



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Kuntouttava työtoiminta sosiaali- ja työllisyyspalveluna
sekä siihen liittyvistä reunaehdoista

Inka Laitamo

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro Gradu -tutkielma

7.4.2024

Ohjaaja: Heidi Vanjusov

Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta

Oikeustieteiden laitos

Hallintotieteiden maisterin koulutusohjelma

Laitamo, Inka: Kuntouttava työtoiminta sosiaalipalveluna työllisyyspalveluiden kentällä

Pro Gradu tutkielma V-75 sivua

Tutkielman ohjaaja, Heidi Vanjusov

Huhtikuu 2024

Asiasanat: Kuntouttava työtoiminta, sosiaalioikeus, sosiaalipalvelut, työllisyyspalvelut, työllisyyspalveluiden sanktiojärjestelmä, aktivointipolitiikka

Tutkielmani kumpuaa työllisyys- ja sosiaalipalveluiden rajapinnalta, sillä tutkimuksessa tutkin kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalvelullista luonnetta ja työllisyyspalveluiden osallisuutta sen toteutumiselle. Yhtäältä kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n mukaista sosiaalipalvelua, mutta toisaalta se rinnastetaan työllistämistä edistäviin palveluihin työttömyysturvalaissa (1290/2002). Tutkielmassa tarkastelen, mitä sosiaalipalveluilla tarkoitetaan nykyaikaisessa sosiaalihuollossa ja etsin viitteitä siitä, luoko kuntouttavan työtoiminnan sitominen työllisyyspalveluihin ristiriitoja ja reunaehtoja tämän sosiaalipalveluiden luonteenmukaiselle toteutumiselle. Lisäksi tutkimuksessa tarkastelen työllisyyspalveluiden kytköstä erityisesti sanktiojärjestelmään, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilölle voi kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymällä seurata karenssi tai toimeentulotuen määräaikainen alentaminen. Tarkastelussa tärkeäksi näkökulmaksi nousee perusoikeusnäkökulma sillä aihe liittyy vahvasti perustuslain (731/1999) 19 §:n turvaamaan oikeudesta sosiaaliturvaan sekä perustuslain 18 §:n julkiseen valtaan kohdistamasta velvollisuudesta edistää työllisyyttä.

SISÄLLYS

Lyhenneluettelo	iv
Kuviot.....	v
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman aiheen taustaa	1
1.2 Tutkimusasetelma ja rajaukset.....	3
1.3 Tutkimusmetodista.....	4
1.4 Tutkielman rakenne	4
1.5 Tutkielman tieteellinen asemoituminen.....	5
2 Yleiskatsaus kuntouttavaan työtoimintaan.....	10
2.1 Kuntouttavan työtoiminnan synty osana aktiivisen sosiaalipolitiikan kehittymistä 1990-luvulla	10
2.2 Kuntouttava työtoiminta palvelukokonaisuutena	11
2.2.1 Edellytykset kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta	12
2.2.2 Kuntouttavan työtoiminnan sisältö ja tavoitteet	14
3 Perusoikeusnäkökulmaa	17
3.1 Yleistä perusoikeuksista ja niiden oikeusvaikutuksista	17
3.2 Perusoikeudellisista sosiaalisista oikeuksista	19
3.3 Perusoikeudellinen velvollisuus edistää työllistymistä.....	23
3.4 Oikeusturvasta ja oikeudesta hyvään hallintoon.....	24
3.5 Itsemääräämisoikeudesta ja osallisuudesta	26
4 Sosiaalioikeudellinen näkökulma.....	28
4.1 Sosiaalioikeudesta yksilöllisenä oikeudenalanaan	28
4.2 Hallinto-oikeudelliset vaikutteet.....	32
4.3 Sosiaalihuollon asiakaslaki asiakkaan oikeuksien takaajana.....	35

5	Kuntouttavan työtoiminnan integroituminen sosiaalipalveluksi	38
5.1	Kuntouttavan työtoiminnan suhde sosiaalipalveluita ohjaaviin yleislakeihin.....	38
5.2	Kuntouttavan työtoiminnan viimesijaisuus suhteessa työvoimatoimenpiteisiin	39
5.3	Sosiaalihuollon asiakassuunnitelma ja sitä korvaava aktivointisuunnitelma.....	41
6	Kuntouttava työtoiminta osana työllisyyspalveluita.....	47
6.1	Työllisyyspalvelut ja työnhakijan asiakaspalvelumalli	47
6.2	Kuntouttava työtoiminta osana työllisyyspalveluiden lainsäädäntöä.....	51
6.3	Aktivoinnin elementeistä	52
6.4	Kuntouttavaan työtoimintaan sidotuista normalisointimekanismeista	54
7	Johtopäätöksiä.....	59
	Lähteet.....	66

Lyhenneluettelo

EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
JTYP-laki	Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)
KOM	Komitean mietintö
KUTY-laki	Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001)
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
Potilaslaki	Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
Sosiaalihuollon asiakaslaki	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
STAKES	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
StVL	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto
TE-toimisto	Työ- ja elinkeinotoimisto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TSS-sopimus	Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus
TYP	Monialainen yhteistyöpalvelu
TyVL	työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto
VP	Valtiopäivät

Kuviot

Kuvio 1. Kuntouttavan työtoiminnan ja työllisyyspalveluiden yhteenliittyminen

Kuvio 2. Työllistymisen polku

Kuvio 3. KUTY-lain 8 ja 9 §:n mukainen aktivointisuunnitelma sekä sosiaalihuollon 39 §:n asiakas-suunnitelma

Kuvio 4. Asiakaspalvelumalli

Kuvio 5. Porrastettu sanktiojärjestelmä

1 Johdanto

1.1 Tutkielman aiheen taustaa

Tutkielmani aihe kumpuaa työvoima- ja sosiaalipalveluiden rajapinnalta. Työllisyysviranomaisen tavoitteena on tukea asiakasta työllistymään, mutta aina se ei ole niin suoraviivainen prosessi. Asiakkaalla saattaa olla haasteita esimerkiksi terveydessä, elämänhallinnassa, sosiaalisessa tilanteessa tai päihteiden käytön kanssa. Nämä haasteet on saatava tasapainoon, ennen kuin on realistista ajatella asiakkaan työllistymistä avoimille markkinoille. Tällöin hyvinvointialue tulee työllisyysviranomaisen rinnalle edistämään asiakkaan tilannetta.

Kuntouttava työtoiminta kehitettiin osana 1990-luvun lopulla Suomeen EU:n ja muiden pohjoismaiden kautta rantautunutta aktivointipolitiikkaa. Perustavoitteena aktivoinnissa oli saada pitkäaikaistyöttömät takaisin avoimille työmarkkinoille.¹ Kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki (189/2001, KUTY-laki) astui voimaan 1. syyskuuta 2001. Siinä on säädetty toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkäaikaistyöttömän edellytyksiä osallistua työvoimaviranomaisen tarjoamiin julkisiin työvoimapalveluihin sekä työllistyä avoimille markkinoille (KUTY-laki 1). Kuntouttava työtoiminta on siis aktivointitoimi, jonka tavoitteena on tukea työttömän työllistymistä. Työllisyyteen liittyvästä tarkoituksestaan huolimatta kuntouttava työtoiminta on hyvinvointialueen tarjoamaa sosiaalipalvelua. Vaikuttaisi kuitenkin kiistämättömältä, että työllisyyspalvelut luovat kuntouttavan työtoiminnan ylle ainutlaatuista varjoa.

Yksi merkittävä työllisyyspalveluiden tuoma ulottuvuus on työllisyyspalveluiden sanktiomekanismit. Yksilöllä on taloudellisen sanktion uhalla osallistumispakko kuntouttavaan työtoimintaan, mikäli siitä on sovittu hänen aktivointisuunnitelmassaan. Sanktioimiseen liittyen kuntouttavan työtoiminnan lainvalmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että katsomuksensa mukaan kuntouttavalla työtoiminnalla on asiallinen pyrkimys madaltaa yksilöllisiä työllisty-

¹ Karjalainen – Karjalainen 2011, s. 7.

misen esteitä. Sen takia se voidaan rinnastaa tavoitteiltaan sellaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, joihin valiokunta on pitänyt mahdollisena liittää aktivointimekanismina tuen alentamisen tai menettämisen uhan.²

Lausunnossa perustuslakivaliokunta viittaa rajoitustoimenpiteiden liittyvän perustuslain (731/1999, PL) 19.2 §:n mukaiseen perustoimeentuloturvaan. Lausunnosta kuitenkin jää uupumaan perustuslainmukaisuuden arvio velvoitteiden kytkemisestä perustuslain 19.3 §:n takamaan oikeuteen sosiaali- ja terveystalveluihin, joka kuntouttava työtoimintakin on.³ Alun perin kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuus ja sanktioimisen mahdollisuus koski ainoastaan alle 25-vuotiaita. Vuonna 2010 astuneen lakimuutoksen myötä sanktioiminen laajennettiin koskemaan myös yli 25-vuotiaita. Kyseisessä lakimuutoksessa ei perustuslakivaliokunnan uutta tulkintakannanottoa edes pyydetty, vaan vedottiin aikaisempaan perustuslakivaliokunnan kannanottoon.⁴ Lakimuutos aiheutti kuitenkin vastarintaa ja lakiehdotuksen hylkäämisen kannalla olevat **Kyllönen, Yrttiaho** ja **Tallqvist** perustelivat muun muassa, että hallituksen esitys tulee johtamaan entistä suurempaan syrjäytymiseen, jos ennestään vaikeissa tilanteissa olevia kansalaisia sanktioidaan. Heidän mukaan elämänhallintansa tai terveystensä menettänyt vaikeasti työllistyvä kansalainen ei välttämättä kaikissa tilanteissa kykene hahmottamaan häneen kohdistuvia vaatetta tai niiden seuraamuksia.⁵

Niin ikään **Kontula** on havainnut epäkohdan kuntouttavaan työtoimintaan liittyen. Kontula mietinnön eriävässä mielipiteessään ilmaisee velvoitteiden kytkemisen kuntouttavaan työtoimintaan olevan kytköksissä perustuslain fundamenttien kanssa ja niiden arvioinnissa olevan huomattavia aukkoja.⁶ Kuntouttava työtoiminta on onnistunutkin olemaan käytännön toteutuksessa yli kahden vuosikymmenen ajan ilman, että edellä kuvailtuja seikkoja tai kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalvelullista toteutumista on oikeudellisesti tutkittu. Siitä syystä kuntouttavan työtoiminnan oikeudellinen tutkiminen on äärimmäisen tärkeää.

² PeVL 44/2000 vp, s. 3.

³ PeVL 44/2000 vp, s. 3.

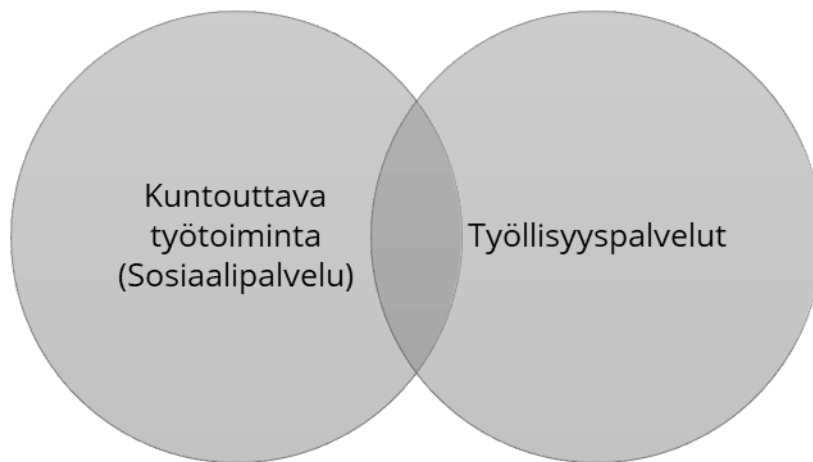
⁴ HE 194/2009 vp, s. 12–14.

⁵ TyVL 23/2009 vp, s. 6.

⁶ Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26, s. 154.

1.2 Tutkimusasetelma ja rajaukset

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n mukainen sosiaalipalvelu, mutta se on sidottu vahvasti työllisyyspalveluiden kentälle KUTY-lain, työttömyysturvalain (1290/2002) ja toimeentulotukilain (1412/1997) kautta. Tutkimuksessa lähdenkin seuraavassa esitetyn yksinkertaistetun kuvion mukaisesti liikkeelle taustaoletuksesta, että kuntouttava työtoiminta on vahvistetun sosiaalipalvelun aseman lisäksi eräänlainen hybridipalvelu lainsäädännössä asetettujen työllisyyspalveluiden elementtien vuoksi;



Kuvio 1. Kuntouttavan työtoiminnan ja työllisyyspalveluiden yhteenliittyminen

Tutkimuksen ydin sijoittuu kuvion 1 mukaiselle ympyröiden yhteen liittyvälle alueelle. Ydinalue edustaa sitä aluetta, jossa kuntouttava työtoiminta yhdistyy niin sosiaali- kuin työllisyyspalveluiden alueelle. Tutkimuksessa pyrin havaitsemaan, että luoko tämä yhteenliittyminen reunaehtoja kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalveluiden luonteenmukaiselle toteutumiselle. Erityisessä tarkastelussa on työllisyyspalveluiden sanktiomekanismien vaikutus. Tutkimus voidaan kiteyttää seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millaisia reunaehtoja kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalveluiden luonteen mukaiselle toteutumiselle liittyy, kun huomioidaan sen lainsäädännöllinen linkittyminen työllisyyspalveluihin?
2. Luovatko työllisyyspalveluiden lainsäädännölliset sanktiomekanismit erityisiä reunaehtoja?

Tämän tutkielman ulkopuolelle rajaan sosiaalisena kuntoutuksena järjestetyn päivä- ja työtoiminnan käsittelyn. Tässä tutkimuksessa ei ole myöskään tarkoitus käsitellä työllisyyspalveluiden järjestämistä vastuun siirtymistä valtiolta kunnille 1.1.2025 alkaen.

1.3 Tutkimusmetodista

Tutkimusaihetta lähestyn oikeusdogmatiikan eli lainopin avulla, sillä tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa voimassa olevasta oikeudesta. Lainoppi on oikeustieteellistä ydinaluetta, jossa oikeutta systematisoidaan ja tulkitaan sisältäpäin. Lainoppia harjoittaessaan tutkija on sitoutunut voimassa olevaan oikeuteen.⁷ Tutkielmassa on kuitenkin havaittava lainopillista moniulotteisuutta. Perinteinen lainoppi ei aina kykene tarjoamaan riittäviä edellytyksiä tutkimusongelman kokonaiskuvan muodostamiselle⁸, sillä deskriptiivisenä tieteenä sen pyrkimyksenä on antaa kuvaus voimassaolevasta oikeudesta.⁹ **Kankaan** mukaan tutkijan tehtävänä on pyrkiä osoittamaan oikeudesta jotain syvällisempää, kuten kyetä nostamaan esille järjestelmän toimintaan tai jonkin säännöksen toteutukseen liittyviä puutteita. Tätä metodista suuntausta kutsutaan ongelmakeskeiseksi lainopiksi. Siinä ei tarkastella pelkästään jotain oikeusjärjestelmän osa-aluetta, vaan sen pyrkimyksenä on systematisoida oikeusjärjestystä laajemmassa mittakaavassa.¹⁰

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkimus pitää sisällään seitsemän lukua. Johdantoluvussa 1 pohjustan tutkimusaiheeni taustaa, tutkimusmenetelmää, rajauksia sekä tieteellistä asemoitumista. Luvun 2 tavoitteena on luoda yleinen katsaus kuntouttavan työtoiminnan syntyyn sekä palvelukokonaisuuteen. Luku 3 keskittyy perusoikeusnäkökulman tarkasteluun tutkimusaiheen kannalta tärkeissä perusoikeuslottuvuoksissa, kuten itsemääräämisoikeus, sosiaaliset oikeudet, oikeusturva, oikeus hyvään hallintoon, osallisuus sekä julkisen vallan työllistämisen edistämismittakaava. Luvussa 4 tarkastelen

⁷ Hirvonen 2011, s. 26.

⁸ Kangas 1997, s. 93–94.

⁹ Hirvonen 2011, s. 25.

¹⁰ Kangas 1997, s. 94, 106–108.

yhteiskuntamme sosiaalioikeudellista ulottuvuutta sekä sitä, millaisia vaikutteita sosiaalipalveluiden toteutumiselle lainsäädäntö ja oikeudenalan yleiset opit luovat. Luvussa 5 integroin kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalveluiden kentälle. Luvussa 6 keskityn esittelemään työllisyyspalvelut, paikallistan työllisyyslainsäädännön reunaehtoja kuntouttavaan työtoimintaan liittyen sekä pohdin aktivointi- ja sanktiomekanismien vaikutusta kuntouttavan työtoiminnan toteutumiselle. Luvussa 7 esitän tutkielman johtopäätökset.

1.5 Tutkielman tieteellinen asemoituminen

Kuntouttavaa työtoimintaa ei voida tarkkarajaisesti ankkuroida vain yhteen tieteelliseen sataan. Tämän tutkimuksen tulokulma on sosiaalioikeudellinen, mutta tutkimusta tehdessä on tiedostettava kuntouttavaa työtoimintaa koskettavat monitieteelliset rajapinnat. Kuntouttava työtoiminta on yhtäältä asiakkaalle sosiaalihuoltolain nojalla tarjottavaa sosiaalipalvelua ja toisaalta työttömyysturvalain mukaista työllistymistä edistävää palvelua.¹¹ Rajapinnat johdattelevat tutkimuksen niin ikään sosiaali-, aktivointi- ja työllisyyspolitiikan rajamaille, kuin myös sosiaalioikeuden lisäksi hallinto-oikeuden saralle. Tutkimusmaailmassa onkin herätty yhä enemmän poikkitieteellisen tutkimuksen tarpeellisuuteen vaikeiden sekä monimutkaisten tutkimusongelmien ratkaisemiseksi.¹² Tässä tutkielmassa edustan kyseistä ajatussuuntausta, joten sosiaalioikeudellisen lähestymisen lisäksi yhteiskuntatieteillä on oma paikkansa osana tätä tutkielmaa.

Pian kuntouttavan työtoiminnan voimaantumisen jälkeen **Ala-Kauhaluoma** on tehnyt case-tutkimuksen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain toimeenpanosta työvoimatoimistoissa. Tutkielmassa hän perehtyi lainsäädännön taustalla vaikuttaneeseen ajatteluun ja sen pohjalta tutki spesifisti työvoimaviranomaisen toimintaa lain soveltamisessa. Sosiaaliviranomaisen roolia tutkimuksessa ei käsitelty. Lainsäädännön taustalla vaikuttaneen ajattelun käsittelyssä asiaa avattiin kaikessa suppeudessaan siten, että siinä kerrottiin kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain

¹¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 10.

¹² Kaijus 2022, s. 9.

olleen hallituksen ohjelman pohjalta perustetun aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän tulos ja että lain tarkoituksena on aktivoida sekä kuntouttaa pitkittyneissä työttömyyden tilanteissa.¹³

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) tuottamassa tutkimuksessa **Ala-Kauhaluoma ym.** suorittivat kokonaisarvion lain toteutumisesta sekä toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Tutkimus oli varsin mittava sillä siinä seurattiin lain toimeenpanemisen prosessia parin vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen sekä suoritettiin kyselytutkimusta 51 eri kunnan alueella. Lain osalta teoksessa avataan lain säätämisen taustalla vaikuttanutta aktivointipolitiikkaa sekä selostetaan lainkohtien merkitystä. Tutkimustuloksina todettiin muun muassa, että kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki antoi viranomaisille uuden ja tehokkaan työkalun pitkäaikaistyöttömien haasteiden työstämiselle sekä se tehosti työvoima- ja sosiaalipalveluiden yhteistyötä. Kuntouttavan työtoiminnan osalta pidettiin tärkeänä resursseihin ja toimintaedellytyksiin panostamista. Tämän lisäksi kuntouttavan työtoiminnan ja avoimien markkinoiden välille tulisi kehittää erilaisia työllistymismahdollisuuksia.¹⁴

Karjalainen ja Karjalainen ovat toteuttaneet empiirisen tutkimuksen kuntouttavasta työtoiminnasta pääkaupunkiseudulla. Tutkimuksessa tavoitteena on kuvata kuntouttavan työtoiminnan toteutumista ja tutkia sitä, että kumpaa kuntouttava työtoiminta enemmän edustaa – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa. Tutkimuksessa havaittiin, että sosiaalipoliittisia siirtymiä toteutui työllisyyspoliittisia siirtymiä enemmän. Yleisimmin asiakas jatkoi kuntouttavan työtoiminta jakson jälkeen uudestaan kuntouttavaan työtoimintaan sekä siirtyi erilaisiin kuntoutuksiin, hoitoon tai niitä vastaaviin palveluihin. Työelämään siirryttiin vähiten. Tutkimuksen tuloksena todettiin, että kuntouttava työtoiminta edustaa enemmän sosiaalipoliittista toimenpidettä kuin työllisyyspoliittista. Kuntouttava työtoiminta toimi ensisijaisesti hoidollisena ja kuntouttavana apuvälineenä sekä havaittiin, että jotkut asiakkaat eivät pärjää muunlaisessa yhteisöllisessä toiminnassa. Tällöin kuntouttava työtoiminta näyttelee toimintakykyä ylläpitävää roolia.¹⁵

¹³ Ala-Kauhaluoma 2003, s. 173–189.

¹⁴ Ala-Kauhaluoma ym. 2004, s. 3–4, 23–26, 210–211.

¹⁵ Karjalainen – Karjalainen 2010, s. 4.

Karjalainen on toimittanut ASKEL-hankkeeseen liittyvän tutkimustulosteoksen. Hankkeen tavoitteena oli tukea kuntien sosiaalitoimistoja vaikeasti työllistyvien asiakkaiden auttamisessa työelämää kohti. Siinä tavoitteena oli muun muassa kehittää asiakaslähtöisesti toimivaa, oikea-aikaista sekä yhteensovitettoa kuntouttavaa sosiaali- ja työllisyyspalvelua. Hanke toteutettiin vuosien 2008–2011 välillä pääkaupunkiseudulla. Hankkeessa havaittiin useita kehittämisen tarpeita; palvelurakenteet taipuivat kankeasti asiakkaan yksilöllisiin tilanteisiin, tarve matalamman kynnyksen työtoiminnalle sekä yksinkertaisemmat palveluprosessit.¹⁶ ASKEL-hankkeen jatkoksi tuli KOPPI-hanke, jonka tavoitteena oli edistää ASKEL-hankkeessa havaittuja kehittämistarpeita. Lähtökohtana KOPPI-hankkeessa oli se, että työllistämispalveluiden asiakkaat usein putoavat siirtymävaiheissa pois palveluista, eivätkä pääse siirtymään avoimille työmarkkinoille. Tavoitteissa pyrittiin kehittämään kuntouttavan työtoiminnan sisältöä sekä selkeyttämään asiakkaan hoidon ja kuntoutusohjauksen prosesseja. Hankkeessa siirrettiin myös katsetta sosiaalihuoltolain kokonaisuudistukseen, jonka myötä lakiin kirjattiin ensimmäistä kertaa kuntouttava työtoiminta sosiaaliseksi palveluksi. Hankkeessa todettiin myös, että olisi tärkeää uudistaa ja selkeyttää monimutkaista työllistymistä edistävää lainsäädäntöä.¹⁷

Mäntyneva etnografisen tutkimukseen perustuvassa sosiaalitieteellisessä väitöskirjassaan on tutkinut toimijuutta, osallisuutta sekä toimintamahdollisuuksia kuntouttavassa työtoiminnassa. Mäntyneva tunnustaa aktiivisen sosiaalipolitiikan vaikutukset kroonistuneissa työttömyyksissä. Tutkimuksessa asiakkaiden osallisuuden osalta havaittiin sekä positiivisia, että negatiivisia vaikutuksia. Yhtäältä se lisäsi kokemuksia autonomisuuden tunteesta sekä tarjosi mielekästä toimintaa ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Toisaalta sen koettiin myös lisäävän kielteistä työttömyyden kierrettä sekä yhteiskunnallista etäännyttämistä ja osattomuuden tunnetta. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että kuntouttavassa työtoiminnassa oli myös työkykyisiä ihmisiä, joilla palkkatyön puute oli kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen syy.¹⁸

¹⁶ Karjalainen (toim.) 2011, s. 5–6, 20–25.

