



Selvitysraportti

Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:20

Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen

Selvitysraportti

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4050-5

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	7.3.2019	
Tekijät	Jaana Paanetoja		
Julkaisun nimi	Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen Selvitysraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:20		
ISBN PDF	978-952-00-4050-5	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4050-5		
Sivumäärä	91	Kieli	suomi
Asiasanat	työtoiminta, kehitysvammainen, vammainen, sosiaalihuolto, sosiaalipalvelut, TE-palvelu		
Tiivistelmä	<p>Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila asetti 18.10.2018 oikeustieteen tohtori, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti Jaana Paanetojan selvittämään sosiaalihuollon kehitysvammaisille ja muille vammaisille henkilöille tarkoitetun työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistamista. Selvitys on osa Osatyökyisille tie työelämään -kärkihanketta.</p> <p>Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta ja työtoiminnasta säädetään sosiaalihuoltolain 27 d – e §:ssä. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisena palveluna järjestetään työtoimintaa, työhönvalmennusta ja muita virikkeitä antavaa toimintaa. Käytännössä kehitysvammaisille järjestetään myös ns. avotyötoimintaa.</p> <p>Päätavoitteeksi esitetään sosiaalihuollon palvelupolun vahvistamista. Edellä mainitut sosiaalihuoltolain ja kehitysvammalain mukaiset toiminnot yhdistettäisiin. Työsuhteinen työ palvelun muotona säilytettäisiin, mutta se olisi mahdollista pääosin vain järjestäjän tehtävissä. Työtoiminnasta säädettäisiin entistä tarkemmin lailla ja sen toteutusta mallinnettaisiin. Avotyötoimintaa järjestettäisiin jatkossa ns. alihankintamallilla. Tavoitteena on turvata nykyistä paremmin erityisesti vammaisen henkilön asema ja oikeudet. Selvityksessä korostetaan monialaisen yhteistyön merkitystä arvioitaessa asiakkaalle sopivia palveluita. Sosiaali- ja TE-palvelut eivät saa olla toisensa poissulkevia.</p> <p>Selvityksessä tuodaan esille useita lainsäädännön valmistelun edellyttämiä lisäselvittelyn kohteita ja ehdotetaan muun muassa pilottihankkeen käynnistämistä.</p>		
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	7.3.2019
Författare	Jaana Paanetoja	
Publikationens titel	Reform av verksamheten i sysselsättningsyfte och arbetsverksamheten för personer med funktionsnedsättning Utredningsrapport	
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:20	
ISBN PDF	978-952-00-4050-5	ISSN PDF 2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4050-5	
Sidantal	91	Språk finska
Nyckelord	arbetsverksamhet, person med utvecklingsstörning, person med funktionsnedsättning, socialvård, socialservice, arbets- och näringsförvaltningens tjänster	
Referat	<p>Social- och hälsovårdsminister Pirkko Mattila tillsatte den 18 oktober 2018 juris doktor, docent i arbets- och socialrätt Jaana Paanetoja att utreda en reform av verksamhet i sysselsättningsyfte och arbetsverksamhet enligt socialvården avsedda för personer med utvecklingsstörning och andra personer med funktionsnedsättning. Utredningen är en del av spetsprojektet Vågar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra.</p> <p>Bestämmelser om verksamhet i sysselsättningsyfte och arbetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning finns i 27 d–e § i socialvårdslagen. Som service enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ordnas arbetsverksamhet och arbetsträning och annan stimulerande verksamhet. I praktiken ordnas även s.k. öppen arbetsverksamhet för personer med utvecklingsstörning.</p> <p>Som huvudmål föreslås stärkande av vägen till service inom socialvården. Enligt förslaget sammanslås de ovannämnda verksamheterna enligt socialvårdslagen och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Arbete i anställningsförhållande som serviceform bevaras men det skulle huvudsakligen endast vara möjligt i uppgifter som anordnare. Genom lag föreskrivs närmare om arbetsverksamhet och en modell skapas för genomförandet av den. Öppen arbetsverksamhet ordnas i fortsättningen med hjälp av en s.k. underleverantörsmodell. Syftet är att bättre än för närvarande säkerställa särskilt ställningen och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Utredningen betonar det multiprofessionella samarbetets betydelse när man bedömer lämpliga tjänster för klienter. Socialservicen och arbets- och näringsförvaltningens tjänster får inte utesluta varandra.</p> <p>Utredningen presenterar flera mål för ytterligare utredning som förutsätter beredning av lagstiftning och föreslår bland annat att ett pilotprojekt inleds.</p>	
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health	7 March 2019	
Authors	Jaana Paanetoja		
Title of publication	Reform of the measures promoting access to employment and rehabilitative work activities for the disabled Explanatory report		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:20		
ISBN PDF	978-952-00-4050-5	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4050-5		
Pages	91	Language	Finnish
Keywords	rehabilitative work activities, intellectual disabilities, disabled people, social welfare, social services, employment services		
<p>Abstract</p> <p>On 18 October 2018, Minister of Social Affairs and Health, Pirkko Mattila, appointed Jaana Paanetoja, LL.D., Adjunct Professor of Labour and Social Law, to investigate the reform of the social services promoting access to employment and rehabilitative work activities of people with intellectual disabilities and other disabilities. The report constitutes a part of the government key project Career opportunities for people with partial work ability.</p> <p>Sections 27d and 27e of the Social Welfare Act lay down provisions on promoting access to employment and rehabilitative work activities of people with disabilities. By virtue of the Act on Special Care for the Mentally Handicapped, rehabilitative work activities, work training and other activating tasks are organised as services for people with disabilities. In practice, people with intellectual disabilities are often offered community employment activities.</p> <p>The proposed main goal is strengthening the service path offered by social services. This would mean that the aforementioned activities in the sphere of the Social Welfare Act and the Act on Special Care for the Mentally Handicapped are merged. Work under an employment relationship would continue to be offered as one service form, but it would be primarily possible in a coordinator role. The provisions on rehabilitative work activities would be laid down in more detail and the implementation of the acts be modelled into best practices. The community employment model would be organised using an outsourcing model in the future. The goal is to better safeguard the rights and situation of people with disabilities. The report emphasises the importance of multisectoral cooperation in the assessment of suitable services for each client. Social services and employment services should not exclude each other.</p> <p>The report raises a number of points where the preparatory legislative work requires further clarification and proposes the establishment of a pilot project.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Tausta	10
1.1	Selvitystehtävä	10
1.2	Rajaukset ja tarkennukset	13
1.3	Selvityksen toteutus ja tietopohja	15
1.4	Selvitystyön kohteena olevat säännökset	16
1.5	Vammaisten työllistymistä tukevan ja työtoiminnan sisällöstä yleisesti	20
2	Kyselyiden anti.....	26
2.1	Sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta	26
2.2	Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukainen työtoiminta, työhön valmistus ja muu virikkeitä antava toiminta	29
3	Aiemmat selvitykset	32
4	Uudistuksessa huomioon otettuja lähtökohtia ja vastauksia toimeksiannon kohtiin 1 – 3.....	35
4.1	Oikeussuhteen luonne	35
4.2	Avotyötoimintaan kohdistettu kritiikki.....	36
4.3	Soveltamisala ja asiakkuus	38
4.4	Subjekttiivinen oikeus?.....	38
4.5	Toimintojen sisältö	39
4.6	Tavanomaisesta työstä erottuminen?	39
4.7	Euroopan unionin oikeuden vaikutus	40
4.8	Kehitysvammaisten tarvitsema tuki	43
4.9	Erilaiset tarpeet ja tavoitteet	43
4.10	Ryhmässä työskentely	43
4.11	Laatukriteerit ja yhtenäiset ehdot	44

4.12	Osuuskuntatoiminta	44
4.13	TE-hallinnon ja sosiaalihuollon erilaiset tehtävät.....	45
4.14	Ns. väliinpuotoamisen ehkäiseminen	46
4.15	Järjestäjän valinnat	46
4.16	Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP).....	46
4.17	Osa-aikatyö	47
4.18	Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukainen työ vs. työntekijöiden oikeudet.....	48
4.19	Lain nimi	49
4.20	Työn tekemisen tarkoitus	50
4.21	Toimeentulon perusta	50
4.22	Työn sisältö	51
4.23	Yksinkertaisuus ja selkeys	51
4.24	Toimintojen ajallinen kesto	51
4.25	Epäreilu kilpailuetu	52
4.26	Olemassa olevat järjestelyt	54
4.27	Työ- ja toimintakeskusten toiminta	54
4.28	Siirtymät	54
4.29	Ero kuntouttavaan työtoimintaan.....	55
4.30	TE-hallinnon palvelujen sopivuus.....	55
4.31	Toimintakyky vs. työkyky.....	55
4.32	Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista	56
4.33	Ohjeistukset ja mallit	58
4.34	Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan luonne	58
4.35	Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan kehittämistarpeet	59
4.36	Työllistyminen ja osallisuus?	60
4.37	Säätämisyjärjestys ja voimaantulo	60

5 Vastaukset toimeksiannon asiakohtiin 4 – 7 61

5.1	Toimintaan osallistuville maksettavaan työosuusrahaan tai vastaavaan korvaukseen liittyvät näkökohdat	61
5.2	Sosiaalihuoltolain 27 e §:n nojalla tehtyjen hallintopäätösten asema uudistuksen yhteydessä.....	64
5.3	Sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaan järjestettyjen työsuhteiden asema uudistuksen yhteydessä.....	64

5.4	Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentin mukaisten työehtosopimusten asema uudistuksen yhteydessä / Ilkka Ruponen	65
5.5	Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 5 momentin mukaiseen irtisanomismahdollisuuteen liittyvät näkökohdat uudistuksen yhteydessä	72
5.6	Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus	72
6	Ehdotukset	73
6.1	Päälinjaukset	73
6.2	Palvelupolut, uudet alustat ja mallit	79
6.3	Hahmottelua säännösten sisällöstä	83
6.4	Lisäselvittelyn ja -valmistelun kohteita	88
	Lähteet	89

LUKIJALLE

Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan selvittämistä koskeva toimeksiantoni oli haastava niin laajuudeltaan kuin sisällöltäänkin. Tehtävä oli minulle kuitenkin erityisen mieluista. Olen jo usean vuoden ajan kiinnittänyt huomiota lainsäädännön ongelmiin ja aukkoihin, ja nyt sain erinomaisen tilaisuuden etsiä keinoja ja tapoja korjata niitä.

Olen pyrkinyt mahdollisimman laaja-alaiseen tarkasteluun ja tuomaan esille myös työ- ja sosiaali oikeuden ulkopuolelle sijoittuvia kysymyksiä, jotka on otettava huomioon uudistamistyössä. Raportti rakentuu olettamalle siitä, että lukijalla on jonkinlaiset perustiedot vammaisten työn ja työtoiminnan nykysäätelystä ja sisällöstä sekä työoikeudesta. Käsillä ei siis ole tyhjentävä esitys taustoista. Sen sijaan raportissa on pyritty keskittymään erityisesti niihin kysymyksiin, jotka on tiedostettava ja ratkaistava jatko-työssä.

Kiitos kaikille alan toimijoille, joilta olen pitkään eri yhteyksissä saanut arvokasta tietoa käytännöstä. Ilman sitä en olisi kyennyt tätä selvityshanketta toteuttamaan. Kiitän myös kaikkia niitä, jotka ovat eri tavoin vaikuttaneet tämän selvityshankkeen etenemiseen. Lämmin kiitos asiantuntija Ilkka Ruposelle, joka on osallistunut kanssani tähän hankkeeseen ja kirjoittanut raportin jakson 5.4.

Vammaisten työn ja työtoiminnan kehittäminen vaatii tämän selvitysraportin jälkeenkkin vielä työtä. Toivottavasti nyt olisi käytössä runsaasti tietoa, jonka avulla päästäisiin riipeästi eteenpäin.

Jaana Paanetoja

1 Tausta

1.1 Selvitystehtävä

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila asetti minut 18.10.2018 selvittämään sosiaalihuollon kehitysvammaisille ja muille vammaisille henkilöille tarkoitetun työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistamista 31.1.2019 mennessä. Selvitys toteutettiin osana Juha Sipilän hallituksen Osatyökyisille tie työelämään -kärkihankeä.

Tehtäväkseni asetettiin selvittää:

1. vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan luonne, siihen osallistuvien asema, järjestämistapa, laajuus ja kehittämistarpeet,
2. työtoiminnan työ- ja sosiaali oikeudellinen luonne, työtoimintaan osallistuvien asema sekä näiden kehittämistarpeet,
3. kaavailun sosiaalihuollon työtoiminnan suhde työsuhteiseen työhön ja sääntelyssä määrittelyä vaativien kysymysten esiintuominen,
4. toimintaan osallistuville maksettavaan työosuusrahaan tai vastaavaan korvaukseen liittyvät näkökohdat,
5. sosiaalihoitolain 27 e §:n nojalla tehtyjen hallintopäätösten asema uudistuksen yhteydessä,
6. sosiaalihoitolain 27 d §:n mukaan järjestettyjen työsuhteiden asema uudistuksen yhteydessä,
7. sosiaalihoitolain 27 d §:n 4 momentin mukaisten työehtosopimusten asema uudistuksen yhteydessä,
8. sosiaalihoitolain 27 d §:n 5 momentin mukaiseen irtisanomismahdollisuuteen liittyvät näkökohdat uudistuksen yhteydessä,
9. edellä olevien 3 - 8 -kohtien johdosta ehdotus tarvittavaksi siirtymäsäännökseksi, mahdolliseen maakuntauudistukseen liittyvän järjestämisvastuun siirtymisen edellyttämät muutokset siirtymäsäännökseen, mikäli sosiaalihoitolain 27 d §:n 3 momentin mukaiset työsuhteet siirtyvät maakunnalle liikkeen luovutuksena ja
10. muutokseen liittyvien perusoikeusnäkökulmien esiintuominen.

Selvitystyön tarpeen synnytti sosiaali- ja terveysministeriössä vireillä oleva vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa sekä vammaisten (kehitysvammaiset mukaan lukien) työtoimintaa koskevan lainsäädännön arviointi. Tavoitteena on uudistaa palveluja ja toimintaa, joilla tuetaan sosiaalihuollon tukitoimien tarpeessa olevia vammaisia, pitkäaikaissairaita ja osatyökykyisiä kohti työelämää, edistetään heidän työ- ja toimintakykyään sekä vahvistetaan heidän osallisuuttaan ja hyvinvointiaan.

Asettamispäätöksessä kuvataan oikeustilaa ja uudistuksen tavoitteita seuraavasti.¹

Vammaisten työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d §:ssä (68/2002) säädetyn mukaisesti erityisien työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Toimintaa järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi edellä mainittuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Osana työllistymistä tukevaa toimintaa voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa palvelun tuottajaan.

Sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä (68/2002) säädetyllä vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan.

Kehitysvammaisten² erityishuollosta säädetään kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977, kehitysvammalaki). Erityishuoltoon kuuluvia palveluja ovat työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava sopeutumista edistävä toiminta. Erityishuoltoa saavan henkilön erityishuollon toimintayksikössä tekemä työ tai sen toimesta hänen tehtäväkseen järjestetty työ jää toimintayksikön hyväksi. Työtoimintaan osallistuvalla voidaan kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti suorittaa työosuusrahaa. Erityishuolto-ohjelmassa voidaan määrätä, että työn tulos jää erityishuoltoa saavan henkilön hyväksi (kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (416/1991) 24 §).

¹ Päätös selvityshenkilöksi asettamisesta, STM/4204/2018, STM020:00/2017.

² Kysymys on henkilöstä, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja (kehitysvammalain 1 §, 381/2016).

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta on sosiaalihuoltolain mukaan ensisijainen palvelu suhteessa vammaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaan. Työllistymistä tukevan toiminnan, erityisesti työsuhteisen työn tarjoaminen sosiaalipalveluna, on kuitenkin jo pitkään vähentynyt samaan aikaan kun työtoiminnan määrä on lisääntynyt. Sosiaalihuoltolain tarkoitus ei siis ole toteutunut lainsäätäjän edellyttämällä tavalla. Lisäksi toteutetut selvitykset ovat osoittaneet, että kehitysvammaisille ja muille vammaisille tarkoitetusta työtoiminnasta edetään heikosti työhallinnon työllistymistä edistäviin palveluihin, samoin kuin työ- ja virkasuhteiseen työhön.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan, työtoiminnan ja kehitysvammaisten erityishuoltoon kuuluvan työtoiminnan uudistamisen tavoitteeksi asetettiin yhtäältä lisätä palveluiden piirissä olevien vammaisten henkilöiden polkuja kohti työelämää ja pääsyä työllistymistä edistäviin palveluihin, ja toisaalta varmistaa osallisuus ja hyvinvointi niille vammaisille henkilöille, joille työllistyminen ja työn saanti ei ole mahdollista. Tässä yhteydessä tehtäväksi asetettiin arvioida erityisesti se, mitkä työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan 'paikat' ja roolit itse asiassa ovat.

Edelleen tehtävänannossa kiinnitettiin huomiota Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimukseen,³ jonka mukaan vammaisilla henkilöillä on oikeus tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa ja oikeus ansaita elanto valitsemallaan työllä.⁴ Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) vammaisille henkilöille ja vammaisjärjestöille tekemän kyselyn mukaan oikeus työhön on asia, joka vammaisten oikeuksista toteutuu Suomessa heikoiten. Kehitysvammaisten ja muiden vammaisten henkilöiden työtoiminnan uudistaminen onkin yksi niistä toimenpiteistä, joilla on katsottu voitavan edistää vammaisten henkilöiden työllistymistä ja työn saantia.⁵

Selvitystyön tavoitteeksi asetettiin pohjustaa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan, työtoiminnan ja kehitysvammaisten erityishuoltoon kuuluvan työtoiminnan uudistamista. Tässä tarkoituksessa tehtäväkseni asetettiin mainittujen toimintojen oikeudellisen luonteen ja tavoitteen sekä erityisesti ei-työsuhteisen toiminnan

³ SopS 27/2016: Valtioneuvoston asetus 27/2016 vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta.

⁴ Sopimuksen 27 artikla Työ ja työllistyminen: 1. Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa; tähän sisältyvät oikeus mahdollisuuden ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä sekä työympäristö, joka on avoin, osallistava ja vammaisten henkilöiden saavutettavissa.

