Työnvälityksen voidaan nähdä olleen itsenäisyyden alkuajoista lähtien kuntien tehtävä, kunnes se annettiin valtion tehtäväksi vuonna 1956 säädetyllä työnvälityslailalla (84/1956). Työmarkkinoille tähtäävästä työllistämisestä ja työllistämisen tukitoimista vastaa siis ensisijaisesti valtion Työ- ja elinkeinohallinto.

Kunnat voivat osallistuvat julkisten työvoimapalvelujen tuottamiseen tarjoamalla työttömille palkkatuettua työtä ja työkokeilumahdollisuuksia kunnissa ja järjestöissä. Nuorten työllistymistä edistetään mm. työpajatoiminnalla ja oppisopimuskoulutuksella.<sup>129</sup> Kunnilla ei ole velvollisuutta tarjota palkkatuettua työtä tai työkokeilumahdollisuuksia lukuun ottamatta ikäänntyneiden työnhakijoiden työllistämisvelvoitetta <sup>130</sup>. Työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettävän työn tulee olla alan säännöllisen työajan mukaista kokoaikatyötä. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalle järjestetään hänen työkykyään vastaavaa työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttävää osa-aikatyötä.<sup>131</sup>

Sen sijaan perinteiseksi katsottu sosiaalihuolto (aikaisemmin köyhäinhoito) on auttanut erityisen ongelmallisessa elämäntilanteessa olevia, kuten köyhiä, juoppoja tai suojan tarpeessa olevia lapsia <sup>132</sup>. Sosiaalihuoltolain työelämäosallisuutta tukevan toiminnan nähdään tukevan ihmisten työelämään osallistumisen mahdollisuuksia laajasti palveluidensa kautta. Apua tarjotaan toimeentulon ongelmiin, velkoihin, asumiseen, sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen jne. Näiden lisäksi sosiaalihuollolla on erityisiä sosiaalihuollon asiakkaiden työllistymistä tukevia palveluita kuten kuntouttava työtoiminta. Sen tavoitteena on edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille.<sup>133</sup> Yhteiskunnan muuttuessa ovat myös sosiaalipalvelut monipuolistuneet. Niiden

---

<sup>128</sup> Niemi 2012, s. 17.

<sup>129</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), 4 luku, 5 §; 7 luku, 2 §; Ahlgren - Leinvuo 2014, s. 2.

<sup>130</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), 11 luku, 1§.

<sup>131</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), 11 luku, 1§, 4 mom.

<sup>132</sup> Tuori - Kotkas 2008, s. 23.

<sup>133</sup> HE 164/2014 vp., s. 32.

käyttäjäkunta onkin laajentunut ongelmaryhmiksi katsottujen henkilöiden ulkopuolelle. Nykyisin sosiaalihuolto voi koskettaa koko väestöä joissakin elämäntilanteissa.

### 3.2 Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa esitettiin useita toimenpiteitä työllisyysasteen nostamiseksi sekä syrjäytymisen ja köyhyyden estämiseksi. Vuoden 2001 syyskuun alusta tuli voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Laki tuli osaksi laajempaa työllisyydenhoidon kokonaisuutta.

Lain tullessa voimaan työtoiminta oli uusi lisätoimenpide. Työtoiminnan tarkoituksena on tehostaa julkisia työvoimapalveluja pitkäaikaistyöttömyyden estämiseksi ja vähentämiseksi sekä edistää pitkään työttömänä olleiden henkilöiden, erityisesti nuorten, pääsyä avoimille työmarkkinoille. Tavoitteena on myös torjua sekä sosiaalista syrjäytymistä että syrjäytymistä työmarkkinoilta ja samalla turvata yhdenmukainen aktivointi- ja työllistymiskäytäntö koko maassa tehostamalla ja selkeyttämällä työ- ja elinkeinohallinnon ja kunnan välistä yhteistyötä ja työnjakoa työttömyydestä aiheutuvan syrjäytymisen ehkäisemisessä.<sup>134</sup>

Lain säätämisen taustalla nähtiin olevan työttömyyden rakenteelliset ongelmat. Työttömyyden keskimääräiset kestot olivat keskimäärin kaksi kertaa pidempiä kuin 1980 -luvulla. Ikääntyneiden ja yleensä vähän koulutettujen työnhakijoiden oli entistä vaikeampaa työllistyä, lisäksi nuorisotyöttömyys oli suhteellisen korkea ja työttömyyden alueelliset erot olivat suuret. Vaikeasti työllistyvien työmarkkina-aseman nähtiin heikkenevän entisestään suhteessa muihin työttömiin. Työttömyys kasautui samoille henkilöille eli suuri osa työnhakijoista oli toistuvaistyöttömiä. Rakennetyöttömyydestä johtuva työttömyyden alentaminen nähtiin entistä vaikeampana.<sup>135</sup>

Työn tai muun aktiivitoiminnan nähtiin ehkäisevän parhaalla tavalla syrjäytymistä, kun työn kautta ihminen kiinnittyy yhteiskuntaan. Työttömyys tuli katkaista mahdollisimman varhain, viime sijassa tukityöllistämisen tai muiden työvoimapoliittisten toimenpiteiden avulla. Erityisenä puutteena pidettiin sitä, että sellaisille pitkään työttöminä olleille henkilöille, jotka eivät olleet työllistettävissä työhallinnon toimin, ei ollut tarjolla juuri heille sopivia palveluja. Kyseiseen kohderyhmään

---

<sup>134</sup> HE 184/2000 vp., s. 16.

<sup>135</sup> HE 184/2000 vp., s. 14.



kuuluvien toimeentulo yleensä koostui työmarkkinatuesta ja asumistuesta, joten kunnan sosiaalitoimi ei voinut tarjota palveluitaan riittävän aikaisessa vaiheessa.<sup>136</sup>

Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään tarkemmin toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoilla sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Toimenpiteiden kohteina ovat erityisesti pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat usein samanaikaisesti sekä työhallinnon että kunnan sosiaalitoimen asiakkaita. Kuntouttava työtoiminta nähdään viimesijaisena työvoimapolitiittisena aktivointitoimenpiteenä, jota tarjotaan pitkään työttömänä olleelle henkilölle. Työvoimaviranomaisten osoittamat työllistymistä edistävät muut toimenpiteet ovat siten ensisijaisia.<sup>137</sup> Kuntouttava työtoiminta ei voi siis toissijaisena toimenpiteenä korvata työllistymissuunnitelman mukaisia ensisijaisia toimenpiteitä.

Kuntouttavalle työtoiminnan järjestämiselle on asetettu rajoituksia. Kuntouttavaa työtoimintaa ei voi tehdä työ- eikä virkasuhteessa eikä sillä saa korvata virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä.<sup>138</sup> Aktivoinnin periaatteena nähdään tuen passiivisten piirteiden vähentäminen ja tuen saajien aktiivisuuden tukeminen ja lisääminen. Lopullisena tavoitteena on kuitenkin saattaa tuen saajat työmarkkinoille itsenäisen toimeentulon piiriin. Kannustimina pidetään varsinaisia aktivointitoimia, kuten matalapalkkaisten henkilöiden tuen ennallaan pitäminen ansiotuloista huolimatta, työllistämishuonokset, työssäkäyntikulujen huomioon ottaminen toimeentulotuessa, koulutusmahdollisuudet ja työllistymiskurssit.<sup>139</sup>

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota kuntien velvollisuuteen edistää työllisyyttä perustuslain 18 §:n edellyttämällä tavalla käsitellessään hallituksen esitystä laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta (184/2000)<sup>140</sup>. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta on ainoa laki, joka velvoittaa kunnat järjestämään pitkään työttömänä olleille henkilöille työllistymistä edistäviä palveluja. Kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu pääsääntöisesti pitkään työttömänä olleille henkilöille, jotka ovat saaneet pääasiallisena toimeentulonaan työmarkkinatukea tai toimeentulotukea. Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmä on siten toinen kuin perinteisessä vammaisille ja vajaakuntoisille

---

<sup>136</sup> HE 184/2000 vp., s. 14.

<sup>137</sup> HE 184/2000 vp., s. 16; StVM 38/2000 vp; TyVL 17/2000 vp.

<sup>138</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), 14 §.

<sup>139</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), 18 §; HE 184/2000 vp., s. 12.

<sup>140</sup> PeVL 44/2000 vp.

järjestetyssä työtoiminnassa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kuntouttavalla työtoiminnalla on asiallinen yhteys pyrkimykseen madaltaa työllistymisen yksilötason esteitä ja sen vuoksi se on tavoitteiltaan rinnastettavissa sellaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, joihin osallistumisvelvoitteeseen valiokunta on pitänyt mahdollisena liittää tuen menettämisen tai alentamisen uhan.<sup>141</sup>

Myös hallituksen esityksessä katsottiin, että henkilöt, jotka ovat saaneet työttömyyskorvausta tai toimeentulotukea pitkään ovat selvästi erityisen tuen tarpeessa. Joten vaikka kyseiset toimenpiteet toteutetaan työvoimaviranomaisen ja kunnan sosiaalitoimen yhteistyönä tai osana sosiaalipalveluita, niiden asiayhteys perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaiseen tavoitteeseen on ilmeinen.<sup>142</sup>

### 3.2.1 Keitä kuntouttava työtoiminta koskee?

Lakia kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) sovelletaan 3 §:ssä säädetyin edellytyksin työttömiin henkilöihin, jotka saavat työmarkkinatukea tai toimeentulotukea. Säännöksen mukaan aktivointisuunnitelma on laadittava työttömälle alle 25 -vuotiaalle asiakkaalle, jolle on laadittu työllistymissuunnitelma, ja joka on saanut työmarkkinatukea 180 päivältä viimeisen 12 kuukauden ajalta taikka 500 päivää työttömyyspäivärahaa taikka jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen.

Aktivointisuunnitelma on myös laadittava työttömälle 25 vuotta täyttäneelle henkilölle, jolle on laadittu työllistymissuunnitelma<sup>143</sup>, ja joka on saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä taikka 500 työttömyyspäivärahauden<sup>144</sup> täytyttyä saanut työmarkkinatukea 180 päivältä taikka jonka pääasiallinen toimeentulo on perustunut viimeisen 12 kuukauden aikana työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen.

Kuntouttavaa työtoimintaa voidaan myös järjestää työmarkkinatukeen oikeutetulle tai työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle tai työttömyyspäivärahaa saavalle henkilölle hänen pyynnöstään myös 15 §:ssä säädetyin edellytyksin.

---

<sup>141</sup> PeVL 44/2000 vp., s. 3.

<sup>142</sup> HE 184/2000 vp., s. 51.

<sup>143</sup> Työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012), 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma.

<sup>144</sup> Työttömyysturvalain (1290/2002), 6 luvun 7 tai 9 §:n mukainen päiväraha-kaus.

Kuntouttavana työtoimintana pidetään asiakkaan tilanteen, kunnan ja kykyjen perusteella järjestettyä toimintaa. Toiminnan on oltava motivoivaa, joten sen määrä ja sisältö on sovittava henkilön osaamisen mukaan niin, että se on hänen työllistymisedellytystensä kehittämisen kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa. Asiakkaan aktivointisuunnitelmaa laadittaessa arvioidaan tarkemmin, minkä tyyppinen ja minkä tasoinen kuntouttava työtoiminta parantaa parhaiten henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla, osallistua koulutukseen tai muihin työvoimahallinnon ensisijaisiin toimenpiteisiin.<sup>145</sup>

### 3.2.2 Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvelvollisuus on kunnilla. Kunnat voivat järjestää kuntouttavaa työtoimintaa usean kunnan välisenä yhteistyönä tai hankkia sitä rekisteröidyltä yhdistykseltä, rekisteröidyltä säätiöltä, valtion virastolta tai rekisteröidyltä uskonnolliselta yhdyskunnalta. Käytännössä kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään kunnan omana toimintana ja järjestöiltä hankittavana ostopalveluna<sup>146</sup>.

Tavallisesti kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään esimerkiksi kierrätystoiminnassa tai erilaisissa siivous- tai avustavissa tehtävissä. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa, teknisen toimen yksiköissä, opetus- ja kulttuuritoimessa sekä työpajoilla. Kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä.<sup>147</sup> Kuntouttava työtoiminta on valtaosassa kuntia pääosin työtoimintaa. Osassa kuntia työtoiminta on kokonaan tai enimmäkseen yksilövalmennusta tai -ohjausta, työ- ja toimintakyvyn arviointia ja työhönvalmentajan tukea tai ryhmätoimintaa. Kuntouttavan työtoiminnan sisältönä on nostettu esille myös yhteisöllinen toiminta, asiakkaan arjen ohjaus ja asianajo, taloudenhoitamisen tukeminen, velkaneuvonta, oppimisvaikeuksien kartoittaminen ja työelämän pelisääntöjen opettelu. Kuntakartoitukseen osallistuvat kunnat kertoivat kuntouttavan työtoiminnan olevan myös sosiaalityötä, intensiivistä palveluohjausta, kuntoutusta, jäljellä olevan toimintakyvyn ylläpitoa ja verkostotyötä. Myös terveystarkastukset nostettiin yhdeksi palvelun sisällöksi.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) 13 §; HE 184/2000 vp., s. 30 - 31.

<sup>146</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) 6 §.

<sup>147</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) 6 §; HE 184/2000 vp., s. 33 - 34.

<sup>148</sup> Klem 2013, s. 48.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukainen aktivointisuunnitelma laaditaan, kun työ- ja elinkeinotoimiston tai kunnan sosiaalitoimen asiakkaana oleva henkilö täyttää jonkun lain 5 §:ssä säädettyistä aktivointiehdoista<sup>149</sup>. Jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapaalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.<sup>150</sup> Henkilö velvoitetaan työmarkkinatukeensa ja toimeentulotukeensa kohdistuvien seuraamusten osallistumaan aktivointisuunnitelman<sup>151</sup> laatimiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiseen.

### 3.2.3 Tavoitteiden toteutuminen

Alkuvuosien tutkimustulokset kuntouttavasta työtoiminnasta osoittivat, että aktivointi on suhteellisen tehokas keino sijoittaa työttömiä erilaisiin toimenpiteisiin<sup>152</sup>. Aktivoinnin työllisyyspoliittisten vaikutusten arvioidaan kuitenkin jääneen vaatimattomiksi, kun tarkastellaan asiakkaiden siirtymiä työttömyydestä avoimille työmarkkinoille tai ammatilliseen koulutukseen. Yleisimpiä siirtymiä kuntouttavasta työtoiminnasta ovat paluu takaisin työttömäksi työnhakijaksi, uusi kuntouttavan työtoiminnan jakso sekä siirtyminen hoitoon, kuntoutukseen tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen, kuten työelämävalmennukseen, työharjoitteluun tai työkokeiluun. Toimintajaksot toistuvat ja asiakkaiden voidaan nähdä tarvitsevan usein pitkään kestävästä kuntouttavasta työtoiminnasta.<sup>153</sup>

Kuntouttavasta työtoiminnasta työelämään siirtymistä tavoittelevien henkilöiden kohdalla ongelmaksi voi muodostua se, että sopivia työpaikkoja ei löydy ja saavutetut kuntoutumistulokset voidaan menettää nopeasti. Aktivoinnilla voidaan nähdä kuitenkin olleen muunlaisia sosiaali- ja hyvinvointipoliittisia vaikutuksia, sillä asiakkaiden sosiaalisen selviytymisen ja hyvinvoinnin voidaan nähdä kohentuneen. On esimerkiksi arvioitu, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen on parhaimmassa tapauksessa tarkoittanut työkyvyn elpymistä ja kuntoutumista työelämään. Työtoiminta on toiminut ensisijaisesti asiakkaan kuntoutumisen apuvälineenä,

<sup>149</sup> ks. tarkemmin laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) 5 §.