¹⁷ Karjalainen ym. 2015, s. 6–7.

¹⁸ Mäntyneva 2020, s. 3–4, 13.

Kotkas on tehnyt katsauksen sopimuksellisuuteen sosiaalioikeudessa. Artikkelissaan hän käsittelee yleisesti työllistymis- ja aktivointisuunnitelman sopimuksellisuutta lainopillisesti. Artikkelissa Kotkas kietoo kysymyksen sopimuksellisuuden elementeistä aktivoivaan sosiaalipolitiikkaan. Hän toteaa, ettei suunnitelmat täytä yksityisoikeudellisessa mielessä sopimuksen määritelmää, vaan sanktioitu velvollisuus suunnitelmien laatimiseen toimii enemmänkin välineenä aktivoivan sosiaalipolitiikan toteuttamisessa. Aktivoivassa sosiaalipolitiikassa järjestelmää ei siis rakenneta pelkästään positiivisten työllistymistä edistävien palveluiden varaan, jota kuntouttava työtoimintakin edustaa, vaan myös sanktioiden avulla. Artikkelissa tuodaan esille esimerkiksi problematiikkaa siitä, että laki velvoittaa sitoutumaan oman suunnitelman laatimiseen ja allekirjoittamiseen. Mikäli sitä ei toteuta, seuraa siitä sanktio.¹⁹

Rautiainen ja **Koivisto** käsittelevät artikkelissaan yksilöitä oikeudellisen maailman kuviteltuina henkilöinä ja heidän itsemääräämisoikeuden rajoja. Rautiaisen ja Koiviston teorian mukaan ihmiset ovat yksilöllistettyjä hahmoja, eikä yksilöitä. Heistä tulee henkilöitä vasta sitten, kun heidät kirjoitetaan oikeuden maailmaan. Hahmomaailman kautta yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia jäsenetään. Tätä kutsutaan normatiiviseksi yksilöllistämiseksi. Hahmoon asettuminen luo yksilön ylle velvollisuuden toimia hahmolle asetettujen odotusten mukaisesti; kuntoutettava hakeutuu kuntoutukseen ja kuntouttaa itsensä kuntoon sen avulla. Tällöin on kyse normalisointimekanismista, joka luo oikeuden lisäksi velvollisuuden käyttää esimerkiksi sosiaalihuollon palveluita. Mitä etäämmäs yksilö ajautuu hänen hahmolleen asetetusta funktiosta, sitä ankarammin häntä pyritään palauttamaan takaisin hahmonsa käsikirjoitukseen. Artikkelissa käytetään kuntouttavaa työtoimintaa osuvana esimerkkinä normalisointimekanismin toteuttamisesta; asiakasta veloitetaan lainsäädännöllä osallistumaan oman aktivointisuunnitelmansa toteuttamiseen. Suunnitteluasiakirjat ovat niitä toimeenpanevien organisaatioiden keino paeta tarkkarajaista määrittelyä, ja siksi kuntouttavan työtoiminnan normalisointimekanismien tarkastelu edellyttää normalisoivien instituutioiden tarkastelua.²⁰

¹⁹ Kotkas 2012, s. 1194–1195.

²⁰ Rautiainen – Koivisto 2018, s. 466–469.

Juhila on sosiaalityötä käsittelevässään kirjassa käsitellyt myös kuntouttavaa työtoimintaa ja siihen liittyvää aktivointia. Juhila kuvailee aktivoinnin olevan sekä porkkanoita että keppejä. Pehmeällä linjalla tarkoitetaan kannustamista ja kovalla sanktioimista. Kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki pitää näitä kumpaakin sisällään. Aktivointisuunnitelman laatimiseen osallistuminen on velvoittavaa, ja perusteeton osallistumattomuus sanktioidaan joko työmarkkinatuen tai toimeentulotuen vähennyksenä. Sosiaaliviranomaisena aktivointisuunnitelman laatimisessa ja kuntouttavasta työtoiminnasta sopimisessa toimii sosiaalityöntekijä, joiden tehtävänkuvaan nämä tehtävät ovat sisällytetty. Juhila esittää, että KUTY-lain soveltaminen on antanut sosiaalityöntekijöille valtuuden niin porkkanoiden kuin keppien antamiseen työttömien kanssa työskennellessään ja tämä on ristiriitaista sosiaalityön eettisten periaatteiden kanssa. Luohan toiminta yhtäältä mahdollisuuksia edistää asiakkaan tilannetta, mutta toisaalta painopiste on asiakkaan suoriutumisen arvioinnissa yhteiskunnallisten olosuhteiden arvioinnin sijaan.²¹

Katsaus kirjallisuus- ja tutkimushistoriaan vahvisti entisestään ajatusta oikeustieteellisen tutkimuksen tarpeellisuudesta. Kirjallisuuskatsauksessa oli systemaattisesti havaittavissa se, että kuntouttavan työtoiminnan toteutuksessa oli paljon epäselvyyksiä, eikä mikään ihme, sillä onhan myös lainsoveltajille osaltaan ollut epäselvää kumpaa palvelua kuntouttava työtoiminta on – sosiaalipalvelua vai työllistymistä edistävää palvelua. Lain edessä kyseessä on sosiaalipalvelu, johon työllistymistä edistävän palvelun määritelmä luo oman normalisointimekanismin twistinsä. Epäselvyyksien juuret ovat paikallistettavissa aina kuntouttavan työtoiminnan säätämisprosessiin asti, jolloin jo itse valmisteluprosessi aiheutti erimielisyyksiä.²²

²¹ Juhila 2006, s. 59–60.

²² Säätämisprosessin erimielisyyksiin viitataan muun muassa; Ala-Kauhaluoma 2003, s. 174; Julkunen 2013, s. 34.

2 Yleiskatsaus kuntouttavaan työtoimintaan

2.1 Kuntouttavan työtoiminnan synty osana aktiivisen sosiaalipolitiikan kehittämistä 1990-luvulla

Sodan jälkeen Suomessa elettiin uudelleenrakentamisen ja hyvinvointivaltion kehittymisen aikaa. 1990-luvun taitteessa sosiaali- ja terveystalvet nähtiin jo valmiiksi rakennettuina ja toimivina kokonaisuuksina, jotka kykenevät täyttämään ihmisten kaikki keskeiset tarpeet. Laman isettyä ajatusmaailma kuitenkin muuttui siten, että keskeisten tarpeiden tyydyttäminen tuli tehdä parhaalla tavalla vallitsevien taloudellisten resurssien sallimissa rajoissa.²³ Tämä näyttäytyi muun muassa siinä, että 1990-luvun puolen välin jälkeen alettiin toteuttamaan sosiaalisia uudistuksia ihmisiä aktivoivalla otteella.²⁴ Yhteiskuntapoliittisessa ajattelussa siirryttiin hyvinvoinnin politiikasta (welfare) kohti työperustaista hyvinvointia (workfare). Workfare -ajattelussa aktivointi ja kannustaminen nähtiin tärkeinä työkaluina yhteiskunnasta syrjäytymisen ehkäisemisessä.²⁵

Aktivoivissa toimenpiteissä tavoitteina oli saada työttömäksi jäänyt henkilö mahdollisimman pian palkkatyöhön, eikä näin ollen olisi pitkiä aikoja sosiaaliturvajärjestelmän varassa. Elinvoimainen hyvinvointivaltio tarvitsee toimiakseen työyhteiskuntaa. Sosiaali- ja työttömyysturvaetuudet mielletään itsessään passivoiviksi etuuksiksi ja siksi sen saajaa tulee aktivoida.²⁶ Vuonna 1998 sosiaali- ja terveysministeriö asetti aktiivinen sosiaalipolitiikka – nimisen työryhmän kehittämään rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä toimenpiteitä edistääkseen sellaisten työttömien työllistymistä, joiden työllistymisedellytykset ovat puutteellisia ja tarvitsevat tehostettua viranomaistyötä tukseen.²⁷

²³ Blomster – Lehto, s. 208–209.

²⁴ Merkittäviä aktivoivia uudistuksia on ollut muun muassa toimeentulotuen määräaikaaisesti alentaminen vuonna 1996, työnhakusuunnitelma vuonna 1998, aktivointisuunnitelma ja kuntouttava työtoiminta 2001 sekä työmarkkinatuen aktivointiehto vuonna 2006. Ks. tarkemmin Saikku 2015, s. 7.

²⁵ Juhila 2006, s. 57; Julkunen 2001, s. 63; Helne 2003, s. 58–59.

²⁶ Karjalainen – Keskitalo 2013, s. 7.

²⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2000, s. III.

Työryhmän mukaan Suomalaisessa järjestelmässä oli kaikki aktivoivan työllisyys- ja sosiaalipolitiikan muodot viimesijaista aktivointijärjestelmää lukuunottamatta. Viimesijaiseksi aktivointijärjestelmäksi työryhmä ehdotti kuntouttavaa työllistämistä. Työryhmä painotti, että kuntouttavan työtoiminnan tulee olla aina viimesijainen vaihtoehto ja sen tavoitteena on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä palata työllisyysviranomaisen tarjoamiin palveluihin, koulutukseen sekä työelämään avoimille työmarkkinoille.²⁸

Työryhmän työryhmämuistio toimi pohjana kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain hallituksen esitykselle, jonka seurauksena kuntouttava työtoiminta syntyi lain astuessa voimaan syyskuussa 2001. Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen oli osa pääministeri Lipposen II hallituksen ohjelman mukaista kehitystyötä, jonka tavoitteena oli syrjäytymisen ja köyhyyden estäminen sekä työllistymisasteen nostaminen. Kuntouttavaan työtoimintaan verrattavissa olevaa toimintaa oli 1990-luvulla järjestetty jo useissa kunnissa ympäri Suomea ja lainsäädännöllä haluttiin luoda yhtäläiset kehykset toiminnalle ja sen toteuttamiselle tasapuolisesti kaikkialla Suomessa. Kuntouttavan työtoiminnan katsottiin tuovan **työllisyysviranomaiselle** uuden keinon edesauttaa pitkäaikaistyöttömien tilannetta sekä parantavan asiakkaan asemaa.²⁹

2.2 Kuntouttava työtoiminta palvelukokonaisuutena

Keskeinen kuntouttavaa työtoimintaa ohjaava laki on kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki. Se on erityislaki, joka yhtäältä sääntelee työllisyyspalveluiden toteuttamista, kuten aktivointisuunnitelman laatimista pitkäaikaistyöttömille, mutta myös sosiaalipalveluna tunnetun kuntouttavan työtoiminnan sisällöllistä ulottuvuutta. KUTY-lakia voidaan ikään kuin pitää erään tyyppisenä hybridi-lakina, joka yhdistää nämä kaksi palveluiden kenttää yhteen aina käytännön toteutuksesta viranomaistoimintaan saakka. Lainsoveltajina toimii niin työvoimaviranomainen, hyvinvointialueen sosiaaliviranomainen kuin myös kuntouttavan työtoiminnan palveluntarjoaja. Toimeentulotuen sanktioimisen hoitaa Kansaneläkelaitoksen virkailija.

²⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2000, s 81 ja 83.

²⁹ HE 184/2000 vp s. 4, 17 ja 22.

KUTY-lain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on lisätä pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön valmiuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä osallistua muihin työvoimaviranomaisen tarjoamiin työllistymistä edistäviin palveluihin. KUTY-lain 2 §:n määritelmässä kuntouttava työtoiminta kuvaillaan palveluksi, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä edellytyksiä palata työelämään. Näitä tulkitessa voidaan siis todeta, että kuntouttava työtoiminta on luotu nimenomaan edistämään väestön työllistymistä ja elämänhallinnan tukeminen sosiaalipalvelun avulla on tärkeä osa sen tavoitteen saavuttamista.

2.2.1 Edellytykset kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta

KUTY-lain 3 §:n mukaan aktivointisuunnitelman laatimista ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä sovelletaan alle 25-vuotiaille työttömille, joille on laadittu JTYP-laissa tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja joka on:

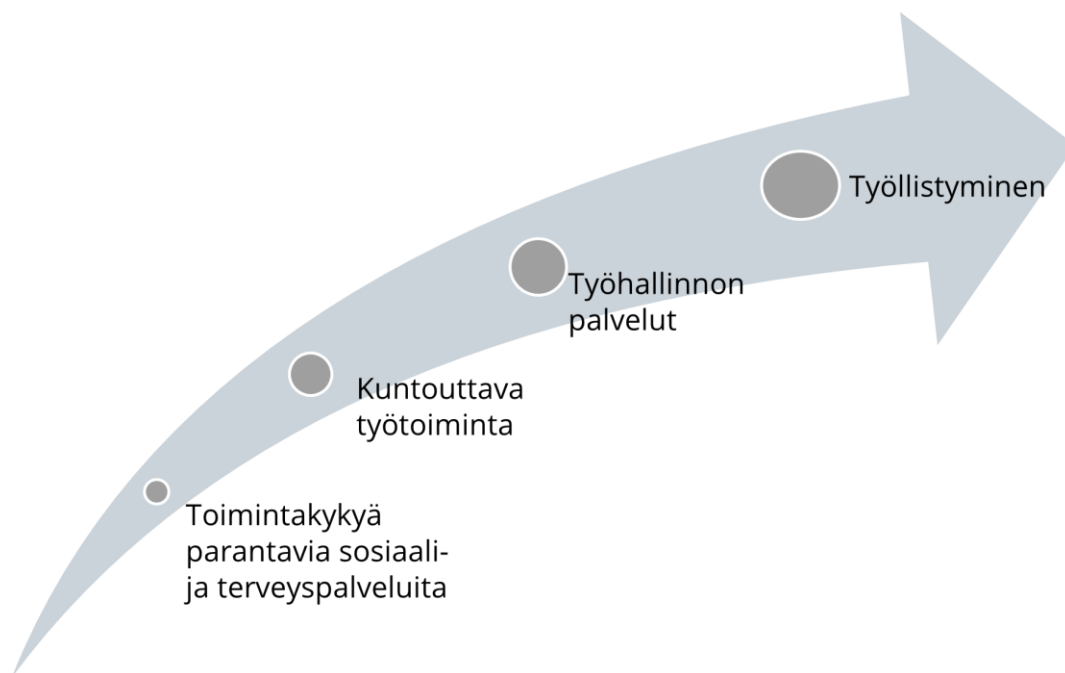
1. Saanut työmarkkinatukea vähintään 180 päivää 12 kuukauden tarkastelujaksolta.
2. Saanut työttömyysturvalain mukaisesti työttömyyspäivärahaa työttömyyspäivärahauden ajan.
3. Pääasiallinen toimeentulonsa on ollut viimeisen neljän kuukauden ajan toimeentulotuki.

Lisäksi laki tulee sovellettavaksi 25-vuotta täyttäneelle työttömälle, joille on laadittu työllistymissuunnitelma, sekä joille on:

1. Maksettu vähintään 500 päivältä työmarkkinatukea.
2. Saanut työttömyyspäivärahauden jälkeen vähintään 180 päivältä työmarkkinatukea
3. Maksettu pääasiallisena toimeentulona työttömyyden takia toimeentulotukea viimeisen 12 kuukauden aikana.³⁰

³⁰ Työmarkkinatuella tarkoitetaan etuutta, jota maksetaan sellaiselle työnhakijalle, jolle on maksettu työttömyyspäivärahaa maksimajan tai joka ei ole työsuhteessa vakiintuneesti avoimilla työmarkkinoilla. Sellaiselle henkilölle, joka on ollut vakiintuneesti avoimilla työmarkkinoilla palkkatyössä, yritystoiminnassa tai muussa siihen rinnastettavassa omassa työssä, maksetaan työttömyyspäivärahaa. Ks. Koskinen 2008, s. 21–22 ja 38–39. Käytännössä työmarkkinatuki on pienin työttömyysetuus ja työttömyyspäivärahalla turvataan ansiosidonnaisesti työttömyyden kohdatessa ansion pudotusta.

Kuntouttava työtoiminta tulee asiakkaan tilanteessa arvioitavaksi viimeistään siis siinä kohtaa, kun hän siirtyy KUTY-lain soveltamispiiriin aikamääreiden eli niin kutsutun **aktivointiehdon** täytyessä. Merkittävin ja työtöntä sitovin muutos KUTY-lain piiriin siirtyessä on aktivointisuunnitelman laatiminen, joka on sanktioidenkin uhalla pakollinen toimi.³¹ Aktivointisuunnitelman laatimiseen osallistuu asiakas, työvoimaviranomainen sekä hyvinvointialueen virkailija (KUTY-laki 5 §). Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on KUTY-lain 8.2 §:n mukaan selvitettävä ensisijaisesti asiakkaan mahdollisuus osallistua julkisiin työvoimapalveluihin ja 8.3 §:n mukaan aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttavaa työtoimintaa tai erityislakien mukaisesti työ- ja toimintakykyä parantavia sosiaali- ja terveys- ja kuntoutuspalveluita, mikäli työvoimaviranomainen, hyvinvointialue sekä henkilö yhdessä arvioivat, ettei julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön osallistuminen ole henkilön työ- ja toimintakyvyn rajoitteet huomioiden mahdollista. Hallituksen esitystä mukailen työ- ja toimintakyvyn haasteita omaavan työttömän työllistymisen polkua voidaan hahmottaa seuraavalla kuviolla³²:



Kuvio 1 Työllistymisen polku

³¹ Pajukoski 2012, s. 215.

³² HE 184/2000 vp, s. 17.

Vaikka kuntouttavan työtoiminnan arviointi tulee kyseeseen lähtökohtaisesti aktivointiehdon aikamääreiden täytyessä, on lakiin otettu myös takaportti kuntouttavan työtoiminnan mahdollistamisesta myös aikaisemmassa vaiheessa, sillä KUTY-lain 15 §:n mukaan asiakkaalle voidaan järjestää kuntouttavaa työtoimintaa myös aikaisemmin, mikäli henkilö sitä itse pyytää ja hyvinvointialue sekä työvoimaviranomainen varattuaan henkilölle tilaisuuden tulla kuulluksi arvioivat, että kuntouttava työtoiminta tukisi parhaiten henkilön työllistymisedellytyksiä sekä elämänhallintaa. Hallituksen esityksen mukaan 15 §:n soveltamisen edellytyksenä on se, että työvoimatoimisto sekä kunta (nykyisin hyvinvointialue) yhdessä arvioivat sen perustelluksi palveluksi. Arviota tehdessä on huomioitava henkilön työttömyyden kesto sekä se, että voidaanko asiakkaalle tarjota ennen KUTY-lain 3 §:n määräaikojen täyttymistä työtä tai työllistymistä edistäviä palveluita. Tämän lainkohdan soveltaminen ei olisi perusteltua, mikäli henkilön työttömyys olisi ollut lyhytkestoisista, henkilölle olisi tarjota työllistymistä edistäviä palveluita tai töitä olisi tarjottavissa kohtuullisessa ajassa.³³

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen perustuu siis asiakkaan henkilökohtaiseen palveluntarvearviointiin, joka suoritetaan aktivointisuunnitelman laadinnan yhteydessä viimeistään lain soveltamispiiriin siirtyessä työttömyyden aikamääreiden täytyessä. Lähtökohtaisena edellytyksenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että kuntouttava työtoiminta on viimesijainen työvoimapolitiittinen palvelu ja kaikki muut työvoimapolitiittiset vaihtoehdot on kartoitettu läpi³⁴.

2.2.2 Kuntouttavan työtoiminnan sisältö ja tavoitteet

KUTY-lain 2 §:ssä kuntouttava työtoiminta määritellään tiivistetysti sellaiseksi palveluksi, jonka tavoitteena on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä tukea työllistymisen edellytyksiä, eikä se muodosta työ- tai virkasuhdetta. Lakiin kirjoittamaton, mutta vahvasti lain esityössä korostuva tavoite on myös syrjäytymisen ehkäiseminen. Toiminnaltaan kuntouttavan työtoiminnan on määrä olla sellaista toimintaa, joka ottaa huomioon asiakkaan tilanteen, kyvyt sekä kunnon. Jo-

³³ HE 184/2000 vp, s. 35.

³⁴ HE 184/2000 vp, s. 4.

kaisen asiakkaan kohdalla on arvioitava aktivointisuunnitelmaa tehdessä, minkä tasoinen ja tyyppinen toiminta parantaa parhaiten asiakkaan edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille, osallistua työvoimahallinnon ensisijaisiin toimenpiteisiin tai osallistua koulutukseen. Jotta kuntouttava työtoiminta olisi tarpeeksi motivoivaa, on toiminnan määrä ja sisältö sovitettava vastaamaan henkilön osaamista, jotta työllistymisedellytysten kehittäminen on mielekästä ja riittävän vaativaa.³⁵ Asiakkaan aktivointisuunnitelmaa laatiessa onkin kuntouttavan työtoiminnan osalta kirjattava KUTY-lain 9 §:n mukaan:

1. Tavoite, toiminnan järjestämispaikka sekä kuvaus.
2. Viikoittainen sekä päivittäinen kesto.
3. Ajanjakson alkamisajankohta sekä pituus.
4. Tuki sekä ohjaus, jota annetaan henkilölle kuntouttavan työtoiminnan aikana.
5. Muut kuntouttavan työtoiminnan ohessa tarjottavat sosiaali-, terveys-, koulutus- ja kuntoutuspalvelut.
6. Ajankohta, jolloin arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutukset työllistymismahdollisuuteen, päätetään jatkotoimenpiteistä sekä uudistetaan aktivointisuunnitelma/monialainen työllistymissuunnitelma.

Laki edellyttää suunnittelemaan kuntouttavan työtoiminnan sisällön, tavoitteet sekä niiden seurannan hyvinkin yksityiskohtaisesti, mutta laissa ei määritellä ollenkaan erilaisia toimintamuotoja, miten näitä asioita tulisi toteuttaa. Lain esitöissä oli kuitenkin nostettu kuntouttavan työtoiminnan esimerkeiksi muun muassa avustavat tehtävät sairaaloissa, vanhustenhuoltolaitoksissa ja päiväkodeissa. Tehtävät voisivat olla ruokailuun, viriketoimintaan, ulkoiluun sekä kotipalvelussa suursiivouksien toteutusta asiakkaiden kotona. Lisäksi työtoimintatehtävinä voisivat olla virastojen sekä laitosten rakennuksien ja ympäristöiden ylläpitoa, kunnostusta sekä viihtyisyyden parantamista.³⁶

³⁵ HE 184/2000 vp, s. 4 ja 17.