⁵ Oikeus osallisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallinen toimintaohjelma 2018–2019, s. 57: "Uudistetaan vammaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaa koskeva lainsäädäntö osana Osatyökykyisille tie työelämään - kärkihanketta. Säädetään työpaikalla tapahtuvasta työtoiminnasta (nk. avotyö) nykyistä tarkemmin." Avotyö-ilmäisen sijasta edellä mainitussa olisi tullut käyttää ilmaisua avotyötoiminta.

luonteen, tavoitteen ja toteutusmuotojen arviointi. Selvityksellä tavoitellaan vastauksia siihen, mikä on työsuhteessa tapahtuvan palvelun asema sosiaalihuollossa, samoin kuin millä edellytyksillä asiakkaille voidaan järjestää ei-työsuhteista työtoimintaa.

1.2 Rajaukset ja tarkennukset

Selvityshankkeeseen eivät kuuluneet ns. vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja tukitoimet, koska niistä on tarkoitus jatkossakin säätää ko. laissa.⁶ Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lainsäädännön tarkastelu ei myöskään kuulunut nyt käsillä olevaan selvitykseen.⁷

Selvitystyöni pohjaksi esitettiin seuraavia lähtökohtia ja tavoitteita:

1. Tavoitteena on kumota sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d ja 27 e § nykyisessä muodossa ja uudistaa toimintojen sisältöä. Työsuhteinen työ voi säilyä yhtenä palvelun muotona.
2. Säilytetään ei-työsuhteinen työtoiminta sosiaalipalveluna, mutta otetaan kantaa oikeussuhteen luonteeseen ja varmistetaan työtoiminnan 'oikea' käyttöala ja suojataan tarkoituksenmukaisella tavalla työtoimintaan osallistuvaa henkilöä.
3. Kehitysvammalaki on tarkoitus kumota vammaispalvelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä, jolloin myös kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaa ja työhönvalmennusta koskevat säännökset kumoutuvat.
4. Tarkoituksena on säätää sosiaalihuollon toiminnasta, jolla tuetaan vammaisia, pitkäaikaissairaita ja osatyökykyisiä henkilöitä kohti työelämää tai osallisuutta.
5. Kehitettävä sosiaalihuollon työtoiminta tai vastaava koskisi sekä kehitysvammaisia että muita vammaisia henkilöitä (vammaispalvelulakiin ei ole tulossa työtoimintaa koskevaa sääntelyä).
6. Sote-maakuntaudistuksen ja kasvupalvelu-uudistuksen eteneminen on huomioidava.
7. Työsuhteisen työn ja työtoiminnan säilyttäminen on uudistuksen tavoitteena, mutta vain, jos ne osoittautuvat selvityksessä edelleen tarkoituksenmukaisiksi vaihtoehdoiksi. Niiden tilalle on mahdollista esittää muutakin. Lisäksi tulisi tarkastella, mikä on työllistymistä tukevan toiminnan rooli sosiaalihuollon palveluna suhteessa työllisyyspalveluihin ja niissä erityisesti työkokeiluun sekä avoimilla työmarkkinoilla suoritettavaan työsuhteiseen työhön.

⁶ HE 159/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulain ja laeiksi sosiaalihuoltolain ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n muuttamisesta.

⁷ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta. Hanke STM090:00/2018. Ehdotus on ollut lausuntokierroksella.

On huomattava, että selvitystyön kohteeksi asetettiin nimenomaan eräät sosiaalihuollona järjestettävät palvelut. Vammaiset voivat työllistyä ilman sosiaalihuollon palveluja, eikä selvityksessä ollut tehtävänä tarkastella tällaiseen työllistymiseen liittyviä kysymyksiä, kuten työsuhteen ehtojen sisältöä. Tehtävänä ei myöskään ollut selvittää, miten osan työkyvystään menettäneiden henkilöiden työllistymistä voitaisiin ylipäänsä edistää.

Edelleen on otettava huomioon, että tämän selvitystyön kohteena olevassa lainsäädännössä säädetään *vammaiselle ja kehitysvammaiselle* järjestettävistä sosiaalipalveluista. Näitä käsitteitä ei voida korvata osatyökykyinen-ilmallisella.

Osatyökykyinen-termiä on käytetty viime vuosina yleiskäsitteenä henkilöistä, joilla on toiminta- ja/tai työkyvyn vajautta, samoin kuin korvaamaan vajaakuntoinen ja vammaisen -ilmaisuja. Tämä on kuitenkin ongelmallista, koska osatyökykyinen ei ole vammaisen tai vajaakuntoisen synonyymi. Työkykyä on aina arvioitava suhteessa suoritettavaan työhön. Henkilöä voidaan pitää työkykyisenä, kun hänen yksilölliset edellytyksensä ovat tasapainossa työn asettaminen vaatimusten kanssa. Vastaavasti jos työn vaatimusten ja yksilön fyysisten, psyykkisten tai sosiaalisten edellytysten kesken vallitsee ristiriita, työkyvyn voidaan sanoa olevan osittainen tai vajavainen. Tällöin voidaan puhua *osatyökykyisyydestä ja osan työkyvystään menettäneestä henkilöstä*.

Osatyökykyisellä työntekijällä on vaikeuksia selviytyä työnsä asettamista vaatimuksista. Syynä voi olla vamma tai sairaus, mutta myös esimerkiksi puutteellinen kielitaito tai koulutus, ammattitaidon vanhentuminen tai ikääntyminen. Käytännössä kysymys ei siis suinkaan ole ainoastaan terveydentilan häiriöistä, vammasta tai sairaudesta aiheutuvasta työkyvyn vajeesta. Työkykyisyyden määritelmään liittyy ajatus eräänlaisesta normaalista työkyvystä, johon yksilön työkykyä verrataan. Se, millaista tuottavuutta henkilöltä kulloinkin edellytetään, riippuu suoritettavasta työtehtävästä. Työkyvyn käsite on näin ollen aina tehtäväsidonainen, eli se kytkeytyy nimenomaan työntekijän omaan työhön. Normaalin joutuisuuden määritelmää tai muita täyden työkyvyn mittareita ei ole laissa säädetty. Käytännössä saattaakin olla vaikea määritellä, mitä täydellä työkyvyllä kulloinkin tarkoitetaan. Työkyvyn alenema voi sen perusteesta riippuen olla tilapäistä tai pysyvää. Toisaalta henkilö, jolla on jonkinlainen terveydellinen haitta tai toimintarajoite, voi olla täysin työkykyinen, jos hän tekee työtä, jonka suorittamiseen alentunut työkyky ei vaikuta. Osatyökykyisyys ei ole koskaan suora seuraus henkilön saamasta diagnoosista. Ketään ei voida myöskään yleisellä tasolla eikä etukäteen ilman kytkeä tehtävään tai tehtyyn työhön ryhmitellä osatyökykyiseksi.⁸

⁸ Paanetoja, Jaana: Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:1, <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79295/RAP2017-14-selvitysraportti.pdf>) sekä siinä mainitut lähteet.

Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen on monitahoinen ja haastava kysymys. Mielenkiintoisen elementin keskusteluun tuovat ne työehtosopimuksissa olevat määräykset, jotka mahdollistavat palkasta sopimisen yksilöllisesti, jos työntekijällä ei ole täyttä työkykyä. Työehtosopimuksin on siis eräissä töissä ja eräillä aloilla sovittu siitä, että osatyökykyisen työntekijän palkka voidaan sopia alhaisemmaksi kuin työehtosopimuksessa sovittu alin palkka. Käytännössä mainitut alat voivat olla sellaisia, joihin osatyökykyiset työllistyvät muita aloja helpommin. Kun Suomessa ei ole tutkittu määräysten käytännön soveltamista, ei ole mahdollista arvioida, edistäisivätkö ne osatyökykyisten työllistymistä.⁹

1.3 Selvityksen toteutus ja tietopohja

Selvitystyön aikana on toteutettu kaksi webropol-kyselyä. Ensimmäinen niistä koski sosiaalihuoltolain mukaista työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa. Se lähetettiin kaikille kunnille. Vastauksia saatiin 62. Niiden sisältöä hyödynnetään jäljempänä eri yhteyksissä.

Toinen webropol-kysely lähetettiin erityishuoltopiireille ja sen kohteena oli kehitysvammaisten erityishuoltona järjestettävä työtoiminta, työhönvalmennus ja muu virikkeitä antava toiminta. Vastauksia saatiin yhdeksän. Vastauksissa esillä ollutta hyödynnetään jäljempänä.

Taustaselvitysten hankkimiseen osallistui ohellani asiantuntija Ilkka Ruponen yhteistoiminta-asiamiehen toimistosta. Ruponen myös arvioi hankkeessa sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentin tarpeellisuutta ja kirjoitti raportin jakson 5.4, jossa mainittua lainkohtaa käsitellään.

Selvitystyön aikana olen kuullut seuraavia henkilöitä erityisesti kehitysvammaisten työtoiminnan järjestämisestä ja toiminnan kehittämistä: Jenni Rytönen, Vaalijalan kuntayhtymä, Era Koivumäki, Eteva-kuntayhtymä, Mirja Mustonen-Juopperi, Kolpenepalvelukeskuksen kuntayhtymä ja Mervi Huttula, Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä. Olen saanut myös tärkeää käytännön tietoa Helsingin kaupungin edustajilta.

⁹ Paanetoja, Jaana: Palkka-ale on mahdollista ja laillista. <http://stm.fi/ote-blogi/-/blogs/4029841> ja Paanetoja, Jaana: Näkökohtia työehtosopimuksessa sovitun palkan alittamisesta. [https://www.edilex.fi/uutiset/57879?allWords=paanetoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&ty-pelds\[\]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=693916](https://www.edilex.fi/uutiset/57879?allWords=paanetoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&ty-pelds[]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=693916).

Keskustelin Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n Reetta Kuosmasen ja Palvelualojen työnantajat Palta ry:n Pia-Maria Pesosen kanssa työkeskuksia ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskevasta työehtosopimuksesta.

10.1.2019 järjestettiin vammaisjärjestöille kuulemistilaisuus, johon osallistui 20 henkilöä. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohessa työsuhteisen työn ja työtoiminnan kohderyhmistä, missä työtä ja työtoimintaa tulisi voida järjestää, mikä taho on paras tai tehokkain järjestäjä ja miten eri palveluihin oikeutetut erotetaan toisistaan.

Osallistuin 11.1.2019 Tampereella järjestettyyn Pirkanmaan alueen toimijoille järjestettyyn Vammaisten työllisyyttä tukevat palvelut -teemapäivään. Tilaisuudessa esiteltiin muun muassa ns. kasvupalvelu-uudistuksen sisältöä. Minulla oli oman esitykseni avulla mahdollisuus saada osallistujilta palautetta alustavista hahmotelmistani.

Pyysin myös Kehitysvammaliitto ry:n työ- ja päivätoiminnan valiokunnan (Kvank) näkemyksiä eräisiin kysymyksiin ja sain valiokunnalta kirjallista selvitystä. Selvitystyön aikana pyrittiin saamaan käyttöön yksityisiä valtionapulaitoksia koskevia vanhoja toimiehtosopimuksia. Näitä ei kuitenkaan ollut saatavilla Kansallisarkistosta eikä valtakunnansovittelijan toimistosta.¹⁰

1.4 Selvitystyön kohteena olevat säännökset

Selvitystyö kohdistui erityisesti sosiaalihuoltolain 27 d ja e §:ään. Nämä säännökset jäivät voimaan säädettäessä uudesta sosiaalihuoltolaista vuonna 2014 (1301/2014).¹¹

Vammaisten työllistymistä tukevasta toiminnasta säädetään sosiaalihuoltolain 27 d §:ssä. Sen mukaan:

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

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä

¹⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön kirjaamosta ei myöskään löytynyt diaarinumeroa, jonka perusteella sopimuksia olisi kyetty jäljittämään.

¹¹ Laki tuli voimaan 1.4.2015. Sen 61 §:n 2 momentilla kumottiin sosiaalihuoltolaki (710/1982) lukuun ottamatta lain 2 lukua, 25, 26, 26 a, 27 d, 27 e ja 40 §:ää sekä 5 ja 8 lukuja.

vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistykseen avoimille työmarkkinoille.

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

Edellä 3 momentissa mainitussa työssä noudatettavasta palkasta saadaan sopia työehtosopimuslaissa (436/1946) tarkoitetulla työehtosopimuksella, jota noudatetaan sen estämättä, mitä työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetään työehtosopimusten yleisluvuudesta.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla on oikeus irtisanoa työntekijän työsopimus työsopimuslain 7 luvussa säädettyjen perusteiden ohella myös silloin, kun työn järjestäjä katsoo, että työntekijä ei ole 2 momentissa tarkoitettuun tavoin työn tarpeessa.

Ei-työsuhteisesta työtoiminnasta säädetään sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä, joka kuuluu seuraavasti:

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

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

Vammaisten henkilöiden työtoimintaan sovelletaan työntekijän työturvallisuudesta annettuja säännöksiä myös silloin, kun henkilö ei ole työsuhteessa työnantajaan. Vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestäjän on vakuutettava työtoimintaan osallistuva työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentin mukaisella vakuutuksella. Työtoimintaan osallistuvaan sovelletaan, mitä työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetään työntekijästä, ja työtoiminnan järjestäjään sovelletaan, mitä työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetään työnantajasta. Poiketen siitä, mitä työtapaturma- ja ammattitautilain 71–78 §:ssä säädetään, vuosityöansiona käytetään mainitun lain 79 §:n mukaista vähimmäisvuosityöansiota. Poiketen siitä, mitä mainitun lain 58 ja 59 §:ssä säädetään, päiväraha on 1/360 vuosityöansiosta. (30.12.2015/1648)

Selvitystyössä tuli ottaa huomioon myös voimassa olevan sosiaalihuoltolain 17 §, jossa säädetään sosiaalisesta kuntoutuksesta:

Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi.

Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluu:

1. sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen;
2. kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen;
3. valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan;
4. ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin;
5. muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet.

Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä.

Säännöksen perusteluissa tuodaan esille, että työtoiminta voi olla yksi sosiaalisen kuntoutuksen toteutustapa: ”Sosiaalisen kuntoutuksen välineitä voivat olla yksilöllinen psykososiaalinen tuki ja lähityö (kotikäynnit, mukana kulkeminen, kasvatuksellinen tuki omien asioiden hoitamiseen), erilaiset toiminnalliset ryhmät, vertaistuki, osallistuminen vapaaehtoistoimintaan, työtoiminta sekä kaikki asiakkaalle tarjottavat palvelut ja tukitoimet osana sovittua suunnitelmaa.”¹²

Merkittävässä asemassa selvitystyössä oli myös kehitysvammaisille järjestettävä työtoiminta, työhönvalmennus sekä muu virikkeitä antava toiminta. Niitä tarkasteltaessa oli otettava huomioon seuraavat kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain säännökset. Lain 1 §:ssä määritellään laissa säädetyn erityishuollon kohteena oleva kehitysvammainen ja erityishuollon tarkoitus seuraavasti:

Tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. (20.5.2016/381)

¹² HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 111.

Erityishuollon tarkoituksena on edistää 1 momentissa tarkoitettun henkilön suoritumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito. (30.12.1996/1369)

Edellä lainatusta säännöksestä selviää myös se, että erityishuollon olisi oltava toissijainen suhteessa muiden lakien palveluihin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että myös kehitysvammaisten palvelut tulisi järjestää ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella. Käytännössä kuitenkin toimitaan usein toisin.

Laissa on niukasti säännöksiä työtoiminnasta. Työtoiminta kuuluu lain 2 §:n mukaan erityishuoltoon:

Erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat, sen mukaan kuin asetuksella tai tämän lain nojalla muutoin säädetään tai määrätään:

4) työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta. (13.1.1984/26)

Lain 35 §:n (26/1984) 2 momentin mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on myös pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta virikkeitä antavaa toimintaa.

Kehitysvammalakiin lisättiin 71 § (1649/2015) vuonna 2015 ja se kuuluu seuraavasti:

Tämän lain nojalla järjestettyyn työtoimintaan sovelletaan, mitä sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n 3 momentissa säädetään.¹³

Lain 39 §:n (381/2016) mukaan erityishuoltopiirin kuntayhtymän tai erityishuoltoa järjestävän kunnan on huolehdittava tutkimukseen määrätyn tai järjestämässään erityishuollossa olevan henkilön kuljetuksesta kuntayhtymän tai kunnan toimintayksiköiden

¹³ Sosiaalihuoltolain 27 e §:n 3 mom.: Vammaisten henkilöiden työtoimintaan sovelletaan työntekijän työturvallisuudesta annettuja säännöksiä myös silloin, kun henkilö ei ole työsuhteessa työnantajaan. Vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestäjän on vakuutettava työtoimintaan osallistuva työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentin mukaisella vakuutuksella. Työtoimintaan osallistuvaan sovelletaan, mitä työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetään työntekijästä, ja työtoiminnan järjestäjään sovelletaan, mitä työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetään työnantajasta. Poiketen siitä, mitä työtapaturma- ja ammattitautilain 71–78 §:ssä säädetään, vuosityöansiona käytetään mainitun lain 79 §:n mukaista vähimmäisvuosityöansiota. Poiketen siitä, mitä mainitun lain 58 ja 59 §:ssä säädetään, päiväraha on 1/360 vuosityöansiosta. (30.12.2015/1648)

välillä. Lisäksi kuntayhtymän tai kunnan on huolehdittava henkilön erityishuollon saamiseksi välttämättömistä kuljetuksista tai korvattava niistä aiheutuvat kustannukset.

Edelleen työssä oli otettava huomioon kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (988/1977) säännöksiä. Asetuksen 24 §:n mukaan erityishuoltoa saavan henkilön erityishuollon toimintayksikössä tekemä työ tai sen toimesta hänen tehtäväkseen järjestetty työ jää toimintayksikön hyväksi. Työtoimintaan osallistuvalla voidaan kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti suorittaa työosuusrahaa.¹⁴ Erityishuolto-ohjelmassa voidaan määrätä, että työn tulos jää erityishuoltoa saavan henkilön hyväksi.