<sup>150</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), 8 § 3 mom.; HE 328/2014, s. 2.

<sup>151</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), 2 luku, 8 §; Työttömyysturvalaki (1290/2002), 2 luku 9 - 12 §; Laki toimeentulotuesta (1412/1997), 10 §.

<sup>152</sup> Ala-Kauhaluoma 2005.

<sup>153</sup> Karjalainen - Karjalainen 2010, s. 67 - 68; Klem 2013, s. 50.

hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäjänä sekä asiakkaiden elämäntilannetta parantamalla tuoden jotain myönteistä heidän elämäänsä. Työtoiminnan asiakkaiden kohdalla nopeat työelämään siirtymiset ovat kuitenkin olleet harvinaisia, osalle asiakkaista kuntouttava työtoiminta on voinut olla ainoa yhteisöllinen toiminta, jossa he selviytyvät.<sup>154</sup>

Työtoiminnassa on kuitenkin ollut ristiriitaisuuksia ja väärinkäytöksiä<sup>155</sup>. Siihen ei välttämättä ole liitetty tai siitä ei ole ollut erotettavissa erityisiä kuntouttavia elementtejä. Tämän kaltainen työtoiminta on hämärtänyt työtoiminnan ja ansiotarkoituksessa tehtävän työn rajaa, erityisesti silloin, kun asiakas kykenee tekemään työtoimintana tuottavaa työtä ja palvelun kesto on pitkäkestoista tai jopa pysyvää<sup>156</sup>.

Myös THL:n raportissa tuotiin esille kuntouttavan työtoiminnan epäselvyys. Raportissa todettiin, että kuntouttavan työtoiminnan pitäisi jossain vaiheessa viedä kohti työelämää. Kuntouttavan työtoiminnan nähdään olevan työllisyyspolitiikan ja sosiaalipolitiikan välimaastossa lainsäädännössä, sillä sille on asetettu molempien tavoitteita. Toisaalta kuntouttavaan työtoimintaan osallistumattomuus on sanktioitua, mikä viittaa siihen, että se on työllisyyspoliittista palvelua. Toisaalta taas siinä nähdään olevan kuntouttavia elementtejä, jotka toteutuvat sosiaalipoliittisina tavoitteina. Kuntoutumisen perustavoitteena pidetään asiakkaan fyysisen kuntoutumisen lisäksi jonkinlainen yhteisöllinen ja sosiaalinen voimaantumisen.<sup>157</sup>

Vuoden 2014 hallituksen maaliskuun kehysriihen yhteydessä tehtiinkin päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa (25.3.2014), jolloin kirjattiin, että kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukainen aktivointisuunnitelma ja kuntouttava työtoiminta kohdennetaan uudelleen. Uudelleen kohdentamisella tavoitellaan 3 miljoonan euron säästöä kuntien menoihin.<sup>158</sup>

Lain 13 §:n 2 momenttia muutettiin siten, että säännöksen salliman 3 - 24 kuukauden jakson aikana henkilön tulee osallistua kuntouttavaan työtoimintaan vähintään yhden ja enintään neljän päivän aikana kalenteriviikossa<sup>159</sup>, kun aikaisemmin osallistumista velvoitettiin vähintään yhden ja

---

<sup>154</sup> Karjalainen - Karjalainen 2011, s. 8 - 9, 33; Karjalainen - Karjalainen 2010, s. 4, 69; HE 328/2014 vp., s. 4.

<sup>155</sup> ks. tarkemmin KK 898/2014 vp. ja KK 1163/2014 vp.

<sup>156</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2014 b, s. 13.

<sup>157</sup> Karjalainen - Karjalainen 2010, s. 71.

<sup>158</sup> HE 328/2014 vp., s. 5.

<sup>159</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), 13 § 2 mom.

enintään viiden päivän aikana kalenteriviikossa. Hallituksen esityksessä katsottiin, että sellaisten henkilöiden, joiden katsotaan pystyvän osallistumaan työtoimintaan viitenä päivänä viikossa, voidaan lähtökohtaisesti ajatella pystyvän osallistumaan esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamiin palveluihin.<sup>160</sup> Kuntouttavan työtoiminta tulee siis suunnata sellaisille henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan toimintaan viitenä päivänä viikossa. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta pitää tarpeellisena, että toiminta kohdistuu niihin henkilöihin, joiden tarvetta se tosiasiallisesti vastaa. Samalla kuitenkin valiokunta huomauttaa, että mikäli TE -toimiston palvelut eivät tarkoitettulla tavalla toimi, muutoksen ainoa seuraus on, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat jäävät yhtenä päivänä viikossa vaille mahdollisuutta osallistua työtoimintaan ja vaille kulukorvausta sekä 9 euron toimintarahaa kyseiseltä päivältä.<sup>161</sup> Tästä syystä TE -toimistoilla tulisi olla tarvittavat resurssit palvella entistä suurempaa määrää vaikeasti työllistettäviä, heille myös tulisi olla tarjolla soveltuvia työvoimapalveluita. Laki tuli voimaan 1.7.2015, joten sen toimivuutta on vielä vaikea arvioida.

### 3.3 Sopimuksellisuudesta

Työtön työnhakija ja viranomaisen sopivat yhdessä työtöntä koskevassa aktivointisuunnitelmassa, mitä työllistymistä edistäviä palveluita työtön käyttää. Laadittuja aktivointisuunnitelmia ei voida kuitenkaan pitää yksityisoikeudellisessa mielessä sopimuksina sikäli, että niiden täytäntöönpanoa voitaisiin vaatia yleisessä tuomioistuimessa. Niillä kuitenkin voi olla merkitystä haettaessa muutosta viranomaisten antamiin päätöksiin. Velvollisuutta osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen sopii kuitenkin aktivoinnille perustuvan sosiaalipolitiikan välineeksi. Tavoitteena on saada työtön osallistumaan aktiivisemmin toimimaan oman työllistymisensä eteen. Samalla luodaan myös mahdollisuus ottaa osaa itseään koskevaan päätöksentekoon, jolloin asiakkaalle pyritään antamaan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevien palveluiden sisältöön. Palveluista sovitaan suunnitelmissa ja niitä räätälöidään asiakkaalle sopiviksi, vaikka tosiasiasissa ne määrittyvät lainsäädännön ja määrärahojen puitteissa.<sup>162</sup>

Suunnitelma voidaan nähdä ”yksilöllisenä yhteiskuntasopimuksena” (individual social contract) asiakkaan ja viranomaisen välillä. Suunnitelmassa sovitaan palveluista ja niiden saatavuudesta yksilön ja työnvälitystoimiston kesken. Yksilön on hyväksyttävä suunnitelmassa hänelle asetetut

<sup>160</sup> HE 328/2014 vp., s. 5.

<sup>161</sup> StVM 39/2014 vp.

<sup>162</sup> Arajärvi 2012, s. 100 - 101; Kotkas 2013, s. 81 - 82, 92.

vaatimukset ja vastuut palveluita ja tukia saadakseen. Tarkan kartoittamisen ja raportointivelvollisuuden on katsottu merkitsevän tiukempaa kontrollia asiakkaaseen nähden.<sup>163</sup> Suunnitelman laatimisesta kieltäytyminen rinnastetaan työhönoituksesta kieltäytymiseen<sup>164</sup>. Sopimuksellisuus lisää moraalista velvoittavuutta ja tarjoaa lisälegitimaation harjoitetulle sanktiopolitiikalle. Vakiintuneena perusteluna erilaisten vastikkeiden vaatimiselle työttömyysturvan yhteydessä perustuu perustuslain 18 § 2 mom. julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä.<sup>165</sup> Yhdistyneissä Kuningaskunnissa käytössä olevaa suunnitelmaa, tarkemmin sanoen jobseeker's agreementiä onkin nimitetty ”kurinpitosisopimukseksi”, jolla pyritään ohjailemaan työttömien työnhakijoiden käytöstä. On myös väitetty, että sopimuksellisuudelle perustuva työttömyydenhallintajärjestelmä siirtää huomion pois työmarkkinoiden rakenteellisista ongelmista ja massatyöttömyys nähdään pikemminkin yksilötason ongelma. Vaaraksi voi muodostua se, että työttömyyttä aletaan pitää moraalisiin liittyvänä ongelmana poliittisen ongelman sijaan.<sup>166</sup>

Suunnitelmilla pyritään samalla myös työvoima- ja sosiaaliviranomaisten toiminnan tehostamiseen ja kontrolliin<sup>167</sup>. Viranomaisen on laadittava työnhakijasta riippuen joko aktivointi- tai työllistymissuunnitelma, jota voidaan pitää hallinnollisena välineenä. Suunnitelman avulla ohjataan, rytmitetään ja seurataan viranomaisten työtä yhdessä työnhakijan kanssa. Esimerkiksi työvoimahallinnon sisäisessä kontrollissa suunnitelmien laatiminen onkin yksi työvoimatoimistojen perustoiminnoista, jota voidaan mitata. Suunnitelmien kautta on mahdollista arvioida viranomaisen toiminnan tehokkuutta. Toisaalta suunnitelmien määrä ei vielä kerro niiden vaikuttavuudesta esimerkiksi siinä, miten työttömät ovat työllistyneet. Suunnitelman laatimista voidaan kuitenkin pitää asiakkaan oikeusturvan kannalta merkittävänä. Asiakas valvoo osaltaan viranomaisen toimintaa, sillä viranomainen, joka ei syystä tai toisesta laadi lain edellyttämää suunnitelmaa, rikkoo virkavelvoitteitaan ja tämän toiminnasta voidaan kannella.<sup>168</sup>

Suunnitelmaa laadittaessa asiakkaan ja viranomaisen välisellä sopimisella ja neuvottelulla pyritään siihen, että asiakkaan yksilölliset tarpeet ja voimavarat otetaan riittävällä tavalla huomioon. Jokaisen asiakkaan voidaan olettaa olevan lähtökohtaisesti erilainen. Suunnitelman toteutumisen kannalta onkin tärkeä tunnistaa asiakkaan palveluntarve, kuten työnhakijan tiedot, taidot ja

---

<sup>163</sup> Kotkas 2013, s. 83; Freedland & King 2005, s. 120.

<sup>164</sup> Arajärvi 2002, s. 193.

<sup>165</sup> Arajärvi 2012, s. 100 – 101; Kotkas 2013, s. 83; Freedland & King 2005, s. 120.

<sup>166</sup> Kotkas 2013, s. 83; Freedland & King 2005, s. 120; Veitch 2011, s. 208 - 214.

<sup>167</sup> Freedland & King 2005, s. 124 - 125.

<sup>168</sup> Kotkas 2013, s. 85.

kokemus sekä kompetenssissa mahdollisesti olevat puutteet, jotta yksilökohtaisen palveluohjauksen periaatteiden mukaisesti helpotetaan ja edistetään eri viranomaisten välistä yhteistyötä. Tämä Arajärven mukaan korostaa myös oikeus -uottuvuutta, joten työvoimaviranomainen ei voi osoittaa henkilöä työhön suunnitelman vastaisesti.<sup>169</sup>

Lainsäätävä onkin katsonut, että suunnitelmat ovat hyvä keino edistää perusoikeuksien toteutumista konkretisoidessaan perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asetetun perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Työttömyyden hallinnoimisessa erilaisilla suunnitelmilla voidaan nähdä olevan yhteys myös useisiin eri perusoikeuksiin: oikeuteen tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti, oikeuteen osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon, julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja oikeuteen työllistävään koulutukseen sekä oikeuteen perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta.<sup>170</sup>

Kotkaksen mukaan voidaan myös väittää, että julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmissa uusi perusoikeuskäsitys linkittyy samalla hallinnon tehostamispyrkimyksiin. Vaikka perustuslaissa luetellut kuuluvat automaattisesti jokaiselle eivätkä ne siten ole sopimuksenvaraisia, voidaan kuitenkin ajatella, että sopimuksellisuus tekee suunnitelmista tehokkaan perusoikeuksien edistämisvälineen. Nimittäin se, että sovitaan yhdessä ja yksilöllisten tarpeiden pohjalta, voi olla vaikutuksiltaan tehokkaampaa kuin, että viranomainen sanelisi, mihin toimenpiteisiin työttömän työnhakijan on osallistuttava. Sopimuksellisuus tukee samalla myös yksilön itsemääräämisoikeutta.<sup>171</sup> Toisaalta kuitenkin työnhakusuunnitelmassa ei ole kyse aidosta kaksiasiainosaissuhteesta. Viranomaisella on vain määrärahojen rajoissa velvollisuus toteuttaa suunnitelmassa sovitut asiat, toisin sanoen, asiakkaan oikeus saada sovitut palvelut ovat rajoittuneet käytettävissä oleviin määrärahoihin.<sup>172</sup>

Arajärven mukaan sopimuskonstruktiota ei voida pitää onnistuneena toimeentuloturvan yhteydessä, sikäli kun se määrää julkisen vallan ja yksilön suhteesta. Nimittäin perusoikeus - ja toimeentuloturvamielessä yksilö ja julkinen valta toimivat eri lähtökohdista ja tavoitteista. Julkisella vallalla on myös aina mahdollisuus säädellä suhdetta yksipuolisesti ja etuuden hakijalla ei usein ole muuta mahdollisuutta kuin vain hyväksyä etuuden saamisen ehdot tai jättää etuus hakematta. Siten

---

<sup>169</sup> Kotkas 2013, s. 87; Arajärvi 2002, s. 193.

<sup>170</sup> Kotkas 2013, s. 91.

<sup>171</sup> Kotkas 2013, s. 91 - 92.

<sup>172</sup> HE 184/2000 vp, s. 32; Arajärvi 2002, s. 193.



sopimuksia voitaisiin pitää tämän tapaisissa suhteissa lähinnä eufemismeina, joilla etuuden saamisedellytyksiin on pyritty kytkemään oikeuden luonnetta.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Arajärvi 2002, s. 194.