³⁶ HE 184/2000 vp, s. 33–34.

Yhtäältä kuntouttavan työtoiminnan tulisi siis olla sellainen sosiaalinen palvelu, joka kykenee muuntautumaan jokaisen yksilön terveydellisen, sosiaalisen sekä ammatillisen taustan huomioinnattavaksi toiminnaksi. Toisaalta toteutuksessa on huomioitava, että toiminnan tulee **kaikin tavoin** tukea henkilön avoimille työmarkkinoille siirtymistä³⁷.

³⁷ HE 184/2000 vp, s. 33.

3 Perusoikeusnäkökulmaa

3.1 Yleistä perusoikeuksista ja niiden oikeusvaikutuksista

Avain oikeusjärjestelmämme ymmärtämiseen lähtee perusoikeuksien ymmärtämisestä ja niin ikään myös käsillä olevaan tutkimusaiheeseen. Oikeusjärjestelmämme muodostuu säännösten, arvojen ja periaatteiden ulottuvuuksista, jotka ovat rakentuneet ajan saatossa erilaisten historiallisten, yhteiskunnallisten sekä rakenteellisten muutoksien tuotoksena.³⁸ Perusoikeudet on kirjattu Suomen perustuslakiin ja ovat hierarkkisesti yhteiskuntamme ylempiarvoisimpia oikeuksia.³⁹ Ylempiarvoisuus tarkoittaa sitä, ettei mikään säädös saa olla ristiriidassa perusoikeuksien kanssa.⁴⁰ Perusoikeudet ovat säännöksiä, jotka ohjaavat sekä velvoittavat julkista valtaa kaikissa sen eri toiminnoissaan. Kyseessä on perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus.⁴¹ Näin ollen kaikki oikeudellinen toimivalta aina lainsäädäntö-toimintavalta alkaen tulee olla palautettavissa perustuslakiin.⁴² Valtiosäntö ja perusoikeudet muodostavat koko oikeusjärjestelmämme selkärangan.⁴³

Perusoikeusajattelun aksiomaattinen lähtökohta on se, että perusoikeuksien tehtävänä on rajata lainsäätäjän toimintavapautta. Yhtäältä tämä kuitenkin pitää sisällään oletuksen siitä, että lainsäädännölle on ominaista asettaa rajoitteita perusoikeuksille.⁴⁴ Perusoikeuksia voidaan myös tarkastella suhdekäsitteenä, joka sijoittuu oikeussubjektien oikeuksien ja velvollisuuksien välille. Subjektilla voi olla oikeuksia vain, jos subjektille on myös säädetty velvollisuuksia, joiden varassa

³⁸ Hallberg 2011, s. 29.

³⁹ Arajärvi 2011, s. 43.

⁴⁰ Husa 2004, s. 67–68; Karapuu 2011, 83–85.

⁴¹ Viljanen 2011, s. 118. Perusoikeuksien perustavanlaatuisista asemaa kuvastaa myös se, että julkisen vallan lisäksi perusoikeudet ulottuvat yksityisten ihmisten välisiin suhteisiin. Ks. Saraviita 2011, s. 490.

⁴² Jyränki – Husa 2021, Luku 2.3.1 Perustuslain tehtävistä.

⁴³ Valtiosäntömme rakentuu kolmen peruseriaatteen varaan, jotka ovat suomen perustuslain (731/1999 PL) 1 §:n mukaan ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilöiden oikeuksien ja vapauden turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassamme. Ks. Hallberg 2011, s. 29

⁴⁴ Rasilainen 2008, s. 732; Tuori 2007, s. 245–247.

subjektin oikeuksien toteutuminen riippuu.⁴⁵ Perusoikeuksien oikeusvaikutuksista onkin tärkeää ymmärtää, että paria poikkeusta lukuunottamatta ne eivät itsessään muodosta subjektiivista oikeutta, vaan ne toimivan ohjaavina normeina, kuten vaikka perustuslain 19.2 §:ssä edellytetään, että subjektiivinen oikeus perustoimeentuloon lainkohdan mainitsemisissa tilanteissa tulee säätää alemman asteisella lailla subjektiiviseksi oikeudeksi. Perusoikeuksien formaalit määritelmät eivät siis kerro perusoikeuksien sisällöstä itsestään, vaan enemmänkin vaikutuksista, joita seuraa tietyn oikeuden nimeämisestä perusoikeudeksi⁴⁶.

Perusoikeussäännösten abstraktiotaso on useimmiten erityisen korkea, joten ne jättävät poikkeuksellisen suuren tulkintavaran.⁴⁷ Suomessa säädösten perustuslainmukaisuutta kontrolloidaan perustuslakivalion (PeV) suorittamana preventiivisenä ja abstraktina ennakkovalvontana. Perustuslakivaliokunnan antamat tulkintakannanotot ovat valtiosääntöoikeudellisen tapaoikeuden mukaisesti sitovia, joka korostuu erityisesti niissä tapauksissa, joissa perustuslakivaliokunta toteaa lakiesityksen olevan perustuslain vastainen. On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta käsittelee ainoastaan ne lakiehdotukset, jotka sen käsittelyyn siirretään. Tämän lisäksi perusoikeuksilla on tuomioistuimiin abrogaatiovaikutus eli tuomioistuimilla on PL 106 §:n mukaan velvollisuus jättää soveltamatta jotain lain säännöstä, mikäli se käsillä olevassa tilanteessa on ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Se ei kuitenkaan ole tulkintakannanotto, vain tuomioistuimien yksinkertaisesti jättää soveltamatta alemman asteista säädöstä havaitessaan ristiriidan. Tämä viimesijainen perusoikeuskontrollin toteuttaminen on ainoastaan tuomioistuimien sovellettavissa, eikä muissa julkisissa orgaaneissa. Sen sijaan kaikki viranomaiset ovat velvollisia olla soveltamatta asetuksia, mikäli se on vastoin perustuslakia tai lakia (PL 107 §).⁴⁸

Perusoikeuksien toimeksiantovaikutuksen kääntöpuolena on perusoikeuksien **heikkenskielto**. Erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien keskuudessa tällä kiellolla on merkitystä, sillä se kieltää

⁴⁵ Rasila 2008, s. 728. Saman aiheen ytimessä ovat myös Rautiainen ja Koivisto käsitellessään valtion normatiivis-symbolista ylivaltaa, jonka avulla valtio luo arvomaailman, johon yksilöiden tulee sopeutua. Ks. Rautiainen – Koivisto 470–471.

⁴⁶ Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 30.

⁴⁷ Husa – Jyränki 2021, kohta 2.3.2 Perustuslain tulkinnasta.

⁴⁸ Husa 2004, s. 67–68; Karapuu 2011, 83–85.

heikentämästä olemassa olevaa järjestelmää perusoikeussäännön edellyttämän tason alapuolelle. Mikäli perusoikeussäännös edellyttää järjestelmän alituista kehittämistä, on perusteltua tulkita heikentämiskiellon estävän jo saavutetun tason huonontamisen. Erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien saralla heikennyskiellolla on tärkeä rooli. Valtion heikko taloudellinen tilanne ja rahoitusvaikeudet luovat kuitenkin painetta heikennysvaikutuksen täsmentämiseen. Perusoikeusuudistuksen lain esitöissä sekä perustuslakivaliokunta ovat viitanneet taloudellisten olosuhteiden merkitykseen. Sosiaaliturvaa kehitetään ja suunnitellaan yhteiskunnan taloudellisten resurssien mukaisesti. Vakiintuneen tulkintakannanoton mukaan on johdonmukaista ottaa kansantalouden sekä julkisen talouden tila huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, joita julkinen valta välittömästi rahoittaa. Heikennyskiellosta voidaan siis poiketa tiettyyn rajaan saakka julkisen talouden ahdingon tasoittamiseksi. Tällöin perusoikeuksien asema ja siihen liittyvä heikentämiskielto pitää tulkita priorisointikysymyksenä. Rajoituksia tulee tehdä priorisoiden hyväksyttävällä tavalla.⁴⁹

3.2 Perusoikeudellisista sosiaalisista oikeuksista

Sosiaaliset oikeudet ovat julkiseen valtaan kohdistuvia oikeuksia, jotka liittyvät sosiaalisiin etuuksiin. Sosiaalisia etuuksia on rahamääräiset toimeentuloturvaetuudet sekä terveys- ja sosiaalipalvelut.⁵⁰ Sosiaalisia etuuksia on turvattu perustuslain 19 §:ssä, jonka mukaan;

" Oikeus sosiaaliturvaan

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

⁴⁹ Tuori 2011, s. 718–720; HE 309/1993 vp, s. 19; PeVM 25/1994, s. 3; PeVL 34/1996 vp; PeVL 25/2012 vp s. 2; PeVL 44/2014 vp, s. 3; PeVL 16/2023 vp, s. 2–4. Heikennyskiellosta ks. myös Rautiainen 1013.

⁵⁰ Tuori 2011, s. 711.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Oikeudesta sosiaaliturvaan (PL 19 §) on erotettavissa useita sosiaalisia oikeuksia, kuten oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §), perustoimeentulon turva (PL 19.2 §), terveys- ja sosiaalipalveluiden turvaaminen (PL 19.3 §), väestön terveyden edistäminen (PL 19.3 §), perheiden ja muiden lapsien huolenpidosta vastaavien tukeminen (PL 19.3 §) sekä asumisen edistäminen (PL 19.4 §).⁵¹ Pääsäännöt näiden sosiaalisten oikeuksien oikeusvaikutusten arvioinnissa on se, että ne ovat oikeudellisesti velvoittavia, eivätkä ole ainoastaan ohjelmaluontoisia. Toisena pääsääntönä on se, ettei säännökset yksistään perusta subjektiivisia oikeuksia yksilöille, vaan ne ovat julkista valtaa objektiivisesti velvoittavia. Perustuslain 19.1 § toimii kuitenkin poikkeuksena tähän sääntöön, sillä sitä pidetään vakiintuneesti subjektiivisena ja välittömästi toteutettavana oikeutena.⁵²

Perustuslain 19.1 §:n subjektiivisella oikeudella turvataan yksilön ja hänen perheensä ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Tämä oikeus on suorassa yhteydessä ihmisoikeussopimukseen. Avun takaaminen on kohdistettu heille, joilla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei kykene hankkimaan tuloja tai varoja itse. Kyseessä on siis viimesijainen keino turvata henkilön toimeentuloa, joka Suomessa on turvattu toimeentulotuella.⁵³ Ihmisarvoisen

⁵¹ Tuori – Kotkas 2023, s. 249.

⁵² Välittömästi toteutettavana perusoikeutena se ei ole riippuvainen täydentävistä alemman tasoista säännöksistä, vaan henkilö voi vedota vaatimuksessaan suoraan perustuslakiin. Perusoikeuden tosiasiallinen toteuttaminen kuitenkin edellyttää alemman tasoista sääntelyä. Ks. Arajärvi 2011, s. 45–46, 50–51; Tuori – Kotkas 2023, s. 271.

⁵³ Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen (TSS-sopimus) 11 artiklassa turvataan yksilöille sekä heidän perheilleen tyydyttävän elintason. Tämä pitää sisällään riittävän ravinnon, vaatetuksen ja soveltuvan asunnon. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklassa on kirjattu sopimusosapuolien sitoumus siitä, että he varmistavat jokaiselle riittävän avun erityisesti sosiaaliturvajärjestelmän etuuksina sekä terveydellisen tilan vaatiman hoidon. Ks. Tuori – Kotkas 2023, s. 271; Arajärvi 2011, s. 51.

elämän voidaan katsoa pitävän sisällään biologisten välttämättömyyksien lisäksi myös kulttuurillisesti, sosiaalisesti ja historiallisesti muovautuneita ainesosia. Ihmisarvoinen elämän määritelmä vaihtelee tottumuksien, arvojen sekä yhteiskunnan vaurauden mukaisesti. Siksi olisikin nykyään mielekästä puhua ”sosiaalisen minimin” käsitteestä.⁵⁴

Vaikka oikeus välttämättömään toimeentuloon onkin viimesijainen toimeentulon lähde ja sillä turvataan välttämättömät edellytykset sosiaaliseen minimiin, ei tämä subjektiivinen oikeus näytä olevan täysin ehdoton. Mikäli yksilön katsotaan laiminlyöneen lainsäätäjän asettamat velvoitteet edistää omaa tilannettaan, voidaan tätäkin oikeutta alentaa enintään 20 prosenttia ja toistuvissa tilanteissa enintään 40 prosenttia (toimeentulotukilaki 10 §). Alentaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämättömyyttä toimeentuloa eikä alentaminen saa olla muutenkaan kohtuutonta yksilön tilanteessa. Ratkaisun alentamisesta tekee Kansaneläkelaitoksen virkailija harkinnanvaraisesti varattuaan ensin henkilölle tilaisuuden tulla kuulluksi asiassa. (toimeentulotukilaki 10 a §).

Siinä missä perustuslain 19.1 §:ssä taataan viimesijainen toimeentulo, syventää perustuslain 19.2 §:n toimeksiantosäännös yksilöiden toimeentuloturvan ulottuvuutta. Vaikka kummankin momentin tarkoituksena on turvata ihmisen perustoimeentuloa, on tiedostettava niiden olevan toisistaan irrallisia. PL 19.2 § on itsenäinen perusoikeus, eikä perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustoimeentulo saa tämän momentin mainitsemissa tyyppitilanteissa muodostua ensimmäisen momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.⁵⁵ Tällä perusoikeudella turvataan yksilöiden toimeentulo elämän kriisitilanteissa, kuten työttömyyden, työkyvyttömyyden, sairauden,

⁵⁴ Arajärvi 2011, s. 52. Ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon määrittelemineen on haastava tehtävä. Perusoikeusuudistuksen esitöissä oli havaittavissa kaksi toisistaan eriävää tulkintaa sen määrittelemiseksi. Hallituksen esityksen perusteiden mukaan lainkohdan tarkoituksena oli turvata eksistenssiminimi eli elämän edellytyksen vähimmäistaso. Lainkohdalla korostettiin olevan vahva liitos perustuslain 7.1 §:n takaamaan oikeuteen elämästä, jota turvattaisiin tällä eksistenssiminimillä. Toisaalta perusoikeusuudistuksen valmisteluissa oli viitteitä laajempaan tulkintaan kuin eksistenssiminimi. Samalla kun perustuslakivaliokunta torjui lainkohdan sitomisen perusoikeuteen elämästä, se totesi hallituksen esittämä lakisystemaattinen valinta todennäköisesti vahvistaisi säännöksen sisältöä. Lainkohdassa viitataankin ihmisarvoiseen elämään eikä pelkästään elämään. Myös ajan saatossa kehittynyt kansainvälinen ihmisoikeussopimusten ratkaisu- ja valvonta käytäntö tukee laajempaa tulkintaa. Suomessa tulojen katsotaan olevan selkeästi korkeammat kuin mitä eksistenssiminimi edellyttäisi. Tuori – Kotkas 2023, s. 275–277; HE 309/1993 vp, s. 19, 46; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

⁵⁵ Tuori – Kotkas 2023, s. 281; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

vanhuuden, lapsen syntymän tai huoltajan menetyksen vuoksi. Nämä ovat niitä tyyppitilanteita, jolloin yksilön omat mahdollisuudet hankkia oma ja perheen toimeentulo on huomattavasti heikentynyt.⁵⁶ Perustuslain 19.2 § ei luo itsessään subjektiivista oikeutta, mutta se edellyttää lainsäätäjää turvaamaan tavallisella lainsäädännöllä subjektiivisen oikeuden perustoimeentulon turvaan säännöksen osoittamissa tilanteissa.⁵⁷

Perustuslain 19.2 §:n mukaista perustoimeentuloa turvataan rahamääräisillä etuuksilla pääasiallisesti sosiaalivakuutusjärjestelmän toimesta. Etuusjärjestelmän toiminta perustuu universaalisuusperiaatteelle, jonka mukaan etuus kuuluu jokaiselle, joka on 2 momentin tarkoittamassa tilanteessa, mutta siihen voidaan kuitenkin sisällyttää tarvehankinnan edellytyksiä. Sosiaalivakuutusjärjestelmien toimintaa ohjataan lainsäädännöllä, jotta perustuslain 19.2 §:n velvoite subjektiivisen oikeuden sääntelystä toteutuu. Perusoikeusuudistuksessa kuitenkin korostettiin perustoimeentulon turvan riippumatonta asemaa suhteessa sosiaalilainsäädäntöön. Perusoikeutena PL 19.2 § ei siis ole suorassa yhteydessä etuusjärjestelmiin. Tämä mahdollistaa perustoimeentulojärjestelmien kehittämisen ja uudistamisen.⁵⁸ Nykyään tunnetut sairausvakuutus- ja työttömyys-turva – ym. järjestelmät voidaan siis korvata uudistetuille ja täysin erityyppisillä järjestelmillä. Tärkeintä on, että suojan taso säilyy ennallaan vähintään suhteessa PL 19.1 §:n sosiaaliturvaan. 2 momentin turvan tulee olla 1 momentin takaamaa turvaa korkeampitasoisempaa.⁵⁹

Aina ei ole täysin selvää siitä, mihin kaikkiin tilanteisiin perustuslain 19.2 §:n perusoikeutta sovelletaan. Esimerkiksi kuntoutusjärjestelmän etuudet sijoittuvat perusoikeuden soveltamisen rajapinnalle. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus lausunnossaan tulkitsi, että kuntoutujia tulisi pitää tämän lain piirissä olevana työkyvyttömänä, jos kuntoutuksen tavoitteena on tervehtyminen, työkyvyn ylläpitäminen, parantaminen tai saavuttaminen. Valiokunnan mukaan tällaisia kuntoutujia on esimerkiksi päihdehuollon asiakkaat sekä sosiaaliset kuntoutujat. Perustuslakivaliokunta tulkintakannanotossaan rinnasti kyseisen kuntoutujan sai-

⁵⁶ Hallberg 2011, s. 53–54.

⁵⁷ Tuori – Kotkas 2023, s. 281–282 ja 285. Tarveharkinnasta ks. HE 309/1993 vp, s. 70.

⁵⁸ Tuori – Kotkas 2023, s. 282.

⁵⁹ Saraviita 2011, s. 272–273.

rauden riskitilanteeseen. Rahamääräiset etuudet, tulee tulkita perustuslain 19.2 §:n perustoimeentuloturvan piiriin. Kuntoutuspalvelut kuuluvat kuitenkin perustuslain 19.3 §:n piiriin, sillä ne ovat palveluita, jotka toteuttavat yksilöiden oikeuksia riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin.⁶⁰ Kuntouttavaa työtoimintaa voidaan pitää kuntoutuspalveluna sen tavoitteiden mukaan, mutta lähtökohtana siinä on, että se liittyy työttömyyden riskitilanteeseen.

Perustuslain 19.3 §:ssä on säädetty julkiseen valtaan kohdistuva velvollisuudesta turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvelut sekä velvollisuus edistää väestön terveyttä. Näiden palveluiden tulisi olla vähintään sen tasoisia, että ne mahdollistavat jokaiselle yksilölle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.⁶¹ Säännöksen sisältämä lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuden toteuttamiseksi, mutta käytännössä perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen sekä tavallisen lainsäädännön muodostaman sääntelykokonaisuuden pohjalta.⁶²

3.3 Perusoikeudellinen velvollisuus edistää työllistymistä

Sosiaaliin perusoikeuksiin kuuluu niin ikään myös perustuslain 18 §, jossa taataan oikeus työhön, työllistävään koulutukseen, työstä erottamisen suojasta ilman lainmukaista syytä sekä julkiseen valtaan kohdistuva velvoite edistää työllisyyttä.⁶³ Lainkohta on suorassa yhteydessä perustuslain 19 §:n takaamaan perustoimeentulon turvaan työttömyyden ja työkyvyttömyyden kohdassa.⁶⁴ Tämän perusoikeuden 2 momentti onkin äärimmäisen mielenkiintoinen kuntouttavan työtoiminnan kannalta. Perustuslain 18.2 §:n mukaan:

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

⁶⁰ Tuori – Kotkas 2023, s. 283–284.

⁶¹ Hallberg 2011, s. 54.

⁶² Husa – Jyränki 2021, kohta 3.3.4 Hyvinvointioikeudet.

⁶³ Karapuu 2011, s. 72.

⁶⁴ Karapuu – Lavapuro 2011, s. 671–672.

Säännös asettaa valtiolle oikeudellisen velvollisuuden edistää työllisyyttä sekä pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännös ei itsessään ota kantaa siitä, millaisin keinoin työllisyyttä tulisi edistää, joten se jättää julkiselle vallalle suuren harkintavallan siitä, miten työllisyyttä parhaiten edistetään. Tulkintakannanotot työllisyyden edistämismuutosten sisällöstä ovat jääneet ajan saatossa niukoiksi, mutta säännöstä on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan toimesta sellaisissa tilanteissa, kun tavoitteena on asettaa joitakin sosiaaliturvaan kohdistuvia rajoituksia tarkoituksena kannustaa työttömiä työllistymään tai osallistumiaan työllistäviin koulutuksiin.⁶⁵ Työttömyyden ja siihen sidottujen ehtojen tulkintakäytäntö näyttäisi asettuneen niille urille, ettei perustuslaki ole esteenä ehtojen asettamiselle etuuden saamiseksi. Tavallisella lailla voidaan niin ikään siis säätää työttömyyden perusteella maksettavalle turvalle edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että riskitilanteen luonteensa vuoksi työttömyydestä johtuvaan etuuden maksamisen ehdot voivat riippua siitä, myötävaikuttaako työtön itse aktiivisesti oman työkykynsä ylläpitämiseen sekä työllistymiseen. Lainsäätäjä voi tavallisella lailla säätää esimerkiksi työttömyyden aikaiselle etuudelle edellytyksiä, kuten työmarkkinoiden käytettävissä olemista.⁶⁶

Organisatorisesti työ- ja elinkeinotoimistot ovat vastanneet perustuslain 18.2 §:n työllisyyden edistämismuutosten toteutumisesta ja yksilöiden oikeudesta työhön. 1.1.2025 alkaen työllisyys- ja yrityspalveluiden tuottaminen siirtyy valtiolta kunnille.

3.4 Oikeusturvasta ja oikeudesta hyvään hallintoon

Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet ovat merkityksellisiä perusoikeuksia TSS-oikeuksien täytäntöönpanossa.⁶⁷ Niiden perustavanlaatuisuus on taattu perustuslain 21 §:ssä ja siitä on eroteltavissa ainakin seitsemän eri hyvän hallinnon taetta, jotka ovat:

- Asianmukainen asioiden käsittely
- Asian käsittely ilman aiheetonta viivytystä

⁶⁵ Karapuu – Lavapuro 2011, s. 694–695 ja 699–700.

⁶⁶ Karapuu – Lavapuro 2011, s. 736; Tuori – Kotkas 2023, s. 286–287. Ks. perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoista esimerkiksi PeVL 17/1995 vp, PeVL 17/1996 vp, PeVL 25/1997 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 43/2001 vp sekä PeVL 46/2002 vp.

⁶⁷ Tuori – Kotkas 2023, s. 253.