Lisäksi selvitystyössä tuli ottaa huomioon tuloverolain (1535/1992) 92 §, jonka 1 momentin 23 kohta. Sen mukaan verovapaana sosiaalietuutena pidetään

kunnan, sosiaali- tai terveydenhuoltoa harjoittavan muun julkisyhteisön tai yleishyödyllisen yhteisön kehitysvammaiselle, mielenterveyspotilaalle, päihdehuollon asiakkaalle taikka muulle sosiaalihuollon asiakkaalle järjestämästä työ- tai päivätoiminnasta maksettua keskimäärin päivää kohden enintään 12 euron suuruista toiminta- tai muun nimistä avustusta, jolla tuetaan asiakkaan hoitoa, kuntoutumista tai yhteiskuntaan sopeutumista. (22.12.2005/1128)

1.5 Vammaisten työllistymistä tukevan ja työtoiminnan sisällöstä yleisesti

Selvityksen kohteena olivat siis sosiaalihuoltolain perusteella järjestettävä työsuhteinen työ ja työtoiminta, samoin kuin kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukainen työtoiminta, työhön valmennus ja muu virikkeitä antava toiminta.

Sosiaalihuoltolain mukainen toiminta

Sosiaalihuoltolain 27 d ja e § tulivat voimaan 1.4.2002 osana laajempaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistävää lainsäädäntökokonaisuutta.¹⁵ Tavoitteena oli nimenomaan parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytyksiä ja kohottaa heidän työhön osallistumistaan lähemmäs muun

¹⁴ L 416/1991.

¹⁵ HE 169/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi.

väestön työllisyysastetta. Aiemminhan sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä teetettiin invalidihuoltolain (907/1946) mukaisena suojatyönä. Suojatyötermistä luovuttiin eduskuntakäsittelyn aikana¹⁶, ja suojatyön sijaan sosiaalihuoltolaissa säädettiin 1.4.2002 lukien työsuhteisesta työstä ilman mitään suoja- tai vastaavaa etuliitettä. Sosiaalihuoltolakiin lisättiin myös säännös työtoiminnasta, jota oli kyllä aiemminkin järjestetty sosiaalihuollon asiakkaille sosiaalihuoltolain yleissäännösten perusteella. Samalla säädettiin, että työtoiminnassa ei ole kysymys työsuhteisen työn tekemisestä. Tätä toimintamuotoa oli nimitetty käytännössä sosiaalihuollolliseksi työtoiminnaksi ja myös huoltosuhteiseksi suojatyöksi.

Mainittujen sosiaalihuoltolain säännöksillä tavoiteltiin dynaamisuutta niin, että asiakas etenesi terveydentilansa kohennuttua sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaisesta työtoiminnasta kohti lain 27 d §:n 3 momentin mukaista työsuhdetta ja sen jälkeen avoimille työmarkkinoille. Säännöksiä koskeva hallituksen esitys HE 169/2001 vp myös nimettiin lopullisen päämäärän mukaisesti vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi. Sittemmin kävi ilmi, että lain tavoite ei täyttynyt toivotulla tavalla käytännössä, ja erityisesti työsuhteinen työn järjestäminen jäi vähäiseksi.¹⁷ Valmistelussa¹⁸ ei kiinnitetty huomiota siihen, että käytännössä sosiaalipalveluna järjestettävä toiminta voi olla monelle vammaiselle 'päätepiste', josta ei edetä avoimille työmarkkinoille työkyvyn aleneman johdosta tai siksi, että asiakas pitää sosiaalipalvelua itselleen sopivana toimintana.

Invalidihuoltolain mukaista suojatyötä tehtiin ja nykyistä sosiaalihuoltolain mukaista työtä tehdään pääosin ns. työkeskuksissa, mutta mahdollista myös on, että asiakas tekee työtä työkeskuksen ulkopuolella. Tällöin työsuhde säilyy järjestäjään, joka siis on kunta tai kuntayhtymä, mutta fyysinen työpaikka sijaitsee joko järjestäjän omissa tehtävissä (esimerkiksi kunnan oppilaitoksen keittiössä) tai avoimilla työmarkkinoilla. Kunta tai kuntayhtymä on siis aina sosiaalipalvelun järjestäjänä, mutta tuottajana voi olla sen ulkopuolinen taho.

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 1 momentin mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisten työhön sijoittumista edistävien kuntoutus ja

¹⁶ "Suojatyöjärjestelmä perustuu vuodelta 1978 oleviin säännöksiin invalidihuoltolaissa (907/1946), joka on muilta osilta kumottu vuoden 1988 alusta lukien, jolloin laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) tuli voimaan. Valiokunta katsoo, että termi on vanhentunut ja leimaava ja sen säilyttäminen laissa on tarpeetonta. Termin poistamisella voi osaltaan olla vaikutusta esityksen tavoitteen mukaiseen työkeskusten toiminnan monipuolistamiseen." StVM 38/2001 vp - HE 169/2001 vp.

¹⁷ Ks. mm. Klem, Simo: Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhön valmennus sosiaalihuollossa. Kuntakartoitus 2013. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23 ja Paanetoja, Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta 2013.

¹⁸ HE 169/2001 vp.

muiden tukitoimien järjestämisestä. Mikäli työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei kuitenkaan ole vielä mahdollista, voidaan vammaiselle järjestää työsuhteista työtä osana em. palvelua. Tämä sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukainen työ on työsuhteista samoin kuin sitä edeltänyt invalidihuoltolain mukainen suojatyö. Työhön sovelletaan työlainsäädäntöä samalla tavoin kuin muihinkin työsuhteisiin, lukuun ottamatta kahta sosiaalihuoltolaissa säädettyä poikkeusta.

Jos kunta palvelun järjestäjänä myös itse tuottaa työsuhteista, sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä, se on työnantajana velvollinen noudattamaan työsuhteessa työehtosopimusta, johon se on työehtosopimuslain nojalla sidottu. Jokainen kunta on velvollinen noudattamaan kunnallisia (virka- ja) työehtosopimuksia, jotka kunnallinen työmarkkinalaitos on solminut. Kunnallisen yleisen työ- ja virkaehtosopimuksen liitteessä 10 on määräyksiä SHL 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä tekevän palkan ja sairausajan palkan määräytymisestä sekä työsuhteen päättymisestä. Mainitussa työehtosopimuksessa sosiaalihuoltolain mukaista työtä kutsutaan vammaisten työllistymistyöksi. Saman sisältöinen määräys on myös kunnallisessa tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimuksessa.

Jos työsuhteista työtä tuottaa yksityinen palvelun tuottaja (esimerkiksi säätiö tai yhdistys), riippuvat työsuhteessa noudatettavat ehdot siitä, onko mainittu palvelun tuottaja työnantajana sidottu johonkin työehtosopimukseen ja millainen mahdollisesti noudatettavaksi tulevan työehtosopimuksen sisältö on. Yksityisillä työkeskuksilla ja sosiaalisiksi yritykseksi muuttuneilla työkeskuksilla (jäljempänä käytetään molemmista nimitystä työkeskus) on oma valtakunnallinen työehtosopimus, joka koskee tuntipalkkaisia työntekijöitä. Tämä työehtosopimus tulee noudatettavaksi em. työnantajan teettämässä sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaisessa työssä.

Jos työnantaja on velvollinen noudattamaan muuta kuin mainittua työkeskuksia koskevaa työehtosopimusta, on sitä noudatettava myös sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä tekevien kohdalla.

Työehtosopimuksissa on saatettu ainakin palkkamääräysten soveltaminen kytkeä työntekijän täyteen työkykyyn. Jos työnantajan noudatettavana olevassa työehtosopimuksessa on tällainen määräys, ei palkkamääräyksiä tarvitse soveltaa sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettua työtä tekevään tai muuhunkaan työntekijään, jonka työkyky ei ole työehtosopimuksessa tarkoitettulla tavalla ”täysi”.¹⁹

¹⁹ Ks. Paanetoja, Jaana: Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:14. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79295/RAP2017-14-selvityraportti.pdf>.

Jos työnantajaa ei sido työehtosopimus työehtosopimuslain (436/1946) perusteella, voi noudatettavaksi tulla yleissitova työehtosopimus. Edellä mainittu työkeskuksia ja sosiaalisiksi yrityksiksi muuttuneita työkeskuksia koskeva työehtosopimus on työsopimuslain 2 luvun 7 §:n säädetyin tavoin yleissitova. Näin ollen kaikilla työkeskuksilla on velvollisuus noudattaa ko. työehtosopimusta työsuhteiden vähimmäisehtoina, vaikka ne eivät ole työehtosopimuksen työnantajan puolella solmineen Palta ry:n jäseniä. Mikäli sosiaalihuoltolain mukaista työsuhteista työtä tuottaa sellainen palvelun tuottaja, jota ei ole pidettävä edellä tarkoitetun työehtosopimuksen alaan kuuluvana työkeskuksena, tulee sen noudattaa toimialalleen mahdollisesti vahvistettua yleissitovaa työehtosopimusta myös sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettujen työntekijöiden työsuhteiden vähimmäisehtoina edellyttäen, että työntekijän työ kuuluu työehtosopimuksen soveltamisalaan.

Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta työlainsäädäntö soveltuu siis sellaisenaan sosiaalihuoltolain mukaiseen työsuhteeseen työhön. Kun työ on työsopimuslain mukaista työsuhteista työtä, maksetaan siitä myös 'normaali' palkka. Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentissa on kuitenkin säädetty siitä, että työssä noudatettavasta palkasta saadaan sopia työehtosopimuslaissa (436/1946) tarkoitetulla työehtosopimuksella, jota noudatetaan sen estämättä, mitä työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:ssä säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta.

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentin tarkoituksena on ollut mahdollistaa yleissitovuudesta poikkeaminen esimerkiksi työpaikkakohtaisella työehtosopimuksella. Säännöksellä onkin merkitystä ns. yleissitovassa kentässä eli silloin, kun työnantaja on velvollinen noudattamaan työehtosopimusta yleissitovuuden perusteella. Sopiminen yleissitovan työehtosopimuksen tasoa heikentäen on mahdollista ainoastaan työehtosopimuslain 1 §:ssä määritellyllä työehtosopimuksella. Työehtosopimuksen solmijaosapuolena voi työntekijäpuolella olla sellainen rekisteröity yhdistys, joka on työehtosopimuslain nojalla kelpoinen solmimaan työehtosopimuksen. Yksittäinen työntekijä tai työntekijöiden joukko ei voi solmia työehtosopimusta, vaan työntekijäpuolella solmijana on aina oltava sellainen työntekijöiden rekisteröity yhdistys, jonka säännönmukaisiin tehtäviin kuuluu työntekijöiden etujen ajaminen työsuhteissa. Sitä vastoin yksittäinen työnantaja voi solmia työehtosopimuksen.

Poikkeaminen yleissitovasta työehtosopimuksesta edellä selvitetyin tavoin on siis mahdollista ainoastaan silloin, kun työehtosopimus tulee noudatettavaksi yleissitovuuden perusteella. Jos työnantaja on työehtosopimuslain nojalla sidottu työehtosopimukseen, joka on samalla myös yleissitova, ei poikkeamismahdollisuutta ole. Ks. tästä jakso 5.4.

Toinen poikkeus on säännöksen 5 momentissa, jossa on laajennettu työnantajan irtisanomisoikeutta. Sen mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan palvelun

tuottajalla on oikeus irtisanoa työntekijän työsopimus työsopimuslain 7 luvussa säädettyjen perusteiden ohella myös silloin, kun työn järjestäjä katsoo, että työntekijä ei ole sosiaalihuoltolain 27 d §:n 2 momentissa tarkoitettu tavoin työn tarpeessa.

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaista työtä tekevällä on lähtökohtaisesti samanlainen työsuhdeturva kuin kenellä tahansa työntekijällä työsopimuslain mukaan. Tätä irtisanomissuojaa on kuitenkin heikennetty sosiaalihuoltolain 27 d §:n 5 momentilla säättämällä työsopimuslaista poikkeava ”ylimääräinen” irtisanomisperuste. Työsopimus voidaan irtisanoa työsopimuslaissa säädettyjen irtisanomisperusteiden ohella myös siksi, ettei työntekijä ole enää työn tarpeessa siten kuin sosiaalihuoltolain 27 d §:n 2 momentissa on edellytetty. Tässä tarkoitettu irtisanominen on mahdollista, jos työntekijän työkyky työsuhteen aikana paranee siinä määrin, että hän ei ole enää sosiaalihuoltolaissa tarkoitettun työn tarpeessa.

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

Kehitysvammaisten työtoiminta ja muu erityishuoltona järjestettävä toiminta

Kunnan tai kuntayhtymän vastuulle kuuluu myös kehitysvammaisten työtoiminnan järjestäminen kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977, kehitysvammalaki) perusteella. Kysymys on yhdestä sosiaalipalvelun muodosta.²⁰ Kehitysvammaisten työtoimintaa järjestetään pääasiassa kehitysvammalain perusteella työ- ja toimintakeskuksissa. Käytännössä kuitenkin myös ns. avotyötoiminta, eli kehitysvammaisen sijoittaminen työtehtäviin avointen työmarkkinoiden työpaikoille, on yksi toteutustapa. Se on kehittynyt käytännössä ja ollut käytössä 1980-luvulta lähtien. Kehitysvammaisille maksetaan yleensä rahallista korvausta työtoimintaan osallistumisesta. Tätä korvausta nimitetään useimmiten työosuusrahaksi. Kehitysvammalaissa ei säädetä työtoimintaa koskevan oikeussuhteen luonteesta, kuten sosiaalihuoltolaissa, ja työtoimintaa koskevia säännöksiä on muutoinkin niukasti. Käytännössä toimintaa on nimitetty pitkään ns. huoltosuhteessa tapahtuvaksi työskentelyksi.

Kehitysvammalain perusteella järjestettävän työtoiminnan oikeudellinen luonne on ratkaistava työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella. Jos lainkohdassa säädetty työsuhteelta vaaditut tunnusmerkit täyttyvät, on kysymys työsuhteesta. Vuonna 2013 julkaistussa väitöstutkimuksessa (Paanetoja, Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa?) on päädytty siihen, että työsuhteelta vaadittavat tunnusmerkit voivat täyt-

²⁰ Suomi on jaettu 16 erityishuoltopiiriin kehitysvammaisten henkilöiden erityishuollon järjestämistä varten. Erityishuoltopiirien alueet määrää valtioneuvosto.

tyä järjestettäessä työtoimintaa kehitysvammaisille ja erityisesti ns. avotyötoiminnassa. Lähtökohtaisesti myös kaikki muukin toiminta, jossa on kysymys työn tekemisestä, voi täyttää työsuhteen tunnusmerkit. Näin on nimenomaan siksi, että kehitysvammalaissa ei ole säädetty sen perusteella järjestettävän toiminnan oikeudellisesta luonteesta.²¹ Kehitysvammalain perusteella järjestettävä työtoiminta siis voi - sen nimestä ja järjestämisperusteesta huolimatta - olla työsuhteessa tehtävää työtä. Ratkaisu työsuhteen syntymisestä tulee aina tehdä yksittäistapauksittain. Tiedossa ei kuitenkaan ole, että kehitysvammaiset olisivat riittauttaneet työtoiminnan oikeudellista luonnetta.

Kehitysvammaisella on subjektiivinen oikeus erityishuoltoon mutta ei yksittäiseen palveluun.

Järjestettäessä työtoimintaa kehitysvammaiselle on otettava huomioon kehitysvammalain ja sosiaalihuoltolain välinen suhde. Työtoimintaa olisi järjestettävä ensi sijassa yleislain eli sosiaalihuoltolain perusteella. Käytännössä kuitenkin kehitysvammalain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulle henkilölle järjestetään työtoimintaa pääosin kehitysvammalain perusteella. Tämä perustuu siihen, että yleislaissa säädettyjä toimenpiteitä ei käytännössä ole pidetty riittävinä. Kehitysvammalain mukaan asiakkaalle korvataan työtoimintaan kulkemisesta syntyvät matkakulut. Näin ollen kehitysvammalakiin perustuva työtoiminta on asiakkaalle yleensä myös taloudellisesti parempi vaihtoehto kuin sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaan järjestetty työtoiminta.

²¹ Tästä olisi nimenomaan säädettävä laissa. Osapuolten omalla käsityksellä tai olettamalla ns. huoltosuhteesta ei ole merkitystä, sillä työtä koskevan oikeussuhteen osapuolet eivät voi itse päättää siitä, että kysymys ei olisi työsuhteesta. Ks. tästä laajemmin Paanetoja, Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? (Helsinki 2013) ja siellä mainitut muut lähteet.

2 Kyselyiden anti

2.1 Sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta

Kaikille kunnille ja sote-kuntayhtymille lähetetyllä sosiaalihuoltolain mukaista vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa koskevalla kyselyllä oli tarkoitus saada vastauksia lainsäädäntötyön tueksi ja erityisesti ehdotettavien säännösten vaikutusten arvioimiseksi.

Noin puolet vastaajista (56 %) kertoi järjestävänsä sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaisista vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa.²² Merkille pantavaa on, että muun muassa kysynnän ja järjestämistarpeen puute ilmoitettiin syiksi olla järjestämättä toimintaa. Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaisen työn kerrottiin olevan myös 'jäännöksi', ja että siihen ei oteta enää uusia asiakkaita.²³ Lisäksi tuotiin esille, että palveluita toteutetaan muun lainsäädännön perusteella: TE-toimistojen palvelut, sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaiset kuntoutuksen palvelut, kuntouttava työtoiminta ja kehitysvammaisten erityishuolto sekä päivätoiminta.

Kysynnän ja tarpeen puutteeseen on kiinnitettävä valmistelussa huomiota. Palvelun tarve määräytyy sosiaalihuoltolain 27 d §:ssä säädetyn mukaisesti, ja kuntien / kuntayhtymien tulee selvittää oman alueensa asukkaiden tarpeita vuosittaisia budjetteja laadittaessa. Vaikuttaa epäuskottavalta, että kunnissa / kuntayhtymissä ei olisi sellaisia vammaisia henkilöitä, jotka tarvitsisivat työsuhteista työtä sosiaalipalveluna. Kuntien / kuntayhtymien olisi otettava eri aikoina ilmenevä tarve huomioon talousarvioissaan ja tehtäessä päätöksiä sen mukaisesti.²⁴

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 17 §:n mukaan sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluu: 1) sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntou-

²² Suurin osa heistä oli vastaajien mukaan 51 - 60-vuotiaita.

²³ Palveluun ohjautumisen arvioinnissa ei vastaajien mukaan käytetä yleensä työ- ja toimintakyvyn arviointia.