## 4 TYÖTTÖMYYDEN AIKAISESTA SOSIAALITURVASTA

### 4.1 Toimeentulo perusoikeutena

Sosiaaliturvasta säädetään Suomen perustuslain 19 §:ssä. Perustuslain 19 § 1 momentin mukaan jokaiselle on turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös on toissijainen, joten se tulee sovellettavaksi vasta silloin, jos henkilö ei kykene muulla tavoin hankkimaan toimeentuloa. Edellytyksenä pidetään siis sitä, että hän ei saa toimeentuloa omalla toiminnallaan eikä hän saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä.<sup>174</sup> Välttämättömällä toimeentulolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa, joka mahdollistaa ihmisarvoisen elämän. Tällöin avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Perustuslain säännöstä luonnehditaan subjektiiviseksi oikeudeksi, mutta se edellyttää käytännössä kuitenkin alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta ja menettelymuodoista.<sup>175</sup>

Välttämätön toimeentulo turvataan pääsääntöisesti toimeentulotukilaililla (1412/1997), jota täydentää eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysten huoltoon kuuluvat tukitoimet. Toimeentulotuen avulla turvataan ihmiselle sellainen taloudellinen tuki, jonka avulla voidaan ylläpitää ihmisarvoista elämää. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki.<sup>176</sup> Toimeentulotukea annetaan rahamääräisinä suorituksina, siltä osin sitä pidetään ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna. On huomattava kuitenkin, että perustuslakivaliokunnan mukaan PeL 19.1 §:n turvaama eksistenssiminimi eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso ei täysin samaistu toimeentulotukeen, sillä säännöksen turvaamat oikeudet eivät ole sidottuja nimenomaan toimeentulotukijärjestelmään vaan sen tarkoituksena on turvata sellaisen tukijärjestelmän olemassaolo, jonka avulla yksilö voi päästä sosiaalisiin oikeuksiinsa.<sup>177</sup>

PL 19 §: n 2 momentissa taataan oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

<sup>174</sup> Jyränki 2000, s. 316 - 317.

<sup>175</sup> HE 309/1993 vp, s. 69; PeVM 25/1994 s. 4; Jyränki - Husa 2012, s. 441.

<sup>176</sup> ks. HE 309/1993 vp, s. 69; Jyränki - Husa 2012, s. 441.

<sup>177</sup> ks. HE 309/1993 vp, s. 71; PeVL 31/1997 vp, s. 3 ; PeVL 10/2009 vp., s. 3; Jyränki - Husa 2012, s. 441.

Momentin tavoitteena on turvata oikeus turvalliseen elämään riippumatta kulloisestakin elämäntilanteesta. Lainsäätäjällä on velvollisuus huolehtia, että perustoimeentuloa turvaavat järjestelmät ovat sillä tavoin kattavia, ettei väliinpuotoajaryhmiä pääse syntymään. Se sisältää lainsäätäjälle velvoitteen taata perustoimeentuloturva silloin, kun yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa (riski- tai kriisitilanteet, jotka säännöksessä luetellaan).<sup>178</sup>

Perustuslain 18 §:n säännöksellä on liittymäkohta 19.2 §:n säännökseen. Yksi niistä erityisolosuhteista, esimerkiksi työttömyys, luo lainsäätäjälle velvollisuuden taata jokaiselle välttämätöntä toimeentuloturva parempi sosiaaliturva<sup>179</sup>. Sen myöntämisessä ei tarvitse käyttää niin paljon tarveharkintaa kuin välttämätöntä toimeentulotukea myönnettäessä, sillä se on yhteydessä pykälässä lueteltuihin elämäntilanteisiin.

Toimeentuloturvajärjestelmä sisältää nykyisin useita elementtejä, joilla kannustetaan ja samalla myös velvoitetaan työttömiä työnhakuun ja muuhun aktiiviseen toimintaan. Toimeentulosta säädellään työttömyysturvalaissa (1290/2002) ja toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997).

## 4.2 Työttömyysturva

Oikeus työttömyysturvaan sosiaalisena perusoikeutena pohjautuu PL 19.2 §:ään. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Säännös tarkoittaa lähinnä tavallisen lain tasoista työttömyysturvalakia<sup>180</sup>. PL 19.2 §:n perustoimeentulon turvan tulee olla suurempi kuin PL 19.1 §:n mukainen välttämätön toimeentulo. Tämän ei ole kuitenkaan katsottu estävän soveltamasta PL 19.2 §:n mukaiseen turvaan tarveharkintaa tai muita saamisehtoja.<sup>181</sup>

Työttömyyspäiväraha myönnetään joko ansiopäivärahana tai peruspäivärahana<sup>182</sup>. Peruspäivärahan määrä oli vuonna 2015 on 32,80 euroa<sup>183</sup>. Etuuteen on oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla

<sup>178</sup> HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10; PeVL 33/2004 vp, s. 2; PeVL 30/2005 vp, s. 2 ; Saraviita 2011, s. 270 - 271.

<sup>179</sup> Saraviita 2011, s. 258; HE 309/1993 vp, s. 70 - 71.

<sup>180</sup> Tuori 2011, s. 733.

<sup>181</sup> HE 309/1993 vp, s. 70; Arajärvi 2002, s. 256; PeVM 25/1994 vp., s 10; Tuori 2004, s. 237 - 238; HE 309/1993 vp, s. 70 - 71.

<sup>182</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 5 luku, 1 §.

<sup>183</sup> Kela 2015.

on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä<sup>184</sup>. Työttömyyden aiheuttamien taloudellisten menetysten korvaamisen tarkoituksena on turvata työttömän työntekijän taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa hänen edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille<sup>185</sup>.

Työttömänä pidetään mm. henkilöä, joka ei ole työsuhteessa tai päätoimisesti työllistyy yrittäjänä tai omassa työssä. Työttömänä pidetään lisäksi kokoaikaisesti lomautettua tai tietyillä edellytyksillä osa-aikatyötä tekevää. Kokoaikatyötä hakevana pidetään työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.<sup>186</sup>

Työttömänä voidaan pitää henkilöä, joka on työmarkkinoiden käytettävissä. Työmarkkinoilla olon voidaan katsoa muodostuvan kolmesta eri ryhmästä. Yhden ryhmän muodostaa palkansaaja tai yrittäjä (kokoaikainen), toisen ryhmän muodostavat henkilöt, jotka eivät ole työmarkkinoilla ja kolmas ryhmä muodostuu työttömistä. Ei -työmarkkinoilla olevat henkilöt ovat lähinnä työkyvyttömät, ei -palkkatyötä tekevät, päätoimiset opiskelijat, työhaluttomat tai muista syistä työmarkkinoiden ulkopuolella olevat.<sup>187</sup> Työttömyyden perusteella maksettavia etuuksia voi saada, kun neljä seuraavaa kriteeriä täyttyvät: 1) työkykyisyys, 2) työhalu, 3) työmarkkinoiden käytettävissä olo ja 4) työn hakeminen<sup>188</sup>. Esimerkiksi ei -työmarkkinoilla olevat henkilöt ja päätoimiset yrittäjät eivät voi saada työttömyyspäivärahaa.

Työttömyysturvan saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa yhdessä TE -toimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin.<sup>189</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että henkilön tulee rekisteröityä työnhakijaksi työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään, hänen työnhakunsa pitää olla TE -toimistossa voimassa sekä hänen tulee asioida TE -toimistossa toimiston edellyttämällä tavalla<sup>190</sup>. Samalla edellytetään, että työtön hakee työtä ja ottaa tarjolla olevan työn vastaan. Työnhakijan tulee osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, jos TE -toimisto pitää sitä hyödyllisenä hänen

---

<sup>184</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 luku, 3 §.

<sup>185</sup> Aarnio ym. 2003, s. 62; Arajärvi 2011, s. 144.

<sup>186</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 luku, 1 §; 4 luku, 1 ja 1 a §.

<sup>187</sup> Mattila 2014, s. 140; Arajärvi 2002, s. 176 - 177.

<sup>188</sup> Arajärvi 2002, s. 179.

<sup>189</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 1 luku, 3 §.

<sup>190</sup> Mattila 2014, s. 139.

työllistymisensä kannalta. Työnhakijan on laadittava yhdessä TE -toimiston kanssa työllistymissuunnitelma ja noudatettava sitä.

#### 4.2.1 Velvoittavuus

Työttömyysetuuden saamiseksi työttömän on täytettävä etuuden saamisedellytykset, joita kutsutaan työvoimapoliittisiksi edellytyksiksi. Niiden tutkiminen kuuluu työvoimaviranomaisen tehtäviin. Työvoimapoliittisten edellytysten tarkoituksena on kannustaa ja ohjata työttömiä henkilöitä toimimaan siten, että heidän mahdollisuutensa päästä ja pysyä työmarkkinoilla olisivat mahdollisimman hyvät.<sup>191</sup>

Jos työtön toimii työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavasti<sup>192</sup>, hänelle asetetaan korvaukseton määräaika eli ns. karenssi tai työssäolovelvoite. Korvaukseton määräaika ja työssäolovelvoite sekä koulutusta vailla oleville nuorille asetettava seuraamus estävät työttömyyden perusteella maksettavan (passiiviaikaisen) työttömyysturvan, mutta työllistymistä edistävien palvelujen ajalta etuutta voidaan yleensä maksaa.<sup>193</sup> Jos työnhakija on esimerkiksi ilman pätevää syytä eronnut työstä tai aiheuttanut itse työsuhteen päättymisen, hänellä ei ole oikeutta työttömyysturvaetuuteen 90 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen<sup>194</sup>. Jollei henkilö pyri työllistymään kokoaikatyöhön ja ilmoita hakevansa kokoaikatyötä, ei hänellä ole oikeutta työttömyysetuuksiin<sup>195</sup>. Henkilön tulee myös olla työmarkkinoiden käytettävissä, joka tarkoittaa sitä, että hänellä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus osallistua toimintaan työmarkkinoilla<sup>196</sup>. Palkkatyöhön nähden työttömyysturva on toissijainen keino hankkia toimeentulo, joten kun henkilö on omasta syystä työtön, voidaan hänelle asettaa sen johdosta sanktio<sup>197</sup>.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on vakiintuneesti katsottu, että perustuslaki ei estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Ehtojen voidaan katsoa rakentuvan sen varaan, että työtön henkilö itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä edistävät hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Perustoimeentuloturvan

---

<sup>191</sup> Aarnio ym. 2003, s. 61.

<sup>192</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 a luku.

<sup>193</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 luku, 13 §; 2 a luku.

<sup>194</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 a luku, 1 §; Mattila 2014, s. 144.

<sup>195</sup> Aarnio ym. 2003, s. 63.

<sup>196</sup> Aarnio ym. 2003, s. 64.

<sup>197</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 a luku ; Aarnio ym. 2003, s. 74, 75 - 94.

ehdot voivat näin ollen edellyttää tuensaajan vastasuorituksia.<sup>198</sup> Perustuslakivaliokunta pitää siis mahdollisena työttömyysturvan osalta vastikkeellisuutta. Arajärven mukaan sosiaaliturvan vastikkeellisuus on asianmukaista ja jopa tavoiteltavaa, kunhan vastikkeellisuus on asetettu itse etuuden logiikan perusteella, kuten työttömyys - työllisyyden edistäminen. Hän kuitenkin huomauttaa, että vastikkeellisuus ei saa muodostua säännöksi, joka johtaa etuuksien epäämiseen epäasiallisin perustein tai kattavuuden tuhoten.<sup>199</sup>

Työttömyysturvalaissa on myös säädetty erikseen tilanteista, jolloin työnhakijalla on pätevä syy kieltäytyä työstä ja työllistymistä edistävistä palveluista sekä erota työstä ja keskeyttää palvelu. Esimerkiksi henkilöllä on ns. ammattitaitosuoja kolme kuukautta eli kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana hän voi kieltäytyä koulutustaan tai ammattitaitoaan vastaamattomasta työstä, mutta ei enää sen jälkeen<sup>200</sup>.

#### 4.2.2 Kannusteet

Työnhakijalle, joka osallistuu työllistymissuunnitelmassa tai työllistymissuunnitelmaa korvaavassa suunnitelmassa työllistymistä edistävään palveluun, maksetaan korotettua työttömyysetuutta<sup>201</sup>. Työllistymistä edistävällä palvelulla tarkoitetaan työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22 - 24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa<sup>202</sup>. Työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettava työttömyysturva on siten korkeampi kuin ennen palvelun alkamista. Korotettua ansio-osaa maksetaan enintään 200 päivältä<sup>203</sup>. Korotusosaa maksetaan 4,80 euroa päivässä. Työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksetaan lisäksi

---

<sup>198</sup> PeVL 50/2005 vp.; PeVL 44/2000 vp, s. 3; PeVL 17/1995 vp, s. 2; PeVL 17/1996 vp, s. 2; PeVL 20/1998 vp, s. 4; PeVL 44/2000 vp, s. 3; Saraviita 2011, s. 272.

<sup>199</sup> Arajärvi 2002, s. 184; lisäksi Arajärven (2002, s. 195) mukaan perusoikeudelliselta kannalta on tarpeellista tarkastaa myös työn hakemiseen ja ennen kaikkea työnhakusuunnitelmaan osallistumisen laiminlyönnin seurauksia. Seurauksia voidaan pitää hyväksyttävänä, mutta niitä ei ole määritelty niin tarkkarajaisesti kuin perusoikeuden rajoittaminen edellyttää.

<sup>200</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 a luku, 8 §.

<sup>201</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 6 luku, 3 b §; 7 luku, 5 §.

<sup>202</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012); HE 133/2012, s. 47; Työttömyysturvalaki (1290/2002), 1 luku 5 § kohta 15.

<sup>203</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 6 luku, 3 b 2 mom. §; 7 luku, 5 § 2 mom.

kulukorvausta, joka on 9 euroa päivässä. Jos työllistymistä edistävä palvelu järjestetään työssäkäyntialueen ulkopuolella, kulukorvaus on 18 euroa päivässä.<sup>204</sup>

#### 4.2.3 Vapaaehtoistyön ja opiskelun vaikutus työttömyysturvaan

Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen ajalta, jona hän osallistuu palkatta tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön. Jos työnhakija palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana, ei hänellä ole oikeutta etuuteen.<sup>205</sup> Myöskään päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Rajoitus koskee myös opintojen loma-aikoja. Säännöksessä on tarkemmin lueteltu opinnot, joita voidaan pitää päätoimisina opintoina.<sup>206</sup> Päätoimiset opinnot voidaan tietyin edellytyksin katsoa sivutoimisiksi, jolloin työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen sivutoimisten opintojen aikana<sup>207</sup>.

25 -vuotta täyttänyt työnhakija voi opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella. Omaehtoisen opiskelun tukemisella on tarkoitus parantaa aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka. Samalla turvataan ammattitaitoisen työvoiman saantia.<sup>208</sup> Työttömyysetuudella voidaan tukea vain päätoimisia opintoja ja työnhakijalla tulee olla työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve. TE -toimisto arvioi samalla tukemisen tarkoituksenmukaisuuden työnhakijan ammattitaidon ja työllistymismahdollisuuksien kannalta sekä muut tukemisen edellytykset.<sup>209</sup>

### 4.3 Toimeentulotuki

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.<sup>210</sup>

---

<sup>204</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 6 luku, 1 §; Kela 2015.

<sup>205</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 luku, 4 §.

<sup>206</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 luku, 10 §.

<sup>207</sup> ks. tarkemmin työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 luku, 10 § 3 ja 4 mom.

<sup>208</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 6 luku.

<sup>209</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 6 luku, 2 §.

<sup>210</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 1 §, 1 mom.