- Hallintoasioiden käsittely toimivaltaisessa viranomaisessa
- Käsittelyn julkisuus
- Oikeus saada perusteltu päätös
- Oikeus tulla kuulluksi
- Muutoksenhakuoikeus

Lista ei ole kuitenkaan tyhjentävä, sillä toisen momentin mukaan myös muita hyvän hallinnon takeita tulee turvata lailla. Tällaisia muita takeita on esimerkiksi asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, yksilöiden kielellisten perusoikeuksien toteutuminen, palveluperiaate, puolueettomuus, neuvonta sekä asioiden objektiivinen käsittely. Hyvän hallinnon perusoikeudella on välitön oikeusvaikutus jo sellaisenaan eli jokainen voi vaatia, että hänen asiansa käsittelyssä noudatetaan hyvälle hallinnolle asetettuja vaatimuksia, vaikka asiaan liittyvä lainsäädäntö olisi epäselvää, tulokinnanvaraista tai puutteellista.⁶⁸ Tämä toisen momentin perustuslaillinen toimeksianto lainsäätäjälle takaa hyvän hallinnon takeiden tärkeimmille osille institutionaalisen suojan eli niitä ei voida merkittävästi rajoittaa muutoin kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi se luo menettelyiden kehittämismääräyksen, joka edellyttää menettelyiden dynaamisen kehittämisen yhteiskunnan muutoksiin.⁶⁹

Hallintotoimintaa on hallinnollisten asioiden valmistelun ja päätöksenteon lisäksi muu julkisten palveluiden toteuttaminen eli niin kutsuttu tosiasiallinen hallintotoiminta. Siinä viranomaisen ei tee yksittäisiä hallintopäätöksiä, vaan on toiminnallista toimintaa, kuten opettaminen, vammaisen huolto sekä poliisin välitön julkisen vallan käyttö. Yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeintä onkin, että hyvän hallinnon takeet toteutuvat riippumatta siitä, miten viranomaistoimintaa oikeudellisesti luokitellaan.⁷⁰ Hallintolaissa (434/2003, HL) on säädetty tarkemmin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeista koskettaen kaikkea viranomaistoimintaa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki) on syvennetty näiden perusoikeuksien toteutumista huomioiden sosiaalioikeudelliset spesifit ulottuvuudet.

⁶⁸ Mäenpää 2021, s. 2–7.

⁶⁹ Kulla – Salminen 2021, s. 42–43.

⁷⁰ Mäenpää 2021, s. 37–38.

3.5 Itsemääräämisoikeudesta ja osallisuudesta

Edellä kuvailtujen eksplisiittisten perusoikeuksien lisäksi perusoikeuksiimme sisältyy implisiittisiä perusoikeuksia. Näistä perusoikeuksista merkittävimpana voidaan pitää itsemääräämisoikeutta. Itsemääräämisoikeuden on katsottu olevan johdannainen perustuslain 10 §:n yksityisyyden suojasta sekä perustuslain 7 §:n henkilökohtaisesta koskemattomuudesta. Perusoikeusuudistuksen perusteluissa yksityiselämän suojan katsottiin turvaavan yksilöille oikeuden määrätä itsestään sekä ruumistaan ja vapauden solmia suhteita muiden ihmisten kanssa. **Neuvosen ja Rautiaisen** mukaan itsemääräämisoikeus onkin tällöin tosiasiallisesti implisiittisesti johdettavissa kaikista perusoikeuksista, joka mahdollistaa yksilölle jonkin tietyn vapauspiirin toteuttaa omaa harkintaansa. Näitä on esimerkiksi uskon- ja omantunnonvapaus (PL 11 §), sananvapaus (PL 12 §) ja yhdistysvapaus (13 §). Mikäli itsemääräämisoikeutta tulkitaan tällä tavalla, perustuslain 7 § takaa fyysisen suojan ja perustuslain 10 § henkisen sekä tiedollisen vapauden.⁷¹ **Koivisto on** todennut, että juuri itsemääräämisoikeuden metatasoisuuden ja vapauspiirin ajatukseen kiinnittymällä se on perusoikeutena erityislaatuinen. Itsemääräämisoikeus ei kuitenkaan implisiittisestä luonteestaan huolimatta jää ilman konkretiaa. Itsemääräämisoikeuden asemaa on vahvistettu systemaattisesti ja eksplisiittisesti viimeisien vuosikymmenien aikana. Tärkeitä esimerkkejä tästä on esimerkiksi laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, potilaslaki) ja sosiaalihuollon asiakaslaki. Näiden lakien erityinen tavoite on vahvistaa yksilöiden itsemääräämisoikeutta ja vaikutusmahdollisuutta oman asian käsittelyssä.⁷²

Itsemääräämisoikeus voidaan kiteyttää valtaan tehdä omat päätökset ja määrätä omasta elämästä. Itsemääräämisoikeus ei kuitenkaan ole absoluuttinen oikeus ja tietyissä laissa määritellyissä tilanteissa sitä voidaan rajoittaa, kuten tahdosta riippumattomassa hoidossa.⁷³ Itsemääräämisoikeuden rinnalle onkin muodostunut osallisuuden perusoikeus. Itsemääräämisoikeuden tavoin, sen asemaa ei ole perustuslaissa niin näkyvästi korostettu. Siitä on säädetty perustuslain 14 §:ssä, jossa pääpaino on vaalioikeuden ja kansalaisten osallistumisoikeuden takaamisessa.

⁷¹ Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 34–35; HE 309/1993 vp s. 52–53.

⁷² Koivisto 2018, s. 634–637. Potilaslain 6 §:ssä ja sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ssä on eksplisiittiset säännökset asiakkaan itsemääräämisoikeudesta. Tämän lisäksi sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ssä oikeutta on syvennetty osallisuuden ulottuvuudella.

⁷³ Koivisto 2018, s. 634.

Lainkohdan viimeisessä momentissa kuitenkin laajennetaan osallistumisoikeuden soveltamisalaa velvoittamalla julkista valtaa kehittämään osallistumisjärjestelmiä julkisiin palveluihin ja laitoksiin.⁷⁴ Perustuslain 14.4 §:n mukaan:

”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

Osallisuus on käsite, jota ei voida määritellä tyhjentävästi, mutta yleisesti sitä voidaan luonnehtia vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi yksilölle hänen oman asiansa käsittelyssä.⁷⁵ Vaikka ihmisen itsemääräämisoikeutta jouduttaisiin rajaamaan, tulisi hänelle siitä huolimatta varata osallisuuden mahdollisuus esimerkiksi hänen tahdon vastaisen hoidon toteutuksessa. Osallisuus onkin tärkeä ulottuvuus yksilön itsemääräämisoikeuden toteutumisessa, mutta on ensiarvoisen tärkeää muistaa, ettei sillä voida korvata yksilöiden päätöksenteko-oikeutta.⁷⁶

⁷⁴ Kivinen – Vanjusov – Vornanen 2020, s. 274–275.

⁷⁵ Koivisto 2018, s. 637.

⁷⁶ Mäki-Petäjä-Leinonen 2018, s. 10.

4 Sosiaalioikeudellinen näkökulma

4.1 Sosiaalioikeudesta yksilöllisenä oikeudenalanaan

Oikeudenalan identiteetti rakentuu erityisesti kyseisen oikeudenalan yleisten oikeusperiaatteiden ja peruskäsitteiden varaan muodostaen sovellettavat yleiset opit.⁷⁷ Yleiset opit muodostuvat oikeustieteellisessä tutkimuksessa erityisesti lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä sekä muita oikeuslähteitä systematisoimalla. Yleisien oppien muodostumisessa olennaista on myös muiden tieteenalojen tarjoamat vaikutteet, sillä ne perustuvat yhteiskunnalliseen kuvaan erityisesti siltä alueelta, jota oikeudenala sääntelee. Näin yleisillä opeilla on suora yhteys yhteiskunnan eettisiin ja moraalisiin käsityksiin.⁷⁸ Erityisesti sosiaalioikeuden saralla oikeudellinen ajattelu edellyttää vuorovaikutusta myös muiden tieteenalojen tiedonmuodostuksen kanssa. Oikeustieteellisin keinoin ei voida määritellä esimerkiksi lääketieteellisiä tunnusmerkistöjä.⁷⁹ Kuntouttavan työtoiminnan osalta vuorovaikutteinen keskustelu vaikuttaisi tapahtuvan erityisesti työllisyys-, aktivointi- ja sosiaalipolitiikan kanssa eli yhteiskunnallisten mekanismien kanssa.

Nykyaikaisen sosiaalioikeudellisen ajattelun juuria voidaan paikallistaa aina vuoteen 1971 asti, jolloin sosiaalihuollon periaatekomitea mietinnössään muotoili sellaisia lainsäädännöllisiä periaatteita, jonka mukaan sosiaalihuollon lainsäädäntöä olisi uudistettava. Sen lisäksi se linjasi toimintaperiaatteita, joiden mukaan lakeihin perustuvaa toimintaa tulisi toteuttaa. Toimintaperiaatteiden määrittelyssä se piti lähtökohtanaan sosiaalipalveluita ohjaavina periaatteina, mutta katsoi kuitenkin, että samoja periaatteita voidaan pitää keskeisinä koko sosiaaliturvapolitiikan toteutumisen kannalta.⁸⁰

Sosiaalihuollon periaatekomitean muotoilemat toimintaperiaatteet rakentuvat yksilöiden etuun sosiaaliturvalainsäädännön ensisijaisena tavoitteena. Toimintaperiaatteita on viisi, joista **palveluhen-**

⁷⁷ Tuori 2013, s. 90.

⁷⁸ Tuori – Kotkas 2023, s. 2.

⁷⁹ Vanjusov 2022, s. 85.

⁸⁰ Tuori – Kotkas 2023, s. 200.

kisyys (1) nimenomaan edellyttää palveluiden toteutuksen lähtökohdan olevan yksilöiden ja perheiden tarve. Toimenpiteiden tavoitteena tulisi olla siis asiakkaiden palveleminen, eikä yhteisöllisten intressien toteutuminen yksilön kustannuksella.

Toisena toimintaperiaatteena on **pyrkimys normaalisuuteen** (2), jonka mukaan sosiaaliturvaetuuk-sien tai -palveluiden vastaanottaminen ei saa olla yksilöä leimaavaa, eikä saa aiheuttaa yksilöille so-siaalista alemmuutta tai leimaavuutta poikkeavaksi yksilöksi missään mielessä. Niin ikään **valinnan-vapauden periaatteen** (3) mukaan yksilöille tulee taata oikeus päättää millaisia sosiaalipalveluita hän käyttää. Valinnanvapaus saattaisi komitean esityksen mukaan koskea esimerkiksi kotipalveluita tai laitoshuoltoa. Sen toteutumisen laajuus riippuu kuitenkin käytettävistä voimavaroista.

Omatoimisuuden edistämisen periaatteen (4) mukaan vaikeuksiin joutuneiden yksilöiden tukemi- sessä ja tarjottavissa palveluissa on tavoitella heidän itsenäisen toimintakyvyn ja toimeentulon säi- lyttämistä, kehittämistä ja palauttamista. **Luottamuksellisuus** (5) ei liity niinkään etuus päätöksien tai palvelutoiminnan sisältöön, vaan julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten tulkittamista.

Perusoikeuksien loukkaamattomuus kuuluu komitean esityksissä lainsäädäntöperiaatteita ohjaa- vaksi periaatteeksi, mutta sillä on myös merkitystä yksilöllisessä päätöksenteossa sekä toiminnassa. Perusoikeuksien loukkaamattomuuteen kuuluu muun muassa yhdenvertaisuus, päätöksenteon en- nustettavuus sekä päätöksien kohteiden valvontakeinot. Päätöksien ennustettavuuteen kuuluu **kielto tulkita laajentavasti** niitä lakeja, jotka antavat valtuuden puuttua yksilöiden oikeus- ja va- pauspiiriin.⁸¹

Pitkään ikäänsä nähden komitean mietintö on kuitenkin edelleen ajankohtainen. Sen pohjalta toteutettiin perusteelliset uudistukset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseen, valti- onosuusjärjestelmään ja sosiaalihuoltoa koskevaan lainsäädäntöön. Muutoksen myötä kuntien uudeksi tehtäväksi tuli sosiaalisten olojen selvittäminen sekä sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittä- mistoiminta.⁸² Komitean mietintö toimii siis perustuksena, jonka varaan on ajan saatossa sosiaa- lihuoltoa ohjaavaa lainsäädäntöä rakennettu.

⁸¹ Tuori – Kotkas 2023, s. 200–201; Viitanneet KOM 1971:25A, s. 30–39.

⁸² Kananoja 2023, s. 71.

Vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) hallituksen esityksen mukaan uudistuksessa tavoiteltiin sosiaalihuollon kehitystä sekä tehokasta toimeenpanoa haittaavien esteiden poistamisesta. Tavoitteena oli parantaa sosiaalihuollon mahdollisuuksia ehkäistä sosiaalisia ongelmia, edistää yksilöiden omatoimista suoriutumista sekä toteuttaa keskeisten periaatteiden kuten sosiaalihuollon periaatekomitean listaamat sosiaalihuollon toimintaperiaatteet.⁸³

Vanha sosiaalihuoltolaki on rakennettu siis näiden periaatteiden varaan ja vaikka siihen ei niinkään enää viitata, on periaatteet havaittavissa sosiaalihuollon kehityksessä.

Uuden sosiaalihuoltolain (1301/2014) hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteena on vahvistaa yleislain asemaa sosiaalihuollossa, edistää sosiaalihuollon yhdenvertaista saavutettavuutta ja saatavuutta, siirtää sosiaalihuollon painopiste korjaavista toimenpiteistä hyvinvoinnin edistämiseen ja varhaiseen tukeen, vahvistaa asiakaslähtöisyyttä ja kokonaisvaltaisuutta asiakkaan tarpeisiin vastaamisessa sekä turvata tuen saamista yksilöiden omissa arkiympäristöissä. Näiden lisäksi tavoitteena on määritellä sosiaalihuollon tehtäväkenttää, vahvistaa monialaista yhteistyötä vahvistaen sosiaalihuollon toimintaedellytyksiä. Painopisteen siirtyessä varhaiseen ennaltaehkäisyyn sekä tukeen ja hyvinvoinnin edistämiseen tarkoittaa sitä, että palveluiden tulee olla varhaisia ja oikea-aikaisia, jolloin voidaan ehkäistä ongelmien kasaantumisen ja monimutkaistuminen.⁸⁴

Pyrkimys normaalisuuteen on vahvasti läsnä uudessa uudistuksessa, sillä siinä korostetaan erityisesti yleislain asemaa sosiaalihuollon toteutuksessa ja varhaisia toimenpiteitä, jotta yksilöä voitaisiin tukea takaisin raiteilleen heti, kun se näyttäytyisi lähteä luisumaan. Normaalisuuden periaate on myös linjattu sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisryhmän väliraportissa.⁸⁵ Vaikkei sitä ole kirjoitettu auki lainsäädännössä, sen varaan vaikuttaisi ajantasainen sosiaalihuoltolaki vahvasti nojaavan.

⁸³ HE 102/1981 vp, s. 5.

⁸⁴ HE 164/2014 vp, s. 80–81.

⁸⁵ Uudistamisryhmä linjasi sosiaalihuoltoa ohjaaviksi periaatteiksi yhdenvertaisuuden, julkisen vastuun, universaalisuuden, sosiaalisen vastuun, ennaltaehkäisyyn, normaaliuden, kokonaisvaltaisuuden, ihmislähtöisyyden ja osallisuuden turvaamisen ja valinnanvapauden periaatteet. Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, s. 45.

Tuori ja Kotkas luettelevat, että nykyisin sosiaalihuoltoa ohjaavia periaatteita voidaan sosiaalihuoltolain 30 §:ä, sosiaalihuollon asiakaslakia ja muita sosiaalihuollon lakeja tulkitsemalla todeta olevan seuraavat periaatteet:

- ”1. laajentavan tulkinnan kieltä päätettäessä tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tai etuuksien saajien valvonnasta
2. hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä eli asiakkaan edun periaate
3. tarveperiaate
4. asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen
5. asiakkaan integriteetin kunnioittaminen
6. yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuus
7. asiakkaan omatoinisuuden edistäminen
8. ryhmätason osallistuminen ja vaikuttaminen
9. luottamuksellisuus.”⁸⁶

Tuori ja Kotkas luonnehtivat, että sosiaalioikeuden saralla ohjaavia periaatteita voidaan lähestyä useammasta näkökulmasta. Kun tarkastellaan koko yhteiskuntaa ja yksittäistä sosiaalipoliittista järjestelmää, esiin nousee niin taloudellisen kasvun ja aktiivisen työvoimapolitiikan käsitteet, mutta yhtäältä sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo. Näitä ei kuitenkaan tule sekoittaa rakenneperaatteisiin, jotka ohjaavat esimerkiksi etuuksien saamisedellytyksiä ja etuuksien tasoista yksittäisissä sosiaalipoliittisissa järjestelmissä. Siinä missä täytäntöönpano-organisaatioiden tavoitteita on esimerkiksi taloudellisuus ja tehokkuus, sosiaalioikeus ammentaa erityistä periaatenäkökulmaa yksilöiden ja perheiden asemista. Lainsäätäjän päätöksentekoa ohjaa koko yhteiskunnan, sosiaalipoliittisten järjestelmien sekä täytäntöönpano-organisaatioiden tavoitteet ja periaatteet. Yksilötasoisessa päätöstoiminnassa ongelmalliseksi nousee kysymys siitä, että missä määrin siinä täytyy ja toisaalta saadaan huomioida näitä tavoitteita. Esimerkkinä voidaan käyttää kokonaisyhteiskunnallista työvoimapolitiittista tavoitetta lisätä työvoiman alueellista ja

⁸⁶ Tuori – Kotkas 2023, s. 202.

ammattillista liikkuvuutta sekä se, että kuinka paljon tätä tavoitetta voidaan huomioida työttömyysturvan yksilöllisissä päätöksissä.⁸⁷

Keskeistä on hahmottaa pragmaattiset, eettiset ja moraaliset vaikutukset sosiaaioikeuden hallintotoiminnassa ja niiden keskinäiset etusijajärjestykset oikeudellisessa argumentaatioissa, tulkinnaissa ja päätöksenteossa. Pragmaattisessa ulottuvuudessa sosiaaioikeutta arvioidaan yhteiskunnan ja sosiaalipolitiikan tavoitteiden toteuttajana. Eettinen ulottuvuus edellyttää yhteiskunnan vallitsevia arvoja, kuten solidaarisuuden huomioimista. Moraalinen ulottuvuus korostaa oikeudenmukaisuuden toteuttamista. Yksittäiset päätökset pohjautuvat erityisesti eettisiin ja moraalisiin perusteisiin, kun taas organisatoriset tavoitteet liittyvät usein pragmaattisiin perusteluihin. Periaatteille annettavaa painoarvoa on arvioitava jokaisessa hallintotoimintatilanteessa erikseen, mutta tässä punninnassa on muistettava jako siitä, että ensisijaisesti pragmaattiset näkökohdat kuuluvat ensisijaisesti lainsäätäjän päätöksiin ja sosiaalihuollon toimintapoliittisiin ratkaisuihin. Pragmaattisen ulottuvuuden tulisi kuitenkin alistua aina eettisten ja moraalisten perusteiden alaisuuteen. Pragmaattisia periaatteita voidaan yksilöllisellä tasolla huomioida vain siinä määrin kuin moraaliset ja eettiset periaatteet antavat sille tilaa.⁸⁸

4.2 Hallinto-oikeudelliset vaikutteet

Sosiaaioikeudella on läheinen yhteys hallinto-oikeuden kanssa ja sitä on joskus pidetty eräänlaisena erityishallinto-oikeudellisena lohkona. Yhteys onkin perusteltua, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon täytäntöönpanotehtävistä vastaa hyvinvointialueet. Hyvinvointialueiden on toiminnassaan hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) lisäksi noudatettava yleishallinto-oikeudellisia

⁸⁷ Tuori – Kotkas 2023, s. 194–196. Konkreettisena esimerkkinä tästä voidaan pitää omaehtoisten opintojen tukeminen työttömyysetuudella, joka ei ole subjektiivinen oikeus, vaan virkailija tekee päätöksen omaehtoisista opinnoista perustuen JTYP-lain 6 luvun yleisiin edellytyksiin. Edellytyksissä kiinnitetään huomioita harkintavaltaan. Omaehtoisten opintojen hakemuksessa asiakkaalta kysytään muun muassa hänen valmiuttaan muuttamaan työn perässä toiselle paikkakunnalle valmistumisensa jälkeen. Ks. omaehtoisten opintojen hakemuslomake TEM621/KK623.

⁸⁸ Eettisten ja moraalisten näkökohtien etusija perustuu ihmisoikeussopimuksien, perustuslakimme perusoikeussäännöksiä sekä alemman asteisten sosiaalihuollon lakien tavoite- ja periaatesäännöksiin, joissa kaikissa edellä mainituissa korostetaan yksilöiden ja perheiden edun ensisijaisuutta. Ks. Tuori – Kotkas, s. 195–197.

säädöksiä, joista hallintolaki on keskeisin. Hallintolaki niin ikään ulottaa lain soveltamisen myös välillisiin julkishallintoihin, kuten Kansaneläkelaitokseen ja yksityisoikeudellisiin sosiaaliturvalaitoksiin. Sosiaaioikeuden saralla erityiset oikeusinstituutiot, kuten työttömyysturva, vaativat erityisiä käsitteitä ja spesifejä sosiaaioikeudellisia periaatteita. Tästä syystä se on oma oikeudenalansa, mutta se ei poista hallinto-oikeudellisten yleissäännöksiä velvoittavuutta myös sosiaalihuollon parissa.⁸⁹

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet on otettava huomioon kaikessa hallintotoiminnassa, joten ne on huomioitava myös sosiaaioikeudessa. Periaatteilla on suurin merkitys silloin, kun viranomaisella on jätetty laaja harkintavalta toteuttaa erilaisia ratkaisu- tai toimenpidevaihtoehtoja.⁹⁰ Tämä tilanne konkretisoituu erityisesti työllisyyspalveluiden parissa, jossa virkailijat vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa etsivät työllistymistä edistävää palvelua, joka parhaiten tukee asiakkaan tilannetta. Erityisesti Hallintolain 6 §:ssä on merkittävä määrä erilaisia hallinnollisia oikeusperiaatteita. Hallintolain 6 § kuuluu kokonaisuudessaan:

” Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

⁸⁹ Tuori – Kotkas 2023, s. 3–6, 197. Hallintolaki on yleislaki, joka sääntelee niin koko julkishallinnon toimintaa kuin myös yksityisiä julkisia hallintotehtäviä suorittavia toimijoita. Hallintolaissa pääpaino on hallintomenettelyn sääntelyssä, mutta keskeinen tavoite laissa on säädellä hyvän hallinnon perusteista. Näin se luo asianmukaiselle ja tehokkaalle viranomaistoiminnalle perusvaatimukset. Perusteita on muun muassa palveluperiaate, palvelun asianmukaisuus, hallinnon oikeusperiaatteet, viranomaisen yhteistyö sekä hyvän kielenkäytön vaatimus. Sääntely ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan sääntelyllä osoitetaan hyvälle hallinnolle laadullinen vähimmäistaso. Ks. Kulla – Salminen 2021, s. 79–81. Hallintolaissa turvataan menettelyllisiä perusoikeuksia hyvään hallintoon ja oikeusturvaan.