²⁴ Ks. tästä Paanetoja, Jaana: Sosiaalipalveluna järjestettävästä työstä. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 2004.

tustarpeen selvittäminen; 2) kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen; 3) valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan; 4) ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin; 5) muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet. Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä. Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n perustelujen²⁵ mukaan sosiaalisen kuntoutuksen välineitä voivat olla yksilöllinen psykososiaalinen tuki ja lähityö (kotikäynnit, mukana kulkeminen, kasvatuksellinen tuki omien asioiden hoitamiseen), erilaiset toiminnalliset ryhmät, vertaistuki, osallistuminen vapaaehtoistoimintaan, *työtoiminta* (kurs. tässä) sekä kaikki asiakkaalle tarjottavat palvelut ja tukitoimet osana sovittua suunnitelmaa.

Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaisen työtoiminnan tavoitteena ei sitä vastoin pitäisi olla edellä tarkoitettu kuntoutus, vaan toimintakyvyn ylläpito ja edistäminen (HE 169/2001) – tai näin ainakin säännöstä laadittaessa asia esitettiin. Työtoiminnan tavoitteiksi oli kuitenkin vastauksissa kirjattu muun muassa elämänhallinnan tukeminen, mielekäs arki, arjen aktivointi ja sosiaalisten tilanteiden oppiminen. Mainitut tavoitteet antavat viitteitä siitä, että sosiaalihuoltolain 17 §:n sosiaalinen kuntoutus ja sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukainen toiminta olisivat sekoittuneet keskenään tai että sosiaalinen kuntoutus olisi jopa korvannut sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaista työtoimintaa.

Lainsäädäntöä uudistettaessa onkin kiinnitettävä huomiota siihen, että sosiaalihuoltolain 27 e §:n soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa saatetaan järjestää sosiaalisena kuntoutuksena. Tämä voi tarkoittaa sitä, että palvelun tarve olisi arvioitu virheellisesti, ja asiakkaita on siksi voinut jäädä ohjautumatta sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaiseen toimintaan.

Vastausten mukaan vammaisille järjestetään pääosin sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaista työtoimintaa, ja sosiaalihuoltolain mukaisen työsuhteisen työn järjestäminen vaikutti olevan vähäistä.

²⁵ HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 111.

Pelkkä työsuhteisen työn vähäisyys ei tarkoita kuitenkaan sitä, että sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentti olisi tarpeeton. Yllä tuli jo ilmi, että työsuhteista työtä ei järjestettäisi sen tarpeen tai kysynnän puuttumisen johdosta.

Vastausten perusteella syntyy myös vaikutelma siitä, että sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukainen ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukainen työtoiminta sekoitettaisiin keskenään.

Kunnallisten virka- ja työehtosopimusten liitteisiin perustuvalla kelpoisuudella sopia tai määrätä sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaisessa työssä olevan vammaisen henkilön palkasta työkyvyn alenema huomioon ottaen näytti olevan jonkin verran käytännön merkitystä. Seitsemän kuntaa/kuntayhtymää 27:stä ilmoitti käyttäneensä tätä mahdollisuutta.

Kuten jäljempänä tulee ilmi, nämä kunnallisten sopimusten määräykset olisivat kuitenkin päteviä, vaikka laista puuttuisi sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentissa annettu erityinen sopimiskelpoisuus. Säännöksen vaikutus rajoittuu tapauksiin, joissa kunta/kuntayhtymä ei palkkaa vammaista henkilöä palvelukseensa, vaan osoittaa työn suoritettavaksi ulkopuolisen (yksityisen) palvelun tuottajan lukuun.

Neljä kuntaa/kuntayhtymää 28:sta ilmoitti, että ulkopuolinen palvelun tuottaja on maksanut sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentin nojalla solmittuun työehtosopimukseen perustuvaa (tavanomaista alemmaa) palkkaa. Se, minkälaisia nämä sopimukset ovat ehdoiltaan, ei vastauksista kuitenkaan käynyt ilmi, eikä mainituista neljästä vastaajasta kuin yksi ilmoittanut, että sille olisi tullut tieto palvelun tuottajan soveltaman työehtosopimuksen sisällöstä.

51,67 prosenttia 60:sta vastaajasta piti erittäin tärkeänä, että sosiaalihuoltolaissa säädetty vammaisten työllistymistä tukeva toiminta säilyisi myös jatkossa. Työsuhteisen työn järjestämistä sosiaalipalveluna vammaisille myös jatkossa piti 58:sta vastaajasta erittäin tärkeänä 34,48 prosenttia. Ei-työsuhteisen työtoiminnan tärkeyttä jatkossa arvioitiin seuraavasti:

	1= ei lainkaan tärkeää	2	3	4	5= erittäin tärkeää		Yhteensä	Keskiarvo	Mediaani
	1	0	14	13	32		60	4,25	5
	1,67%	0%	23,33%	21,67%	53,33%				
Yhteensä	1	0	14	13	32		60	4,25	5

Käytännössä kuntien ja kuntayhtymien edustajilla saattaa olla virheellinen käsitys sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaisen työn tarpeen syntyisestä ja selvittämisestä kunnassa, samoin kuin työn 'kysynnästä'. Osa vastaajista piti sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaista työsuhteista työtä 'jäänteinä' menneisyydestä. Tämä näkemys voi vaikuttaa kuntien käsityksiin siitä, kenelle työtä olisi järjestettävä, eli oikeaa kohderyhmää ei välttämättä tunnisteta. Kyselyn vastaukset antavat viitteitä myös siitä, että eri palveluiden (mm. TE-toimistojen palvelut, kuntouttava työtoiminta ja kehitysvammaisten erityishuolto ja päivätoiminta) käyttöalojen tunnistaminen ja toisistaan erottaminen voi olla hankalaa. Edelleen kävi ilmi, että sosiaalihuoltolain 17 §:n mukainen sosiaalinen kuntoutus on saattanut hämärtää sosiaalihuoltolain 27 e ja 27 d §:n 3 momentin käyttöalaa, ja näin asiakkaita on voinut jäädä ohjautumatta oikeaan palveluun.

Vastaajien tiedossa ei ollut, että palvelua koskevista hallintopäätöksistä olisi haettu muutosta tai että niitä olisi vireillä.

Vastausten perusteella ei saanut selvyyttä siihen, järjestetäänkö sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaista työtoimintaa henkilöille, jotka kykenisivät sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaiseen työsuhteiseen työhön. Tällaista olettaa kuitenkin puoltaa työsuhteisen työn vähäinen käyttö.

Vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että ainakin sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentin säännös saattaisi olla käytännössä tarpeeton.

2.2 Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukainen työtoiminta, työhön valmennus ja muu virikkeitä antava toiminta

Erytishuoltopiireille lähetettyyn kyselyyn saatiin 10 vastausta. Vastaajista 91 prosenttia ilmoitti järjestävänsä työtoimintaa, 73 prosenttia työhön valmennusta ja 91 prosenttia muuta virikkeitä antavaa toimintaa. 40 prosenttia ilmoitti, että työtoimintaan osallistuvien määrä on kasvanut viimeisten viiden vuoden aikajänteellä. Työtoimintaa järjestetään kunnan/kuntayhtymän omissa yksiköissä, yksityisen palveluntuottajan tiloissa sekä ns. avotyötoimintana. Avotyötoiminnan osuus koko työtoiminnan määrästä vaihteli. Avotyötoimintapaikat valikoituvat vastaajien mukaan eri tavoin, ja suoritettavia tehtäviä ovat erilaiset kaupan avustavat tehtävät, kuten hyllyttäminen, pulloautomaatin

tyhjennys, vaatteiden henkarointi ja hinnoittelu kaupoissa, siivous, remonttityöt, hevosallin tehtävät, luokka-avustaminen ja vaatehuolto. 62 prosenttia vastaajista kertoi avotyötoimintapaikan työnantajan maksavan korvausta kehitysvammaisen työtoimintatapanoksesta.

Kaikki vastaajat kertoivat kehitysvammaiselle maksettavan työtoiminnasta rahallista korvausta työosuusrahana tai vastaavana. Korvaus määräytyy pääosin työpanoksen / tuottavuuden mukaan (70 %). 10 prosenttia ilmoitti korvauksen olevan kaikille saman suuruisen, ja 20 prosenttia kertoi poissaolojen alentavan korvauksen määrää.

lältään 26 – 40 -vuotiaat ovat suurin työtoimintaan osallistuva ryhmä. Merkittävä määrä työtoimintaan osallistuvista on aloittanut toiminnan 11 - 20 vuotta sitten. Pääosa siirtymistä oli tapahtunut työtoiminnasta muuhun virikkeitä antavaan toimintaan.

Vastaajat pitivät tärkeänä, että työtoiminta, työhön valmennus ja muu virikkeitä antava toiminta säilyisivät myös jatkossa. Avotyötoimintaa piti erittäin tärkeänä 50 prosenttia vastaajista. Kaikkien vastaajien mukaan avotyötoiminnasta olisi säädettävä laissa, ja 82 prosenttia kannatti kestoltaan määräaikaista avotyötoimintaa. Työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta säätämistä kannatti 91 prosenttia vastaajista (yhdeksän prosenttia ei osannut sanoa).

Vastausten perusteella käsillä olevan lainsäädännön uudistamisen kannalta on otettava huomioon ainakin seuraavaa.

Kehitysvammalain mukainen työtoiminta vaikuttaa paremmin organisoidulta kuin sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta. Työtoiminnalle on asetettu tavoitteita, ja järjestelmässä tulee esille halu saada osa kehitysvammaisista työllistymään työsuhteeseen avoimille työmarkkinoille. Toisaalta siirtymää sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaiseen työsuhteeseen työhön ei välttämättä ole mielletty käytännössä vaihtoehdoksi.

Avotyötoiminta näyttäytyy luonnollisena osana toimintaa, ja sen järjestämiseen panostetaan. Avotyötoiminnan kuulumista osana sosiaalihuoltoon/sosiaalipalveluihin ei sinänsä kyseenalaistettu. Avotyötoiminnassa tehdään tavanomaisia työtehtäviä – eikä se vaikuta sisällöllisesti siis erottuvan työsuhteessa tehtävästä työstä.

Työhönvalmennus vaikuttaa olevan nimenomaan toimintaa, jolla tuetaan avoimille työmarkkinoille työllistymistä muun muassa valmentamalla kehitysvammaista työelämän pelisääntöihin.

Erityishuoltopiireissä on ollut aktiivisuutta kehittää työtoimintaa. Työkeskukset ja vastaavat yksiköt saatetaan kokea negatiivisena työntekopaikkana, ja näin ollen asiakkailla on myös halua siirtyä avotyötoimintaan.

Olemassa olevien käytäntöjen ja käytännössä muokkaantuneiden toimintojen selkeyttämiselle koetaan olevan tarvetta, ja tässä yhteydessä toivottiin, että työtoiminnasta säädettäisiin nykyistä enemmän (muun muassa työosuusrahan suuruus). Vastaajat kiinnittivät huomiota siihen, että uudistamistyössä tulisi ymmärtää asiakkaiden erilaiset tarpeet ja toimintojen funktiot. Kaikki vammaiset eivät esimerkiksi tavoittele työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

3 Aiemmat selvitykset

TEOS-työryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä (nk. TEOS-työryhmä) selvitti sosiaalihuollon lainsäädännön ja palvelujärjestelmän kokonaisuuden uudistamistarpeita 2012–2014. Loppuraportti toimenpide-esityksineen annettiin 23.10.2014.²⁶

Työryhmä ehdotti muun ohessa, että

- kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki sekä vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa sekä kehitysvammaisten työtoimintaa ja työhön valmennusta koskevat säännökset kumottaisiin ja ne korvattaisiin uudella erityislailla,
- erityislakia sovellettaisiin heikossa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin (työtön henkilö, jonka toimintakyvyn arvioidaan alentuneen vamman, sairauden, elämänhallinnan ongelmien, pitkittyneen työttömyyden tai vaikean sosiaalisen tilanteen vuoksi ja jolla tästä johtuen on merkittäviä vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille),
- sosiaalihuollon palveluissa luovuttaisiin erillisistä palveluista vammaisille ja vammattomille henkilöille, samoin työttömyyden kestoon liittyvistä edellytyksistä päästä palveluihin, jatkossa palvelut tarjottaisiin yksilöllisen palvelutarpeen perusteella,
- heikossa työmarkkina-asemassa oleville järjestettävät sosiaalihuollon palvelut keskittyisivät sosiaaliseen kuntoutukseen (työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus ja osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus) ja
- työ- ja elinkeinohallinnolla olisi päävastuu työllistymisen edistämisestä, sosiaalihuollolla työelämävalmiuksien ja osallisuuden edistämisestä.

Ehdotetun lain (laki heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön sosiaalisesta kuntoutuksesta) tarkoituksena esitettiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämävalmiuksien, toimintakyvyn ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen torjuminen järjestämällä sosiaalista kuntoutusta. Lain soveltamisala esitettiin kytkettävän heikkoon työmarkkina-asemaan.²⁷

²⁶ Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32.

²⁷ Ehdotetun lain 3 §: ”Heikossa työmarkkina-asemassa olevalla henkilöllä tässä laissa tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012)1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettua työtöntä. Lisäksi edellytetään, että henkilön toimintakyvyn

Laissa ehdotettiin säädettävän kahdesta erilaisesta sosiaalisen kuntoutuksen muodosta: a) työelämävalmiuksia edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta ja b) osallisuutta edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta. Tuotakoon tässä yhteydessä esille vielä se, että työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus katsottiin mahdolliseksi toteuttaa yrityksessä tai yksityisen elinkeinonharjoittajan toimesta, mutta toimintajakso olisi saanut kestää enintään kolme kuukautta (12 kuukauden ajanjakson aikana), ja toiminnan tavoitteena olisi tullut olla ensisijaisesti siirtyminen palkkatuettuun työhön tai avoimille työmarkkinoille.

Vuonna 2015 järjestetyllä lausuntokierroksella työryhmän päälinjauksiin suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Lausuntojen mukaan ehdotus selkeyttäisi nykyistä lainsäädäntöä ja palvelujärjestelmää sekä lisäisi yhdenvertaisuutta. Yksilöllistä palvelutarvetta pidettiin hyvänä lähtökohtana. Kritiikkiä saivat muun muassa seuraavat asiat:

- kustannusarviot, erityisesti sosiaalihuollon henkilöstön uudelleenosaamiseen sekä asiakkaiden nykyistä yksilöllisempään tukeen liittyvät kustannukset,
- työ- ja elinkeinohallinnon mahdollisuudet vastata heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen edistämiseen ja
- kuntien motivaatio järjestää osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta työttömyysetuutta saaville henkilöille.

Edellä esitetyn pohjalta sosiaali- ja terveystieteissä²⁸ hahmoteltiin uudistustyölle seuraavia lähtökohtia:

- luovutaan erillisistä palveluista vammaisille ja vammattomille henkilöille sekä työttömyyden kestosta palveluun pääsyn kriteerinä,
- lähtökohtana yksilöllinen palvelutarve,
- vahvistetaan tavoitteellisuutta (työelämä vai muu osallisuus),
- luodaan mahdollisuuksia nykyistä yksilöllisempiin ja monipuolisempiin ratkaisuihin ja lisätään asiakkaan valinnanvapautta,
- lisätään palveluintegraatiota (yksittäisistä palveluista palvelukokonaisuuksiin) sekä
- kevennetään ja selkeytetään sääntelyä.

arvioidaan alentuneen vamman, sairauden, elämänhallinnan ongelmien, pitkittyneen työttömyyden tai vaikean sosiaalisen tilanteen vuoksi ja jolla tästä johtuen on merkittäviä vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.”

²⁸ Rahkonen, Susanna: Sosiaalihuollon työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistus, 7.2.2018. https://thl.fi/documents/470564/1669818/6_Susanna_Mallit-uudistus_Vammaispalvelujen+neuvottelup%C3%A4iv%C3%A4t.pdf/b6d6cf92-3ee8-4db4-bf1a-5057d8b04a76.

Ministeriö kiinnitti huomiota myös vammaisyleissopimuksen ratifioinnin luomiin odotuksiin, joiden myötä olisi pyrittävä siihen, että pitkäkestoisesta avotyöstä (avotyötoiminnasta) luovuttaisiin. Työkeskuslähtöisyydestä olisi siirryttävä pois ja olisi järjestettävä aiempaa enemmän yksilöllisempää tukea sekä työllistymiseen että osallisuuteen. Lisäksi tuetun työllistymisen työhön valmennus olisi otettava käyttöön.

Edelleen ministeriön mukaan olisi pyrittävä selkiyttämään työtoiminnan roolia ja tehtävää. Sen olisi oltava vain yksi väline muiden ohella ja sitä olisi käytettävä enemmän työ- ja toimintakyvyn arvioinnissa sekä osallisuutta tukevana toimintana. Myös työpaikalla toteutettavan työtoiminnan järjestämisedellytyksiä olisi tarkennettava.

Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet -selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 18.4.2018 Tuija Oivon ja Raija Kerättären selvityshenkilöiksi tehtävänäään kartoittaa osatyökykyisten tilannetta työmarkkinoilla, siirtymiä työkyvyttömyysetuuksille ja sieltä pois sekä palveluita, joiden avulla edistetään työelämässä pysymistä ja työllistymistä 31.10.2018 mennessä.

”Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet” -selvitysraportin²⁹ mukaan pitkäaikaistyöttömän asiakkaan palvelutarvetta, työkykyä ja kuntoutustarvetta ei selvitetä riittävän yksilöllisesti ja monialaisesti, mikä johtaa useiden työttömien jäämiseen palveluiden ja etuuksien ulkopuolelle. Työmarkkinat eivät riittävästi tue erilaisten osatyökykyisten työelämäosallisuutta. Selvityshenkilöt ehdottivat, että Suomeen perustettaisiin kokonaisvaltainen, yli hallituskausien ulottuva, strateginen kokonaisuus: työkykyohjelma. Sen tarkoituksena olisi vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien henkilöiden työelämäosallisuuden lisääminen sekä heidän tarvitsemiensa palveluiden ja etuuksien varmistaminen. Kysymys olisi yhtenäisestä mallista yksilölliseksi työkykypalvelujen prosessiksi, jonka tarkoituksena on työkyvyn heikkenemisen varhainen tunnistaminen, laadukas toimintakyvyn rajoitteiden ja resurssien arviointi, hoidon, kuntoutuksen ja muiden palveluiden sekä etuuksien tarpeen arviointi ja työkykyä tukevien palveluiden suunnittelu. Prosessin vastuutaho olisi työelämän ulkopuolella olevien kohdalla kunnan sosiaalityö (tulevaisuudessa sote-keskus), joka huolehtisi myös vastuullisesta asiakasohjauksesta. Monialaisen verkostoyhteistyön toimijoina olisivat työllistämistä edistävät monialaiset yhteispalvelupisteet (TYP), joissa toimivat perustason sosiaali- ja terveydenhuolto, te-palvelut ja Kela, ja jotka toimivat verkostoyhteistyössä kunnan nuorisotyön, ehkäisevän terveydenhuollon ja oppilaitosten sekä työvalmennuskeskusten ja muiden palveluntuottajien kanssa. Tulevaisuudessa perustason toimijoina olisivat sote-keskukset.

²⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 43/2018.

4 Uudistuksessa huomioon otettuja lähtökohtia ja vastauksia toimeksiannon kohtiin 1–3

Tuon seuraavassa esille erilaisia uudistustyössä huomioon otettuja peruslähtökohtia, joihin jäljempänä esitettävät ehdotukset pohjautuvat. Samalla tulee annettavaksi vastauksia toimeksiannon kohtiin 1–3. Tässä yhteydessä on hyödynnetty pitkälti aiempia tutkimuksiani, samoin kuin usean vuoden ajan eri yhteyksissä saamaani tietoa selvitystyön kohteena olevista kysymyksistä.³⁰ Myös tämän selvityksen aikana eri toimijoiden esille tuomia näkökohtia on otettu huomioon.

4.1 Oikeussuhteen luonne

Tarkastelun kohteena olevista työtoiminnoista ainoastaan sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä tarkoitettu työtoiminta on säädetty ei-työsuhteeksi. Näin ollen kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisen työtoiminnan sekä kaikkien muiden eri nimillä toteutettujen palveluiden, joissa suoritetaan työtä, oikeudellinen luonne on selvittävää ratkaisemalla työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella; toisin sanoen tarkastelemalla, täytyvätkö työsuhteen tunnusmerkit tosiasiallisesti työtä tehtäessä.³¹ Näin on siis kaikkien niiden työtä koskevien toimintojen kohdalla, joiden ei ole laissa säädetty jäävän työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kunnan ja yksityisten omistamien työ- ja toimintakeskusten ohella työtoimintaa järjestävät muun muassa yleishyödylliset yhdistykset. Esimerkiksi mielenterveysyhdistykset järjestävät jäsenilleen työtoimintaa ja maksavat siitä rahallista korvausta. Tämä on tiedostettava uudistustyössä. Vaikka lailla säädettäisiin laajasti sosiaalipalveluna järjestettävän työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta (ml. kehitysvammaisten työtoiminta), ei se vaikuta kaikkiin käytännössä toteutettaviin työtoimintoihin. Viimeksi mainittujen oikeudellinen luonne arvioidaan työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella.

³⁰ Nämä lähteet on mainittu raportin lopussa olevassa luettelossa.

³¹ Kysymys on itse asiassa ns. työntekijäaseman määrittämisestä. Yleisemmin rajanveto-ongelmia syntyy työsuhteen ja ns. itsenäisen yrittäjyyden välillä.

Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, teetetäänkö mielenterveyspotilailla sairaaloissa työtoimintaa, ja ottaa se mukaan nyt käsillä olevaan uudistukseen.

Vuonna 2013 julkaistussa tutkimuksessa (Paanetoja, Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa?) tarkasteltiin muun muassa kehitysvammalain perusteella järjestettävän työtoiminnan luonnetta. Sen mukaan työsuhteen tunnusmerkit voivat täyttyä työtoiminnassa. Työsuhteen syntymisen mahdollisuus on ilmeistä erityisesti avotyötoiminnassa.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin ei tehty muutoksia sosiaalihuoltolain 27 d ja e §:n säätämisen yhteydessä, eikä kehitysvammaisten työtoiminnan 'ohueen' säädöspohjaan kiinnitetty tuossa vaiheessa huomiota. Tiedossa kuitenkin oli jo silloin muun muassa se, että kehitysvammaisten erityishuollossa oli käytännössä kehittynyt ns. avotyötoiminta, jossa asiakkaita sijoitettiin avointen työmarkkinoiden työpaikoille työtehtäviin.

4.2 Avotyötoimintaan kohdistettu kritiikki

Viime vuosina erityisesti kehitysvammaisten avotyötoiminta on herättänyt paljon keskustelua ja kysymyksiä. Keskustelu on lisääntynyt vammaisten oikeuksien yleissopimuksen myötä. Tästä huolimatta toiminnan oikeudellista luonnetta ei ole näissä tai muissakaan yhteyksissä asetettu kysymyksenalaiseksi. Oikeussuhteen luonteen selvittämisen sijasta on kiinnitetty huomiota työtoiminnan ehtoihin. Erityisesti työtoiminnan 'palkattomuus' tai siitä saadun korvauksen pienuus sinänsä on nähty ongelmina. Kritiikki on kohdistunut pitkälti siihen, että kehitysvammaisen ei saisi työstä 'oikeaa palkkaa'. Samaan aikaan on tuotu esille tavoite muuttaa avotyötoiminta "oikeaksi" työsuhteeksi.³² Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan pohdittu sitä, miten kehitysvammaisen työskentelyn ehdot muuttuisivat palvelussuhteen oikeudellisen luonteen vaihtuessa ja millaisia muita seurauksia muutoksella olisi. Toisaalta tässä keskustelussa ei ole tuotu esille sitä, että eräät työnantajan velvoitteet, kuten lisätyön tarjoamisvelvollisuus osa-aikatyötä tekeville työntekijöille (työsopimuslain 2 luvun 5 §) ja takaisinottovelvoite (työsopimuslain 6 luvun 6 §), saattavat estää ulkopuolisen työvoiman rekrytoinnin. Siirtyä avotyötoiminnasta työsuhteeseen ei siis ole käytännössä ongelmaton. Muun muassa työnantajan omaan henkilöstöön kohdistuvat työlakien velvoitteet

³² Ks. myös Irjala, Marja: Osallinen, syrjässä, marginaalissa onnellinen? Tutkimus oppisopimuskoulutuksen erityisopiskelijoista Suomessa ja Saksassa (2017). Irjalan mukaan (<https://www.tukiliitto.fi/tarina/tyomarkkinoiden-ovet-auki/>) "YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen vastainen tuottavaan työhön kuuluva avotyö tulisi kiireellisesti muuttaa lainsäädännön kautta osa-aikatyöksi. Siitä saatavat ansiotulot ovat merkittävä tulonlisa kehitysvammaiselle. Lisäksi malli kunnioittaisi hänen ihmisarvoaan työelämän yhdenvertaisena toimijana."

saattavat estää uuden työntekijän - tässä tapauksessa avotyötoiminnassa olevan kehitysvammaisen - palkkaamisen työsuhteeseen.

On huomattava, että työsuhteinen työ ei välttämättä tarkoita sitä, että työstä maksettava korvaus olisi suurempi kuin työstä maksettava työosuusraha tai vastaava. Palkan suuruus määräytyy joko työsopimuksen tai työehtosopimuksen mukaan. Osassa työehtosopimuksia on määräyksiä, jotka ovat jo pitkään mahdollistaneet palkasta sopimisen yksilöllisesti, jos työntekijän työkyky on alentunut.

Jos työnantaja kuuluu työkeskuksia ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskevan työehtosopimuksen soveltamisalaan, voi työsuhteesta maksettava palkka olla hyvinkin pieni. Mainitun työehtosopimuksen³³ mukainen alimman palkkaluokan A tuntipalkka on tällä hetkellä 0,59 euroa. Kun työosuusrahaa voidaan maksaa verovapaana sosiaalietuutena keskimäärin 12 euroa päivässä, saattaa se olla huomattavasti suurempi kuin työsuhteisen työn palkka.

Työsuhde synnyttää velvollisuuksia myös työntekijälle. Siihen ei välttämättä ole kiinnitetty riittävästi huomiota työsuhteita tavoiteltaessa.³⁴

Lisäksi on otettava huomioon se, että olemassa olevaa kehitysvammaisten työtoimintaa tai avotyötoimintaa ei voida muuttaa lailla työsuhteeksi. Mahdollista on toki säätää malleista ja asioista, joita noudatetaan lain voimaantulon jälkeen. Olemassa olevat oikeussuhteet eivät kuitenkaan muutu automaattisesti työsuhteeksi.

Jos tavoitteena olisi malli, jossa nykyinen avotyötoiminta muutettaisiin työsuhteeksi, voisi se johtaa vammaisten aseman heikentymiseen. Oikeussuhteen luonteen muuttuminen ja työn hinta saattavat johtaa siihen, että työtä ei enää olisi jatkossa tarjolla. Toteutettavan mallin tulee olla sellainen, joka ei heikennä olemassa olevia vammaisten mahdollisuuksia päästä avointen työmarkkinoiden työpaikoille, mutta samalla heille on järjestettävä riittävä suoja. Edelleen mallissa on otettava huomioon työpaikkoja tarjoavien työnantajien asema ja oikeussuoja, samoin kuin mahdollisesti kohoavat työn kustannukset.

³³ Työkeskuksia ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskeva työehtosopimus 2018–2021 (Palvelualojen työnantajat PALTA ry ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry).

³⁴ Ks. Avotyötoiminnasta palkkatyöhön, toim. Varanka, Marjatta ja Saarinen, Juha, s. 45–55.

4.3 Soveltamisala ja asiakkuus

Sosiaalihuoltolain 27 d ja 27 e §:n mukaisia toimintamuotoja järjestetään kunnan harkinnan mukaan sellaiselle sosiaalihuollon asiakkaalle, joka täyttää mainituissa lainkohdissa säädetyt kriteerit. Tällaista harkinnanvaraista sosiaalipalvelua saavan henkilön toimintakyky (ja myös työkyky) voi olla rajoittunut tai alentunut eri perusteilla. Asiakkaita voi ohjautua sosiaalihuoltolain toimintamuotojen piiriin erityislakien, kuten mielenterveyslain ja päihdehuoltolain perusteella. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain soveltamisalaan kuuluva henkilö on määritelty sen 1 §:ssä (henkilö, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiin palveluja.)

Tulevan lain soveltamisala on kyettävä määrittelemään niin, että kukaan tällä hetkellä palveluja saava henkilö ei jää tulevien palvelujen ulkopuolelle.

4.4 Subjektiiivinen oikeus?

Perustuslain (731/1999) 19 §:n 3 momentin 1 virkkeen mukaan: ”(j) ulkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä.” Kysymys on lainsäätäjälle kohdistetusta yleisestä toimeksiannosta taata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Valtion tulee huolehtia sellaisten lakien säätämisestä, jotka turvaavat mainitut oikeudet, ja lisäksi on varmistuttava palvelujen saatavuudesta. Säännös ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sosiaalipalvelut olisi järjestettävä subjektiivisina oikeuksina. Tällä hetkellä sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten työllistymistä tuleva toiminta ja työtoiminta ovat harkinnanvaraisia sosiaalipalveluja; niihin ei kenelläkään ole subjektiivista oikeutta. Sitä vastoin kehitysvammaisilla on subjektiivinen oikeus erityishuoltoon, mutta ei mihinkään erityishuoltona järjestettävään yksittäiseen palveluun.

Jos eri lakien säännöksiä yhdistetään, on ratkaistava, millainen oikeus asiakkaalla on palveluihin. Kehitysvammaisten oikeuksien heikentämiseen ei löytyne perustetta. Toisaalta subjektiivisten oikeuksien lisäämisellä on taloudellisia vaikutuksia. Myöskään vaihtoehto, jossa tietyn määritelmän mukaiset vammaiset olisivat paremmassa asemassa kuin muut vammaiset, ei täyttäne perustuslain 6 §:n 1 momentin vaatimusta yhdenvertaisesta kohtelusta ja saattaisi tarkoittaa myös lainkohdan 2 momentin mukaista syrjintää.

4.5 Toimintojen sisältö

Lainsäätäjällä on sekä sosiaalihuolto- että kehitysvammalain mukaisesti pyrkinyt määrittelemään toiminnan tavoitetta. Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaan vammaisten työtoiminnalla tarkoitetaan *toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa*. Kehitysvammalain mukaisesti työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava *yhteiskunnallista sopeuttamista edistävä toiminta* on lain 2 §:n 4 kohdassa säädetty erityishuoltoon kuuluva palvelus. Kehitysvammalain 35 §:n 2 momentin mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään *työhön valmennusta, työtoimintaa* sekä muuta *virikkeitä antavaa toimintaa*.

Yhdistettäessä sosiaalihuolto- ja kehitysvammalain säännöksiä on otettava huomioon palveluiden erilaiset funktiot. Jatkossa olisi pyrittävä siihen, että toimintojen sisältö on helposti määriteltävissä ja että mahdolliset erilaiset ja eri perusteiden järjestettävät toiminnot olisivat selkeästi ja yksinkertaisesti erotettavissa toisistaan. Määrittelyjen on oltava myös vastattava käytännössä toteutettavan toiminnan sisältöä.

4.6 Tavanomaisesta työstä erottuminen?

Sosiaalihuoltolain 27 d §:ssä ei ole säädetty järjestettävän työn sisällöstä. Säännöksen esitöissä todetaan kuitenkin, että työn luonne ja työn teettämisen edellytykset poikkeavat tavanomaisesta työstä. Työn tarkoitettiin siis erottuvan jollakin tavoin tavanomaisesta työstä.

Tavanomaisen työn erottaminen muusta mahdollisesta työsuhteisesta työstä on kuitenkin lähtökohtaisesti mahdotonta. Sisällöllistä eroa ei siis voida tehdä sosiaalipalveluna järjestettävän työn ja tavanomaisen työn välillä.

Työsopimuslain 1 luvun 2 §:n 3 kohdan mukaan työsopimuslakia ei sovelleta sellaiseen työsuoritusta edellyttävään sopimukseen, josta säädetään erikseen lailla. Tämän mukaan ja ottaen huomioon myös erityislaki syrjäyttää yleislain -säännön on katsottava, että mikä tahansa työtä koskeva oikeussuhde voidaan jättää – lailla säätämällä – työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä voi tapahtua myös niin, että samalla ei säädetä mitään kyseisen oikeussuhteen tunnusmerkeistä. Näin ollen sosiaalihuoltolain 27 e § on sinänsä työsopimuslain mukainen siltä osin kuin siinä säädetään työtoiminnan jäämisestä työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lailla säädetyt ei-työsuhteiset työskentelymuodot kuitenkin lisäävät työtä koskevien oikeussuhteiden variaatioita ja vaikeuttavat työsuhteen erottamista ei-työsuhteesta. Sellaisen lain, jossa vain säädetään, että sen soveltamisalaan kuuluva oikeussuhde ei ole työsuhde, määrittelemättä mitenkään työtä koskevan oikeussuhteen tunnusmerkkejä, perusteet ja tavoitteet voidaan asettaa kysymyksenalaisiksi. Tarkastelussa on otettava huomioon myös perusoikeudet. Jos vammaisen henkilön työ asetetaan eri asemaan säätämällä työtä koskeva oikeussuhde kategorisesti ei-työsuhteiseksi ja suojaamatta työtä tekevän henkilön asemaa, kysymys voi olla perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden rikkomisesta tai säännöksessä tarkoitettusta syrjinnästä.

Terveystilaa ja vammaisuutta ei voida pitää perusteena sille, että työtä tekevä henkilö ei saisi lainkaan työntekijälle kuuluvaa suojaa.

Vaikka työtoiminta säädetään ei-työsuhteiseksi, on siihen osallistuvalla säädettävä lailla riittävä suoja. Eri perustein vammaisia on kohdeltava samalla tavoin, eli suojan on lähtökohtaisesti oltava sama.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, toisin sanoen yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset on annettava lailla.

Lähtökohtana on pidettävä sitä, että mahdolliseen ei-työsuhteiseen työtoimintaan osallistuvan suojasta säädetään lailla.

4.7 Euroopan unionin oikeuden vaikutus

Arvioitaessa mahdollisuuksia säätää laki, jolla työtoiminta jätettäisiin työsopimuslain ja sen myötä mahdollisesti myös muun työläinsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, on otettava huomioon myös Euroopan unionin (EU) oikeuteen liittyvät näkökohdat. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45 artiklassa on säädetty työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamisesta unionissa, mutta työntekijää (worker) ei määritellä. EU:n tuomioistuin on kuitenkin määritellyt työntekijän käsitettä ja päättänyt laajaan tulkintaan. Yleistäen vapaan liikkuvuuden piirissä olevana työntekijänä voidaan pitää henkilöä, joka tekee työtä toiselle, johdon alla ja vastiketta vastaan.

EU-oikeudessa on siis yhtenäinen työntekijäkäsitys, jota sovelletaan työvoiman vapaassa liikkuvuudessa, mutta jokainen jäsenvaltio määrittää kuitenkin itse omassa kansallisessa lainsäädännössään tarvittavan työoikeudellisen työntekijäkäsitteen. Kansallisen työntekijän käsitteen sisältö tai määrittelytapa ei siis ole yhteisöoikeudellinen asia. EU:n tuomioistuin on kuitenkin muun muassa tuomiossaan C-393/10

(O'Brien) asettanut lisäkriteereitä kansallisille lainsäädäntötoimille. Tuomioistuin katsoi käsitellessään tuomareiden kuulumista osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen alaan, että jäsenvaltioiden on määriteltävä työntekijäkäsité siten, ettei sen perusteella mielivaltaisesti suljeta tiettyjä henkilöryhmiä sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Suojan sulkeminen olisi hyväksyttävää vain, jos ulkopuolelle suljettavan henkilöryhmän suhde työnantajaan on luonteeltaan olennaisesti erilainen kuin muiden työntekijöiden ja työnantajan välinen suhde.

Mainittu tuomioistuimen kanta voinee merkitä sitä, että kansallisesti ei voitaisi sulkea työtoimintaa kategorisesti työoikeudellisen suojan ulkopuolelle. Sulkeminen voisi olla mahdollista vain, jos työtoimintaan liittyy sellaisia tekijöitä, joiden perusteella sen voidaan katsoa olennaisesti poikkeavan "tavanomaisesta" työstä.