Oikeus saada toimeentulotukea syntyy silloin, kun henkilö on tuen tarpeessa eikä hän voi saada toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnalla tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla eikä hän voi pitää huolta toimeentulostaan muillakaan tuloilla tai varoilla, häneen nähden lain mukaan elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavoin.<sup>211</sup> Ensisijaisia toimeentulon yhteiskunnallisia tukimuotoja toimeentuloon nähden ovat muun muassa eri eläkkeet, työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki, tapaturmavakuutuksen toimeentuloa turvaavat etuudet, sairauspäiväraha, lasten kotihoidon- ja yksityisen hoidon tuki, lapsilisä, asumistuki, opintotuki (opintoraha, asumislisä ja opintolaina) sekä sotilasavustus.<sup>212</sup> Toimeentulotukea hakeva voidaan ohjata mahdollisuuksien mukaan hakemaan ensin jotain muuta tukimuotoa. Henkilöllä on kuitenkin oikeus saada toimeentulotukea, kun laissa säädettyt muut keinot eivät ole mahdollisia.

Toimeentulotuki muodostuu toimeentulotukilain mukaan kolmesta osasta: perustoimeentulotuesta, johon sisältyvät perusosa ja muut perusmenot, sekä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan toimeentulotukilain mukaan huomioon tarpeellisen suuruusina erityismenot sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisiksi harkitut menot. Erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä tarpeita. Täydentävää tukea ei voida evätä ainoastaan sillä perusteella, että sen myöntäminen perustuu kunnan harkintaan tai yleiseen ohjeistukseen, vaan asiakaskohtaisesti on harkittava, katsotaanko meno tai sen määrä asiakkaan tilanteessa tarpeelliseksi ja toimeentulotuen tavoitetta edistäväksi.<sup>213</sup>

Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata vähintään välttämätön toimeentulo, mutta samalla myös yhteiskunnan toimintaan osallistuminen. Toimeentulotuen tarkoitus on kattaa menoja laajemmin kuin ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva vaatii.<sup>214</sup> Ihmisarvoisen elämän määrittely voi olla vaikeaa, sillä siihen liittyvät kulttuurisidonnaisuus ja kulutustottumukset, jotka muuttuvat aikojen saatossa. Tällöin täsmällisen sosiaaliturvantason määrittely ei ole tarkoituksenmukaista. Lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen mukaan, sosiaaliturvaa tulee kehittää ja suunnata

---

<sup>211</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 2 §.

<sup>212</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, s. 20.

<sup>213</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) ; Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 b, s.11.

<sup>214</sup> HE 309/1993 s. 19 ja 49; Mattila 2014, s. 280; Saraviita 2011, s. 269.



yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaan, jolloin esimerkiksi yhteiskunnan taloudellinen tilanne voi vaikuttaa 19. 2 §:ssä tarkoitetun turvan tasoon.<sup>215</sup>

Toimeentulotukea hakeva 17 - 64 -vuotias henkilö on laissa säädetyin ehdoin velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana TE -toimistoon. Jos hän ei ilmoittaudu TE -toimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia.<sup>216</sup> Pyrkimys on kannustaa asiakasta osallistumaan työvoimahallinnon ensisijaisiin aktivointitoimenpiteisiin ja työllistymään yleisillä työmarkkinoilla<sup>217</sup>. Samalla velvoite tukee tuen tarkoituksen viimesijaisuutta sekä itsenäisen selviytymisen edistämistä<sup>218</sup>.

Työttömäksi ei kuitenkaan tarvitse ilmoittautua, jos hakija on palkansaajana tai yrittäjänä, päätoiminen opiskelija, eläkkeellä, äitiys- isyys- tai vanhempainrahalla, maatalousyrittäjän luopumistuella, kuntoutusrahalla tai liikenne- tai tapaturmavakuutuslain mukaisella kuntoutustuella, laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä tai muun hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.<sup>219</sup> Muu hyväksyttävä syy voi olla se, että henkilö toimii perhehoitajalaissa (312/1992) tarkoitettuna perhehoitajana, tai että henkilö hoitaa vanhusta, vammaista tai sairasta henkilöä omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitetun omaishoidon tuesta tehdyn sopimuksen nojalla vähintään neljä tuntia päivässä<sup>220</sup>. Hyväksyttävää syytä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös se, että henkilö hoitaa alle kouluikäistä lastaan kotona tai on oikeutettu lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 3 §:n nojalla kotihoidon tukeen. Muita hyväksyttäviä syitä ovat esimerkiksi asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittaminen.<sup>221</sup>

#### 4.3.1 Velvoittavuus ja perusosan alentaminen

Toimeentulotuen saajan perusosaa voidaan alentaa, jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai

---

<sup>215</sup> Saraviita 2011, s. 274.

<sup>216</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 2 a §, 10 §.

<sup>217</sup> HE 184/2000 vp., s. 19.

<sup>218</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, s. 43.

<sup>219</sup> Mattila 2014, s. 281.

<sup>220</sup> HE 184/2000 vp., s. 43.

<sup>221</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, s. 44.

julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota. Tukea voidaan lisäksi alentaa, jos ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen. Myös maahanmuuttajan osalta perusosaa voidaan alentaa kotouttamissuunnitelmaan liittyvän laiminlyönnin tai kieltäytymisen seurauksena jos hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia. Myös kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytyminen tai sen keskeyttäminen omasta syystään ilman pätevää syytä voi johtaa perusosan alentamiseen.<sup>222</sup>

Jos henkilön toistuvasta menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa työtä vastaan tai osallistua julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin, voidaan perusosaa alentaa yhteensä enintään 40 prosenttia. Perusosaa voidaan alentaa myös enintään 40 prosenttia, jos henkilö perusosan alentamisen jälkeen kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai toiminnallaan aiheuttaa sen ettei toimenpidettä voida tarjota ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä suunnitelmanmukaisesta toimintakykyä edistävästä toiminnasta.<sup>223</sup>

Toimeentulotukilain 10 §:n säännöksellä on tarkoitus puuttua tilanteisiin, joissa henkilölle voidaan osoittaa konkreettinen ja hänen kykyihinsä ja olosuhteisiinsa sovitettu tapa hankkia toimeentulonsa, mutta henkilö toistuvasti kieltäytyy siitä. Hallituksen esityksessä todetaan, että työtarjouksen tulee olla sellainen, että se soveltuu asianomaiselle henkilölle, se tarjoaa välttämättömän toimeentulon kohtuullisen pitkän ajan ja että tarjous on voitu tehdä toistuvasti. Vastaavasti taas työvoimapoliittisen toimenpiteen tulee olla konkreettinen, riittävän pitkä ja tarjota toimenpiteen aikana välttämätön toimeentulo. Tuen alentamiseen johtava käyttäytyminen ja laiminlyönti voi olla luonteeltaan aktiivista, tietoista tarjouksen välttelyä, tai passiivista, ryhtymättömyyttä yhteydenottoon tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen.<sup>224</sup> Toimeentulotuen perusosan pienentämisen edellytyksenä on siis kieltäytyminen yksilöidysti tarjotusta työstä tai työmarkkinatoimenpiteestä.

---

<sup>222</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 10 §, 1 mom.

<sup>223</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 10 §.

<sup>224</sup> HE 217/1997 vp., s. 22; Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, s. 100.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että toimeentulotuen perusosan alentamista koskeva säännöksen tarkoituksena on edistää työllistymistä sen sijaan, että henkilö olisi pysyvästi toimeentulotuen varassa. Tämän nähdään olevan mahdollista, koska henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työllä tai osallistumalla työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, mikä taas johtaa perustuslaissa tarkoitetun turvan hankkimiseen.<sup>225</sup>

Toimeentulotukea voidaan alentaa sellaisissa tapauksissa, kun henkilö kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai muutoin toimii siten, että hänen työllistymisensä vaikeutuu. Tämä johtuu siitä, että toimeentulotuki on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi ja auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä. Henkilön kieltäytyessä toimenpiteistä hänen oletetaan hankkivan välttämättömän toimeentulonsa muilla keinoin. Samalla nähdään, että yhteiskunnalla ei ole velvollisuutta tarjota toimeentuloa useammalla eri tavalla.

Perusosan alentaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista tule voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien<sup>226</sup>. Perusosan alentamista on pidettävä aina poikkeuksellisena toimenpiteenä, joka vaatii erityistä harkintaa ja suunnittelua<sup>227</sup>.

Toimeentulotuen alentaminen lopetetaan, kun asiakas ei enää jatka alentamiseen johtanutta käyttäytymistä. Hän on esimerkiksi ilmoittautunut työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon, osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan tai osallistunut viranomaisten kanssa laadittavan aktivointisuunnitelman tekemiseen.

Toimeentulotuki 2010 -luvulla - tutkimuksen mukaan perusosanalentamisella on nähty olevan hyvin harvoin vaikutuksia asiakkaan tilanteeseen, vaan ”keppipolitiikka” pidetään suhteellisen toimimattomana. Syitä katsottiin olevan monenlaisia, esimerkiksi asiakkaat olivat usein niin moniongelmaisia, ettei toimeentulotuen leikkaamisella ollut heihin juuri mitään vaikutusta.<sup>228</sup> Nuorten perusosan alentamisen koettiin kuitenkin edesauttaneen nuoren osallistumista koulutukseen

---

<sup>225</sup> PeVL 31/1997 vp., s. 4; HE 184/2000 vp, s. 50; HE 217/1997 vp., s. 22; PeVL 44/2000 vp, s. 2 - 3; Arajärvi 2002, s. 183.

<sup>226</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 10 §.

<sup>227</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, s. 98.

<sup>228</sup> Karjalainen ym. 2013, s. 208.

ja sijoittumista yhteiskuntaan, vähiten se kuitenkin edisti itsenäistä selviytymistä ja elämänhallintaa<sup>229</sup>.

#### 4.3.2 Kannustavuus

Kun toimeentulotukea myönnetään, otetaan sen määrässä tuloina huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot. Säännöksessä on kuitenkin otettu huomioon tulot, joita ei oteta huomioon laskettaessa toimeentulotuen määrää. Näitä ovat vähäisiksi katsottavia ansiotulot tai avustukset, alle 18-vuotiaan lapsen säännöllisiä tuloja siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan muualla laissa säädetyt ehdot, tuloja siltä osin kuin ne vastaavat työmatkamenoja ja muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja, äitiysavustuslain mukaista äitiysavustusta eikä vammaisetuksista annetun lain mukaista etuutta, työttömyysturvalaissa ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua kulukorvausta, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetussa laissa tarkoitettua ylläpitokorvausta, työttömyysturvalain 6 luvun 3 b §:ssä tarkoitettua korotusosaa, mainitussa pykälässä tarkoitettua korotettua ansio-osan ja työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua ansio-osan erotusta sekä 7 luvun 5 §:ssä tarkoitettua työmarkkinatuen korotusosaa. Huomioon ei myöskään oteta toimeentulotukilain 8 §:ssä tarkoitettuja korvauksia ja tuloja.<sup>230</sup>

Myös vähintään 20 prosenttia tulonsaajan ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon tulona, kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa. Tämä etuoikeutetuksi tuloksi kutsuttu tulo voi yksittäistapauksissa toimia kannustimena työn vastaan ottamiseen, ehkäistä syrjäytymistä ja parhaassa tapauksessa yhdessä muiden lainsäädäntöön säädettyjen kannustimien kanssa luoda edellytykset pysyvään työllistymiseen.<sup>231</sup>

Vuonna 2013 tehdyn kyselyn mukaan sosiaalityöntekijät arvioivat etuoikeutetun tulon kannustavan asiakasta työnhakuun ja lisäävän oikeudenmukaisuutta mahdollistamalla korkeamman tulotason työtä tekeville asiakkaille, vaikkakin sen vaikutukset työllisyyteen arvioitiin suhteellisen pieniksi byrokratialoukkujen ja työmarkkinatilanteen vuoksi.<sup>232</sup>

---

<sup>229</sup> Karjalainen ym. 2013, s. 209.

<sup>230</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 11 §.

<sup>231</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 11 §; HE 152/2014 vp., s. 1.

<sup>232</sup> Karjalainen ym. 2013, s. 196 - 197.

### 4.3.3 Täydentävä toimeentulotuki

Toimeentulotukilain (1412/1997) 7 c §:ssä säädetään täydentävästä toimeentulotuesta. Täydentävään toimeentulotukeen sisältyvät erityismenot, joista ei ole säädetty muualla laissa. Erityismenoja ovat mm. lasten päivähoitomenot, hautausmenot, elektroniikkalaitteet, edunvalvonnanmenot, ylimääräiset asumismenot (esimerkiksi muuttokustannukset), erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuvat menot, kuten pitkäaikaisesta toimeentulotuen saamisesta ja pitkäaikaisesta tai vaikeasta sairaudesta aiheutuvat menot sekä lasten harrastusmenot.<sup>233</sup> Kunnilla on mahdollisuus ottaa huomioon hakijan ja hänen perheensä erityisiä tarpeita tai olosuhteista johtuvia menoja, jotka vaikuttavat toimeentulon turvaamiseen tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseen.

### 4.3.4 Ehkäisevä toimeentulotuki

Kunta myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea toimeentulotukilain 1 §:n 2 momentissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>234</sup>. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Matkakorvauksen tarkoituksena on tukea henkilön osallistumista kuntouttavaan työtoimintaan.<sup>235</sup>

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää esimerkiksi tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin.<sup>236</sup> Ehkäisevän tuen tavoitteena on, että sen käyttö lisääntyy ja sitä käytettäisiin tehokkaammin tavoitteellisen sosiaalityön välineenä, sen vuoksi lakiin on listattu esimerkinomaisesti ehkäisevän toimeentulotuen käyttötarkoituksia<sup>237</sup>.

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää riippumatta siitä, onko henkilöllä tai perheellä toimeentulotukilaskelman perusteella oikeus varsinaiseen (perus- ja täydentävä toimeentulotuki) toimeentulotukeen. Ehkäisevän toimeentulotuen eräs tavoite on pyrkiä välttämään perus- ja

<sup>233</sup> Mattila 2014, s. 284 - 285; Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, s.122.

<sup>234</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 13 §.

<sup>235</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 1 §, 2 ja 3 mom.

<sup>236</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 13 §.