⁹⁰ Tuori – Kotkas 2023, s. 188–189.

Kyseisestä lainkohdasta on eroteltavissa yhdenvertaisuuden, objektiviteetin, suhteellisuuden, tarkoitussidonnaisuuden sekä luottamuksensuojan periaatteet. Tämän lisäksi muita hallintoa ohjaavia ja velvoittavia oikeusperiaatteita on esimerkiksi palveluperiaate (HL 7 §), lainalaisuusperiaate (PL 2.3 §) ja julkisuusperiaate (PL 12.2 §).⁹¹

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää kaikkien hallinnossa asioivien tasapuolista kohtelua eli samankaltaiset tapaukset on ratkaistava samalla tavalla ja yhdenmukaisesti, mikäli sovellettava normi pysyy ennallaan. Objektiviteettiperiaatteen mukaan ratkaisun tulee aina perustua objektiivisiin perusteisiin, eikä siihen saa vaikuttaa virkailijan subjektiiviset vaikuttimet. Tätä varten järjestelmäämme on luotu esteellisyyssäännökset. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen toiminta perustuu ainoastaan siihen toimivaltaan, jota varten se on perustettu. Mikäli viranomaisen käyttää sitä muuhun tarkoitukseen, syyllistyy hän harkintavallan väärinkäyttöön. Luottamuksensuoja edellyttää, että hallinnossa asioivat voivat luottaa viranomaisen toiminnan olevan oikeellista ja virheetöntä. Lisäksi periaate edellyttää, hallintopäätöksien pysyvyyttä, joka tarkoittaa muun muassa sitä, ettei hallintopäätöstä voida muuttaa yksityiselle epäedulliseen suuntaan ilman hänen suostumustaan.⁹²

Palveluperiaate (HL 7 §) muodostaa hyvän hallinnon keskeisen osan. Sen ainesosia on palvelun asianmukaisuus sekä tuloksellisuus. Palveluperiaatetta tulee noudattaa kaikessa viranomais- ja hallintotoiminnassa riippumatta palvelun sisällöstä tai lopputuloksesta.⁹³ Hallintolain esitöissä kuvailtiin tuloksellisuuden tarkoittavan käytännössä sitä, että asiakkaan asiointi tulisi tapahtua mahdollisimman joustavasti, nopeasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästävästi.⁹⁴ Näillä perusteilla tuloksellisuus on nähtävissä pitkälti rahan ja ajan säästämisen tavoitteena.⁹⁵

⁹¹ Tuori – Kotkas 2023, s. 186–187. Myös kohtuusperiaatteen olemassaoloa on hallinto-oikeudellisena periaatteena esitetty oikeuskirjallisuudessa. Toistaiseksi kohtuusperiaate ei kuitenkaan ole saanut jalansijaa hallinto-oikeudellisena periaatteena. Ks. esimerkiksi Kotkas 2009a, s. 761–762. Kohtuullisuutta voidaan kuitenkin pitää suhteellisuusperiaatteen alaisena vaatimuksena. Kohtuullistamisen mahdollisuus sekä rajat tulee arvioida lainsäädännön valossa jokaisessa käsiteltävässä tapauksessa erikseen. Ks. Kulla – Salminen 2021, s. 125–126.

⁹² Tuori – Kotkas 2023, s. 186–188.

⁹³ Kulla – Salminen 2021, s. 82, 114.

⁹⁴ HE 72/2002 vp, s. 57.

⁹⁵ Hautamäki 2004, s. 71.

Suhteellisuusperiaate on erityisen merkityksellinen asianosaista velvoittavissa ulottuvuuksissa. Tämä periaate edellyttää, että käytettyjen keinojen tulee olla järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin. Suhteellisuusperiaate toimii myös pohjana perusoikeuksien rajoitusedellytyksissä.⁹⁶ Myös oikeusvaltiollinen näkökulma erityisesti kieltää hallintotoiminnan toimivaltaa puuttumasta yksilöiden vapauspiiriin enempää kuin on välttämätöntä lainsäädännöllisen tavoitteen saavuttamiseksi.⁹⁷ Erityisesti suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta veloitteiden sitominen kuntouttavaan työtoimintaan on mielenkiintoinen lähestymiskulma, sillä kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on yhtäältä tukea yksilön elämänhallintaa ja kuntoutumista takaisin ensisijaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin, mutta toisaalta lisätä väestön työllisyyttä sitomalla se sanktiojärjestelmään. Tämä asettaa hallintotoiminnan ristiriitaiseen tilanteeseen.

4.3 Sosiaalihuollon asiakaslaki asiakkaan oikeuksien takaajana

Sosiaalihuollon asiakaslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää sosiaalihuollon palvelussa asiakaslähtöisyyttä, asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä oikeutta hyvään kohteluun ja palveluun. Kyseessä on sosiaalihuoltolain tavoin yleislaista, joka ohjaa sosiaalipalveluiden toimintaa yleisellä tasolla. Sosiaalihuollon asiakaslaisissa on säädetty muun muassa asiakkaan itsemääräämisoikeudesta, tiedonsaantioikeuksista, salassapitovelvollisuudesta, sosiaaliasiamiehestä sekä erityisistä muistutusmenettelyistä. Sosiaalihuollon asiakaslaki ilmentää sosiaalihuollossa vallitsevia oikeusperiaatteita ja ne pitäisi huomioida niin yksilöllisiä hallintopäätöksiä tehdessä kuin myös hyvinvointialueiden toimintapoliittisissa ratkaisuissa.⁹⁸

⁹⁶ Tuori – Kotkas 2023, s. 186–187.

⁹⁷ Koillinen 2001, s. 500.

⁹⁸ Tuori – Kotkas 2023, s. 28–29 ja 198.

Itsemääräämisoikeus ja osallisuus ovat sosiaalihuollon asiakaslain keskeisimpiä tavoitteita.⁹⁹

Tästä on säädetty nimenomaisesti sosiaalihuollon asiakslain 8 §:ssä;

”Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan.

Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Asiakkaan kuulemisesta ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä säädetään hallintolaissa.

(30.12.2003/1361)

Asiakkaan tahdosta riippumattomista toimenpiteistä sekä asiakkaan hoitoon tai huoltoon liittyvistä pakotteista ja rajoituksista sekä niitä koskevasta päätöksentekomenettelystä sosiaalihuollossa on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.”

Itsemääräämisoikeussäännöksellä taataan yksilön oikeutta määrätä omasta elämästään ja siihen liittyvien päätöksien toteuttamisesta. Itsemääräämisoikeus kuitenkin edellyttää henkilöltä kykyä hallita itseään sekä valmiuksia harkittuihin sekä itsenäisiin tekoihin ja päätöksiin. Olennaisen tärkeää itsemääräämisoikeuden toteuttamiselle on se, että henkilö kykenee toimimaan ilman ulkoisten tekijöiden vaikutusta omaan tahdonmuodostukseen ja kykenee muodostamaan oman mielipiteensä ymmärtäen ratkaisujensa mahdolliset seuraamukset.¹⁰⁰

⁹⁹ Tuori – Kotkas 2023, s. 207–208. Itsemääräämisoikeus juontaa juurensa perusoikeuksista, vaikka sitä ei olekaan yksinomaisesti kirjattu perustuslakiin. Itsemääräämisoikeus tuleekin nähdä perusoikeuksien implisiittisenä oikeutena, joka liitetään perusoikeussäännösten kokonaisuuteen. Vahvin kytkös sillä on kuitenkin perustuslain 7 §:ssä taattuun henkilökohtaiseen vapauteen, elämään, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä perustuslain 10 §:ssä taattuun yksityiselämän suojaan. Ks. Ojanen – Scheinin 2011, s. 223; Koivisto 2018, s. 630, 634; Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 34–35.

¹⁰⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, s. 33–34; HE 137/1999 vp, s. 22–23.

Asiakkaan itsemääräämisoikeutta on haluttu myös vahvistaa muilla säännöksillä. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:ssä, jossa on säädetty asiakkaan tiedonsaantioikeudesta. Se velvoittaa sosiaali- huollon henkilöstöä oma-aloitteisesti selvittämään asiakkaille heidän oikeutensa, velvollisuu- tensa sekä erilaiset toimenpidevaihtoehdot.¹⁰¹ Selvitys on annettava siten, että asiakas varmasti kykenee ymmärtämään sen sisällön ja merkityksen.¹⁰² Itsemääräämisoikeuden toteutumista on tuettu myös sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä, jossa on säädetty velvollisuudesta laatia hoito-, palvelu-, kuntoutus- tai jokin muu vastaava suunnitelma sosiaalihoiltoa toteutettaessa. Suunni- telma on laadittava yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa, jotta asiakkaan mielipiteet ja toivo- mukset saataisiin paremmin huomioitua. Kuntouttavan työtoiminnan asiakassuunnitelmasta eli aktivointisuunnitelmasta on tarkemmin säädetty KUTY-laissa.¹⁰³

¹⁰¹ Kotkas 2009b, s. 213; HE 137/1999 vp, s. 22.

¹⁰² Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, s. 27–28; HE 137/1999 vp, s. 20–22.

¹⁰³ Kotkas 2009b, s. 213.

5 Kuntouttavan työtoiminnan integroituminen sosiaalipalveluksi

5.1 Kuntouttavan työtoiminnan suhde sosiaalipalveluita ohjaaviin yleislakeihin

Kuntouttavan työtoiminnan asemaa sosiaalipalveluna on korostettu jo sen säätämisprosessista saakka. Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan hyvinvointialueen järjestämiä sosiaalisia palveluita ja muita toimia, joilla ammattihenkilökunta edistää ja ylläpitää yksilön, perheiden sekä yhteisöjen sosiaalista hyvinvointia, osallisuutta, toimintakykyä ja turvallisuutta (sosiaalihuoltolaki 3 §). Lähtökohta sosiaalihuollon palveluille on se, ettei niitä ole pakko ottaa vastaan kuin äärimmäisissä poikkeustapauksissa. Tavallisesti sosiaalihuolto perustuu asiakkaan aloitteeseen, siten että he itse hakevat palveluita, joita sitten toteutetaan asiakkaan toiveiden mukaisesti.¹⁰⁴

Perinteisesti sosiaalipalveluiden toimintakenttään ei ole kuulunut työttömyyden torjuminen, mutta vuosituhaten loppupuolella useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa sosiaalipalveluille alettiin antamaan aktiivisempaa roolia työmarkkinoiden erityistoimintaan liittyen.¹⁰⁵ Lainsäädännössä kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalvelullinen asema on vahvistettu sosiaalihuoltolain 14 §:ssä, jonka mukaan se on hyvinvointialueen järjestämistä vastaavalla olevaa sosiaalipalvelua. Toinen keskeinen säädös on sosiaalihuollon asiakaslaki, joka takaa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla samat oikeudet kuin muuhunkin sosiaalipalveluihin osallistuvalla.

Sosiaalihuoltolaki on yhteiskuntamme sosiaalihuoltoa ohjaava yleislaki, jota ensisijaisesti noudatetaan yleisten sosiaalipalveluiden ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti.¹⁰⁶ Periaatteen toteutuminen kiteytyy sosiaalihuoltolain 2 §:ssä, jonka mukaan sosiaalihuoltolakia sovelletaan kaikkien hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Mikäli hen-

¹⁰⁴ Kalliomaa-Puha 2013, s. 112.

¹⁰⁵ HE 184/2000 vp, s. 12 ja 27.

¹⁰⁶ On huomionarvoista, että sosiaalihuollon luonne on ajan saatossa muuttunut erityisesti perusosi-
keusuudistuksen sekä sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä. Sosiaalihuoltopalveluiden käyttäjäkunta on
laajentunut ongelmaryhmistä koskettamaan koko väestöä. Ks. Tuori – Kotkas 2023, s. 27–28, 216.

kilöllä on jonkun muun lain nojalla oikeus saada sosiaalihuoltopalvelua, tulee soveltaa niitä säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat asiakkaan etua 4 ja 5 §:n mukaisesti. Kaikkien sosiaalipalveluiden tuottamisessa lähtökohtana tulee olla asiakkaan etu.

Sosiaalipalvelut voidaan sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan jakaa kahteen osa-alueeseen, jotka ovat: (1) yleiset sosiaalipalvelut ja (2) erityiset sosiaalipalvelut. Kuntouttava työtoiminta sijoittuu erityisten sosiaalipalveluiden piiriin, jonka sisältöä säädellään kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa.¹⁰⁷ Asetelma on kuntouttavan työtoiminnan osalta varsin mielenkiintoinen. Se, että kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan (erityinen) sosiaalipalvelu, jää sen rooli sosiaalihuoltolaissa lähinnä maininnan tasolle. KUTY-lain soveltamisessa lex specialis -tulkintaperiaate on läsnä vahvasti. Lex specialis -tulkintaperiaatteen mukaan erityislaki syrjäyttää yleislain. Tämä periaate ohjaa lainsoveltajaa soveltamaan ensisijaisesti erityislainsäädäntöä.¹⁰⁸ KUTY-laissa onkin tarkat rajat, jolloin lakia tulee soveltaa, eikä se jätä paljoakaan tulkinnanvaraa sovellettavasta laista.¹⁰⁹ Huomionarvoista kuitenkin on, ettei yleislain ensisijaisuuden periaatetta ole kuntouttavan työtoiminnan osalta unohdettu, sillä kuntouttavan työtoiminnan tulee olla viimesijainen palvelu ja tavoitteena on palata ensisijaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuntouttavan työtoiminnan yleislain soveltamissuunta on työllisyyspalveluiden yleislait – ei sosiaalihuollon.

5.2 Kuntouttavan työtoiminnan viimesijaisuus suhteessa työvoimatoimenpiteisiin

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan kuntouttava työtoiminta on viimesijainen toimi suhteessa työvoimapalveluihin. Momenttien mukaan:

¹⁰⁷ Tuori – Kotkas 2023, s. 28–31.

¹⁰⁸ Poikonen – Kekoni 2019, s. 50.

¹⁰⁹ KUTY-lakia on sovellettava aina työttömään työnhakijaan, joka täyttää lain 3 §:n soveltamisalan kriteerit.

”Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota julkisia työvoimapalveluja. Suunnitelma voi näiden toimenpiteiden ohella sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.

Jos työvoimaviranomainen, hyvinvointialue 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 kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.”

Lainkohtaa tulkittaessa ja hallituksen esityksen vahvistamana kuntouttava työtoiminta tulee olla viimesijainen toimi suhteessa julkisiin työvoimapalveluihin.¹¹⁰ Myös oikeusasiamiehen tulkintoista on tulkittavissa sitä kantaa, ettei kuntouttavan työtoiminnan rinnalla pitäisi olla julkisia työvoimapalveluita, sillä lainkohdan mukaan kuntouttavaan työtoimintaan voidaan ohjata vain, mikäli henkilö ei työ- ja toimintakykynsä rajoitteiden takia kykene osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.¹¹¹

Tulkintani mukaan momentit ovat ristiriitaiset. Toisen momentin mukaan julkisten työvoimapalveluiden ohella voidaan tarjota ”työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.”, mutta kolmannen mukaan kuntouttavaa työtoimintaa tarjotaan mikäli ”henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.” Kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalvelu ja joissakin tilanteissa yksilöllinen tarveharkinta voi puhua sen puolesta, että henkilö osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan samalla, kun häntä aktiivisesti tuetaan työn etsimisessä avoimilta markkinoilta. Näin voi olla esimerkiksi tilanteissa, kun henkilö tarvitsee strukturoitua työn kaltaisia rutiineja arkeensa. Kankea toisensa poissulkeva palveluerittely pahimmassa tapauksessa huonontaa yksilön edistymisen mahdollisuuksia, eikä tue sosiaalipalveluiden periaatetta itsemääräämisoikeudesta hakeutua tarvitsemiinsa sosiaalipalveluihin.

¹¹⁰ HE 184/2000 vp, 4 ja 17.

¹¹¹ Ks. esimerkiksi EOAK 29.8.2018 dnro 5424/2017; EOAK 29.8.2018 dnro 274/2018; EOAK 31.12.2021 dnro 233/2021.

Mäntynevan kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa väitöskirjatutkimuksessa kuntouttava työtoiminta osoittautui myös osaksi kielteistä työttömyyden kierrettä sekä umpikujaa. Tämä osaltaan heikensi osallistujien tulevaisuudenodotuksia ja hyvästä aikomuksesta huolimatta kuntouttava työtoiminta ja sen tarjoamat toimintamahdollisuudet saattavatkin vahvistaa yhteiskunnallista etäisyyttä ja osattomuutta. Tutkimuksen tulokset viestittävät, että ihmisten resilienssin rinnalla palvelujärjestelmän tulisi olla joustava. Työttömyys ja niin ikään syrjäytyminen liittyy monimutkaisiin elämäntilanteisiin, jolloin yksittäiset palvelut eivät ole yksin vaikuttavia palveluita ja voivat jopa olla ongelmia ylläpitäviä systeemejä. Tutkimuksen tulokset viestittävät myös sitä, että kuntouttavaan työtoimintaan liittyy toimintamahdollisuuksia kaventavaa byrokratiaa sekä epä johdonmukaisuuksia, kuten aikarajoja, portteja sekä palvelupolkuja, jotka voivat vaikeuttaa työttömän asemaa entisestään.¹¹²

Kokonaisuudessaan KUTY-laki rakentuu sen varaan, että lakia ja sen sisältämiä toimenpiteitä aletaan soveltamaan työttömyyden pitkittyessä (KUTY-laki 1 §) ja sen lisäksi kuntouttavaa työtoimintaa vasta, jos asiakas, työllisyysviranomainen sekä hyvinvointialueen virkailija toteavat, ettei asiakas voi osallistua julkisiin työvoimatoimenpiteisiin. Tätä tosiseikkaa on vaikea pitää nykyaikaisten sosiaalipalveluiden luonteenmukaisena toteutumisenä. On toki huomattava, että tässä kohtaa KUTY-lain 15 § nousee kallisarvoiseen asemaan, sillä se mahdollistaa kuntouttavan työtoiminnan aikaisemmassa vaiheessa, mikäli asiakas sitä pyytää ja työllisyysviranomainen ja hyvinvointialueen virkailija sen toteaa sen tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistymisedellytyksiä parhaiten. Asiakkaan tulee esittää pyyntönsä joko työvoimaviranomaiselle tai hyvinvointialueelle. Hallituksen esityksen mukaan tätä momenttia ei kuitenkaan tulisi soveltaa esimerkiksi siinä tilanteessa, kun työttömyys on kestänyt lyhyen ajan.¹¹³ Lyhyen ajan määrittely vaikuttaisi jäävän viranomaisten harkintaan, sillä siihen ei ole annettu tulkintakannanottoja.

5.3 Sosiaalihuollon asiakassuunnitelma ja sitä korvaava aktivointisuunnitelma

Sosiaalihuollon käytännön toteutusta ilmentää asiakkaan kanssa yhdessä laadittava palvelu- ja hoitosuunnitelma, joka on laadittava, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Tarpeettomana tilanteena

¹¹² Mäntyneva 2020, s. 3–4, 65–66; Viitannut Hokkanen 2014, s. 79.

¹¹³ HE 184/2000 vp, s. 35.

voidaan pitää esimerkiksi tilapäistä neuvontaa ja ohjausta.¹¹⁴ Kuntouttavaan työtoimintaan ei sovelleta sosiaalihuollon 39 §:n mukaista asiakassuunnitelmaa, vaan se on korvattu KUTY-lain mukaisella aktivointisuunnitelmalla. Edellä olevassa kuviossa hahmottelen näitä suunnitelmia rinnakkain.

¹¹⁴ Tuori – Kotkas 2023, s. 553–554.

Aktivointisuunnitelma kuntouttavan työtoiminnan siihen sisältyessä

- Koulutus ja työuratiedot
- Arviointi aikaisempien julkisten työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta
- Arvio aikaisempien työllistymis- ja asiakassuunnitelmien toteutumisesta
- Toimenpiteet, jotka voivat olla julkisia työvoimapalveluja, kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluja sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja
- Työnhakuvelvollisuus, ellei JTYPL 48 §:stä johdu muuta
- Kuntouttavan työtoiminnan osalta:
- Henkilölle annettava tuki ja ohjaus
- Päivittäinen ja viikoittainen kesto
- Tavoite, kuvaus ja toiminnan järjestämispaikka
- Jakson alkamisajankohta ja pituus
- Muut tarjottavat tarvitavat palvelut
- Ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan KUTY:n vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä seuraava suunnitelman päivitys.

Sosiaalihuollon asiakassuunnitelma

- Arvio tuen tarpeesta
- Arvio tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä
- Vastuuvirkailijan arvio asiakkaan terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömistä sosiaalipalveluista, niiden alkamisajankohdasta ja kestosta
- Tieto, siitä kuinka usein asiakas ja vastuuvirkailija tapaavat
- Arvio asiakkaan vahvuuksista ja voimavaroista
- Yhdessä asetetut tavoitteet
- Arvio asiakkuuden kestosta
- Tarvittavien yhteistyötahojen tiedot
- Selvitys asiakkaan elämäntilanteen ja toimintaympäristön vaikutuksista toimintakykyyn
- Asiakkaan ehdotukset sellaisista palveluiden tuottamis- ja toteuttamistavoista, joilla voidaan parhaiten vastata asiakkaan tarpeisiin.

Kuvio 3 KUTY-lain 8 ja 9 §:n mukainen aktivointisuunnitelma sekä sosiaalihuollon 39 §:n asiakassuunnitelma

Ilman kuntouttavaa työtoimintaa aktivointisuunnitelman sisältö jää sosiaalihuollon asiakassuunnitelmaa laiveammaksi ja pääpaino on tarkoituksensa mukaisesti työllistymisen arvioinnissa. Kuntouttava työtoiminta laajentaa aktivointisuunnitelmaan kirjattavia asioita merkittävästi. Se vaikuttaisi vahvistavan kuntouttavan työtoiminnan sosiaalihuollollista asemaa. Väitöstä tukee lainsäätäjän ajan saatossa tekemät muutokset KUTY-lakiin. Alun perin kuntouttavan työtoiminnan sisällön osalta lainsäätjä jätti laintasaisen säätämisen tarkoituksella avoimeksi. Lainsäätjä perusteli valintaa sillä, että kuntouttavan työtoiminnan sisällön kuvaaminen olisi tarkoituksenmukaisinta jättää paikalliselle tasolle eli työvoimatoimistolle, sosiaalitoimelle sekä asiakkaalle itselleen. Tällöin KUTY-lain perusteluiden mukaan toiminnan tarkoitus toteutuisi parhaiten, kun toiminta voidaan räätälöidä yksilöllisesti ja tavoitteellisesti huomioiden jokaisen asiakkaan tilanne erikseen.¹¹⁵ Sittemmin lainsäätjä on kuitenkin halunnut vahvistaa kuntouttavan työtoiminnan sosiaalihuollollista asemaa tekemällä tarkennuksia KUTY-lakiin:

Vuonna 2020 käsitellyn kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisen tavoitteena oli tarkentaa kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa sääntelyä toiminnan järjestämisen ja tuottamisen osalta. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä oli havaittu olevan paljon laatutasoeroja sekä kirjavia käytänteitä tavoitteiden asettamisessa. Kapeimmillaan kuntouttava työtoiminta miellettiin työskentelyksi kunnan työyhteisössä vailla riittävää sosiaalihuollon ammattilaisen tukea ja seuranta. Hallituksen esityksessä korostettiin, että oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja siihen liittyvät periaatteet koskettavat myös kuntouttavaa työtoimintaa. Hallinnossa asioivien itsemääräämisoikeutta tulisi pyrkiä edistämään kaikin keinoin ja asiakkaiden yksilölliset tarpeet tulisi huomioida tarjoamalla asianmukaista ohjausta ja neuvontaa ilman syrjintää. Eroavaisuudet palveluntarjonnassa aiheuttaa epätasa-arvoisuutta, jonka kitkemiseksi laintasoisia tarkennuksia kuntouttavan työtoiminnan sosiaalihuollollisesta ulottuvuudesta haluttiin tarkentaa. Lakimuutoksen myötä aktivointisuunnitelmaan tuli pakolliseksi tiedoksi merkata kuntouttavan työtoiminnan sisältö sekä palvelun aikana annettava tuki ja ohjaus. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan sisältöä tarkennettiin siten, että kuntouttavaan työtoimintaan tulee sisältää erilaisia henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Palveluita voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä ja se voi olla niin yksilö- kuin ryhmämuotoista toimintaa.¹¹⁶

¹¹⁵ HE 184/2000 vp, s. 33–34.