Lähtökohtana on siis pidettävä sitä, että työn, jossa täyttyvät työsuhteen tunnusmerkit sen nimityksestä riippumatta, on saatava lailla säädettyä suojaa. Se, onko tarkoituksenmukaista soveltaa kaikkea työlainsäädäntöä vammaisten tekemään työtoimintaan ja vastaavaan vai voidaanko toiminta jättää joidenkin työlainsäännösten soveltamisalan ulkopuolelle, on päätettävä erikseen.

Yhtenä harkittavana toteutusvaihtoehtona voidaan pitää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL) 4 luvun 8 §:ää, jossa säädetään työhallinnon työkokeiluun osallistuvan oikeusasemasta. Kysymys ei ole työsuhteesta, mutta kokeiluun osallistuvaan sovelletaan useita työlakien säännöksiä.

Lisäksi valmistelussa on otettava huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-316/13 Fenoll. Tapauksessa oli kysymys Fenoll-nimisestä henkilöstä, joka oli vuodesta 1996 alkaen suorittanut työtoimintakeskuksessa erilaisia työtehtäviä keskeytyksettä ainakin viiden vuoden ajan, ja näiltä viideltä vuodelta hänelle oli myönnetty palkallinen vuosiloma.

Fenoll osallistui työtoimintakeskuksen sosiaalis-taloudelliseen ohjelmaan ja sai työsuorituksistaan vastikkeeksi palkkaa. Maksettu palkka oli voinut olla selvästi Ranskassa taattua minimipalkkaa pienempi, mutta sitä ei voitu ottaa huomioon arvioitaessa, oliko Fenoll katsottava unionin oikeudessa tarkoitetuksi työntekijäksi. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta kävi ilmi, että työtoimintakeskuksen henkilökunta ja johto osoittivat Fenollille terveys- ja sosiaalihuollon palveluin tuetut työtehtävät, että tämä teki työtä näiden johdon ja ohjauksen alaisena ja että tavoitteena oli luoda asianomaiselle henkilölle hänen tarpeisiinsa parhaiten soveltuva elämäntyyli. Tällaisissa organisatorisissa puitteissa pääasiassa kyseessä olevan työtoimintakeskuksen kaltainen yksikkö pystyi huolehtimaan vaikeavammaisen henkilön henkilökohtaisesta hyvinvoinnista tarjoamalla hänelle vammaisena henkilönä tilaisuuden käyttää

taitojaan ja samalla mahdollisuuksien mukaan siitä, että tällaiselle henkilölle usko-
tuista työtehtävistä voi koitua asianomaiselle yksikölle tietynlaista taloudellista hyötyä.

Asiassa tuli arvioida, oliko Fenollin työkeskuksessa tekemää työtä pidettävä aitona ja todellisena vai vain epäolennaisena ja toisarvoisena, mikä merkitsisi sitä, ettei tällaista työtä tekevää henkilöä voitaisi pitää työntekijänä. Tuomioistuin päätyi siihen, että ns. työaikadirektiivin (tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 4.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/88/EY) 7 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua työntekijän käsitettä on tulkittava siten, että se voi kattaa työtoimintakeskukseen otetun henkilön.

Perusteluissaan tuomioistuin totesi, että asianomaisen henkilön parempi tai huonompi tuottavuus, palkkaamiseen käytettyjen varojen alkuperä tai palkan pienuus eivät voi millään tavoin vaikuttaa hänen asemaansa unionin oikeudessa tarkoitettuna työntekijänä.

Toiminnan järjestäjä vetosi siihen, että Fenollia ei voitu katsoa työntekijäksi, koska hänen työnsä työtoimintakeskuksessa voitiin rinnastaa tuomiossa *C-344/87 Bettray*³⁵ kyseessä olleen kaltaiseen, huumepotilaille tarkoitettuun hoitolaitokseen otettujen henkilöiden tekemään työhön. Unionin tuomioistuin ei hyväksynyt tätä lähestymistapaa. Työtoimintakeskuksen työpaikat oli tarkoitettu vain sellaisille henkilöille, jotka eivät huonoon kuntoonsa liittyvistä syistä kyenneet työskentelemään tavanomaisin edellytyksin. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta kävi kuitenkin ilmi, että työtoimintakeskusten toimintamalli oli sellainen, etteivät työtehtävät, joita vammaiset henkilöt suorittivat niissä, olleet luonteeltaan vain epäolennaisia ja toisarvoisia. Vammaisten henkilöiden työtoimintakeskuksessa suorittamia työtehtäviä ei ollut luotu vain siksi, että heille voitaisiin tarjota jotakin tekemistä tai ajanvietettä. Työsuorituksista saatiin tietynasteista taloudellista hyötyä, vaikka tehtävät oli mukautettu asianomaisten henkilöiden kykyihin. Samalla kun työtehtävät tarjosivat mahdollisuuden myös vaikeavammaisten henkilöiden tuottavuuden arvostamiseen – vaikka se olisi alhainenkin – ne takasivat heille sosiaalisen suojelun, johon he olivat oikeutettuja.

³⁵ Tuomion *C-344/87 Bettray* 17 kohdassa todettiin, ettei aitona ja todellisena taloudellisena toimintana voitu pitää työskentelyä, joka on vain keino työtä tekevien henkilöiden kuntouttamiseksi ja sopeuttamiseksi uudelleen yhteiskuntaan. Tätä on pidettävä merkityksellisenä vain sellaisten tosiseikkojen vallitessa, joista tuomiossa oli kyse. Käsillä on siis oltava tapaus, jossa henkilö on huumeriippuvuutensa vuoksi otettu palvelukseen sellaisen kansallisen lainsäädännön perusteella, jolla pyritään tarjoamaan työtä niille, jotka eivät huonoon kuntoonsa liittyvistä syistä toistaiseksi kykene tekemään työtä tavanomaisin edellytyksin (ks. tuomio *C-456/02 Trojani* 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Mainitun tapauksen jälkeen vaikuttaa yhä selvemmältä, että vammaisten tekemää työtä, vaikka se tapahtuisi erityisessä työtoimintakeskuksessa tai vastaavassa, ei voida kategorisesti sulkea työoikeudellisen suojan ulkopuolelle.

4.8 Kehitysvammaisten tarvitsema tuki

Selvitystyön aikana korostui kehitysvammaisten tarvitsema erityinen tuki. Vaikka kehitysvammaisen henkilö pystyisi selviytymään avointen työmarkkinoiden työtehtävistä, on otettava huomioon, että

- työ ei yleensä voi olla kokoaikaista,
- kehitysvammaisen tarvitsee usein enemmän ja toistuvampaa perehdytystä kuin muut työntekijät ja
- jatkuva henkilökohtainen tuki on erityisen tärkeä.

Kehitysvammaisten erityistarpeet on otettava huomioon valmistelussa. Lisäksi on pyrittävä siihen, että sosiaalipalveluna järjestetään mahdollisuus jatkuvaan työhönvalmentajan tai vastaavan tukeen.

4.9 Erilaiset tarpeet ja tavoitteet

Selvitystyön aikana korostui se, että kaikki nykyisten sosiaalipalvelujen piirissä olevat eivät tavoittele työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Kysymys voi olla siitä, että kykyä työn tekemiseen olisi, mutta ei halua tai uskallusta. Näin ollen avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei voi olla yksinomaisen tavoite.

Valmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei voi olla yksinomaisen tavoite. Työtoiminta on turvattava jatkossakin sitä tarvitseville / haluaville.

4.10 Ryhmässä työskentely

Edelleen tuli esille, että erityisesti kehitysvammaiset voivat hyötyä malleista, joissa työtä tehdään yhdessä ryhmänä. Tällainen malli mahdollistaa entistä useamman vammaisen siirtymisen työ- ja toimintakeskuksen ulkopuolisiin tehtäviin. Malli edellyttää

yleensä myös työhönvalmentajan tai muun vastaavan henkilön mukanaoloa työnjohtajana. Mainittuja malleja on käytössä ja suunnitteilla eri puolella Suomea, mutta niiden laillisuus on askarruttanut, ja nyt toivottiin niiden esille ottamista lainsäädännössä.

Valmistelussa on kehitettävä hyväksi koettuja toimintamalleja – edellyttäen, että niiden toteutusta voidaan pitää sosiaalihuoltoon kuuluvana.

4.11 Laatuksiteerit ja yhtenäiset ehdot

Työtoiminnalle toivottiin yhtenäisiä kriteereitä, jotta asiakkaat eri puolella Suomea voisivat saada saman tasoista palvelua. Tärkeänä pidettiin jo laadittujen laatuksiteerien huomioon ottamista lainsäädännössä.³⁶

Valmistelussa on harkittava, onko syytä pyrkiä aiemmasta poiketen ministeriötoimiseen työtoiminnan ja vastaavan ehtojen sisällön ohjaukseen.

4.12 Osuuskuntatoiminta

Työn tekemistä osuuskunnassa on viime aikoina pidetty yhtenä työvälineenä kehitysvammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi. Sillä voitaisiin korvata työtoimintaa ja avotyötoimintaa.³⁷

Osuuskuntatoiminta voi olla vartenotettava vaihtoehto niiden vammaisten kohdalla, jotka kykenevät yrittäjämäiseen työskentelyyn. Se, onko sosiaalihuollossa pyrittävä tällaisen toiminnan järjestämiseen / tukemiseen, on arvioitava tarvittaessa erikseen. Kysymys saattaa olla toiminnasta, joka vasta seuraisi onnistunutta sosiaalipalvelujen 'polkua', eikä siis olisi osa sitä. Osuuskunnassa työskentelyyn olisi tarvittaessa voitava yhdistää tässä raportissa ehdotettava työhönvalmentajan henkilökohtainen tuki.

³⁶ <https://verneri.net/yleis/sites/default/files/dokumentit/pdf/yksi-tekijoista-verkko.pdf>.

³⁷ Ks. Omillaan-osuuskunnasta <https://www.omillaan.fi/>.

4.13 TE-hallinnon ja sosiaalihuollon erilaiset tehtävät

Käsitellessään hallituksen esitystä HE 169/2001 vp sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVM 38/2001 vp - HE 169/2001 vp) kiinnitti huomiota siihen, että työllisyyspolitiikan yhdeksi keskeiseksi päämääräksi on laajasti hyväksytty vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden yhtäläinen oikeus työhön. ”Kun työvoimahallinto vastaa kaikkien kansalaisten työllistämispalveluista, on työvoimaviranomaisilla päävastuu myös vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen edistämisestä.” Valiokunta korosti, että sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimenpiteiden ja työvoimahallinnon palveluiden yhteen nivominen on palvelujärjestelmän saumattoman toiminnan näkökulmasta tärkeä tavoite. Tässä yhteydessä painotettiin, että ”vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämistoimintaan tulee aina liittyä mahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimiin ja muuhun kuntoutukseen. Valiokunta toteaa, että kunkin työllistettävän kohdalla tulee valita hänen henkilökohtaisiin ja muihin olosuhteisiinsa parhaiten soveltuva työllistämismuoto. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:n mukaisella palvelusuunnitelmalla on tärkeä merkitys myös työllistämistoimia toteutettaessa.”

Valmistelussa on kyettävä ratkaisemaan, a) mikä kuuluu sosiaalihuollolle ja b) mikä kuuluu TE-palveluihin. Vaikka vammaisilla on samanlaiset oikeudet TE-palveluihin kuin vammattomilla henkilöillä, eivät TE-palvelut välttämättä ole aina vammaisille tarkoituksenmukaisimpia palveluita.

Tällä hetkellä yksi sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan järjestämisen edellytyksistä on se, että henkilö tarvitsee työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi sosiaalihuoltolain 27 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Kysymys on siis siitä, että työhallinnon palvelut eivät ole olleet asiakkaalle riittäviä, jotta hän työllistyisi avoimille työmarkkinoille.

Kuten jo edellä on tullut esille, kaikki vammaiset eivät tavoittele työllistymistä avoimille työmarkkinoille tai sitä ei voida pitää heidän kohdallaan tarkoituksenmukaisena. Tämä tulisi ottaa valmistelussa huomioon (ts. onko säännöksessä oltava nykyisen kaltainen kytkentä avoimille työmarkkinoille työllistymisen tavoitteluun). Lisäksi on arvioitava, onko työsuhteisen työn oltava sosiaalipalvelun muotona ’alisteinen’ työhallinnon palveluille vai niitä tukeva muoto.

Käytännössä saatujen tietojen mukaan erityisesti kehitysvammaisten työllistymisen osa-aikaisiin työsuhteisiin on saattanut onnistua paremmin vammaispalvelu-

jen asiantuntijoiden avulla kuin TE-palvelujen kautta. Tämä on otettava huomioon toimintojen uudelleenjärjestelyissä. Palveluiden limittäinen käyttö on myös varmistettava nykyistä paremmin.

4.14 Ns. väliinpuotoamisen ehkäiseminen

Jatkossa on varmistuttava siitä, että eri palvelut on sillä tavoin yhteen sovitettu, että mitään ns. väliinpuotoamista ei pääse syntymään. Asiakas ei siis voisi käytännössä jäädä ilman mitään palvelua, vaan hänen tulisi siirtyä joustavasti palvelusta toiseen. Jos monialaisessa palvelutarpeen arvioinnissa katsottaisiin esimerkiksi, että asiakas ei hyödy TE-palveluista, ohjattaisiin hänet sosiaalipalvelujen piiriin. Kun tässä selvityksessä ehdotetaan monialaisen arvioinnin jatkuvuutta ja sen toteuttamista määräajoin, eivät eri palvelujen järjestäjät voi säilyttää vastuuta asiakkaasta kokonaan toiselle järjestäjälle. Esimerkin mukaisessa tapauksessa TE-palvelut osallistuisivat myös jatkossa asiakkaan palvelutarpeen arviointeihin.

4.15 Järjestäjän valinnat

Selvityksen aikana tuli esille muun ohessa se, että kaikissa kunnissa ja kaupungeissa ei välttämättä ole tarjolla työikäisille päiväaikaista toimintaa. Toisaalta tuli ilmi, että työsuhteista sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaista palvelua ei ole viime vuosina järjestetty uusille asiakkaille. Käytännössä saattaa siis käydä niin, että asiakas ei pääse ohjautumaan oikeaan palveluun, koska sitä ei ole tarjolla kunnassa/kuntayhtymässä.

Tässä selvityksessä ehdotettava sosiaalipalvelun polku edellyttää sitä, että kunnissa ja kuntayhtymissä olisi tarjolla kaikkia polkuun kuuluvia palveluja. Jatkossa olisi siis varmistettava, että asiakas ei ohjaudu 'väärään' sosiaalipalveluun sen vuoksi, että 'oikeaa' ei ole tarjolla kunnassa/kuntayhtymässä.

4.16 Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP)

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta on säädetty saman nimisessä laissa (1369/2014). Palvelulla tarkoitetaan TE-toimiston, kunnan ja Kelan yhteistä toimintamallia, joka palvelee pidempään työttömänä olleita työnhakijoita. Sen

tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja ns. yhden luukun periaatteella. Laissa säädetään muun ohessa siitä, milloin työttömän työnhakijan tarve monialaiseen yhteispalveluun on arvioitava.

Jäljempänä ehdotettava monialainen vammaisen asiakkaan palvelutarpeen arviointi edellyttää eri alojen asiantuntijoiden yhteistyötä. Yhteistyön on oltava mahdollisimman ripeää. Se tulee tarvittaessa yhteensovittaa nykyisen TYP-toiminnan kanssa.

4.17 Osa-aikatyö

Yhteiskunnassamme suhtaudutaan osa-aikaiseen työn tekemiseen 'varauksella'. Toisin sanoen sitä ei välttämättä pidetä toivottavana tai tavoiteltavana vaihtoehtona, koska se ei yleensä turvaa toimeentuloa. Työn tekemiseen osa-aikaisesti katsotaan liittyvän usein ongelmia juuri silloin, kun sen tekeminen on vastentahtoista eli, jos sitä joudutaan tekemään osa-aikaisesti kokoaikaisen työn puutteen vuoksi. On kuitenkin otettava huomioon, että osalle työntekijöistä osa-aikatyö voi olla toivottu, omaan elämäntilanteeseen tai työkykyyn sopiva vaihtoehto. Erityisesti kehitysvammaisille juuri osa-aikainen työ voi olla nimenomaan tavoiteltava ja hyvä vaihtoehto.

Osa-aikainen työn tekeminen voitaisiin nähdä keinona yhdistää sosiaalipalvelut ja työn tekeminen työsuhteessa. Näin ollen on mietittävä, voidaanko sosiaalihuollon palveluita ja työsuhteista työtä yhdistää. Esimerkiksi kehitysvammainen voisi tehdä työtä yhden päivän viikossa työsuhteessa ja olla muut viikompäivät työ- ja toimintakeskuksen työtoiminnassa.

Osa-aikatyöntekijällä on myös lakiin perustuvaa erityissuojaa, josta voidaan mainita ainakin työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 2 momentti³⁸, 2 luvun 5 §³⁹ ja 2 luvun 6 §.⁴⁰

³⁸ "Määräaikaisissa ja osa-aikaisissa työsuhteissa ei saa pelkästään työsopimuksen kestoajan tai työajan pituuden vuoksi soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin muissa työsuhteissa, ellei se ole perusteltua asiallisista syistä."

³⁹ "Jos työnantaja tarvitsee lisää työntekijöitä hänen osa-aikatyötä tekeville työntekijöilleen sopiviin tehtäviin, työnantajan on tarjottava näitä töitä osa-aikatyöntekijöille 6 luvun 6 §:stä riippumatta. Jos 1 momentissa tarkoitetun työn vastaanottaminen edellyttää sellaista koulutusta, jonka työnantaja voi työntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestää, työntekijälle on annettava tällainen koulutus."