<sup>237</sup> HE 134/2000 vp., s. 4 - 5.

täydentävän toimeentulotuen tarve. Hallituksen esityksessä on katsottu, että tuella voidaan myös saavuttaa taloudellista säästöä ja sen avulla saavutetaan joka tapauksessa inhimillistä voittoa.<sup>238</sup> Ehkäisevää toimeentulotukea myönnettäessä riittävän varhaisella ja suunnitelmallisella käytöllä voidaan hakijaa ja hänen perhettään auttaa selviytymään odotettavissa olevista toimeentulo-ongelmista. Tavoitteena on, että esimerkiksi asiakkaan kuntoutuminen, toimeentulomahdollisuudet ja edellytykset omatoimisiin sosiaalisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin kohentuisivat. Tämä edellyttää riittävän yksilökohtaista harkintaa, jotta myönteiset vaikutukset olisivat mahdollisimman kestäviä.<sup>239</sup>

Ehkäisevää tukea käytetään kuitenkin erilaisten akuuttien kriisitilanteiden hoitoon, jolloin tuen ennalta ehkäisevä luonne on jäänyt jo syntyneitä epäkohtia korjaavien tarkoitusten varjoon<sup>240</sup>. Ehkäisevää toimeentulotukea käytetään myös pitkälti samantyyppisiin tarpeisiin, eivätkä niiden myöntämisperusteet ole olleet valtakunnallisesti yhtenäiset<sup>241</sup>. Sosiaali- ja terveysministeriö on toimeentulotukilain soveltajille tarkoitetussa oppaassaan todennut, että ehkäisevää toimeentulotukea voidaan käyttää opiskelun ja työllistymisen turvaajana sekä esimerkiksi itsenäistyvien nuorten tukemisessa ja nuorten ja pitkäaikaistyöttömien aktivoimisessa ja työhön pääsyn parantamisessa<sup>242</sup>.

---

<sup>238</sup> HE 217/1997 vp., s. 17; Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, s. 125.

<sup>239</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, s. 126.

<sup>240</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 23.

<sup>241</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 b, s. 11.

<sup>242</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, s. 122.

## 5 OSALLISTAVAN SOSIAALITURVAN KOKEILU

### 5.1 Missä osallistava sosiaaliturva tapahtuu?

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 30.12.2013 työryhmän ajalle 30.12.2013 - 28.2.2015 kehittämään osallistavaa sosiaaliturvaa. Työryhmän näkemyksen mukaan riittävä sosiaaliturva yhdistettynä aktiivisesti tarjottuihin työllistymistä edistäviin palveluihin sekä toimiviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on paras tapa edistää osallisuutta ja torjua syrjäytymistä.<sup>243</sup> Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on tehdä osallistumisen ensimmäinen kynnyksmä mahdollisimman matalaksi. Kohderyhmänä ovat työelämän ulkopuolella olevat henkilöt, joiden ensisijainen tavoite ei välttämättä ole työllistyminen esimerkiksi vakavien sosiaalisten ja/tai terveydellisten syiden takia.<sup>244</sup>

Työryhmässä käynnistettiin lyhyehkö pilotointijakso syksyllä 2014, jonka tavoitteena oli löytää uusia innovaatioita erityisesti pitkään työttömänä olleiden henkilöiden osallisuuden edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn sekä laajentaa kuntien ja kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksia ja yhteistyötä. Pilotointiin osallistui vajaa 300 henkilöä.<sup>245</sup> Osallistavan sosiaaliturvan pilotointi toteutettiin voimassaolevan lainsäädännön puitteissa. Osallistujille ei siten voitu asettaa velvoitteita, jotka eivät olleet lainsäädännön mukaisia. Työllistymistä edistävät palvelut säilyivät edelleen ensisijaisena toimintamuotona.<sup>246</sup>

Osallistavan sosiaaliturvan kenttää voidaan tarkastella seuraavan kuvion kautta. Kuviossa osallistavaa toimintaa tarkastellaan suhteessa työmarkkinoihin. Avoimilla työmarkkinoilla tarkoitetaan työmarkkinoita, joilla palkkauskustannuksiin ei käytetä yhteiskunnan taloudellista tukea. Välityömarkkinoilla tarjotaan taas työskentelymahdollisuuksia henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille. Näiden henkilöiden osaamista,

---

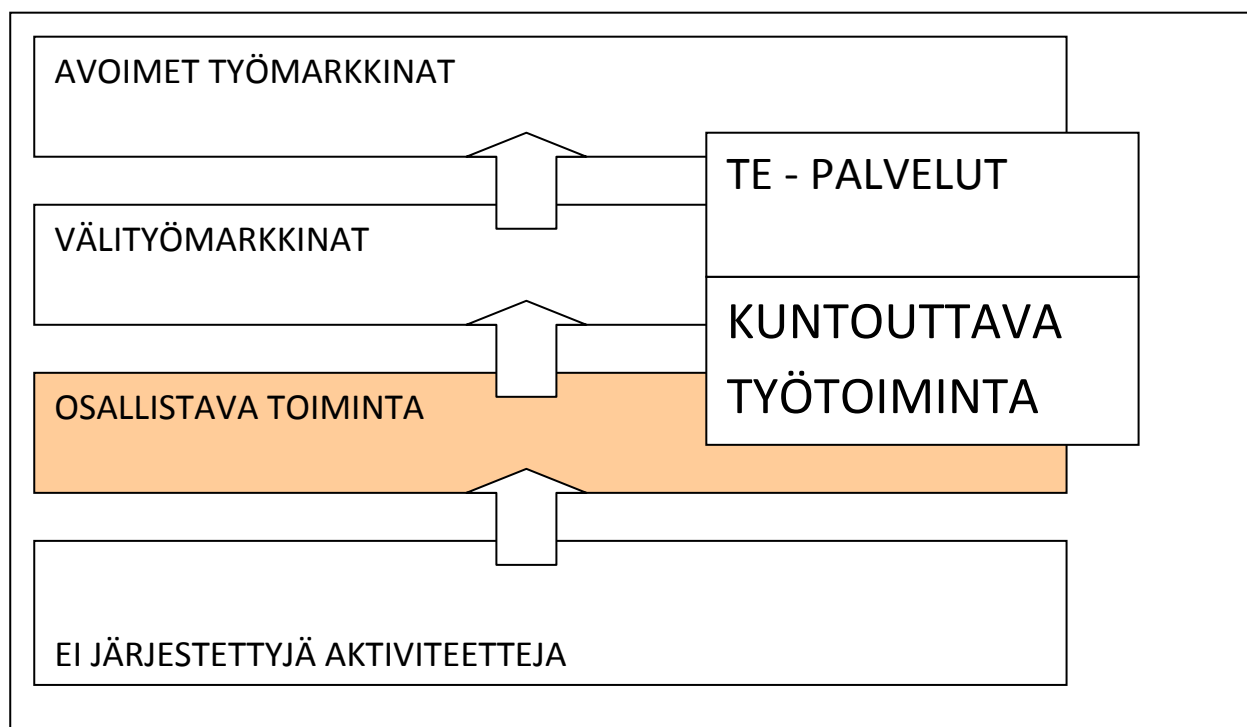
<sup>243</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a.

<sup>244</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 46.

<sup>245</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 27.

<sup>246</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 26 - 27.

työllistymisvalmiuksia ja avoimille työmarkkinoille työllistymistä pyritään edistämään esimerkiksi palkkatuetun työn, työkokeilun tai kuntouttavan työtoiminnan avulla.<sup>247</sup>



Kuvio 1. Osallistava toiminta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 46)

Työryhmä ehdotti, että kunta vastaisi osallistavan toiminnan järjestämisestä tiiviissä yhteistyössä järjestöjen, yhdistysten ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Samalla olisi tärkeää ottaa toiminnan organisointiin ja toteuttamiseen mukaan muitakin kunnan hallinnonaloja kuin sosiaalitoimi. Näitä olisivat esimerkiksi opetus-, kulttuuri- ja liikuntatoimi. Ainakin näillä hallinnonaloilla nähdään olevan sellaisia käytäntöjä ja rakenteita, joita voidaan hyödyntää ja edelleen kehittää kuntalaisten osallisuuden edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi.<sup>248</sup>

Mahdollisena toimintana nähtiin esimerkiksi ohjattu ryhmätoiminta, avoin ryhmätoiminta, kurssit, kohtaamis- ja oleskelupaikat jne. Toiminnan kirjoa pidetään laajana ja liikkumavapautta suurena. Toiminta voisi toteutua esimerkiksi 1 - 2 kertaa viikossa. Osallistumista toimintaan pidettäisiin vapaaehtoisena, eikä siitä kieltäytymisestä tai sen lopettamisesta olisi seurauksia henkilön sosiaaliturvaan. Toimintaan osallistumista voitaisiin kannustaa ja kynnyksiä madaltaa esimerkiksi

<sup>247</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 46.

<sup>248</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 46.



ruokailun, bussilipun tai kuljetusten avulla.<sup>249</sup> Tämä kuitenkin edellyttää kunnilla henkilöstöresursointia tai sen hankkimista kolmannen sektorin toimijoilta, sillä osallistujat tarvitsevat tukea, ohjausta ja neuvontaa.

## 5.2 Pilotoinnin kokemukset

Pilotoinnin toimet kohdentuivat henkilöille, jotka olivat useimmiten pitkäaikaistyöttömiä. Osallistujiin kuului myös nuoria, kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita ja syrjäkylillä asuvia henkilöitä, joita voitiin pilotin ansiosta kuljettaa keskustaan. Uusia kohderyhmiä (tulottomat tai päihde- ja mielenterveysongelmaiset) ei kokeiluun osallistunut, vaikka kokeiluilla pyrittiinkin sellaisia tavoittamaan.<sup>250</sup> Tosin järjestökokeilut lisäsivät kokeiluun osallistuvan ryhmän heterogeenisuutta. Esimerkiksi viestintäkasvatuksen seuran medialeirille osallistui henkilöitä myös päihdekuntoutujien asumisyksiköistä, ViaDian toiminnassa oli mukana vankilasta vapautuneet henkilöt. Vamoksen toiminnassa oli mukana nuoria aikuisia. Kuntapilottien kautta aktiiviseen toimintaan saatiin mukaan yksittäisiä uusia asiakkaita, jotka eivät olleet aiemmin lähteneet mukaan esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan (mm. Varkaus, Loimaa, Paltamo).<sup>251</sup>

Kokeilut toteutettiin vapaaehtoisuuden osallistumisen periaatteella, joissakin kunnissa sidos kuntouttavaan työtoimintaan vaihteli. Toisissa kunnissa se oli paikoin hyvinkin kiinteä, toisaalla ei yhteyttä ollut lainkaan. Mahdollinen kieltäytyminen pilottiin osallistumisesta ei johtanut sanktioihin, vaikka henkilö olikin kuntouttavassa työtoiminnassa. Sekä työntekijät, että haastateltavat eivät uskoneet sanktioiden käyttämisen toimivuuteen, vaikka patistelua ja ”sopivaa velvoittamista” usea henkilö pitikin jossain tilanteessa myös tarpeellisena.<sup>252</sup>

Toiminnan velvoittavuuden ja vapaaehtoisuuden suhteen nähtiin olevan pääpiirteittäin selkeä. Ainoastaan tavoitteelliseen toimintaan, kuten opiskeluun liittyi pakkoa, joka kaiketi johtuikin tekemisen luonteesta. Kuntouttavan työtoiminnan osalta velvoitteet nähtiin ongelmallisiksi, sillä toimintaan sisältyi velvoitteita, joiden laiminlyönti voi johtaa etuuksien leikkauksiin. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan suhde palkkatukityöhön ja tavanomaiseen palkkatyöhön näytti olevan monessa paikoin ristiriitainen. Saattoi nimittäin käydä niin, että henkilö oli ensin ulkoiluttanut

---

<sup>249</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 46.

<sup>250</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 26.

<sup>251</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 28.

<sup>252</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 29 - 30.

vanhuksia X kuukauden jakson palkkatuella, minkä jälkeen samaa työtä olisi pitänyt jatkaa kuntouttavana työtoimintana. Toisessa tapauksessa kuntouttavassa työtoiminnassa olevaa henkilöä oli yritetty estää osallistumasta pilottihankkeen ryhmätoimintaan, koska kahvion toiminta olisi vaikeutunut. Henkilö ei kuitenkaan ollut suostunut painostukseen, vaan hän oli vaihtanut kuntouttavan työtoiminnan suorituspaikkaa.<sup>253</sup>

Kokemus piloteista nosti esiin sen, että vapaaehtoisuus ja velvoittavuus eivät yksiselitteisesti sulje toisiaan pois. Nähtiin, että kuntouttavaa työtoimintaakin voidaan sen velvoittavuudesta huolimatta toteuttaa vapaaehtoisuuden pohjalta siten, että henkilö voi itse valita miten ja mihin osallistuu eikä sanktioita käytetä.<sup>254</sup> Kuntouttavassa työtoiminnassa sanktioiden mahdollisuuden nähdään kuitenkin aina olevan olemassa, jos henkilö jättäytyy pois aktivointisuunnitelmassa sovitusta toiminnasta.<sup>255</sup>

Kannustimena kuntouttavassa työtoiminnassa mukana oleville henkilöille maksettiin yhdeksän euron kulukorvaus tai toimintaraha osallistumisajalta. Varkaudessa starttijaksolla olevat saivat pilottiin osallistuessaan seitsemän euron toimintarahaa kaupungilta. Siltä ajalta, kun osallistujat eivät olleet kuntouttavassa työtoiminnassa, he eivät saaneet suoraa rahallista korvausta osallistumisestaan. Kannustimena toimi tällöin usein ruokailu (aamiainen/lounas/kahvit) tai esimerkiksi ruokakassi (ViaDia). Ruokailumahdollisuus tai jopa mukaan saatava ruoka (ViaDia) oli myös tärkeä kannustin. Osassa piloteista (Rovaniemi, Äänekoski, Varkaus) kuntouttavaan työtoimintaan tai muuhun toimintaan kuului lisäksi esimerkiksi kahvit. Loimaalla ja Paltamossa osallistujat saivat ilmaiset kyydit kuntakeskukseen. Äänekoski ja Varkaus tarjosivat taloudellisina etuina myös ilmaiset liikuntamahdollisuudet. Kannustimena mainittiin myös matkakorvaus ja mahdollisuus työmarkkinatukioikeuden palautumiseen. Taloudellisten kannusteiden voidaan nähdä olevan heikossa taloudellisessa tilanteessa tärkeitä, kannustimena voi toimia myös ruoka tai esimerkiksi liikuntasetelit. Pilotteihin osallistujien mukaan myös, kun toiminta on riittävän kiinnostavaa ihmiselle itselleen, ei taloudellisilla kannusteilla ole välttämättä erityistä merkitystä.<sup>256</sup>

Osallistavan sosiaaliturvan raportissa on hahmoteltu aktivoivaa ja osallistavaa toimintaa. Kappaleen 5.3 taulukosta 1. voidaan nähdä osallistavan sosiaaliturvan mahdollista kenttää siitä näkökulmasta, millaisia tavoitteita ja vaikutusmekanismeja toiminnalla on.

<sup>253</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 29 - 30.

<sup>254</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 29 - 30.

<sup>255</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 29 - 30.

<sup>256</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 30.