¹¹⁶ HE 13/2020 vp, s. 1, 6–10.

Lainsäätäjän tarkoitus sitoa kuntouttava työtoiminta sosiaalihuoltoa ohjaaviin periaatteisiin on havaittavissa erityisesti KUTY-lain 13 a §:n sanamuodossa:

”Kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuteen tulee kuulua henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Palveluihin voi kuulua yksilö- ja ryhmämuotoista toimintaa, jota voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Palveluun tulee sisältyä aina henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus, jota annetaan henkilökohtaisena tai ryhmässä toteutettavana palveluna.

Kuntouttava työtoiminta on sovitettava yhteen henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen, julkisten työvoimapalvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien kanssa.”

Sanamuodot ”tulee kuulua” ja ”palveluun tulee sisältyä aina” ilmentää lainsäätäjän ehdotonta linjaa, jolla se velvoittaa sosiaaliviranomaista huolehtimaan kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalvelullista luonnetta.¹¹⁷ Ehdoton linjaus vaikuttaisi olevan aiheellinen, sillä kuntouttavan työtoiminnan osalta aktivointisuunnitelmat ovat näyttäneet olevan puutteellisia oikeusasiamiehen käsittelemissä kanteluissa. Vuosien 2017–2021 välillä apulaisoikeusasiamies on käsitellyt 45 kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa kantelua. Niistä kolmasosa on johtanut toimenpiteisiin. Luku on huomattavan suuri, sillä kaikista oikeusasiamiehen ratkaisuista keskimäärin noin 15 % johtaa toimenpiteisiin. Lähes jokaisessa kuntouttavaa työtoimintaa käsittelevässä toimenpideratkaisussa aktivointisuunnitelman sisältö on puutteellinen eivätkä täytä KUTY-lain sisältövaatimuksia. Lisäksi usein suunnitelmista kävi epäselväksi onko kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen ollut asiakkaan tilanteessa perusteltua.¹¹⁸

¹¹⁷ Lainkohdan ehdottomat sanamuodot juontavat juurensa apulaisoikeusasiamiehen antamaan lausuntoon koskien hallituksen esitystä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta. Lausunnossaan apulaisoikeusasiamies **Pasi Pölonen** tiivistää eduskunnan oikeusasiamiehen saaneen viisi kantelua koskien kuntouttavan työtoiminnan sisältöä aikavälillä syyskuu 2017 – marraskuu 2018. Kanteluissa kuntouttavaa työtoimintaa pidettiin ilmaistyön teettämisenä. Lausunnossaan apulaisoikeusasiamies piti lakimuutoksia erityisen hyvinä saamiensa kanteluiden valossa ja ehdotti lain jatkovalmisteluun harkittavaksi näitä ehdottomia sanamuotoja. Ks. EOAK 12.12.2018 dnro 5797/2018.

¹¹⁸ Ks. EOAK 31.12.2021 dnro 233/2021, s. 1–2.

Kantelussa EOAK 29.8.2018 dnro 274/2018 oli kyse siitä, että kantelijan mukaan hänet oli velvoitettu osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan sanktion uhalla. Aloitettuaan kuntouttavassa työtoiminnassa hän huomasi, että hänelle infotilaisuudessa mainostettu mediapaja oli todellisuudessa pieni huone, jossa oli yksi tietokone kuudelle ihmiselle. Kantelija koki kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavan negatiivisesti hänen elämänhallintaan, vaikeutti työnhakua sekä sai hänet tuntemaan itsensä arvottomaksi. Tapauksessa aktivointisuunnitelma oli laadittu lainvastaisesti muun muassa siten, ettei aktivointisuunnitelman laadintaan ollut osallistunut kaikki lain edellyttämät osapuolet, eikä selvityksestä ilmennyt oliko henkilöllä tosiasiallisesti työ- ja toimintakyvyn rajoitteita, joiden mukaan hän ei voisi osallistua ensisijaisiin työvoiman palveluihin. Pelkästään kuusi vuotta kestänyt työttömyys ei yksistään anna oikeutta päätellä niin.

Kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalvelullisen aseman korostaminen on eittämättä perusteltua kuntouttavan työtoiminnan uniikin luonteen vuoksi, mutta edellä kuvailtu kanteluasia osoittaa epäkohdan, joka liittyy kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta suhteessa henkilön itsemääräämisoikeuteen. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen sovitaan ennakkoon aktivointisuunnitelmassa, jolloin siihen osallistumisesta tulee velvoittavaa. KUTY-lain 13 b §:n mukaan kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 3–24 kuukauden mittaisiksi jaksoiksi kerrallaan. Jakson aikana henkilön on osallistuttava sopimuksen mukaisesti 1–4 päivää per kalenteriviikko. Työtoimintapäivän tulee kestää vähintään neljä tuntia. Siitä huolimatta, että kuntouttavasta työtoiminnasta olisi keskusteltu kattavasti ja toimintapaikalla olisi käyty jopa tutustumassa, voi asiakkaan olla vaikea arvioida palvelun vaikutuksia ennakkoon. Mikäli palvelu osoittautuukin hänelle esimerkiksi epäsovivaksi, ei hän voi keskeyttää palvelua ilman sanktiota. Tämä sotii valinnanvapauden ja sosiaalihuollon itsemääräämisoikeuden kanssa. Seuraavassa luvussa käsittelemme tarkemmin näitä velvoittavia ulottuvuuksia.

6 Kuntouttava työtoiminta osana työllisyyspalveluita

6.1 Työllisyyspalvelut ja työnhakijan asiakaspalvelumalli

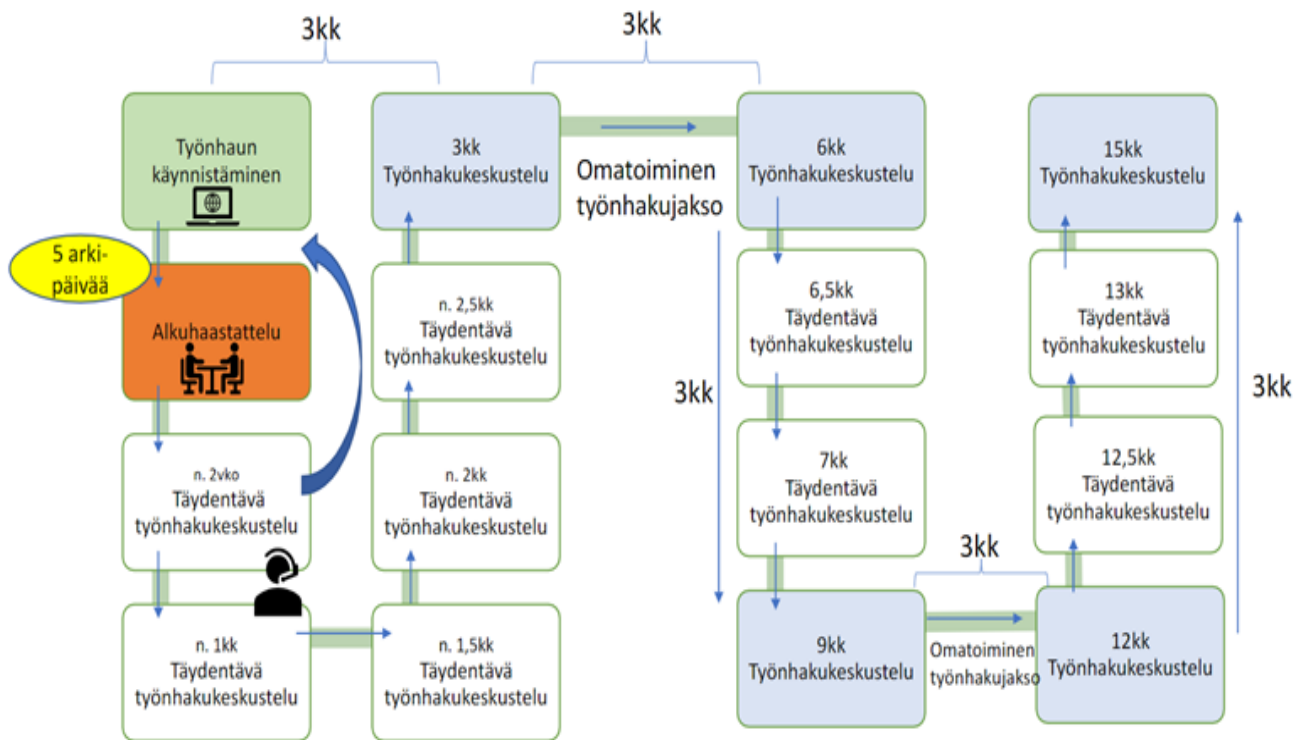
Työllisyyspalveluita ohjaa kaksi keskeistä lakia. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki (916/2012, JTYP-laki)¹¹⁹ sekä työttömyysturvalaki (1290/2002). Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa on säädetty yleisistä työvoima- ja yrityspalveluista. Lain mukaan julkisen työvoima- ja yrityspalveluiden tehtävänä on edistää työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta sekä tarjota työnhakijoille mahdollisuuksia saada työtä. Sen takaamiseksi tarjottavia palveluita on työnvälityspalvelut, tieto- ja neuvontapalvelut, osaamisen kehittämispalvelut sekä yritystoimintaan liittyvät käynnistys- ja kehittämispalvelut. (JTYP 2 §) Näitä tarjottavia palveluita kutsutaan **työllistymistä edistäviksi palveluiksi**. Julkisten työllisyyspalveluiden tuottamisesta vastaa työllisyysviranomaisena toimiva työ- ja elinkeinotoimisto ja 1.1.2025 alkaen kuntien muodostamat työllisyysalueet.

Työvoimapalveluihin rekisteröityneen henkilöasiakkaan palveluprosessia toteutetaan 2.5.2022 voimaan astuneen asiakaspalvelumallin mukaisesti.¹²⁰ Seuraavassa kuviossa on hahmotettu nykyisen asiakaspalvelumallin prosessikuvaus¹²¹:

¹¹⁹ Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki on kumottu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetulla lailla (380/2023), joka astuu voimaan 1.1.2025. Uudella lailla työvoimapalveluiden kokonaisvaltainen järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille. Kuntouttavan työtoiminnan soveltamisen osalta uusi laki ei tuo muutoksia.

¹²⁰ Työvoimapalveluihin voi olla rekisteröitynyt muukin henkilö kuin työtön työnhakija. Esimerkiksi yritys, työttömyysuhan alla oleva sekä työsuhteessa oleva henkilö, joka omasta pyynnöstä rekisteröidä vain yksittäisen palvelun kuten esimerkiksi ammatinvalinta ja urasuunnittelupalvelun käyttäjäksi. Ks. Pajukoski 2010, s. 11.

¹²¹ Ks. kuvio 4. Asiakaspalvelumalli. Kuvion lähde TE-toimiston internet-sivut <https://toimistot.te-palvelut.fi/-/yksil%C3%B6llisemp%C3%A4%C3%A4-palvelua-uusi-asiakaspalvelumalli-k%C3%A4ytt%C3%B6n-etel%C3%A4-savon-te-palveluissa-toukokuusta>



Kuvio 4. Asiakaspalvelumalli

Asiakaspalvelumallin tavoitteena on tarjota työnhakijoille yksilöllistä tukea työnhakuun ja työllistymiseen tiiviisti tapaamalla asiakasta. Lisäksi palvelumallin tavoitteena on korostaa yksilöiden omatoimista työnhakua muun muassa työnhakuvelvollisuuden muodossa. Työnhakuvelvollisuus tarkoittaa sitä, että asiakkaan on haettava lähtökohtaisesti kuukaudessa neljää työmahdollisuutta. Haettavien työmahdollisuuksien määrä arvioidaan aina tapauskohtaisesti jokaisen suunnitelman päivityksen yhteydessä ja sitä voidaan JTYPL:n 3 luvun 3.3 §:n mukaan alentaa tai jättää kokonaan asettamatta, mikäli työvoimaviranomainen arvioi, ettei tarkastelujakson aikana ole haettavissa neljää työmahdollisuutta, joihin työnhakija voisi työkykynsä, koulutuksensa, muun osaamisensa, työkokemuksensa sekä ammattitaitosuojaan huomioiden perusteella hakea.¹²²

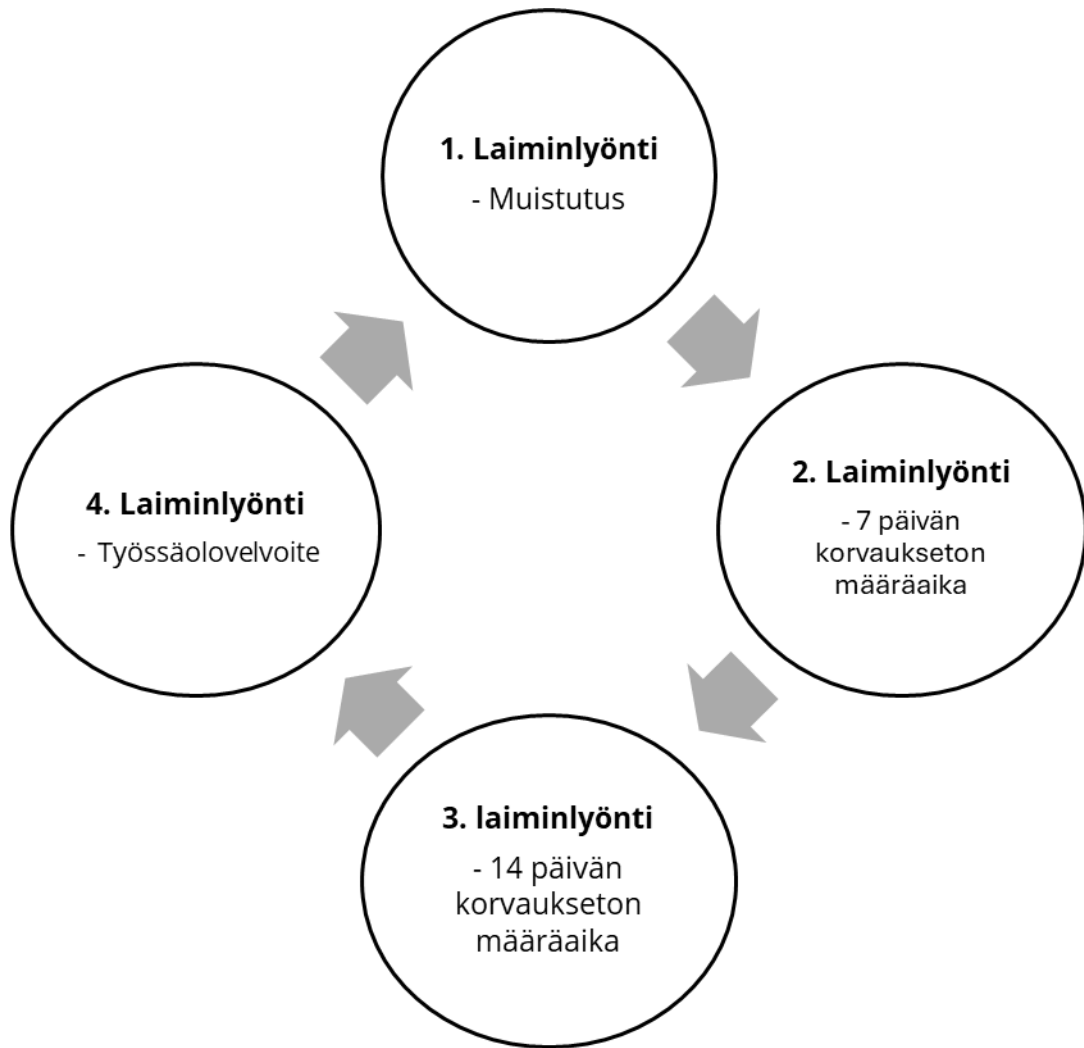
¹²² HE 167/2021 vp, s. 7, 14 ja 16–17

Asiakaspalvelumalli velvoittaa työllisyysviranomaista panostamaan aktiivisesti asiakkaan tapamiseen, jolloin työnhaun tukeminen on tehokkaampaa ja virkailija kykenee herkemmin havaitsemaan työnhakijan tarvitsemia palveluita tai tukea. Tarkastelussa on kuitenkin havaittu, ettei työvoimapalvelumallin kaavamainen palveluprosessi kohdista työllisyysviranomaisen resursseja tehokkaasti työllisyyden edistämiseen, sillä prosessi ei huomioi työnhakijoiden erilaisia tilanteita ja palveluntarpeita. Yhtäältä tämä johtaa omatoimisten työnhakijoiden ylipalveluun ja toisaalta vaikeasti työllistyvien alipalveluun.¹²³

Palveluprosessiin ihmiset veloitetaan osallistumaan porrastetun sanktiojärjestelmän avulla. Porrastetussa sanktiojärjestelmässä työnhakijoiden laiminlyöntejä tarkastellaan 12 kuukauden tarkastelujaksoissa. Ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraa muistutus, toisesta laiminlyönnistä 7 päivän korvaukseton määräaika, kolmannelta laiminlyönnistä 14 päivän korvaukseton määräaika ja neljännen laiminlyönnin jälkeen työssäolovelvoite.¹²⁴

¹²³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023, s. 4.

¹²⁴ Ks. kuvio 5. porrastettu sanktiojärjestelmä. Porrastetun sanktiojärjestelmän korvauksettomista määräaroista on säädetty työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:issä. Muistutuksen antamisesta on säädetty JTYPL 2 luvun 15 §:ssä.



Kuvio 5. Porrastettu sanktiojärjestelmä

Työssäolovelvoite tarkoittaa käytännössä sitä, että työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen palautuu vasta, kun työnhakija on ollut 12 kalenteriviikkoa työssäolovelvoitetta täyttävässä toiminnassa tai työssäolovelvoite on ollut voimassa viisi vuotta. Työssäoloehto täyttävää toimintaa on palkkatyöskentely, osallistumalla muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun, päätoimisilla opinnoilla, työllistymällä päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä (Työttömyysturvalaki 2 a luku 10 §). Mikäli työnhakija ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen, voidaan hänen toimeentulotukeaan alentaa enintään 20 % ja toistuvissa laiminlyönneissä enintään 40 % (toimeentulotukilaki 10 §). Kuntouttava työtoiminta on osa tätä porrastettua sanktiojärjestelmää, joten kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytyminen tai kesken jättäminen ilman perusteltua syytä voi aktivoida asiakkaan tilanteen huomioiden ihan minkä tahansa edellä kuvaillun sanktion.

6.2 Kuntouttava työtoiminta osana työllisyyspalveluiden lainsäädäntöä

Kuntouttavan työtoiminnan sijoittaminen työllisyyspalveluiden kentälle ei ole yksioikoinen tehtävä. Siinä missä KUTY-laissa tavoitteeksi on asetettu pitkäaikaistyöttömien työllistymisen valmiuksien lisääminen ei JTYP-lain mukaan tunne työllistymistä edistävänä palveluna. Työttömyysturvalain sijaan rinnastaa kuntouttavan työtoiminnan työllistymistä edistäväksi palveluksi.¹²⁵ Työttömyysturvalaissa turvataan työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet työnhakemiseen sekä parantaa hänen edellytyksiään työllistymiselle (työttömyysturvalaki 1 §). Kuntouttavan työtoiminnan rinnastaminen työllistämistä edistäviin palveluihin näkyy esimerkiksi siten, että kuntouttavasta työtoiminnasta maksetaan samansuuruista kulukorvausta, kuin työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta (työttömyysturvalaki 6.2 §).

Kuntouttava työtoiminta on myös rinnastettavissa työllistymistä edistäviin palveluihin siinä mielessä, että kuntouttava työtoiminta kuuluu työvoimapalveluiden laiminlyöntijärjestelmän piiriin. KUTY-lain 10 §:n mukaan asiakkaalla on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelmassa sovitun kuntouttavaan työtoimintaan ja palvelusta kieltäytymisestä sovelletaan työttömyysturvalain 2 a luvun 9–14 §:n sekä toimeentulotukilain 10 §:n 1,3 ja 4 momentin säädöksiä. Palvelusta kieltäytyminen ilman perusteltua syytä johtaa porrastetun sanktiojärjestelmän mukaiseen korvauksettomaan määräaikaan tai toimeentulotuen perusosan alentamiseen.¹²⁶

Pääasiallinen etuus kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla henkilöllä on työmarkkina- tai toimeentulotuki. JTYP-lain 2 luvun 2 §:n mukaan työllistymistä edistävään palveluun osallistuvalla maksetaan kulukorvausta 9 euroa jokaiselta osallistumispäivältä työllistymistä edistävään palveluun. Koska kuntouttava työtoiminta ei kuitenkaan ole JTYP-lain mukaista työllistymistä edistävää

¹²⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2023, s. 134.

¹²⁶ Alun perin aktivointisuunnitelman ja siinä sovittujen tehtävien velvoittavuus koski ainoastaan alle 25-vuotiaita, mutta lain velvoittavuus laajennettiin koskemaan myös yli 25-vuotiaita 1.12.2010 alkaen. Muutoksella tavoiteltiin aktiivisen sosiaalipolitiikan parempaa mahdollisuutta edistää yli 25-vuotiaiden pitkäaikaisyöttömien työllistymismahdollisuuksia, elämänhallintakykyä sekä ehkäistä heidän syrjäytymistään. Ks. Pajukoski 2012, s. 214–215 sekä HE 194/2009 vp, s. 7.

palvelua, on työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:ssä taattu samansuuruinen kulukorvaus myös kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla ja mikäli asiakas on menettänyt työttömyysetuusoikeutensa, on KUTY-lain 18 §:ssä turvattu hänelle samansuuruisen toimintarahnan maksaminen¹²⁷.