⁴⁰ "Työnantajan on ilmoitettava vapautuvista työpaikoistaan yleisesti yrityksessä tai työpaikalla omaksutun käytännön mukaisesti varmistaakseen, että myös osa-aikaisilla ja määräaikaisilla työntekijöillä on samat mahdollisuudet hakeutua näihin työpaikkoihin kuin vakituksilla tai kokoaikaisilla"

4.18 Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukainen työ vs. työntekijöiden oikeudet

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaiseen työsuhteeseen palkkaaminen ei oikeuta työnantajaa syrjäyttämään palveluksessaan olevien työntekijöiden oikeuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalihuollon asiakasta ei ole käytännössä mahdollista palkata työsuhteeseen, jos kysymys on työtehtävästä, johon työnantajan palveluksessa olevilla osa-aikatyöntekijöillä on etusija (työsopimuslain 2 luvun 5 §). Palkkaaminen estyy yleensä myös silloin, jos työnantaja harkitsee työvoimansa lomauttamista tai irtisanomista, samoin kuin lomautus- ja irtisanomisaikana. Myös työsopimuslain 6 luvun 6 §:ssä säädetty takaisinottovelvoitteen täyttäminen syrjäyttää ulkopuolisen työvoiman rekrytoinnin eli myös sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettua työsuhteessa työtä tekevän palkkaamisen. Näihin ristiriitoihin ei ole kuitenkaan kiinnitetty huomioita voimassa olevan sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin esitöissä.

Työsopimuslaissa on huomioitu eräitä yhteensattumia ja niistä on säädetty lain 13 luvun 6 §:n 2–4 momentissa. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan otettu huomioon sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momenttia.

Työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 2 – 4 momentissa on säädetty poikkeuksista työlakien velvoitteisiin eräissä tilanteissa:

”Edellä 2 luvun 5 §:ssä, 5 luvun 2 §:ssä sekä 6 luvun 6 §:ssä säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden estämättä:

1) kunta saa palkata työsuhteeseen täyttääkseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä säädetyn työllistämismääräyksen, ei kuitenkaan tehtävään, josta se on samaan aikaan lomauttanut työntekijänsä tai josta se on antanut työntekijälleen lomautusilmoituksen;

2) yhdistys tai säätiö saa ottaa palvelukseensa muihin kuin elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua työttömän henkilön;

3) kunta, kuntayhtymä, yhdistys tai säätiö saa ottaa työpajaan tai vastaavaan valmennusyksikköön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun

työntekijöillä. Käyttäjäyrityksen on vastaavia menettelyjä noudattaen ilmoitettava vapautuvista työpaikoistaan myös vuokraamilleen työntekijöille.”

palkkatuettuun työsuhteeseen henkilön sellaisiin tehtäviin, joita ei muutoin tehdä työ- tai virkasuhteessa.

Edellä 5 luvun 2 §:ssä säädetyn estämättä kunta, kuntayhtymä, yhdistys tai säätiö voi ottaa työpajaan tai vastaavaan valmennusyksikköön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun työkokeiluun henkilön sellaisiin tehtäviin, joita ei muutoin tehdä työ- tai virkasuhteessa.

Edellä 2 luvun 5 §:ssä ja 6 luvun 6 §:ssä säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden estämättä työnantaja voi tehdä opiskelijan kanssa ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tai Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitettun oppisopimuksen”.

Jo tällä hetkellä olisi edellä mainituissa säännöksissä tullut ottaa huomioon myös sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukainen työ. Kun tässä selvityksessä työsuhteinen työ yhtenä sosiaalipalvelun muotona ehdotetaan säilytettäväksi, tulee viimeistään silloin tarpeelliseksi arvioida työsopimuslain 13 luvun 2–4 momentin muutostarve.

4.19 Lain nimi

Mikäli säädetään erityislaki, on sen nimessä pyrittävä neutraalisuuteen. Tällä tarkoitetaan sitä, että lain nimi ei saa olla leimaava. Esimerkiksi laki, jonka nimi olisi ”laki heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön sosiaalisesta kuntoutuksesta”, vaikuttaa tällaiselta. Lisäksi lain nimi indikoi yksilön tarvetta sosiaaliseen kuntoutukseen. Samantyyppisiä ajatuksia herättää kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain nimi.

Lain nimen olisi oltava mahdollisimman neutraali suhteessa sen soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin. Myös järjestettävää toimintaa olisi kyettävä kuvaamaan neutraalisti.

Lain nimen tulisi vastata sen sisältöä. Jos laissa sallitaan tavanomaisten työtehtävien suorittaminen, ei lain nimi voi viitata kuntoutukseen jne.

Nimen tulee kuvata myös lain sisältöä.

4.20 Työn tekemisen tarkoitus

Henkilön subjektiivista näkemystä työn tekemisen tarkoituksesta, toisin sanoen sitä, onko työllä ansiotarkoitus, ei voida käyttää kriteerinä ei-työsuhteiselle työlle. Näin on nimenomaan siksi, että työn tekemisen tarkoitusta ei voi objektiivisesti todeta. Työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta ei ole koskaan voitu ratkaista sen mukaan, mikä yksilön funktio työn tekemiselle on, eikä sitä voida siis pitää relevanttina oikeussuhteen luonteen näkökulmasta. Työhön liittyvä ansiotarkoitus tai sen puuttuminen ei siis voi vaikuttaa oikeussuhteen luonteeseen. Kysymys voi olla työsuhteisesta työstä, vaikka sen tekijällä ei olisi lainkaan ansiotarkoitusta. Toisaalta työntekijän ansiotarkoitus ei yksinään johda siihen, että kysymys olisi työsuhteisesta työstä.

Ei-työsuhteisen työtoiminnan määrittelyssä ei voida hyödyntää ansiotarkoituskriteeriä.

4.21 Toimeentulon perusta

Toimeentulon perustaa ei voitane pitää ainakaan merkittävimpänä säännösten soveltamisalaan kuulumista määrittävänä tekijänä. Näin on nimenomaan siksi, että toimeentulon perusta ei välttämättä pysy muuttumattomana, ja tällainen rajausta voi jättää ihmisiä myös soveltamisalan ja sen myötä sosiaalipalvelujen ulkopuolelle.

Työtä tekevän henkilön toimeentulon perustuminen eläkkeisiin tai sosiaaliturvaan ei myöskään tarkoita sitä, että hän ei voisi työtä tehdessään olla työsuhteessa. Työsuhteen tunnusmerkit on säädetty pakottavasti työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa; niiden joukossa ei ole toimeentulon perustaa tai muuta vastaavaa seikkaa. Säädettyjen tunnusmerkkien täytyessä ja sen jälkeen tarvittaessa kokonaisarvioinnin perusteella tehdyn harkinnan mukaan kysymys on työsuhteesta riippumatta siitä, onko työtä tekevä henkilö eläkkeellä tai saako hän mahdollisesti sosiaalietuuksia.

Valmistelussa on ratkaistava, miten soveltamisalat määritellään ja millä kriteereillä sosiaalipalveluna järjestettävä työ ja työtoiminta erotetaan toisistaan.

Toimeentulon perustan käyttämistä palvelujen yhtenä kriteerinä ei voida välttämättä pitää hyvänä ratkaisuna. Toimeentulon perusta saattaa ensinnäkin vaihdella saman henkilön kohdalla. Käytännössä voi olla myös ns. väliinpuotoajia.

Toisaalta olisi mietittävä sitä, voitaisiinko ainakin oikeus sosiaalipalveluna järjestettävään työtoimintaan kytkeä siihen, että henkilö ei saa työttömyysetuutta. Kysymys olisi siis tällä hetkellä sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä säädetyn edellytyksen muuttamisesta 'toisin päin'.

4.22 Työn sisältö

Työtoiminnan ja muun vastaavan toiminnan erottaminen sisällöllisesti tavanomaisesta työstä ei liene mahdollista, eikä tätä eroa voida tehdä ainakaan pelkästään määritelmällä. Työtä koskevan oikeussuhteen luonnetta ei arvioida määritelmän tai käsitteiden avulla. Työsuhteisen työn erottaminen muista työtä koskevista oikeussuhteista tapahtuu tarkastelemalla tosiasioita, toisin sanoen sitä, täyttyvätkö työsuhteen tunnusmerkit käytännössä vai eivät.

Valmistelussa on otettava huomioon, että työtoiminnassa voi olla kysymys tavanomaisten työtehtävien suorittamisesta. Näin ollen ei ole syytä pyrkiä keinotekoisesti määritelmillä tekemään eroa tavanomaiseen työhön. Ero syntyy osittain siitä, että sosiaalipalveluna järjestettävä toiminta perustuu lakiin: sitä järjestetään lain perusteella säädettyjen kriteerien täytyessä. Työn ulkonaiset olosuhteet voivat myös poiketa tavanomaisen työn tekemisen olosuhteista.

4.23 Yksinkertaisuus ja selkeys

Voimassa olevat sosiaalihuoltolain 27 d - e § ovat monimutkaisia, ja palvelujen piiriin kuuluva vammaisuus on määritelty niissä suhteellisen vaikeaselkoisesti. Tarkkaa tietoa ei ole siitä, kuinka kriteerien täyttymistä on kuntakohtaisesti kyetty arvioimaan.

Uusien soveltamisalasäännösten on oltava mahdollisimman yksinkertaisia.

4.24 Toimintojen ajallinen kesto

TEOS-työryhmä ehdotti, että työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta, jossa suoritetaan työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta, voitaisiin toteuttaa yrityksessä tai yksityisen elinkeinonharjoittajan palveluksessa enintään kolme kuukautta (12 kuukauden ajanjakson aikana) ja toiminnan tavoitteena tulee olla ensisijaisesti siirtyminen palkkatuettuun työhön tai avoimille työmarkkinoille. Perusteluosassa (loppuraportti, s.

62) tuodaan esille seuraavaa: ”Tällä tavoitellaan sitä, että sosiaalisessa kuntoutuksessa olevien henkilöiden työpanosta ei käytettäisi yrityksissä tai yksityisillä elinkeinonharjoittajilla kilpailua vääristävästi tai asiakkaiden oikeuksia polkien. Toiminta halutaan kuitenkin sallia yrityksissä ja yksityisillä elinkeinonharjoittajilla, jotta kuntoutujien yhteydet työelämään lisääntyisivät ja polku työsuhteiseen työhön aukenisi nykyistä helpommin. Yritysten ja yksityisten elinkeinonharjoittajien valmiuksia solmia työsuhde asiakkaan kanssa kuntoutusjakson jälkeen olisi helpompaa, kun palvelun antama tuki voi jatkua työsuhteen solmimisen jälkeenkin. Tavoitteena olisi, että yrityksissä ja yksityisillä elinkeinonharjoittajilla toteutettavalla toiminnalla pyrittäisiin johdonmukaisesti joko työsuhteiseen työhön tai palveluihin, joiden selkeänä tavoitteena on työllistymisen avoimille työmarkkinoille työ- tai virkasuhteiseen työhön tai yritystoiminnan kautta.”

Myös tämän hankkeen aikana toteutetussa kyselyssä tuotiin esille tarve rajoittaa erityisesti kehitysvammaisten avotyötoiminnan kestoa, ts. sallia se vain määräajaksi. Lisäksi kuulemisissa tuli esille, että käytössä on malleja, joissa samalle työnantajalle tarjotaan mahdollisuus avotyötoimintalaisen työpanokseen korvauksetta vain määräajan.

Työ- ja toimintakeskuksen ulkopuolella tapahtuvan työtoiminnan ajallisen keston rajoittaminen ja erityisesti työtoimintaan osallistuminen yritysten ja muiden yksityisten toimijoiden työtehtävissä on ongelmallista vammaisen näkökulmasta. Ajallinen rajoitus voi johtaa siihen, että vammaisen joutuu palaamaan työ- ja toimintakeskukseen, vaikka avo-olosuhteissa työskentely olisi hänelle sopivin palvelu. Määräaikainen työtoiminta voi siis olla asiakkaalle epäedullinen ratkaisu.

Lisäksi on otettava huomioon se, että avo-olosuhteissa selviytyminen ei tarkoita sitä, että vammaisen kuuluisi niihin, jotka tavoittelevat työllistymistä työsuhteesta avoimilla työmarkkinoilla. Valmistelussa on hyväksyttävä se, että työtoiminta ja avotyötoiminta voivat olla osalle vammaisista pysyvä vaihtoehto. Ajallisen rajoituksen sijasta tulisi varmistaa määrävällein toteutettava toiminnan tarkastelu. Lisäksi on kyettävä torjumaan seuraavaksi esille tuotavan epäreilun kilpailuedun syntyminen.

4.25 Epäreilu kilpailuetu

Jos työnantaja saa työtoimintaan osallistuvan työpanoksen hyväkseen korvauksetta tai alhaisella korvauksella, voi käsillä olla epäreilu kilpailuetu verrattuna niihin kilpaileviin työnantajiin, joilla ei ole mahdollisuutta vastaavaan 'etuun'. Mainitun kaltaisen

asetelman synnyttämistä sosiaalihuollon toteuttamisella ei voitane pitää ainakaan suotavana.

Myös kunnan/kuntayhtymän työ- ja toimintakeskuksissa teetettävällä työllä voi olla negatiivisia vaikutuksia kilpailuun. Siitä voidaan esittää esimerkkinä seuraavat päätökset.

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

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

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

Yllä esitetyt kilpailuoikeudelliset näkökohdat on tiedostettava uudistustyössä. Epäreilun kilpailuedun syntyminen voitaneen estää hinnoittelemalla työ niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa sillä saatavaan hyötyyn.

4.26 Olemassa olevat järjestelyt

Kyselyiden vastauksissa ja kuulemisissa kiinnitettiin huomiota siihen, että kenenkään asema ei saisi heikentyä nykyisestä. Huolta kannettiin siitä, että mahdollinen uusi lain-säädäntö muuttaisi merkittävästi vammaisten arkea nykyistä huonompaan suuntaan.

Muutokset on toteutettava niin, että vammaisten asemaa ei heikennetä.

4.27 Työ- ja toimintakeskusten toiminta

Jos työ- ja toimintakeskusten toimintaa kehitetään, saattaa sillä olla henkilöstövaikutuksia. Myös henkilöstön toimenkuva voi muuttua. Edelleen, jos kuntien/kuntayhtymien velvoitteita lisätään, on muutoksella taloudellisia vaikutuksia. Mahdollinen avo-oloissa tapahtuvan toiminnan lisääminen voi johtaa kuitenkin myös säästöihin, jos kiinteitä toimitiloja ei tarvita niin paljon kuin aiemmin. Uusien mallien kehittäminen voi johtaa myös henkilöstön koulutustarpeisiin, mikä on otettava huomioon vaikutusarvioinnissa.

Henkilöstö- ja taloudelliset vaikutukset on arvioitava viimeistään hallituksen esitystä valmisteltaessa. Niiden selvittäminen ei kuulu tämän selvitystyön alaan.

4.28 Siirtymät

Valmistelussa on kiinnitettävä huomiota erityisesti ammatillisista oppilaitoksista valmistuneiden asemaan ja siihen, että heidät saadaan heti valmistumisen jälkeen tarkoituksenmukaisen palvelun piiriin.

On tärkeää, että asiakas pääsee joustavasti palveluiden piiriin ja että riittävän varhaisessa vaiheessa arvioidaan juuri hänelle sopivan palvelun järjestämistä. Oppilaitosten henkilöstön asiantuntemusta olisi kyettävä hyödyntämään palvelujen sisältöä ja ns. palvelupolkua suunniteltaessa.

4.29 Ero kuntouttavaan työtoimintaan

Valmistelussa on kyettävä erottamaan vammaisten työtoiminnan ja kuntouttavan työtoiminnan erilaiset funktiot.

Kuntouttavaan työtoimintaan kohdistettua kritiikkiä ei voida sellaisenaan suunnata myös vammaisten työtoimintaa kohtaan. Työtoiminta saattaa olla usealle vammaiselle tarpeellinen välivaihe ennen työsuhteista työtä tai pysyvä, asiakkaan palvelutarvetta, toiveita ja tahtoa vastaava palvelu. Jäljempänä esitettävät kehittämissideat voivat kuitenkin olla sovellettavissa myös kuntouttavaan työtoimintaan.

4.30 TE-hallinnon palvelujen sopivuus

TE-hallinnon palvelut eivät aina ole tarkoituksenmukaisia ja sopivia vammaiselle, etenkin silloin, kun vammaisen tarvitsee erityistä tukea. Muun muassa sähköinen asiointi voi olla hankalaa. Lisäksi olisi huomattava, että työhallinnon työkokeiluun ei yhdisty valmennuksellista tukea, jota usea vammaisen tarvitsee.

Tämä on otettava valmistelussa huomioon, mikä puoltaa sitä, että palveluita ei voida asettaa tiettyyn ensisijaisuusjärjestykseen.

4.31 Toimintakyky vs. työkyky

Toimintakyvyn arviointi on pidettävä erillään työkyvyn arvioinnista. Vammaisella on yleensä toimintakyvyn rajoitteita. Hänelle pyritään kuitenkin löytämään työ, jossa ne eivät vaikuta työsuoritukseen alentavasti.

Arvioitaessa asiakkaan palvelupolun sisältöä on kyettävä erottamaan toimintarajoitteet mahdollisesta työkyvyn vajeesta. Arvioitaessa vammaisten palvelutarvetta tulee selvittää, voidaanko siinä käyttää apuna ICF-luokitusta.

4.32 Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista⁴¹

Suomi on ratifioinut otsikossa mainitun yleissopimuksen. Erityisesti sen 27 artikla työstä ja työllistymisestä on otettava huomioon käsillä olevassa selvitystyössä.