### 5.3 Osallistavan sosiaaliturvan eri tavoitemalleja

Vaikutusmekanismi ja tavoite	Kohderyhmä	Velvoittavuus	Toiminnan sisältö	Intensiivisyys	Päivärahan korotukset ja erilliset korvaukset	Vastuu / järjestäjä
(1) Osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy > ei selkeää työllistymistavoitetta	Työelämän ulkopuolella olevat työkäiset, joiden ensisijainen tavoite ei välttämättä ole työllistyminen, esim. vakavien sosiaalisten tai terveydellisten syiden takia	Vapaaehtoista	Toiminnan kirjo laaja ja toteuttajien liikkumavapaus suuri Voi sisältää myös työtoiminnan tapaisia aineksia toimintakyvyn ylläpitämiseksi Tuetaan siirtymää työllistymisen suuntaan jos mahdollista	Vaihtelee asiakkaiden tarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien mukaan Ei kovin intensiivistä Melko alhaiset järjestämiskustannukset	Ei suoraa rahallista korotusta tai korvausta, kannusteena esim. ruokailu, bussilippu tms.	Kunnat ja kolmas sektori
(2) Työ- ja toimintakyvyn ja elämäntilanteen parantaminen > työllistymisvalmiuksien parantaminen > työllistyminen pidemmällä aikavälillä	Työttömät, joiden työllistyminen epätodennäköistä lyhyellä aikavälillä, esim. TYPasiakkaat	Velvoittavaa	Toiminnan kirjo melko laaja ja toteuttajien liikkumavapaus melko suuri Voi sisältää myös työtoiminnan tapaisia aineksia esim. työkyvyn arvioimiseksi	Vaihtelee asiakkaiden tarpeiden mukaan Riittävän intensiivistä työllistymisvalmiuksien paranemiseksi Yksilöllisesti tavoitteellista	Riittävä korotus, jotta lisää motivaatiota ja sitoutumista	TE-hallinto ja kunnat
(3) Osaamisen ja työllistymisen edistäminen > työllistyminen lyhyellä aikavälillä	Työttömät, joiden työllistyminen edellyttää ammatillisen osaamisen kehittämistä	Vapaaehtoista, TE-palveluna voi olla velvoittavaa	Ammatillista osaamista lisäävä koulutus/kuntoutus	Intensiivistä, tavoitteellista, määräaikaista	Voi olla korotuksia tai muita rahallisia kannusteita	TE-hallinto, osatyökykyisten kohdalla myös Kela ja työeläkelaitokset
(4) Työnhaun ja työn vastaanoton motivointi > työllistyminen mahdollisimman nopeasti	Työttömät, joiden työllistymismahdollisuudet kohtuulliset	Velvoittavaa	Työhön ja työnhakuun kytkeytyvää	Riittävän intensiivistä, jotta motivointivaikutus saavutetaan Alhaiset järjestämiskustannukset	Korotukset mahdollisia, mutta maltillisia, jotta motivointivaikutus ei vaarannu	TE-hallinto
(5) Osallistuminen, aktiivisena pysyminen > osallisuus, hyvinvointi	Kaikki työelämän ulkopuolella olevat työkäiset	Vapaaehtoista	Toiminnan kirjo erittäin laaja ja toteuttajien liikkumavapaus hyvin suuri Vapaaehtoistyö, harrastustoiminta, järjestöt, hankkeet jne. Omaehtoista toimintaa	Ei erikseen järjestettyä toimintaa, kannustetaan aktiiviseen osallistumiseen Toissijaista / toteutuu muun toiminnan ohella Alhaiset järjestämiskustannukset, kunta/valtio voi tukea järjestöjen toimintaa, antaa toimitiloja (esim. asukastilat) jne.	Ei korotusta tai muita rahallisia kannusteita	Kolmas sektori, yhteistyö kuntien kanssa, jotka ohjaavat osallistujia toimintaan

Taulukko 1. (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2015 a, s. 44)

#### 5.4 Osallistavan sosiaaliturvan tavoitemallit PL 18.2 §:n näkökulmasta

Pilottikokeiluissa ei noussut esille uuden ”osallistavan sosiaaliturvan toimintakokonaisuuden” tarvetta. Pilotissa hyödynnettiin jo olemassa olevia ja lukuisia vuosien varrella toteutettuja toimintamalleja. Toimintoihin liittyi näkemys siitä, minkälaisia tavoitteita pyrittiin edistämään. Tavoitteet voidaan jakaa kahteen ryhmään velvoittavuusasteen perusteella.

Kohderyhmälle vapaaehtoisina tavoitteina voidaan pitää tavoitteita 1 ja 5, jotka liittyvät osallisuuteen ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Toteuttamisesta olisivat vastuussa kunnat ja kolmas sektori.

**Osallisuuden ja syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta** (1) tavoitteen kohderyhmänä ovat ne henkilöt ja muutoin heikossa asemassa olevat, joiden ensisijaisena tavoitteena ei välttämättä ole työllistyminen esimerkiksi terveydellisten tai sosiaalisten syiden vuoksi. Kohderyhmänä nähdään olevan työttömien, jotka eivät ole oikeutettuja eläkkeeseen, mutta joiden työllistymismahdollisuudet ovat erittäin heikot joko korkean iän ja/tai työ- ja toimintakyvyn ongelmien vuoksi. Henkilöille on voitu tarjota erilaisia aktivointipalveluja pitkään ilman, että eteenpäin siirtymistä kohti työelämää olisi tapahtunut. Usein käykin niin, että henkilö ohjataan yhä uudestaan kuntouttavaan työtoimintaan.<sup>257</sup> Tällöin tavoitteena voidaan nähdä työttömän elämänhallinnan ja toimintakyvyn ylläpitäminen. Toiminnan kirjo on laaja ja toteuttajien liikkumavapaus on suuri. Toiminta voi sisältää työtoiminnan kaltaisia aineksia toimintakyvyn ylläpitämiseksi, jos mahdollista siirtymää kohti työelämää tuetaan. Kun tavoitteena ei ole työllistymisedellytysten edistäminen, ei tavoitetta 1 voida pitää sellaisena työllisyyden edistämisenä, jota PL 18. 2 § tarkoittaisi. Tästä voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että kun tavoite ei ole PL 18.2 §:n mukainen työllisyyden edistäminen, ei sosiaaliturvaetuuksien epäämiselle ole perusteita, vaikka toimintaan ei osallistukaan.

Jos taas tavoitteet liittyvät **aktiiviseen kansalaisuuteen** (5), voidaan kohderyhmänä nähdä kaikki työelämän ulkopuolella olevat työkäiset. Tällöin kyseessä on omaehtoinen toiminta, jonka painopisteenä voidaan pitää erilaisia vapaaehtois- ja harrastetoimintaa. Tämä toiminta ylläpitää työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden aktiivisuutta ja osallisuutta. Yhteiskunnalle jääkin siten tehtäväksi pitää voimassa sellaisia rakenteita, jotka mahdollistavat tällaisen toiminnan, kuten esimerkiksi järjestöjen, kansalaisopistojen, asukastoiminnan ja muun vastaavan toiminnan

---

<sup>257</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 43, 45.

edellytysten turvaaminen.<sup>258</sup> Työttömyysturvalain<sup>259</sup> mukaan työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen silloin, kun hän osallistuu tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön. Vapaaehtois- ja harrastetoimintaa ei voida pitää sellaisena työllisyyden edistämisenä, jota PL 18. 2 § tarkoittaa. Julkisella vallalla ei ole velvollisuutta edistää työllisyyttä alemmanasteisella lainsäädännöllä tavoitteen (5) mukaisissa toiminnoissa. Käänteisesti voitaisiin myös ajatella, että työttömällä ei ole velvollisuutta osallistua sanktion uhalla näihin toimintoihin.

Kohderyhmiä velvoittavina tavoitteina voidaan pitää tavoitteita 2, 3 ja 4.

Jos tavoitellaan *työllistymisvalmiuksien paranemista* (2), toiminta on sisällöltään melko laajaa ja se voi sisältää esimerkiksi työtoiminnan kaltaisia aineksia mm. työkyvyn arvioimiseksi. Toiminta on TE -hallinnon ja kuntien vastuulla. Työryhmän mukaan tavoitteen mukaiset toimenpiteet kannattaa tällöin kohdistaa niihin työttömiin, joilla on työ- ja toimintakykyyn tai elämänhallintaan liittyviä ongelmia, tällaisia henkilöitä voivat olla TYP:n asiakkaat.<sup>260</sup> Toiminnan nähdään liittyvän vahvasti vuoden 2015 alussa voimaan tulleeseen lakiin työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Lailla veloitetaan TE -toimisto, kunta ja Kela arvioimaan yhdessä lain kriteerit täyttävien työttömien palvelutarpeet ja tekemään monialainen työllistymissuunnitelma. PL 18.2 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja estettävä sellaisten ryhmien muodostuminen, jotka ovat pysyvästi vailla työtä. Siten tavoite 2 on PL 18.2 §:n mukainen. Tämä tarkoittaa silloin sitä, että tavoitteen 2 mukaiset henkilöt ovat velvollisia osallistumaan työllistymisvalmiuksien paranemista koskeviin toimenpiteisiin, osallistumattomuudesta voi tällöin seurata karenssipäätös.

*Työhaun ja työn vastaanoton motivointi* ja sitä seuraava *työllistyminen – tavoitteen* (4), kohderyhmänä tulee olla sellaisten työttömien, joiden työllistymismahdollisuudet ovat kohtuulliset. Toimenpiteinä nähdään työhön ja työnhakuun kytkeytyvää toimintaa, joka olisi riittävän intensiivistä ja kustannuksiltaan riittävän alhaista. Toimintojen järjestämisvastuu on TE -hallinnolla.<sup>261</sup> Tavoitteena on kohderyhmän työhaun ja työnvastaanoton motivointi ja työllistyminen, joten

---

<sup>258</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 43, 45.

<sup>259</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002), 2 luku, 4 §.

<sup>260</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 43, 45.

<sup>261</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 43.

tämä on PL 18.2 §:n mukaista työllisyyden edistämistä ja osallistumattomuus voi johtaa sosiaaliturvaetuuksien epäämiseen.

Näiden kahden ryhmän välille voidaan nähdä sijoittuvan ne työttömät, joilla työllistyminen edellyttää *ammattillisen osaamisen kehittämistä* (3) <sup>262</sup>. Toiminta on ammatillisen osaamista lisäävää koulutusta tai kuntoutusta. PL 18.2 § säättää oikeudesta koulutukseen, joten tämä tavoite on perustuslain mukainen, sikäli kuin velvollisuus työllisyyden edistämisestä kytkeytyy työttömyyteen, joka johtuu koulutuksen puutteesta. Toiminnan järjestämisvastuu olisi TE – hallinnolla, mutta myös osatyökykyisten kohdalla Kansaneläkelaitoksella ja työeläkelaitoksilla.

Kela järjestää ammatillista kuntoutusta työelämään kiinnittymättömille nuorille ja aikuisille, joilla on työkykyä heikentävä sairaus tai vamma. Tarkoituksena on ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ja parantaa työllistymismahdollisuuksia. Kuntoutuksena järjestetään mm. ammatillisia kuntoutusselvityksiä, ammatillisia kuntoutuskursseja, ammatillista ja muuta koulutusta, työ- ja koulutuskokeiluja ja työhön valmennusta sekä korvataan apuvälineitä.<sup>263</sup> Tämä kytkeytyy PL 19 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Kelan lisäksi työeläkelaitokset järjestävät työeläkelakien perusteella ammatillista kuntoutusta työelämään vakiintuneille henkilöille, joilla on työkyvyttömyyden uhan aiheuttava sairaus tai vamma. Myös tapaturmavakuutuslaitokset ja liikennevakuutusyhtiöt korvaavat lakisääteisesti työ- ja ansiokykyyn liittyvää kuntoutusta, jos kuntoutustarve johtuu työtapaturmasta, ammattitaudista tai liikennevahingosta.

Kuntouttavan työtoiminnan on katsottu olevan perustuslakivaliokunnan läheisessä yhteydessä työllisyyden edistämiseen (PL 18.2 §), jolla pyritään poistamaan yksilötason esteitä <sup>264</sup>. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädetäänkin, että jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja

---

<sup>262</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 43.

<sup>263</sup> Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005).

<sup>264</sup> PeVL 44/2000 vp., s. 3.

kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.<sup>265</sup> Osallistumisen kuntoutukseen nähdään olevan vapaaehtoista, mutta TE – hallinnon järjestämänä palveluna sitä pidetään velvoittavana, jolloin osallistumattomuus voi johtaa sosiaaliturvaetuksien epäämiseen.

## 5.5 Johtopäätöksiä osallistavasta sosiaaliturvasta

Työryhmän näkemyksen mukaan kuntien myöntävä ehkäisevä toimeentulotuki on osallistavaa sosiaaliturvaa ja sitä tulisi käyttää osana sosiaaliturvaa<sup>266</sup>. Kunnat voivat myöntää ehkäisevää toimeentulotukea muun muassa tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin<sup>267</sup>. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta<sup>268</sup>. Esimerkiksi Tampereen kaupungin aktiivipassi tai Rovaniemellä jaetut kulttuuri- ja liikuntapassit voisivat olla eräitä esimerkkejä hyviksi koetuista toimintakäytännöistä<sup>269</sup>.

Osallistavan sosiaaliturvan pilottien esimerkit osoittavat, että työttömille tarkoitetulle matalan kynnyksen toiminnalle ja ohjatulle ryhmätoiminnalle on tarvetta, sillä matalan kynnyksen toiminta on edullinen tapa ehkäistä syrjäytymistä. Syrjäytymisen ehkäisy ei kuitenkaan ole varsinaisesti työllisyyden edistämistä, joten mielestäni yhteiskunnan ei tällöin pitäisi velvoittaa henkilöitä osallistumaan sellaiseen toimintaan, joka ei suoranaisesti edistä työllisyyttä ko. henkilön kohdalla. Kuntien ja järjestöjen tulisikin hyödyntää eri rahoitustapoja mahdollisimman laajasti työttömille tarkoitettujen matalan kynnyksen palvelujen kehittämisessä ja toteuttamisessa eikä vain tarjota velvoittavan kuntouttavan työtoiminnan keinoja.

Työ- ja elinkeinohallinnolla tulisi myös olla riittävät resurssit tarjota työtä ja julkisia työvoimapalveluja riittävän aikaisessa työttömyyden vaiheessa ja aktivoida työttömäksi jääneitä henkilöitä. Tätä vastaan sotii kuitenkin nykyisen hallituksen budjettiesitykset, joissa

---

<sup>265</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), 8 §, 3 mom.

<sup>266</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 49.

<sup>267</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997), 13 § 2 mom.

<sup>268</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997), 1 § 2 mom.

<sup>269</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 49.

työllisyysmäärärahoja leikataan muun muassa palkkatuesta, työvoimakoulutuksesta, valmennuksista ja työkokeiluista.<sup>270</sup>

Matalan kynnyksen toimintaan kannattaisi panostaa erityisesti korkean työttömyyden aikana, jotta työttömien syrjäytymiskehitys ei voimistuisi vuosien saatossa ja ihmiset pysyisivät aktiivisina ja toimintakykyisinä myös työelämän ulkopuolella. Tämä voisi tarkoittaa sitä, että kuntouttava työtoiminnan tilalle tai rinnalle kehitettäisiin monipuolinen valikoima erilaisia aktiviteetteja, joita pitkäaikaistyöttömät pääsisivät harrastamaan omien kiinnostuksen kohteittensa mukaan läpi vuoden, jos palkkatyötä ei ole saatavilla. Työttömiä voitaisiin tukea enemmän rahallisesti ehkäisevällä toimeentulotuella ja kehittää edelleen erilaisia liikunta/aktiivipasseja sekä ryhmätoiminnan muotoja. Myös työttömän henkilön työttömyysajanjaksoa laskettaessa ja hänen aktivointiaan mietittäessä kannattaisi ottaa huomioon henkilön tekemä vapaaehtoistyö ja harrastustoiminta, sillä näiden kuitenkin voitaisiin katsoa pitävän yllä työttömän elämänhallintaa ja ehkäisevän syrjäytymistä, jolloin ulkopuolelta tuleva ”pakotettu” aktivointi ei välttämättä ole ko. henkilön kohdalla tarpeellista.