6.3 Aktivoinnin elementeistä

Aktivoinnilla tarkoitetaan sellaisia toimia, joissa oikeus vähimmäisturvaan kytketään tiiviisti työn tekemiseen. Se on siis toimenpiteiden kokonaisuus, jolla työllistymistä edesautetaan kannustimien ja sanktioiden avulla.¹²⁸ Perusoikeusnäkökulmasta kyseessä on yksilöiden sosiaaliturvan (PL 19 §) ja julkisen vallan työllistymisen edistämismääräyksen (PL 18.2 §) välinen vuoropuhelu, ellei jopa konfliktitilanne intressierojen takia.

Sanktiot voivat pitää sisällään toimeentuloturvan tiukennuksia ja lisäehtojen asettamista etuuskäsittelysääntöjen saamiselle. Sanktioiden tarkoitus on tehdä työstä sosiaalisia houkuttelevamman vaihtoehdon. Kannustimet pyrkivät sen sijaan toimimaan positiivisina vaikutteina kohti avoimia työmarkkinoita ja voivat pitää sisällään erilaisia työllistämistoimenpiteitä, kuten koulutusta ja kuntoutusta. Pitkäaikaistyöttömien osalta konkreettiset aktivointitoimet tarkoittavat pääasiassa aktivointisuunnitelman laatimista ja kuntouttavaa työtoimintaa sidottuna sanktiojärjestelmään.¹²⁹ Aktivointiin liittyy keskeisesti kysymys kohtuuden ja tehokkuuden välisen tasapainon löytämisestä. Minkälaiset olosuhteet ja ehdot oikeuttavat yksilölle asetettavat velvoitteet, jotta ne eivät ylittäisi kohtuuden rajoja. Velvoitteita ei tulisi asettaa, jos yksilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta sen toteuttamiselle.¹³⁰ Kuntouttavan työtoiminnan osalta kysymykseksi nousee se, että miten oikeutetaan systemaattiset sanktiot ottamatta huomioon asiakkaan yksilöllisiä valmiuksia. Sanktiojärjestelmään sitomisen lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan liittyy toinenkin sanktioiva ulottuvuus. Työttömyysturvalain 10 luvun 3 §:n mukaan:

¹²⁷ Työttömyysetuusoikeuden voi menettää esimerkiksi kieltäytymällä suunnitelman laatimisesta tai laininlyömällä suunnitelmassa sovittuja tehtäviä.

¹²⁸ Juhila 2006, s. 59;

¹²⁹ Juhila 2006, s. 58–59; Ala-Kauhaluoma ym. 2002, s. 9–12; Ala-Kauhaluoma ym. 2004, s. 21–22.

¹³⁰ Pajukoski 2013, s. 3.

” Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen, kokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan aikana niiltä päiviltä, joina hän ei osallistu palveluun, ellei poissaolo johdu:

- 1) työkyvyttömyydestä;
- 2) kerrallaan enintään neljän työpäivän ajalta alle 10-vuotiaan lapsen sairaudesta;
- 3) työhaastattelusta tai muusta tähän rinnastettavasta työllistymiseen liittyvästä syystä; tai
- 4) julkisen luottamustoimen hoitamisesta.”

Edellä mainittu lainkohta edustaa jälleen sitä tarkoista, jossa kuntouttava työtoiminta rinnastetaan työllistymistä edistäviin palveluihin työttömyysturvalaissa. Mikäli asiakas ei osallistu kuntouttavaan työtoimintaan eli sosiaalipalveluun perustellusta syystä sovittuna päivänä, ei hänellä ole oikeutta työttömyysetuuteen poissaolopäivältä. Sen lisäksi asiakkaalle tulee laiminlyönti ja sanktiojärjestelmän mukainen rangaistus, mikäli asiakas ei tilanteessaan kykene tarpeeksi hyvin sitoutumaan palveluun. Se ei tarkoita sitä, etteikö yksilö haluaisi sitoutua palveluun. Tosiasiallisesti asiakkaan halu kuntoutua ja päästä elämässä eteenpäin voi olla korkealla, mutta valmiudet esimerkiksi päihderiippuvuuden, vakavan masennuksen, ahdistushäiriöiden tai muiden sosiaalisten ongelmien takia voi olla vaihtelevat. Nykyisellään järjestelmä ei salli edes tapauskohtaista velvoitteiden asettamatta jättämistä kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiseen liittyen, vaikka asiakkaan tilanteessa se olisi asiakkaan edun mukaista.

Perustuslain 19.2 §:n mukaan yksilölle tulee turvata perustoimeentuloturva siinä luetelluissa riskitilanteissa, joista työttömyys on yksi. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan lainkohdan riskitilanteissa yksilön toimeentulo ei saisi muodostua ensimmäisen momentin mukaisesta viimesijaisesti toimeentuloturvasta.¹³¹ Sanktiojärjestelmä kuitenkin on rakennettu siten, että yksilöt voivat valua 19.1 §:n viimesijaisen toimeentuloturvan piiriin jopa niissä tilanteissa, kun asiakas kieltäytyy tai keskeyttää sosiaalipalvelun eli kuntouttavan työtoiminnan. Sen lisäksi viimesijaisesta toimeentulostakin voidaan leikata.

¹³¹ Tuori – Kotkas 2023, s. 281; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

Kannustimena kuntouttavaan työtoimintaan liittyy myös positiivinen taloudellinen elementti, jota sen sosiaalioikeudellinen asema vahvistaa, sillä KUTY-lain 18 §:ssä on myös säädetty matkakorvauksen maksamisesta. Sen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla on oikeus saada matkakorvausta edullisimman matkustustavan mukaan niistä matkakuluista, jotka aiheutuvat kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta. Hallituksen esityksen mukaan matkakorvaukset korvataan toimeentulotukena. Perusteluna ratkaisuun on se, että kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on sosiaalitoimi ja monet siihen osallistuvat ovat jo toimeentulotuen saajia tai ovat ainakin vähintään sitä joskus saaneet. Matkakorvauksen maksaminen ei ole sidottu toimeentulotuen yleisiin edellytyksiin, koska sen tarkoituksena on tukea pitkään työttömänä olleen henkilön mahdollisuuksia osallistua kuntouttavaan työtoimintaan. Näin ollen se on rinnastettavissa ehkäisevään toimeentulotukeen.¹³² Tässä suhteessa kuntouttava työtoiminta on poikkeus muihin työllistymistä edistäviin palveluihin, sillä niissä palveluissa ei normaalisti makseta kulukorvauksen lisäksi matkakuluja.

6.4 Kuntouttavaan työtoimintaan sidotuista normalisointimekanismeista

Aktivointisuunnitelma ilmentää yhteiskuntamme aktivoivaa normalisointimekanismia, jolla syrjäytymisvaarassa oleva pitkäaikaistyötön velvoitetaan toteuttamaan oikeuksiaan. Työttömälle aktivointisuunnitelman laatiminen on sanktion uhalla velvoittava toimi. Mikäli yksilö kieltäytyy aktivointisuunnitelman laatimisesta, seuraa hänelle porrastetun velvoitejärjestelmän mukainen sanktio tai toimeentulotuen alentamisen uhka. Aktivointisuunnitelman laatimisen ja siinä sovittujen tehtävien laiminlyöntien seuraamukset kohdistuivat alkuun ainoastaan alle 25-vuotiaisiin työttömiin. Lain velvoittavaa ulottuvuutta laajennettiin 1.1.2010 alkaen koskemaan myös yli 25-vuotiaita. Muutoksella tavoiteltiin hallituksen esityksen mukaan aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoin parantaa 25 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia, elämähallintakykyä ja siten ehkäistä syrjäytymistä.¹³³

¹³² He 184/2000 vp, s. 36, 42. Ehkäisevä toimeentulotuki on kunnan myöntämää toimeentulotukea, jolla on suora yhteys sosiaalityöhön. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa henkilön itsenäisen elämän tukeminen sitä edellyttää ja se ehkäisee pitkäaikaista toimeentulotuen riippuvuutta sekä ehkäisee syrjäytymistä. Ks. Mattila 2017, s. 303.

¹³³ Pajukoski 2012, s. 213–215; HE 194/2009 vp, s. 7.

Lähtökohtaisesti aktivointiehdon täyttävällä henkilöllä tulisi olla työllisyysuunnitelma laadittuna ennen aktivointisuunnitelman laadintaa, mutta lainsäätäjät on ulottanut aktivoinnin mahdollisuuden myös työnhaun ulkopuolelle. Sosiaaliviranomainen on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi, vaikka asiakkaalle ei olisi laadittu työllisyysuunnitelmaa esimerkiksi sen takia, ettei hän ole rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi tai henkilö on omalla menettelyllään aiheuttanut tilanteen (KUTY-laki 5.4 §).¹³⁴ Sen lisäksi, että asiakas on sanktion uhalla veloitettu osallistumaan oman aktivointisuunnitelman laadintaan, tulee hänen sitoutua suunnitelmaan ja siinä sovittuihin tehtäviin allekirjoittamalla suunnitelma – sanktion uhalla.¹³⁵

Vaikka aktivointisuunnitelma kantaa nimeä suunnitelma, on siinä sopimuksen kaltaisia elementtejä eli se noudattaa ainakin jossain määrin sopimuksen logiikkaa. Ensimmäinen elementti on se, että suunnitelman **allekirjoittaa** eli hyväksyy jokainen osapuoli. Ennen sitä lain sanamuodon mukaisesti suunnitelman sisällöstä **sovitaan** ja sisällön muuttamisesta **neuvotellaan**. Nämä elementit tuovat työllisyyspalveluiden suunnitelmat hyvin lähelle yksityisoikeudellisia sopimuksia. Näin ei kuitenkaan voida ajatella, sillä sopimusoikeudessa sopimus määritellään yhden tai useamman osapuolen vapaaehtoiseksi sopimukseksi. Aktivointisuunnitelman laatiminen ei ole vapaaehtoinen toimi niin työnhakijalle kuin viranomaisellekaan. Lisäksi työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät lainsäädännössä, eikä suunnitelman kautta. Toisaalta suunnitelmassa sovitut toimenpiteet olisi myös hyvä nähdä oikeuksina, sillä viranomaisen on velvollinen tarjoamaan suunnitelmassa sovitut tehtävät asiakkaan täyttäessä sen edellytykset ja palvelun tarjoamiseen on käytettävissä määrärahoja.¹³⁶ Sanamuodot allekirjoittaa, sovitaan ja neuvotellaan ovat omiaan luomaan osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden tunnetta. Sopimuksena niitä kuitenkin ei voida pitää, koska työttömällä aktivointitoimiin osallistumisen panoksena on hänen toimeentulonsa¹³⁷.

¹³⁴ Pajukoski 2010, s. 12.

¹³⁵ Kotkas 2012, s. 1189.

¹³⁶ Sopimuksellisuuden tuntua työllisyysuunnitelmissa on haluttu lisätä esimerkiksi Yhdistyneissä Kuningaskunnissa sekä Ranskassa, sillä näillä maissa puhutaan nimenomaan sopimuksista. Ks. Kotkas 2012, s. 1187, 1189–1191.

¹³⁷ Kalliomaa-Puha 2013, s. 111.

Asetelmassa on huomioitava, että suunnitelman laatimiseen osallistuu asiakas, työllisyysviranomainen sekä sosiaaliviranomainen. Heidän kaikkien lähestymiskulmat lähtevät erilaisilta sijoilta. Sosiaaliviranomaisen sijoittaminen sosiaaioikeudellisten tehtävien pariin on yksioikoinen tehtävä, mutta työllisyysviranomaisen rooli onkin monikirjoisempi. Työllisyysviranomaisen tehtävänä on tukea yhteiskuntamme työllisyyttä ja yksilöiden valmiuksia työllistyä (PL 18.2 §), mutta samalla sen tehtävät liittyvät yksilöiden toimeentulonturvan selvittämiseen (PL 19.2 §). On huomattava myös se, että järjestelmissä on sanktion kaltaisia mekanismeja työllistämisen edistämiseksi. Yksi keskeinen mekanismi on niin kutsuttu sakkomaksut. Mitä pidempään työtön on työnhakijana ja työttömyysturvan piirissä, sitä suurempaa ”sakkoa” eli osuutta kunta maksaa työnhakijan työmarkkinatuesta. (Työttömyysturvalaki 14 luku 3 a §)

Kantelussa EOAK 29.8.2018 dnro 5424/2017 käsiteltiin tapausta, jossa kantelija arvosteli hänelle asetettua velvollisuutta osallistua kuntouttavaan työtoimintaan työttömyysetuuden menettämisen uhalla vastoin hänen palvelutarvettaan. Kantelija tekee osa-aikaista suunnittelijan työtä sekä hänellä on sivutoiminen suunnittelutoimisto. Kantelijan oman kokemuksen mukaan, hän kykenee työhön ja julkisiin työvoimapalveluihin, joita hänelle tulisi tarjota ensisijaisesti. Kantelijan aktivointisuunnitelmassa kuntouttavan työtoiminnan tavoitteeksi oli kirjattu työelämävalmiuksien lisääminen pitkään jatkuneen työttömyyden takia. Tämän lisäksi kantelijalle tarjottiin henkilökohtaista työhönvalmennusta säännöllisesti. Kantelijan osa-aikainen työskentely oli satunnaista, eikä ylittänyt kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen rajaehdot eli kahdeksan tunnin viikkotuntimäärää. Näin ollen kunnalla oli velvollisuus järjestää asiakkaalle kuntouttavaa työtoimintaa. Asiakkaan aktivointisuunnitelmassa viitattiin, että kantelijalle on maksettu työmarkkinatukea yli 1000 päivää, joten kaupunki voi velvoittaa kantelijan kuntouttavaa työtoimintaan. Työhönvalmennusta tarjottiin sen aikana, jotta kantelija työllistyisi siten, että työssäoloehto täyttyisi. Tämän lisäksi työhönvalmentaja viittasi sähköpostikeskustelussa sakkolistaan ja kunnan kantelijasta maksamaan työmarkkinatukiosuuteen.

Ratkaisussa katsottiin, ettei selvityksessä ilmennyt sellaisia syitä, jotka viittaisivat kantelijalla olevan elämänhallinnan tai työ- ja toimintakyvyn ongelmia, joiden perusteella kantelija ei voisi osallistua ensisijaisesti julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Pelkästään se ei riitä syyksi ohjata kuntouttavaan työtoimintaan, ettei sopivia julkisia työvoimapalveluita ole tarjolla. Myöskään pitkittynyt työttömyys ei anna yksin oikeutta päättämään, että henkilöllä olisi työ- ja toimintakyvyn rajoitteita. Saatujen selvityksien mukaan käsillä olevassa kantelussa kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen taustalla on ollut muut syyt kuin KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 3 momentissa säädetyt kriteerit. Ratkaisun

mukaan henkilön velvoittaminen kuntouttavaan työtoimintaan sanktion uhalla on hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden (Objektiviteettiperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen) vastaista menettelyä.

Edellä oleva esimerkki kuvantaa vähemmälle huomiolle jäävää aktivointimekanismia, jolla myös virkailijoita ohjataan edistämään työllisyyttä. Mekanismin seuraamukset eivät välttämättä kohdistu yksittäiseen virkailijaan, vaan mekanismi lankeaa koko instituutioon. Sakkomaksujen osalta mekanismin voidaan katsoa toimivan niin, että sakkomaksujen maksaminen syö taloudellisia resursseja esimerkiksi palveluntarjontaan tai henkilöstöön varattavista varoista. Mitä pienemmät sakkomaksut kunnalla on, sitä enemmän resursseja vapautuu käytettäväksi työllistämisen palveluihin.¹³⁸ Saman huomion tästä työllisyysviranomaista aktivoivasta mekanismista on tehty myös THL:n laatimassa työpaperissa, jossa todetaan kuntien osarahoittamien työmarkkinatukien toimivan kannusteina järjestää asukkailleen työllistämistä edistäviä palveluita ja kohdistaa työllisyyspalveluita erityisesti vaikeasti työllistyvien yksilöiden tilanteen parantamiseksi.¹³⁹ Kyseessä on koko yhteiskunnan kantokykyyn liittyvä asia. Mitä enemmän yhteiskunnassamme on syrjäytymiseensä tyytyväisiä yksilöitä, heikkenee koko yhteiskuntamme voimavarat.

Asiakkaan etu, itsemääräämisoikeus ja osallisuus ovat perustavanlaatuisia viranomaistoimintaa ohjaavia oikeusperiaatteita, mutta aktivointisuunnitelman laadinnan suhteen tilanne vaikuttaisi olevan ristiriitainen. Asiakkaan suurimpana intressinä on hänen oma etunsa – mitä se sitten milloinkin tarkoittaa. Yhtäältä asiakas voi olla täysin tyytyväinen vähimmäisturvan tuomaan toimeentuloon, eikä intressinä ole työllistyminen ollenkaan, toisaalta asiakas voi olla hyvinkin motivoitunut edistämään omaa tilannettaan, mutta työllistymisen esteenä voi olla hyvinkin kirjavat syyt. Suurin konflikti muodostuu niissä tilanteissa, kun asiakas ei tosiasiallisesti haluaisi olla aktiivoinnin piirissä.

¹³⁸ Aikaisemmin kuntaan kohdistuva paine sakkomaksujen osalta kärjistyi sosiaalitoimen kautta. Vuoden 2023 alusta sosiaalipalvelut kuitenkin siirtyivät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Paineen kohdistuminen ei kuitenkaan kevene, sillä vuoden 2025 alusta työllisyyspalveluiden järjestäminen siirtyy kunnille, jolloin paine kohdistuu sosiaaliviranomaisen sijaan työllisyysviranomaiseen.

¹³⁹ THL 2023, s. 14.

Aktivointisuunnitelmaan tulee kirjata aina suunnitelman toimenpiteet, jotka voivat olla julkisia työvoimapalveluita, kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluita tai terveys-, koulutus- ja kuntoutuspalveluita (KUTY-laki 8.1,4 §). Työttömän tulee siis vähintään kolmen kuukauden¹⁴⁰ välein sitoutua pohtimaan, sopimaan ja toteuttamaan tilannettaan edistäviä konkreettisia toimenpiteitä, halusipa hän sitä tai ei. Joissakin tapauksissa kysymyksessä vaikuttaisi olevan enemmänkin yhteiskunnan kuin yksilön etu. Näissä elementeissä on vahva yhteys Rautiaisen ja Koiviston esittämään teoriaan oikeuden hahmosta, joissa oikeuden hahmoilla nähdään olevan velvollisuus käyttää oikeuksiaan ja toteuttaa hahmolleen asetettua funktioita¹⁴¹. Pitkäaikaistyöttömän tulee kuntouttaa itseään tahtotilastaan huolimatta ja työllisyysviranomaisen funktiona on työllisyyden edistäminen yhtäältä yksilölähtöisesti, mutta toisaalta langettaa sanktioita järjestelmää vastaan pyristeleville yksilöille. Tästä näkökulmasta katsottuna kuntouttava työtoiminta lähtee samalta viivalta muiden työllistämistä edistävien palveluiden kanssa. Sen sosiaalipalveluiden luonteenmukainen toteutuminen ei toteudu työllisyyspalveluiden asettaman varjon alla.

¹⁴⁰ Kolmen kuukauden määräajasta on säädetty KUTY-lain 9.3 §:ssä.

¹⁴¹ Rautiainen – Koivisto 2018, s. 468.

7 Johtopäätöksiä

Tutkimuksen keskiössä on sosiaalihuoltolain 14 §:n mukainen sosiaalipalvelu nimeltään kuntouttava työtoiminta. Sosiaalipalveluna on se on ainutlaatuinen, sillä se on sidottu vahvasti työllisyyspalveluihin rinnastamalla se työllistymistä edistäväksi palveluksi työttömyysturvalaissa ja liittämällä se työllisyyspalveluiden sanktiojärjestelmään. Tutkimusaiheeni juontaakin juurensa aina kuntouttavan työtoiminnan syntyjuuriin asti, sillä kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalvelullista asemaa on painotettu jo siihen liittyvässä hallituksen esityksessä, mutta samalla sitä kuvaillaan aktivointitoimenpiteeksi pitkään jatkuneen työttömyyden ja syrjäytymisen torjumiseksi.¹⁴² Tähän perustuu taustaoletukseni, jonka mukaan kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolaissa vahvistetun sosiaalipalvelun lisäksi eräänlainen hybridipalvelu sen työllisyyslainsäädännön kytköksen vuoksi. Tutkimuksen tarkoituksena onkin ollut tutkia, millaisia reunaehtoja kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalveluiden luonteen mukaiselle toteutumiselle liittyy, kun huomioidaan sen lainsäädännöllinen linkittyminen työllisyyspalveluihin. Sen lisäksi olen tarkastellut, luovatko työllisyyspalveluiden lainsäädännölliset sanktiomekanismit erityisiä reunaehtoja.

Kuntouttava työtoiminta syntyi osana aktivoivan sosiaalipolitiikan kehittymistä vuonna 2001 ja sen tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä sekä tukea pitkäaikaistyöttömiä kohti julkisia työvoimapalveluita ja työllistymistä. Se on viimesijainen toimi suhteessa julkisiin työvoimapalveluihin, eikä kuntouttava työtoiminta tulisi kyseeseen, mikäli hän on kykeneväinen osallistumaan ensisijaisiin palveluihin. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen tapahtuu sopimalla siitä aktivointisuunnitelmassa. Aktivointisuunnitelman laadintaan osallistuu asiakas, työllisyysviranomainen sekä hyvinvointialueen virkailija. Toimintana kuntouttavan työtoiminnan tulisi olla motivoivaa, yksilölliset lähtökohdat huomioon ottavaa ja asiakkaan tilannetta eteenpäin vievää. Uniikin sosiaalipalvelun kuntouttavasta työtoiminnasta tekee se, että asiakkaalle lankeaa sen keskeyttämisestä taloudellisia sanktioita.

Perusoikeuksilla on tärkeä rooli tutkimusaiheessani, sillä niin sosiaali- kuin työllisyyspalveluiden järjestäminen liittyy sosiaalisiin perusoikeuksiin, joilla turvataan yksilöille perustavanlaatuisia

¹⁴² HE 184/2000 vp, s. 4.

edellytyksiä inhimillisiin sosiaalisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin. Tutkimusaiheen kannalta keskeisiä sosiaalisia perusoikeuksia on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §), perustoimeentuloturvaan (PL 19.2 §), oikeus sosiaali- ja terveystalouteen (PL 19.3 §) sekä perusoikeudellinen velvollisuus edistää työllistymistä ja jokaisen oikeutta työhön (PL 18.2 §). Koska kuntouttavan työtoiminnan ja aktivointisuunnitelman osallisena on viranomaisena, nousee oikeus hyvään hallintoon (PL 21 §) ja implisiittinen itsemääräämisoikeus keskeiseen asemaan.

Kuntouttavaan työtoimintaan liittyvään hallintotoimintaan eli KUTY-lain soveltamiseen aina aktivointisuunnitelman laatimisesta alkaen liittyy kaikki edellä mainitut sosiaaliset perusoikeudet. Sosiaaliviranomaisen tehtävänä on turvata henkilön oikeus tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveystalouteen (PL 19.3 §). Työllisyysviranomaisen rooli liittyy perustoimeentuloturvaan (PL 19.2 §), työllistymisen edistämiseen sekä yksilön oikeuteen työhön (PL 18.2 §). Erityisesti velvollisuus edistää yhteiskunnan työllisyyttä vaikuttaisi herkästi asettavan jännitteitä kuntouttavan työtoiminnan soveltamiseen, sillä erityisesti työllisyysviranomaisen toiminnassa vaikuttaa pragmaattinen vaikutteiden ja moraalisten vaikutteiden taustalla.