---

<sup>270</sup> TyVL 3/2015 vp., s. 4.



## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja miten se konkretisoituu alemmanasteisena lainsäädäntönä. Perustuslain 18 §:n 2 momentin 1 virke velvoittaa julkista valtaa edistämään työllisyyttä, momentilla pyritään samalla turvaamaan jokaiselle mahdollisuus työhön ja estämään sellaisen ihmisryhmän muodostuminen, joka on pysyvästi työtä vailla. Tähän oikeuteen linkittyy vahvasti sosiaalisia oikeuksia sääntelevä PL 19 § 1 momentti, joka vahvistaa oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sille, joka ei muuten kykene sitä hankkimaan. Työllisyysneuvoston kokonaisuuteen kuuluvia lakeja ovat työttömyysturvalaki (1290/2002), toimeentulotuesta annettu laki (1412/1997), laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetusta laki (916/2012) ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Kuntien lakisääteisiä palveluja ja velvoitteita työllistämiseen liittyen ovat ikääntyvien työllistämismääräys<sup>271</sup> kuntouttava työtoiminta<sup>272</sup>, työmarkkinatuen osittainen rahoitus<sup>273</sup> ja työttömien terveyden edistäminen<sup>274</sup>. Perustuslain 18 § velvoittaa julkista valtaa kokonaisuutena.

Työllisyyttä on pyritty edistämään vuosien saatossa monenlaisin toimenpitein. Itsenäistymisen jälkeen, ennen sotia Suomen Hallitusmuodossa säädettiin, että kansalaisten työvoima on valtakunnan erityisessä suojeluksessa. Työttömien työllistämistä tai työllisyyden edistämisestä ei kuitenkaan Hallitusmuodossa ollut vielä säännöksiä. Näihin aikoihin työntekijää pyrittiin suojelemaan kehittämällä työsuojelutarkoituksiin tarkoitettuja lakeja. Valtio järjesti kuitenkin yhdessä kuntien kanssa erilaisia hätäaputoita työttömille heidän toimeentulonsa takaamiseksi. Myös kuntia velvoitettiin perustamaan työlaitoksia, joissa perheensä elatuksen laiminlyöneet korvasivat takaisin perheen saaman avustuksen.

Työttömyystöiden järjestäminen on ollut työttömyyden hoidossa määräävää työvoimapolitiikkaa toisen maailman sodan jälkeen siihen saakka, kunnes vuonna 1956 säädettiin ensimmäinen työllisyyslaki (672/1956). Laissa määriteltiin tarkemmin kuntien ja valtion velvollisuuksista. Tällöin valtiolle asetettiin velvollisuudeksi yleisen talouspolitiikan hoitaminen siten, että tuotannollinen toiminta voi jatkua häiriintymättä ja että työvoimaa voidaan sijoittaa sen tarjontaa

<sup>271</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 11 luku 1 ja 2 §.

<sup>272</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001).

<sup>273</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002), 4 luku, 3 a §.

<sup>274</sup> Terveysturvalaki (1326/2010), 13 §.

vastaavasti markkinoille. Samalla myös työllisyyslaki selvensi valtion ja kunnan tehtävien jakoa; kunnan työllistämisvelvollisuus suhteutettiin kunnan väkilukuun ja valtion velvollisuus oli työllistää kunnan osuudesta ylimenevä osa. Jos näiden toimenpiteiden turvin ei pystytty turvaamaan työllisyyttä, piti työttömyyttä ehkäistä erityisillä työttömyystöillä.

Työllisyylainsäätämisen aikoihin uudistettiin myös työnvälityslakia (246/1959), sillä työnvälityksen että ammatinvalinnanohjauksen tehostamista pidettiin tärkeänä. Nimittäin tähän asti toiminut kunnallinen työnvälitys ei ollut onnistunut tehtävässään olla koko maan kattava ”työvoimapörssi”. Lain muutoksen johdosta julkinen työnvälitys siirrettiinkin käytännön vaatimusten ja tarkoituksenmukaisuuden johdosta kokonaan valtion hoidettavaksi.

Muutamia vuosia myöhemmin 1960 -luvulla työttömyystöiden järjestämisestä alettiin muuttaa, sillä ne olivat olleet pitkään kritiikin kohteena. Kuntien järjestämille työttömyystöille annettiin sama asema kuin normaaleilla kunnan tai valtion töillä oli samoine palkka- ja työsuhde-etuineen. Samoihin aikoihin työttömälle alettiin maksaa korvausta siltä ajalta, kun viranomaiset eivät voineet työllistää työtöntä. Tässä vaiheessa työllisyyden edistämisen pääpaino oli työtilaisuuksien järjestämisessä.

Työllisyyslakia uudistettiin nopeasti jo 1970 -luvulla ja palvelutarjontaa monipuolistettiin, kun yhteiskunnan rakenteissa oli tapahtunut ratkaisevia muutoksia. Työhön sijoittumismahdollisuuksia pyrittiin edistämään mm. koulutuksen, ammatinvalinnanohjauksen, työnvälitystoiminnan ja kansainvälisen harjoittelijavaihdon avulla. 16 -vuotta täyttäneelle työkykyiselle ja työhaluiselle henkilölle pyrittiin turvaamaan työtä valtion tai kunnan toimesta. Samalla laista poistettiin työttömyyskorvauksen saamisen enimmäisraja. Tämä merkitsi sitä, että korvauslinja vahvistui työllistämislínjan sijaan, joka johti maksettujen korvausten merkittävään kasvuun. Samalla luotiin jako peruspäivärahaan ja kassapäivärahaan.

Vuonna 1972 HM 6.2 §:n säännös sai uutta merkitystä, kun siihen lisättiin maininta oikeudesta työhön ”...*Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.*” Työllistämisvelvoitetta ei ollut tarkoitettu pelkästään tavoitesäännökseksi, vaan sen katsottiin asettavan valtiovallalle lähes ehdottoman velvoitteen tarjota työtä kaikille sitä haluaville. Tämä ei kuitenkaan tuottanut mitään toimenpiteitä lainsäädännön uudistamiseksi, jotta työllisyyslakia (946/1971) olisi muutettu valtiovaltaa velvoittavaan suuntaan tarjoamaan työtä kaikille sitä haluaville.

Työllisyyslain (946/1971) uudistamiselle nähtiin tarvetta vasta myöhemmin, kun hidas talouskasvu aiheutti työttömyyskausien keston pitenemistä. Tällöin kuitenkin vastoin aiempaa tulkintaa HM 6.2 §:ää ei kuitenkaan pidetty subjektiivista oikeutta työhön perustavana säännöksenä, vaan sen katsottiin luovan valtiovallalle perustuslaillisen toimeksiannon määrittellä työnoikeudesta alemmanasteisella lainsäädännöllä. Uudistettaessa työllisyyslakia perustuslakivaliokunta katsoi, että ensisijaisia toimia pyrittäessä täystyöllisyyteen ovat talouspoliittiset toimenpiteet. Myöhemmin uudistettaessa työllisyyslakia vuonna 1986 katsottiin, että työllisyyslaki (275/87) on luonteeltaan yleislaki, johon erilliset toimenpidelait tulivat nojautumaan. Samalla kuitenkin perustuslakivaliokunta edellytti, HM 6.2 §:n perusteella, että julkisen valta ryhtyy erityisiin toimenpiteisiin työn järjestämiseksi työttömille. Lakiin otettiin säännös valtion rahoitustuen käyttämisestä työtilaisuuksien aikaansaamiseksi kuntien ja muiden työnantajien töissä. Lisäksi kunnan tuli järjestää kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen työ- tai harjoittelupaikka alle 20 -vuotiaalle nuorelle, joka ei ollut työllistynyt muilla keinoilla. Valtion tai kunnan tuli järjestää pitkäaikaistyöttömälle 6 kuukauden työntekomahdollisuus. Työllisyyslain uudistamisen perusteena pidettiin kansalaisten työnsaannin turvaamista.

Työllisyyslain (275/87) myötä luotiin myös työvoimapalvelu. Työvoimapalveluiden järjestämisellä varauduttiin työvoiman tarpeen sekä työvoimavarojen määrän ja rakenteen muutoksiin. Työvoimapalvelujen katsottiin myös edistävän sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista työmarkkinoilla.

Työllisyyslakia (275/87) muutettiin jälleen 1990 -luvulla, jolloin määrärahoja siirrettiin velvoitejärjestelmästä harkinnanvaraiseen työllistämiseen ja koulutukseen. Uudistetussa työllisyyslaissa (1696/92) kunnilta poistettiin velvoite järjestää alle 20 -vuotiaille nuorille kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikka. Myös valtion ja kuntien velvoitteesta järjestää pitkäaikaistyöttömille kuuden kuukauden työntekomahdollisuus luovuttiin. Samoihin aikoihin perustuslakivaliokunnan tulkinta, HM 6 §:n 2 momentin säännöksestä, alkoi korostaa säännöksen ohjelmallista vaikutusta. Valiokunta katsoi, ettei julkisen vallan työllistämisvelvoitteiden vähentäminen muuttanut työllisyyslain luonnetta ja että työllisyyslaki oli muutettunakin HM 6.2 § sisältyvän täystyöllisyystavoitteen mukainen. Vaikka muutokset selkeästi heikensivät nuorten ja pitkäaikaistyöttömien oikeutta työhön, ei valiokunnan mukaan työllisyyslain perusolemus muuttunut.

Työllisyydenhoidossa nähtiin tärkeänä uudistaa työllisyyslainsäädäntöä enemmänkin. Vuonna 1993 säädettiin työvoimapalvelulaki (1005/1993), jonka tehtävänä oli muodostaa yhdessä työllisyyslain (1696/92) ja työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/1990) kanssa työvoimapoliittinen lainsäädäntökokonaisuus. Työvoimapalvelut olivat enemmänkin palvelujärjestelmä kuin varsinainen työnvälitystoimisto. Työvoimapalveluiden perustehtävänä oli auttaa henkilöasiakkaita sijoittumaan tarjolla oleviin työpaikkoihin ja työnantajia saamaan avoimet työpaikat täytetyiksi mahdollisimman nopeasti ja laadukkaasti. Lisäksi tarpeesta riippuen avustettiin henkilöasiakasta perus- tai jatkokoulutuksen tai ammatinvalinnan hankinnassa tai yrityksen perustamisessa. Jos oli tarvetta, niin henkilöille voitiin antaa täsmällisempiä työhön osoituksia.

HM 6.2 § tulkinta muuttui vielä enemmän ohjelmallisemmaksi Suomessa toteutetun perusoikeusuudistuksen yhteydessä. PL 18.2 § säännöstä oikeudesta työllistävään koulutukseen katsottiin korvaavan osaltaan kumottua HM 6 §:n 2 momenttia (valtion velvollisuus järjestää työtä), koska ei voitu olettaa, että valtio pystyisi jatkossakaan järjestämään työtä jokaiselle sitä tarvitsevalle tai ylipäättään poistamaan työttömyyttä kokonaan. Katsottiin, että työllisyyden edistäminen merkitsee sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Lisäksi sekä työasiainvaliokunta ja perustuslakivaliokunta korostivat työllisyyden edistämisvelvoitteen merkitsevän ennen kaikkea sitä, että julkisen vallan on pyrittävä estämään sellaisen ihmisryhmän muodostuminen, joka on pysyvästi työtä vailla. Tämän vuoksi säännös kirjoitettiin vähemmän valtiota sitovampaan muotoon.

2000 -luvulla työelämä on ollut jatkuvassa muutoksessa. Vakiintuneet ammattirakenteet ovat murtuneet, tilalle on tullut uusia ammatteja ja työn tekemisen muotoja. Pysyvät työurat ovat muuttuneet epävakaaiksi ja tilalle on tullut paljon epätyypillisiä ja -säännöllisiä töitä. Työttömyyden keskimääräiset kestot ovat pidentyneet, lisäksi ikääntyneiden ja vähän koulutettujen työnhakijoiden on entistä vaikeampaa työllistyä. Tämän johdosta työllisyyslainsäädäntöön oli tarve tehdä uudistuksia, samalla se myös koettiin hajanaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Vuonna 2002 uusi työvoimapalvelulaki (1295/2002) kumosi aikaisemmat erillislait; työvoimapalvelulain (1005/1993), työllisyyslain (275/1987) ja työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/1990). Uudistetussa työvoimapalvelulaissa (1295/2002) työttömälle työnhakijalle asetettiin selkeät velvoitteet. Päätoimisen palkkatyön etsimisen lisäksi hakijaa voitiin velvoittaa hakeutumaan ja osallistumaan tarjolla oleviin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Hakijan tuli myös antaa tarvittava informaatio työvoimatoimistoon ja osallistua työnhakusuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen. Samalla kiinnitettiin huomiota palvelutarpeen arviointiin; entistä tärkeämmäksi tuli

löytää työllistymistä edistäviä väyliä ja palveluja sekä auttaa asiakkaita hahmottamaan osaamis- ja kehittämistarpeitaan. Uudistus toteutti PL 18.2 § julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä.

Vuosia myöhemmin, vuonna 2013, työllisyyslainsäädäntöä uudistettiin jälleen, jolloin lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) koottiin julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002), pienten ja keskisuurten yritysten osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa (971/2004) ja työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmästä annetussa laissa (1058/2002) olevat säännökset. Uudistuksella tavoiteltiin selkeää palveluvalikoimaa, joka vastaa asiakkaiden tarpeisiin ja teettää vähemmän hallinnollista työtä. Myös vuoropuhelun helpottaminen asiakkaiden, yhteistyötahojen ja palveluntuottajien välillä nähtiin uudistuksen tavoitteena. Lakiuudistus ei aiheuttanut suuria muutoksia lain sisältöön. Merkittävin uudistus oli työllisyyttä edistävien palveluiden käsitteen laajentaminen koskemaan suurempaa osaa toimenpiteitä, sillä eri toimenpiteet ja niiden sisältö olivat aiheuttaneet epäselvyyttä. Tämän on osaltaan katsottava parantavan asiakkaiden taloudellisia mahdollisuuksia osallistua työllistymistä edistävään palveluun, sillä palvelun osallistumisen ajalta asiakkaalle maksetaan korotettua työttömyysetuutta ja kulukorvaus. Edelleen kuitenkin työ- ja elinkeinotoimistojen palveluvalikoiman ydintehtävänä on työnvälitys.