Nykyaikaisessa ajattelussa sosiaalipalveluiden toteuttamisessa korostuu asiakaslähtöisyys, asiakkaan itsemääräämisoikeus, osallisuus sekä oikeus hyvään hallintoon. Sosiaalipalvelun tulisi siis vastata asiakkaan tarpeita hänen omaa tahtoaan kunnioittaen. Itsemääräämisoikeus tarkoittaa sitä, että yksilöllä on oikeus tehdä omat päätökset omasta elämästä ja sosiaalipalveluiden tulisi tukea hänen omaa toimijuuttaan osana yhteiskunnan täysimääräisenä jäsenenä. Tämän sosiaalioikeudellisen ajattelun juuret yltävät aina vuoteen 1971 saakka, jolloin sosiaalihuollon periaatekomitea linjasi sosiaalipalveluita ohjaaviksi toimintaperiaatteiksi palveluhenkisyys, pyrkimys normaalisuuteen, valinnanvapaus, omatoimisuuden edistäminen, luottamuksellisuus sekä perusoikeuksien loukkaamattomuus.¹⁴³ Periaatekomitean linjauksen pohjalta kehitettiin sosiaalihuoltolainsäädäntöä ja nämä periaatteet voidaan paikallistaa vielä tänä päivänäkin sosiaalipalveluita ohjaavaan lainsäädäntöön.

¹⁴³ KOM 1971:25A, s. 30–39.

Ajantasaisessa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) lähdetään siitä, että sosiaalihuoltoa toteuttaessa tulisi korostaa yleislain asemaa sekä siirtää sosiaalihuollon painopiste korjaavista toimenpiteistä hyvinvoinnin edistämiseen sekä varhaiseen tukeen asiakaslähtöisesti ja kokonaisvaltaisesti. Lisäksi tavoitteena on ollut vahvistaa monialaista yhteistyötä vahvistaen sosiaalihuollon toimintaedellytyksiä.¹⁴⁴ Kuntouttava työtoiminta on säädetty vanhan sosiaalihuoltolain aikaan, jolloin ei yleislain ensisijaisuutta korostettu niin suuresti, mutta sen viimesijaisuuden tavoite suhteessa yleisiin työvoimapalveluihin korostaa yleislain soveltamisen periaatetta. Yleislain soveltaminen vain suuntautuu kohti työllisyyslainsäädäntöä eikä sosiaalihuoltolakia.

Säätämishetkellä rajat ylittävänä palveluna kuntouttava työtoiminta oli nykyaikaisten ihanteiden mukainen moniammatillinen yhdistävä hybridipalvelu ja sitä pitää jopa aikansa edelläkävijänä. Kahden palvelu-olottuvuuden yhdistyminen aiheuttaa kuitenkin kankeutta ja jopa sen toteutumisen heikentymistä. Kuntouttavan työtoiminnan viimesijaisuus on vahvistettu KUTY-lain 8.3 §:ssä, jonka mukaan kuntouttava työtoimintaa voidaan soveltaa vasta, kun on todettu, ettei henkilö voi toimintarajoitteidensa vuoksi osallistua työvoimapalveluihin. Tämä asettaa negatiivisen reunaehdon kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalveluiden luonteenmukaiselle toteutumiselle. Sosiaalipalveluiden tarkoituksena on nimenomaan vastata kokonaisvaltaisesti asiakkaan tarpeisiin varhaisena ja oikea-aikaisena palveluna, joka tällöin ehkäisee ongelmien monimutkaistumisen ja kasaantumisen¹⁴⁵. Varhainen tarvittavaan palveluun ohjautuminen edesauttaa myös työllistymisen edellytyksien tukemista – joka on kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain ydintavoite

Tutkimus osoittaa, että työllisyyspalveluihin kytketyt sanktiojärjestelmät luovat kaikista vahvimpia reunaehtoja kuntouttavan työtoiminnan toteutumiselle. Mikäli asiakas ei osallistu ilman perusteltua syytä kuntouttavaan työtoimintaan sovittuna päivänä, menettää hän siltä päivästä kokonaan oikeuden työttömyysetuuteen (Työttömyysturvalain 10 luvun 3 §) ja mikäli hän keskeyttää kuntouttavan työtoiminnan omasta syystään – joka voi olla yksinkertaisesti se, ettei hän koe palvelua itselleen sopivaksi – seuraa siitä työllisyyspalveluiden sanktiojärjestelmän mukainen sanktio tai jopa toimeentulotuen alentaminen.

¹⁴⁴ HE 164/2014 vp, s. 80–81.

¹⁴⁵ HE 164/2014 vp, s. 80–81.

Toimeentulotuen alentaminen nostaakin tutkimusaiheen perusoikeudellisesta näkökulmasta ensiarvoisen tärkeäksi. Perustuslain 19.1 §:n viimesijainen toimeentuloturva on yksi niistä harvoista oikeuksista, joita pidetään yksilöille subjektiivisina perusoikeuksina. Sen subjektiivisen luonteensa vuoksi, yksilö voi vedota suoraan tähän perusoikeuteen hallinnossa asioidessaan. Tämän perusoikeuden tarkoituksena on taata yksilöille välttämätön toimeentulo ihmisarvoisen elämän edellyttämään minimitasoon. Kyseisen minimitason määrittelemineen on haastavaa, sillä osittain se on myös tulkintakysymys. Sen voidaan kuitenkin katsoa pitävän sisällään biologisten välttämättömyyksien lisäksi sosiaalisia, historiallisia sekä kulttuurillisesti muokkautuvia ainesosia, jotka muovautuvat yhteiskunnan arvojen, vaurauden sekä tottumuksien mukaan.¹⁴⁶

Tutkimus osoittaa kuitenkin, ettei minimi ole minimi, sillä siitäkin voidaan leikata. Alentaminen voi tapahtua, kun henkilön katsotaan toimineen moitittavalla tavalla, jota kuntouttavasta toiminnasta kieltäytyminen ilman perusteltua syytä tai keskeyttäminen omasta syystä katsotaan olevan (Toimeentulotukilaki 10 §). Ennen toimeentulotuen leikkaamista Kansaneläkelaitoksen virkailijan kuitenkin tulee varmistua, ettei toimeentulotuen perusosan alentaminen olisi kohtuutonta (toimeentulotukilaki 10 a §). Se tosiseikka, että sosiaalipalvelusta kieltäytyminen, keskeyttäminen tai osallistumatta jättäminen voi johtaa jopa vähimmäisturvan alentamiseen, sotii sosiaalipalveluita ohjaavia periaatteita, kuten itsemääräämisoikeutta, asiakkaan etua sekä hyvän hallinnon taakeena tunnettua palveluperiaatetta vastaan. Sama argumentti pätee myös työttömyysetuuden korvauksettoman määräajan asettamiseen sekä työttömyysetuuden menettämiseen niiltä päivistä, jolloin henkilö ei ilman perusteltua syytä osallistu kuntouttavaan työtoimintaan.

Rautiaista ja Koivistoa lainatakseni:

”Normalisoinnin kieli on uppoutunut suunnitteluasiakirjojen ohella niitä toimeenpanevien instituutioiden rakenteisiin ja toimintaan. Nykyisin normalisoivat instituutiot on usein organisoitu totaalisten laitosten sijaan hallinta ja kurinpitokäytänteisiin nojautuvien organisaatioiden verkoiksi, jotka pake-

¹⁴⁶ Arajärvi 2011, s. 52.

nevat tarkkarajaista määrittelyä. Niinpä syvällisen kuvan saaminen vaikkapa juuri kuntouttavan työtoiminnan normalisointimekanismeista edellyttää sen tarkastelua, kuinka normalisoivat instituutiot toimivat.”¹⁴⁷

Voin todeta, että mitä syvemmälle upposin tutkimusaiheeseeni, sen enemmän heidän sanomansa sai merkitystä. Kuntouttavaan työtoimintaan liitetyt sanktiomekanismit saavat oikeutuksensa aktivointisuunnitelman kautta. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen tapahtuu sovitettaessa ja kirjattaessa siitä aktivointisuunnitelmaan. Saman asiakirjan oikeuttamana tapahtuu yksilön sanktioiminen. Tämän mekanismin eli aktivointisuunnitelman paikantaminen oli tutkimuksen kenties helpoin tehtävä, mutta nämä sen taustalla toimivat instituutiot onnistuvat edelleen pakenemaan tarkkarajaista määrittelemistä.

Rautiaisen ja Koiviston esittelemän oikeuden hahmon käsitteen mukaan jokaisella yhteiskunnan jäsenellä on velvollisuus toteuttaa oikeudelliselle hahmolleen asetettua funktiota. Funktion toteuttamiseen heitä ohjataan normalisointimekanismien avulla, jota aktivointisuunnitelma kaikessa komeudessaan edustaa.¹⁴⁸ Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan työttömän funktiona voidaan nähdä kuntoutuminen kohti julkisia työvoimapalveluita ja työllistymistä. Työllisyys- ja sosiaaliviranomaisilla on myös omat funktionsa, joiden mukaan heidän tulee toteuttaa viranomais-tehtäviään yksilölähtöisesti kaikkia sosiaalioikeuden ja hallinto-oikeuden periaatteita noudattaen, mutta samalla edistää yhteiskunnan työllisyyttä helpottaen työttömyyden tuomaa yhteiskunnallista painetta. Erityisesti julkisen vallan velvollisuus edistää työllistymistä (PL 18.2 §) aiheuttaa painetta työllisyysviranomaisen tehtävään. Tällaista edustaa esimerkiksi kuntiin kohdistuvat kasvavat sakkomaksut työttömyyden pitkittyessä. Onko työllisyysviranomainen epäonnistunut funktiossaan, mikäli hän ei onnistu auttamaan asiakasta työllistymään tai ylipäänsä saada asiakasta vakuutettua siitä, että hänen etunsa olisi toteuttaa hahmolleen määriteltyä funktiota? Entä onko työtön jotenkin viallinen yksilö, mikäli hän ei halua osallistua aktivointitoimenpiteisiin? Aktivointimekanismeja tarkastellessa vaikuttaisi siltä, että ovat.

¹⁴⁷ Rautiainen ja Koivisto 2018, s. 469.

¹⁴⁸ Ks. kokonaisuudessaan Rautiainen ja Koivisto 2018.

Ongelmakeskeisessä lainopissa tutkijan pyrkimyksenä on osoittaa oikeudesta jotain syvällisempää, kuten kyetä nostamaan esille järjestelmän toimintaan liittyviä puutteita. Tutkimus osoittaa, että kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipalveluiden luonteenmukaiselle toteutumiselte syntyy reunaehdoja sen työllisyyspalveluiden lainsäädäntöön linkittymisen vuoksi. Toisaalta reunaehdot, kuten palvelun viimesijaisuus (KUTY-laki 8.3 §) on kirjattu KUTY-lakiin itsessään, joka kääntää lain tavoitteen itseään vastaan ja kuntouttavan työtoiminnan toteutumisen sosiaalipalveluiden tarkoituksen mukaisesti. Sen lisäksi kuntouttavan työtoiminnan sitominen työllisyyspalveluiden sanktiojärjestelmään mahdollistaa kajoamisen aina yksilön viimesijaiseen toimeentuloturvaan saakka. Aktivoinnissa on kyse kohtuuden ja tehokkuuden välisen tasapainon löytämisestä, jotta yksilölle asetetut velvoitteet eivät ylittäisi kohtuuden rajoja. Velvoitteita ei tulisi asettaa, mikäli yksilöllä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia niiden toteuttamiselle.¹⁴⁹

Tällä hetkellä systemaattinen järjestelmä ei mahdollista yksilökohtaista harkintaa kuntouttavan työtoiminnan sanktioimatta jättämistä työmarkkinatuen osalta. Ainoastaan toimeentulotuen alentaminen perustuu harkinnanvaraiseen ratkaisutoimintaa. Sivuhuomiona voidaankin todeta, että tällä hetkellä oikeudentilamme velvoittaa yksittäistä Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelijää tekemään tapauskohtaisia ratkaisuja siitä, että voiko tapauksessa alentaa henkilön viimesijaista toimeentuloturva, jolla turvataan ihmisarvoisen elämän edellyttämää minimitasoa. Ihmisarvoisen elämän ja siihen sisältyvien elementtien määrittelemine on jopa sitä tutkiville tutkijoille haastava tehtävä, joten on huolestuttavaa, että yksittäisen virkailijan tulisi osata määritellä milloin minimitason alentaminen sanktiona ei ole kohtuutonta ja vaaranna henkilön ihmisarvoisen elämän edellytyksiä.

Tutkimuksen keskeisimpinä havaintoina voidaan pitää sitä, että KUTY-laki itsessään vaatisi tarkempaa tarkastelua ja tuomista lähemmäs sosiaalipalveluita ohjaavia toimintaperiaatteita. Työllisyyspalveluiden sanktiojärjestelmä on se lainsäädännöllinen mekanismi, joka vaatisi lähempää tarkastelua. Toisena keskeisenä havaintona onkin se, mitä ei ole. Anna Kontulan esittämä huo-

¹⁴⁹ Pajukoski 2013, s. 3.

mio siitä, että kuntouttavaan työtoimintaan sidotut velvoitteet liittyvät perustuslain fundamentteihin ja, että niiden arvioinnissa on huomattavia aukkoja¹⁵⁰. Anna Kontulan esittämä huomio ei ole vain yksittäinen huomio, vaan se osoittautuu myös tässä tutkielmassa; aihe on sellainen, joka tulisi nostaa agendalle.

¹⁵⁰ Valtioneuvoston julkaisu 2023:26, s. 154.

Lähteet

Kirjallisuus

Ala-Kauhaluoma, Mika, Aktivointi työhallinnossa: Case-tutkimus kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpanosta työvoimatoimistoissa. Hallinnon tutkimus Vol 22 Nro 2 (2003).

Ala-Kauhaluoma, Mika – Keskitalo, Elsa – Lindqvist, Tuija – Papro, Antti, Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi 2001. Väliraportti kuntouttava työtoiminta -lain kohdentumisesta ja tuloksista. Stakes työpapereita 4, 2002. (Ala-Kauhaluoma ym. 2002)

Ala-Kauhaluoma, Mika – Keskitalo, Elsa – Lindqvist, Tuija – Parpo, Antti, Työttömien aktivointi: kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes tutkimuksia 141, 2004. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004)

Arajärvi, Pentti, Johdatus sosiaalioikeuteen. Alma Talent Oy 2011.

Blomster, Peter – Lehto, Juhani, 1990-luvun lama ja sosiaali- ja terveystalouselupolitiikan suunta. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999) 3, s. 207–221.

Hallberg, Pekka, Perusoikeus-järjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYPRO OY 2011.

Hautamäki, Veli-Pekka, Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy 2004.

Helne, Tuula, Sosiaalipolitiikan perusteet. Teoksessa Helne, Tuula – Julkunen, Raija – Kajanoja, Jouko – Laitinen-Kuikka, Sini – Silvasti, Tiina – Simpura, Jussi, Sosiaalinen politiikka. 2003 WSOY.

Hirvonen, Ari. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hokkanen, Liisa, Asiakaskansalaisen toimijuus sosiaalityöllisessä asianajossa. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.): Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä, s 55–86. Vastapaino 2013.

Husa, Jaakko, Non liquet?: vallanjako, perusoikeudet, systematisointi - oikeuden ja politiikan välistä rajankäyntejä. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004.

Julkunen, Raija, Suunnanmuutos. 1990-luvun poliittinen reformi Suomessa. Vastapaino 2001.

Julkunen, Raija, Aktivointipolitiikkaa hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Karjalainen, Vappu - Keskitalo, Elsa (toim.), Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2013.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. 2. uudistettu painos. Kauppakamari 2021.

Kalliomaa-Puha, Laura, Homo sosiojuridicus. Mitä asiakkaalta ja potilaalta edellytetään? Teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.). Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 24 2013.

Kaijus, Ervasti, yhteiskunnallinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2022.

Kananoja, Aulikki, Kokemuksia ja kysymyksiä sosiaalityön käytännöstä tiedonmuodostuksen edistäjänä. Teoksessa Satka, Mirja – Moilanen, Johanna – Pohjola, Anneli – Rauhala, Pirkko-Liisa – Isokuortti, Nanne (toim.), Sosiaalityön tieteenalaa rakentamassa. Huoltaja-Säätiö SR 2023.

Kangas, Urpo, Minun metodini, s. 90–109, teoksessa Häyhä, Juha (toim.) Minun metodini. Werner Söderström lakitieto Oy 1997.

Karapuu, Heikki, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYPRO OY 2011.

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.

Karjalainen, Jarno – Karjalainen, Vappu, Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos Raportti 38/2010. 2010.

Karjalainen, Jarno (toim.), Askelia kohti työelämää – ASKEL-hankkeen kokemukset ja toimenpideehdotukset. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2011.

Karjalainen, Jarno – Karjalainen, Vappu, Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2011.

Karjalainen, Jarno – Kirjavainen, Ewa – Mattila, Ira – Sipilä, Hilla-Maaria – Valkonen, Tiia, Kohti kuntouttavampia työelämäpalveluita – KOPPI-hankkeen tuloksia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2015. (Karjalainen ym.)

Karjalainen, Vappu – Keskitalo, Elsa, Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa Karjalainen, Vappu - Keskitalo, Elsa (toim.), Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2013.

Karjalainen, Jarno – Sahrjo, Anne – Eklin, Laura, Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen tilanne hyvinvointialueilla. Palveluiden turvaamista ja yhteistyötä, luovia ratkaisuja hyödyntäen keväällä 2023. Työpaperi 40/2023. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2023.

Kivinen, Tuula – Vanjusov, Heidi – Vornanen, Riitta, Asiakkaan ääni – osallisuus ja vaikuttamisen mahdollisuudet. Teoksessa Hujala, Anneli – Helena, Taskinen (toim.), Uudistuva sosiaali- ja terveysala. Tampere University Press 2020.

Koillinen, Mikael, Tarkoitussidonnaisuus. Oikeus 4/2001(30), s. 495–509.

Koivisto, Ida, Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. Lakimies 6/2018 s. 627–650.

Koskinen, Seppo, Toimeentuloturva. Edilex kirjat 2.7.2008 [www.edilex.fi/lakikirjasto/5255]

Kotkas, Toomas, Terveiden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa – menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus. Lakimies 2/2009 s. 207–225. (2009b)

Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? Lakimies 5/2009, s. 761–778. (2009a)

Kotkas, Toomas, Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Lakimies 7–8/2012 s. 1187–1204.

Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 11. uudistettu painos. Alma Talent 2021.

Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli, Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, s. 28–53.

Mattila, Yrjö (toim.), Toimeentuloturva. 4. uudistettu painos. Finva 2017.

Moreira, Amilcar, The Activation Dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe. The Policy Press 2008.

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6. uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2021.

Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna, Päämies rationaalisena toimijana – teoriaa ja käytäntöä edunvalvonnassa olevan ihmisen itsemääräämisoikeudesta. *Lakimies* 1/2018, s. 2–28.

Mäntyneva, Päivi, Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä: Etnografinen tutkimus kuntouttavasta työtoiminnasta. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto 2020.

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. 2. uudistettu painos. WSOYPRO OY 2011.

Pajukoski, Marja, Onko syrjäytyminen työvoimapolitiittinen kysymys? Aktivoimisen ja syrjäytymisen jännitteet lainsäädännössä. *Edilex* 2010/43.

Pajukoski, Marja, Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö. *Jurisprudentia XLV:2012* s. 197–282.

Pajukoski, Marja, Työttömän työnhakijan toimeentuloturva aktivoinnin ja syrjäytymisen ehkäisemisen välineenä. *Edita Publishing Oy* 2013.

Poikonen, Heidi – Kekoni, Taru. Asiakkaan oikeudet ja niihin vaikuttavat tekijät päihdepalveluissa. Teoksessa Pehkonen, Aini – Kekoni, Taru – Kuusisto, Katja (toim.) *Oikeus päihdehuoltoon*. Vastapaino 2019, s. 49–82.

Rasilainen, Aki, Onko perusoikeussäännösten soveltaminen lainsäädännössä ja lainkäytössä oikeudellinen ratkaisu? *Lakimies* 5/2008 s. 723–746.

Rautiainen, Pauli, Perusoikeuden heikennyskieltö. *Oikeus* 3/2013 (42), s. 261–283.

Rautiainen, Pauli – Koivisto, Ida, Oikeuden maailmaan kuviteltu ihminen ja hänen itsemääräämisoikeutensa rajat. *Oikeus* 2018 (47), s. 465–481.

Saikku, Peppi, Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa – Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, työpaperi 2/2015.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Talentum Media Oy 2011.

Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007.

Tuori, Kaarlo, Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2013.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. 6. uudistettu painos. Alma Talent 2023.

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.

Vanjusov, Heidi, Saatavilla, mutta ei saavutettavissa? Sosiaalioikeudellinen tutkimus päihdepalveluihin pääsystä. Itä-Suomen yliopisto 2022.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYPRO OY 2011.

Virallislähteet

HE 102/1981 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi.

HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 137/1999 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 184/2000 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräistä liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 194/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta.

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

HE 13/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

HE 167/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

KOM 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I Yleiset periaatteet.

PeVL 17/1995 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 172/1995 vp) Eduskunnalle laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 34/1996 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 88/1996 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

PeVL 17/1996 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 75/1996 vp) Eduskunnalle laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 25/1997 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle hallituksen esityksestä (HE 152/1997 vp) työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 20/1998 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 66/1998 vp) eduskunnalle maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvanpaikanhakijoiden vastaanotosta.

PeVL 44/2000 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 184/2000 vp) eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 43/2001 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 161/2001 vp) eduskunnalle työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.

PeVL 46/2002 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 115/2002 vp) eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 25/2012 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 116/2012 vp) eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 44/2014 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 258/2014) eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 16/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 73/2023 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 306/1994 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1990:20, Aktiivinen sosiaalipolitiikka – työryhmän muistio.

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11, Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:19, Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen – Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti.

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20, Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti.

THL/4477/4.00.00/2023, Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto hallituksen esityksestä (HE 73/2023 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

TyVL 3/1994 vp, Työasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 309/1993) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

TyVL 23/2009 vp, Työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 194/2009 vp) laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta.

Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, Sosiaaliturvakomitean välimietintö.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut - Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2023.

VN/20391/2023, Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

EOAK 29.8.2018 dnro 5424/2017 Velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan.

EOAK 29.8.2018 dnro 274/2018 Kuntouttava työtoiminta.

EOAK 12.12.2018 dnro 5797/2018 Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

EOAK 31.12.2021 dnro 233/2021 Aluehallintovirastojen kuntouttavaa työtoimintaa koskeva valvonta.

Internetlähteet

TE-toimisto, Yksilöllisempää palvelua – uusi asiakaspalvelumalli käyttöön Etelä-Savon TE-palveluissa toukokuusta. [<https://toimistot.te-palvelut.fi/-/yksil%C3%B6llisemp%C3%A4%C3%A4-palvelua-uusi-asiakaspalvelumalli-k%C3%A4ytt%C3%B6n-etel%C3%A4-savon-te-palveluissa-toukokuusta>] (3.3.2024)

Muut lähteet

Kuntakokeilun ”perustelut koulutustarpeelle KK623” -lomake.

TE-palveluiden ”perustelut koulutustarpeelle TEM621” -lomake.