Vuoden 2015 alusta tuli voimaan laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarkoituksena on olla verkostomainen toimintamalli, jossa Työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos arvioivat yhdessä työttömän kanssa työttömän palvelutarpeet sekä suunnittelevat työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden sekä vastaavat työttömän työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta.<sup>275</sup> Palvelutarpeen kartoitusjakson aikana selvitetään myös työttömän terveyspalvelujen tarve, sillä monet terveydelliset ongelmat ja riskit lisääntyvät työttömyyden pitkittymisen myötä. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua pidetään tärkeänä, koska se osaltaan toteuttaa sekä perustuslain 18 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön että perustuslain 19 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Samalla se toteuttaa työllistämisvelvoitteeseen sisältyvää pyrkimystä estää pysyvästi sellaisen henkilöiden ryhmän muodostuminen, joka on pysyvästi vailla töitä.<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) 1 §.

<sup>276</sup> PeVL 41/2014 vp.; HE 309/1993 vp., s. 68.

Vuonna 2001 tuli voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Laki tuli osaksi laajempaa työllisyydenhoidon kokonaisuutta. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on tehostaa julkisia työvoimapalveluja pitkäaikaistyöttömyyden estämiseksi ja vähentämiseksi ja edistää pitkään työttömänä olleiden henkilöiden, erityisesti nuorten, pääsyä avoimille työmarkkinoille. Kuntouttava työtoiminta on perustuslakivaliokunnan<sup>277</sup> mukaan rinnastettavissa sellaisiin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin, joihin osallistumisvelvoitteeseen on liitetty mahdollisena tuen menettämisen tai alentamisen uhka.

Velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan on asetettu ehdoksi toimeentuloturvan saamiseksi, sillä kieltäytymisestä voi seurata työttömyysturvaetuuden epääminen tai toimeentulotuen alentuminen. Kuntouttava työtoiminta on siten rinnastettavissa työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin. Kuntouttavaa työtoimintaa voisi kuitenkin pitää sen tavoitteiden toteutumisen kannalta enemmän sosiaalipoliittisena toimenpiteenä, sillä kuntouttavalla työtoiminnalla ei ole nähty olevan vaikutusta avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, mutta sillä on saavutettu muita hyvinvointia edistäviä asioita.

Kuntouttava työtoiminta koskettaa pitkäaikaistyöttömiä, jotka ovat pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella saaneet työmarkkinatukea tai toimeentulotukea. Työtoiminnan tavoite on ehkäistä sosiaalista syrjäytymistä ja sitä kautta parantaa avoimille työmarkkinoille työllistymisen edellytyksiä, joten voidaan kaikesti väittää, että kyse on sellaisen ihmisryhmän muodostumisen ehkäiseminen, joka on pysyvästi vailla töitä. Siten se viimesijaisena työvoimapoliittisena toimenpiteenä on PL 18.2 § mukaista työllisyyden edistämistä.

Tutkimuksessa tarkasteltiin työttömyyden aikaisia sosiaaliturvia; työttömyysetuutta ja toimeentulotukea. Työttömyysetuus ja toimeentulotuki ovat rahallista avustusta, joiden tarkoitus on auttaa työtöntä henkilöä kustantamaan elämisestä aiheutuvat kulut silloin, kun hän ei voi työstä ansaitulla palkalla tätä tehdä. Näitä etuuksia voidaan evätä määräajaksi, jos työtön ei osallistu johonkin hänelle määrättyyn aktivointitoimenpiteeseen tai hän ei täytä työttömyysetuuden saamisedellytyksiä<sup>278</sup>. Työttömyysetuuden saamisedellytysten tarkoituksena on kannustaa ja ohjata työttömiä henkilöitä toimimaan siten, että heidän mahdollisuutensa päästä ja pysyä työmarkkinoilla olisivat mahdollisimman hyvät<sup>279</sup>. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt etuuksien epäämisen,

---

<sup>277</sup> PeVL 44/2000 vp.

<sup>278</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 2 a luku, 1 §; Mattila 2014, s. 144; Aarnio ym. 2003, s. 63 - 64, 74, 75 - 94.

<sup>279</sup> Aarnio ym. 2003, s. 61.

kunhan ne liittyvät yksilötason työttömyyden esteiden poistamiseen. Vastikkeellisuus sosiaaliturvassa on katsottu olevan asiallista silloin, kun siihen asetettu vastikkeellisuus liittyy asialliseen syy – seuraus – suhteeseen, esimerkiksi työttömyys - työllisyyden edistäminen.<sup>280</sup>

Työttömän oma passiivisuus työnhakemisessa voi aiheuttaa toimeentulotuen tarpeen. Tällöin voidaankin henkilöä aktivoida hakemaan työtä ja/tai hakeutumaan työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Toimeentulotukea voidaan alentaa sellaisissa tapauksissa, kun henkilö kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiittisestä toimenpiteestä tai hän muutoin toimii siten, että hänen työllistymisensä vaikeutuu. Tämä johtuu siitä, että tuet on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi ja auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä. Henkilön kieltäytyessä toimenpiteistä hänen oletetaan hankkivan toimeentulonsa muilla keinoin, joten hänen ei ajatella olevan enää tuen tarpeessa.<sup>281</sup>

Tuen alentaminen lopetetaan, kun henkilö ei enää jatka alentamiseen johtanutta käyttäytymistä. Hän esimerkiksi ilmoittautuu työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon, osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan tai osallistuu kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelman tekemiseen.

Työtön työnhakija ja viranomainen sopivat yhdessä työtöntä koskevassa aktivointisuunnitelmassa, mitä työllistymistä edistäviä palveluita työtön käyttää. Sopimuksellisuuden on katsottu lisäävän asiakkaan osallisuutta ja näin ollen lisäävän sitoutumista työllistymisensä eteen. ”Sopimus” on kuitenkin ongelmallinen velvoittavuus - oikeus -mielessä. Asiakkaan oikeus saada hänelle kuuluvia sopivia työvoimapalveluita riippuu paljolti käytettävissä olevista määrärahoista. Asiakas ei voi vedota oikeusasteeseen suunnitelman toimeenpanemiseksi, mutta hänellä on velvollisuus osallistua niihin. Jos työ- ja elinkeinoviranomaisella ei ole tarpeeksi resursseja, voi asiakas joutua suostumaan sellaiseen palvelutarjontaan, joka ei hänen kohdallaan ole tarpeellinen. Esimerkiksi, jos aktivointisuunnitelmaan on sisällytetty viimesijaiseksi työllisyydenedistämistoimenpiteeksi kuntouttava työtoiminta, on asiakkaan siihen suostuttava, vaikka hän ei ko. toimenpiteen tarpeessa olisikaan.

---

<sup>280</sup> PeVL 50/2005 vp.; PeVL 44/2000 vp, s. 3; PeVL 17/1995 vp, s. 2; PeVL 17/1996 vp, s. 2; PeVL 20/1998 vp, s. 4; PeVL 44/2000 vp, s. 3; Saraviita 2011, s. 272; Arajärvi 2002, s. 184.

<sup>281</sup> PeVL 31/1997 vp., s. 4; HE 184/2000 vp, s. 50.

Työllistymistä edistävään palveluun osallistuminen hyödyttää työtöntä taloudellisesti jonkin verran, sillä sen ajalta maksetaan korotettua ansio-osaa (kuitenkin enintään 200 päivältä) ja maksetaan kulukorvausta, joka on 9 euroa päivässä. Jos työllistymistä edistävä palvelu järjestetään työssäkäyntialueen ulkopuolella, kulukorvaus on 18 euroa päivässä.<sup>282</sup> Myös toimeentulotukea laskettaessa ns. etuoikeutettu tulo<sup>283</sup> voi kannustaa työn vastaanottamiseen varsinkin, jos työtä ei ole paljoa tarjolla.

Lainsäätäjä on luodut lisäbonuksia, joilla motivoida henkilöitä osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin. Julkinen valta toisaalta velvoittaa osallistumaan työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, mutta samalla työttömälle on luotu myös kannusteita osallistua. Siitä ovatko kannusteet riittäviä tai tarpeeksi motivoivia voidaan olla montaa eri mieltä. Osallistavan sosiaaliturvan kokeilussa selvitettiin onko esimerkiksi lisälainsäädännölle tarvetta.

Osallistavan sosiaaliturvan piloteissa ei noussut esille uuden ”osallistavan sosiaaliturvan toimintakokonaisuuden” tarvetta. Osallistavan sosiaaliturvatyöryhmän näkemyksen mukaan kuntien myöntävä ehkäisevä toimeentulotuki on osallistavaa sosiaaliturvaa ja sitä tulisi käyttää osana sosiaaliturvaa<sup>284</sup>. Kunnat voivat myöntää ehkäisevää toimeentulotukea esimerkiksi toimeentulotuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, hänen asumisensa turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin<sup>285</sup>. Tällä tavalla käytettynä ehkäisevä sosiaaliturva luo mahdollisuuksia henkilölle osallistua sellaisiin yhteiskunnan toimintoihin, joihin hänellä ei muuten olisi taloudellisesti mahdollisuuksia osallistua. Tämä ehkäisee syrjäytymistä ja edesauttaa henkilöä pääsemään tavoitteisiinsa paremmin.

Osallistavan sosiaaliturvan kohderyhmänä olivat työelämän ulkopuolella olevat henkilöt, joiden ensisijainen tavoite ei välttämättä ole työllistyminen esimerkiksi vakavien sosiaalisten ja/tai terveydellisten syiden takia<sup>286</sup>. Tärkeimpänä tuloksena työryhmä nosti esiin vapaaehtoisen ryhmätoimintaan osallistumisen ja toiminnan sisältöihin vaikuttamisen luomat osallisuuden kokemukset, jota tapahtui sekä kuntouttavassa työtoiminnassa että siitä riippumattomassa

---

<sup>282</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 6 luku, 1 §; Kela 2015.

<sup>283</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 11 §; HE 152/2014 vp., s. 1.

<sup>284</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 49.

<sup>285</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997), 13 § 2 mom.

<sup>286</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 46.



toiminnassa <sup>287</sup>. Toisaalta eräiden osallistujien kohdalla voitiin puhua työelämävalmiuksien ja jopa työllistymisedellytysten paranemisesta. Näitä olivat mm. siirtymät opiskeluun, oppisopimussuhteeseen tai palkkatuettuun työhön. <sup>288</sup> Osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuudet luovat hyvinvointia jo itsessään ja motivoivat ottamaan osaa toimintaan enemmän kuin ulkopuolelta tuleva sanelu tai pakottaminen. Tämä voi olla tärkeää etenkin henkilöille, jotka ovat jo pitkään olleet työelämän ulkopuolella. Jos osallistumista pidetään vapaaehtoisena ja osallistumismahdollisuuksia on erilaisia, näkisin, että osallistuminen ja sitä kautta syrjäytymisen ennaltaehkäiseminen tehostuvat. Osallistava sosiaaliturva, toisin sanoen kunnan myöntävä ehkäisevä toimeentulotuki, yhdistettynä aktiivisesti tarjottuihin työllistymistä edistäviin palveluihin sekä toimiviin sosiaali- ja terveyspalveluihin edistää osallisuutta ja torjuu syrjäytymistä.

Osallistavan sosiaaliturvan kokeilu oli mielestäni siinä mielessä epäonnistunut, että se toteutettiin voimassaolevan lainsäädännön puitteissa. Voimassa oleva lainsäädäntö voi rajoittaa liiaksi sitä, millä tavalla kokeilua voi tehdä. Ei ole yllättävää toisaalta, että kokeilu ei tuottanut tarvetta uudistaa lainsäädäntöä vaan tarvittavat rakenteet ovat jo olemassa. Niitä vain pitää osata käyttää hyödyksi enemmän. Osallistavan sosiaaliturvan kokeilu osoitti kuitenkin joitakin epäkohtia kuntouttavassa työtoiminnassa. Tämä kertoo mielestäni siitä, että lainsäädäntö on itsessään tarkoituksenmukainen, mutta lakien toimeenpano saattaa olla ongelmallista. Itse työllisyyden edistämisessä osallistava sosiaaliturva ei ole tehokas. Se kuitenkin saattaa auttaa jonkin verran työllistymistä avoimille työmarkkinoille, jos henkilö on itse aktiivinen hakeutumaan muihin työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuitenkin syrjäytymisen ehkäisemisessä osallistava sosiaaliturva kannattaa, varsinkin jos matalankynnyksen palveluita on tarjolla enemmän.

Kun oikeus työhön kirjattiin Hallitusmuodon säännöksesi (1919 HM 6.2§, 1972/592), pidettiin sitä oikeudellisesti sitovana velvoitteena. Tällöin merkittävät työllisyyslainsäädännön ja työllistämiselvoitteen heikennykset katsottiin säännöksen vastaisiksi. Vähittäin kuitenkin tosiasioiden tunnustamisen myötä julkiseen valtaan kohdistettu työllistämiselvoite on saanut enenevässä määrin ohjelmalauseen luonteen. Resurssien puutteessa työtä ei ole pystytty tarjoamaan kaikille sitä haluaville.

---

<sup>287</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 31 - 32.

<sup>288</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015 a, s. 31 - 32.

Työttömyys pitkittyessään aiheuttaa syrjäytymistä ja osattomuutta sekä alentaa toimintakykyä ja kasvattaa myös terveydellistä riskiä. Näistä asioista ollaan oltu yhteiskunnassa huolissaan ennenkin. Muistellaan vaikkapa itsenäisyyden alkuaikoja ja tapoja hoitaa irtolaisuutta. Jossain vaiheessa kuitenkin irtolaisten hoitomuodot muutettiin enemmän sosiaalihuollollisempaan suuntaan ja työttömyystyöt muutettiin vastamaan oikeaa työsuhdetta palkka- ja muine etuineen. Tämä olikin merkittävää työllisyyden edistämistä, kunnes tultiin pisteeseen, että työtä ei ollutkaan tarjolla kaikille. Kun työtä ei riittänytkään kaikille, sai työtön oikeuden valtion sosiaaliturvaan. Tätä sosiaaliturvaa on pidetty passivoivana sosiaaliturvana, sillä se ei edellyttänyt työttömältä vastasuorituksia. Myöhemmin tämä johti siihen johtopäätökseen, että työttömät ovat vaarassa passivoitua ja syrjäytyä yhteiskunnasta. Nähtiin tärkeäksi, että työttömiä tulee aktivoida ja heidät tulee pitää yhteiskunnan taholta työkykyisinä ja työmarkkinakelpoisina. Näin ollen on pidetty tärkeänä kehittää uudenlaisia työllistymistä edistäviä palvelumuotoja ja aktivointitoimenpiteitä erityisesti pitkäaikaistyöttömille.

Aktivointisuunnitelma laaditaan, kun työttömyyttä on takana tietty aika, yleisin takaraja on 500 työttömyyspäivää. Aktivointitoimenpiteet eivät kuitenkaan tehokkaasti johda työllistymiseen, vaan toimivat enemmänkin syrjäytymisen ehkäisijänä. Työttömyyden hoito on muuttunut merkittävästi vuosien kuluessa. Voidaankin sanoa, että työllisyyden edistämisen painopiste on siirtynyt enemmän kohti syrjäytymisen ehkäisyä, sillä enää työtä ei tarjota viranomaisten toimesta samalla tavalla kuin menneinä vuosina.