Artiklan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa; tähän sisältyvät oikeus mahdollisuuteen ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä sekä työympäristö, joka on avoin, osallistava ja vammaisten henkilöiden saavutettavissa. Sopimuspuolet turvaavat työnteko-oikeuden toteutumisen ja edistävät sitä, myös niiden osalta, jotka vammautuvat palvelussuhteen aikana, toteuttamalla myös lainsäädännön avulla asianmukaisia toimia, joiden tarkoituksena on muun muassa:

- a) kieltää syrjintä vammaisuuden perusteella kaikissa palvelussuhteen kaikkia muotoja koskevissa asioissa, muun muassa palvelukseen ottamisen ja palvelussuhteen ehtoja, palvelussuhteen jatkumista, uralla etenemistä sekä turvallisia ja terveellisiä työoloja koskevissa asioissa;
- b) **suojella** vammaisten henkilöiden oikeuksia oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työoloihin yhdenvertaisesti muiden kanssa, mukaan lukien yhdenvertaiset mahdollisuudet ja sama palkka samanarvoisesta työstä, turvalliset ja terveelliset työolot, mukaan luetuna suojele häirinnältä, sekä epäkohtiin puuttuminen;
- c) varmistaa, että vammaiset henkilöt pystyvät käyttämään oikeuttaan ammattiyhdistystoimintaan yhdenvertaisesti muiden kanssa;
- d) mahdollistaa vammaisille henkilöille yleisten teknisten ja ammatinvalintaan liittyvien neuvontaohjelmien, työhönsijoittamispalvelujen sekä ammatillisen koulutuksen ja jatkokoulutuksen tehokas saatavuus;
- e) **edistää** vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä heidän avustamistaan työn löytämisessä, saamisessa ja säilyttämisessä sekä työhön palaamisessa;
- f) edistää mahdollisuuksia itsenäiseen elinkeinonharjoittamiseen, yrittäjyyteen, osuuskuntien kehittämiseen ja oman yritystoiminnan aloittamiseen;

⁴¹ Valtioneuvoston asetus vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantuloa. SopS 27/2016.

g) **työllistää vammaisia henkilöitä julkisella sektorilla;**

h) **edistää vammaisten henkilöiden työllisyyttä yksityisellä sektorilla** asianmukaisilla menettelytavoilla ja toimilla, joihin voi sisältyä tasa-arvoistavia toimintaohjelmia, kannustimia ja muita toimia;

i) varmistaa, että vammaisia henkilöitä varten tehdään työpaikoilla kohtuulliset mukautukset;

j) **edistää vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla;**

k) edistää vammaisten henkilöiden ammatillisen kuntoutuksen, työn säilyttämisen ja työhönpaluun ohjelmia.

2. Sopimuspuolet varmistavat, ettei vammaisia henkilöitä pidetä orjuudessa tai orjuuden kaltaisessa pakkotyössä ja että heitä **suojellaan** yhdenvertaisesti muiden kanssa pakkotyöltä ja muulta **pakolliselta työltä.**”

Valmistelutyössä on otettava huomioon, että sopimuksen mukaan vammaisilla olisi oltava oikeus mahdollisuuteen ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä. Tämä viitannee nimenomaan työsuhteiseen työhön.

Nyt käsillä olevassa hankkeessa on pyrittävä varmistamaan lainsäädäntöteitse, että

- vammaisilla olisi mahdollisuus työllistyä julkisella sektorilla,

- vammaisten henkilöiden työllisyyttä yksityisellä sektorilla edistetään,

- vammaisia suojellaan asianmukaisilla työehdoilla ja

- vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla edistetään.

Suomen tulee varmistaa, että vammaisia ei pakoteta työhön, mikä vaikuttaa muun ohessa siihen, että työtoimintaan tai työhön osallistumista ei voida sanktioida.

4.33 Ohjeistukset ja mallit

Kyselyissä ja kuulemisissa tuli esille tarve yhdenmukaistaa erilaisia sopimusjärjestelyjä ja erityisesti työosuusrahakäytäntöjä.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi mahdollisuus vahvistaa työosuusrahan maksamisen perusteet. Tällaista ohjeistusta ei ole kuitenkaan koskaan annettu. Valmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten jatkossa voidaan varmistaa järjestelyjen toteutus mahdollisimman yhdenvertaisesti eri puolilla Suomea.

4.34 Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan luonne

Lainsäätäjä on todennut sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentissa, että kysymys on työsuhteisesta työstä. Näin ollen oikeussuhteen luonne on selvä.

Työsopimuslain 1 luvun 2 §:n 3 kohdan mukaan lailla voidaan säätää siitä, että työtä koskevaan oikeussuhteeseen ei sovelleta työsopimuslakia. Kysymys on siis siitä, että lainsäätäjä päättää lailla työtä koskevan oikeussuhteen luonteen. Näin ollen on selvää, että sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukainen työtoiminta ei ole työsuhteista eikä oikeussuhteen luonnetta voida lähtökohtaisesti kyseenalaistaa (ks. kuitenkin av. 43).

Kun lainsäätäjä ei ole ottanut kantaa kehitysvammaisten työtoiminnan tai muun kehitysvammalain perusteella järjestettävän työn tekemistä koskevan oikeussuhteen luonteeseen, on se ratkaistava työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan. Edellä on tuotu esille, että kysymys voi olla työsuhteen tunnusmerkit täyttävästä toiminnasta. Työsuhteen myötä oikeussuhteessa tulisi lähtökohtaisesti noudattaa kaikkea työlainsäädäntöä, mikä vaikuttaisi merkittävästi erityisesti toimintaa järjestävien asemaan.⁴²

Lainsäätäjä voi siis päättää siitä, että työtä koskeva oikeussuhde ei ole työsuhde. Edellä selvitetty EU-oikeus johtaa kuitenkin siihen, että lainsäätäjän olisi samalla säädettävä työtä tekeväälle henkilölle riittävä suoja – ellei sitten kysymys ole sellaisesta

⁴² Tässä ei tarkastella enemmälti, milloin järjestäjää eli kuntaa/kuntayhtymää/erityishuoltopiiriä olisi pidettävä työnantajana ja milloin työsuhde voisi syntyä kehitysvammaisen ja työtä tarjoavan tahon, lähinnä avotyötoimintapaikan työnantajan välillä. Ks. tästä Paanetoja 2013, s. 212 – 217.

työn tekemisestä, joka voidaan sisällöllisesti, samoin kuin tarkoitukseltaan ja tavoitteeltaan erottaa 'tavanomaisesta' työstä.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös se, että pelkästään hallintopäätöksin ei voida muuttaa työsuhteista työtä ei-työsuhteeksi,⁴³ eikä asiasta voida sopia myöskään työsopimuksin.

Työtoimintaa ei välttämättä kyetä sisällöllisesti erottamaan työsuhteisesta työstä.

Valmistelussa on syytä noudattaa samaa logiikkaa kuin voimassa olevissa sosiaalihuoltolain 27 d – e §:ssä, eli osa toiminnasta on työsuhteista työtä ja osa lailla säädettyä ei-työsuhteista työtoimintaa. Ei-työsuhteiseen työhön osallistuvaa on kuitenkin syytä suojata nykyistä laajemmin. Toiminnot olisi myös kyettävä erottamaan toisistaan selkeämmin kuin tällä hetkellä.

4.35 Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan kehittämistarpeet

Sosiaalihuoltolain 27 d – e §:ää voidaan pitää sisällöltään monimutkaisina erityisesti siltä osin kuin on kysymys palvelujen piiriin kuuluvien henkilön edellytysten määrittelystä. Lisäksi edellä tuli ilmi, että lainsäätäjän tarkoitus avoimille työmarkkinoille etenevästä polusta ei ole käytännössä täyttynyt.

Erityisen ongelmallista on se, että sosiaalihuoltolain perusteella vammaisille on järjestetty pääosin vain työtoimintaa, ja jostain syystä laissa säädetty työsuhteinen työ ei ole ollut käytössä.

Kehitysvammaisten työtoiminta on ollut pitkään vailla riittävää säädöspohjaa, mikä on johtanut myös siihen, että järjestelyissä on alueellisia eroja. Käytännössä kehitysvammaisten palvelut on järjestetty pitkälti erityishuoltona eikä ensisijaisen sosiaalihuoltolain perusteella. Kun sosiaalihuoltolain mukaan vammaiselle voidaan järjestää työsuhteista työtä, olettamana voidaan pitää, että se olisi ollut usealle kehitysvammaiselle

⁴³ Ks. työneuvoston lausunto TN 1301-94, jossa kuntayhtymän palveluksessa ollut henkilö siirrettiin työsuhteisesta suojatyöstä ei-työsuhteiseen työtoimintaan. Kun työskentely työtehtävineen ja -järjestelyineen jatkui entisen kaltaisena ja samassa paikassa, oli työhön sovellettava yhä työaika- ja vuosilomalakia – siitä riippumatta, että kunta oli tehnyt hallintopäätöksen työsuhteen muuttamisesta ei-työsuhteeksi.

riittävä palvelu. Kehitysvammalain noudattaminen sosiaalihuoltolain sijasta on siis saattanut olla yksittäiselle asiakkaalle epäedullista.

Valmistelussa on tärkeää yhdistää mainittujen lakien mukaiset palvelut, mikä turvaa asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua.

4.36 Työllistyminen ja osallisuus?

Edellä on tullut esille, että sosiaalihuoltolain 27 d - e §:n säännöksillä tavoiteltiin asiakkaan siirtymistä ylöspäin palvelusta toiseen ja viime kädessä avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen, ja että tämä tavoite ei ole täyttynyt. Lisäksi on tullut esille se, että kaikki vammaiset eivät suinkaan tavoittele työllistymistä avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen. He voivat olla tyytyväisiä työtoimintaan ja se voi olla heille myös tarkoituksenmukaisin palvelun muoto. Työtoiminnassa ja erityisesti avotyötoiminnassa suoritetaan usein tavanomaisia työtehtäviä. Kysymys ei siis ole pelkästään osallisuudeksi luokiteltavasta toiminnasta, vaan työtehtävien suorittamisesta.

Valmistelussa olisi otettava huomioon nykyinen työtoiminnan ja avotyötoiminnan sisältö sekä niiden merkitys asiakkaille. Erityisesti moni kehitysvammainen kokee avotyötoiminnan 'oikeaksi työksi' ja itselleen hyväksi tavaksi päästä avointen työmarkkinoiden työpaikoille. Tämä työntekomuoto olisi hyväksyttävä työllistymiseksi sekä sisällöllisesti että käsitteellisesti. Työtoimintaa ei näin ollen tule sijoittaa kategorisesti 'osallisuus'-termin alle.

4.37 Säättämijärjestys ja voimaantulo

Lakia ei voida säätää tavallisen lain säätämijärjestyksessä, jos se vaikuttaisi olennaisesti voimassa oleviin sopimussuhteisiin. Näitä sopimussuhteita ovat ainakin sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaiset työsuhteet, työsuhteisen työn järjestäjän ja palvelun tuottajan väliset sopimukset, sosiaalihuoltolain 27 e §:ään liittyvät sopimukset sekä kehitysvammaisten työtoimintaan ja erityisesti avotyötoimintaan liittyvät sopimukset.

Voimaantulosäännöksessä on otettava huomioon se, että olemassa olevia järjestelyjä ei heikennetä. Mahdolliset muutokset voivat pääasiassa koskea vain niitä järjestelyjä, jotka toteutetaan lain voimaantulon jälkeen.

5 Vastaukset toimeksiannon asiakointiin 4–7

5.1 Toimintaan osallistuville maksettavaan työosuusrahan tai vastaavaan korvaukseen liittyvät näkökohdat

Sosiaalihuoltolaissa ei ole säännöksiä työosuusrahasta tai vastaavasta, mutta työtoimintaan osallistuville saatetaan sitä maksaa.⁴⁴

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

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole koskaan vahvistanut kehitysvammaisten työosuusrahan perusteita, mutta sosiaalihuolto antoi vuonna 1986 ohjeen työosuusrahan maksamisesta.⁴⁵ Siinä maksamisen tavoitteet määriteltiin kasvatukselliseksi, ohjaukselliseksi ja kannustaviksi, koska työtoiminnan tavoitteena oli auttaa työtehtävien oppimisessa ja työelämään totuttautumisessa. Työosuusrahan tarkoituksena oli siis kannustaa ja lisätä kehitysvammaisen motivaatiota osallistua työtoimintaan. Yleiskirjeessä korostettiin myös työn tekemistä ns. huoltosuhteessa erityishuollon järjestäjään. Työtoiminnan tavoitteita katsottiin voitavan edistää konkreettisesti suorittamalla toimintaan osallistuvalla huollollisin perustein työosuusrahaa. Yleiskirjeen mukaan ”työtoimintaa ei ole tarkoitettu normaalin ansiotyön tai invalidihuoltolain mukaisen suojatyön korvikkeeksi, vaan lähtökohtana on, että henkilö saa toimeentulonsa muulla tavoin”.

Käytännössä työosuusrahan maksaminen kehitysvammaiselle on yleistä. Korvauksen nimitys voi vaihdella. Työosuusrahaa on kerrottu maksettavan pääosin vain läsnäolo-päiviltä, ei siis sairauden tai muun poissaolon ajalta. Kun ohjeistusta työosuusrahasta

⁴⁴ Kunnille ja kuntayhtymille lähetetyn kyselyn vastauksissa todettiin, että työosuusrahaa tai vastaavaa maksettaisiin myös sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan osallistuville.

⁴⁵ Työosuusraha kehitysvammaisten erityishuollossa. Sosiaalihuollon yleiskirje n:o B12/1986/ku. Helsinki 1986.

ei ole annettu, päättää kukin järjestäjä itse sen maksamisesta, suuruudesta ja määrätymisen perusteista. Perinteisesti perusteissa on otettu huomioon henkilön toimintakyky, tehtävien vaativuus ja aikaansaatu tulos. Viime vuosina järjestäjät ovat kuitenkin tehneet myös päätöksiä, joiden mukaan työosuusraha on samansuuruinen kaikille siihen osallistuville. Suuruus on voitu myös porrastaa asiakkaan sitoutumisasteen mukaan. Ne työkeskukset, joilla on myös työsuhteista tuotannollista työtä, maksavat usein kuitenkin hieman suurempaa työosuusrahaa kuin yksinomaan kehitysvammaisten työtoimintaa järjestävät yksiköt. Avotyötoiminnassa olevat kehitysvammaiset saavat yleensä jonkin verran suurempaa korvausta kuin ne, jotka osallistuvat työtoimintaan työ- ja toimintakeskuksessa.

Vuonna 2002 toteutetun selvityksen mukaan kehitysvammaisille maksettu työosuusraha oli keskimäärin 82,4 euroa kuukaudessa, eli 3,7 euroa päivää kohti. Määrä vaihteli huomattavasti. Suurimmalla osalla se oli alle 100 euroa kuukaudessa. Työosuusrahan keskimääräinen suuruus ilmoitettiin 5 euroksi päivässä.⁴⁶

Käytännössä työosuusrahaa maksetaan enintään keskimäärin 12 euroa päivässä. Tämä perustuu siihen, että suurempi korvaus olisi veronalaista tuloa. Tuloverolain (1535/1992) 92 §:ssä säädetään verovapaista sosiaalietuuksista. Sen 1 momentin 23 kohdan mukaan kunnan, sosiaali- tai terveydenhuoltoon harjoittavan muun julkisyhteisön tai yleishyödyllisen yhteisön kehitysvammaiselle, mielenterveyspotilaalle, päihdehuollon asiakkaalle taikka muulle sosiaalihuollon asiakkaalle järjestämästä työ- tai päivätoiminnasta maksettu, keskimäärin päivää kohden enintään 12 euron suuruinen toiminta- tai muun niminen avustus, jolla tuetaan asiakkaan hoitoa, kuntoutumista tai yhteiskuntaan sopeutumista, on verovapaa.⁴⁷

Verovapaata työosuusrahaa tai vastaavaa voidaan siis maksaa kehitysvammaisten ohella työ- tai päivätoimintaan osallistuville mielenterveyspotilaille, päihdehuollon asikkaille ja muille sosiaalihuollon asikkaille. Maksajana on aina oltava laissa säädetty taho. Tärkeää on huomata, että maksuperusteena on myös oltava asiakkaan hoidon,

⁴⁶ Hyvärinen, Marika – Vesala, Hannu – Seppälä, Maarit: Työ- ja toimintakeskukset tänään, 2002, s. 27.

⁴⁷ Ylärajaa korotettiin vuonna 2006 aiemmasta 9 eurosta nykyiseen 12 euroon. Tämä tapahtui sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä osana muita toimenpiteitä, joilla tuettiin kaikkein heikoimmassa asemassa olevia henkilöitä. Muutosta perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 117/2005, s. 11) seuraavasti: "Verovapaan ylärajan määrää arvioitaessa on otettava huomioon, että verovapaan tulon myöntäminen ei saa loukata verovelvollisten yhdenvertaista kohtelua. Verovapaita ovat sen vuoksi ainoastaan sellaiset tuet, joita maksetaan pelkästään hoidollisista tai kuntoutuksellisista syistä. Myös verovapaan summan on oltava niin pieni, että jo se osoittaa, ettei kyse voi olla todellisesta työstä saadusta palkasta tai palkkiosta. Esityksessä ehdotetaan, että verovapaan toiminta-avustuksen yläraja korotetaan nykyisestä 9 eurosta 12 euroon. Jos tukea maksettaisiin enemmän kuin 12 euroa päivää kohden, tuki olisi koko määrältään veronalaista tuloa."

kuntoutumisen tai yhteiskuntaan sopeutumisen tukeminen. Työtoiminnan järjestäminen edellyttää usein tuotannollista toimintaa – tämä on joko työllistämisyksikön omien sisäisten tehtävien hoitoa (esim. keittiötyöt ja puhtaanapito sekä kiinteistönhoidon avustavat tehtävät) tai yksikön omien tuotteiden, kuten tekstiili- ja puutuotteiden valmistusta. Tehtävää työtä hankitaan myös yksikön ulkopuolelta (tilaustyöt). Työ- ja toimintakeskuksissa järjestettävä työtoiminta onkin muun ohessa yrityksille tehtävää alihankintatyötä, kuten pakkaus- ja kokoonpanotyötä. Jotta työosuusraha voisi olla verovapaata, olisi työtehtävien suorittamisessa olla kysymys kuntoutumisesta tai yhteiskuntaan sopeutumisesta tai sillä olisi tuettava asiakkaan hoitoa. Mikään näistä edellytyksistä ei välttämättä täyty avotyötoiminnassa tai ns. tuotannollisessa työtoiminnassa. Tiedossa ei kuitenkaan ole verottajan mahdollisia ratkaisuja.

Lailla ei-työsuhteeksi säädetystä sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaisesta työtoiminnasta maksettava korvaus ei tällä hetkellä ole työoikeudellisesti ongelmallinen. Maksajan on hallintolain ja perustuslain näkökulmasta kuitenkin kyettävä määrittelemään maksuperuste yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi.

Sen sijaan kehitysvammaisten työtoiminnasta maksettava rahallinen korvaus täyttää sellaisenaan työsuhteelta edellytettävän vastike-tunnusmerkin. Korvauksen maksaminen työtoiminnasta on itse asiassa 'suurin riski' työsuhteen syntyemiselle. Toisin sanoen, jos työtoiminnasta ei maksettaisi lainkaan korvausta⁴⁸, jäisi yksi työsuhteen tunnusmerkeistä täyttymättä, eikä riskiä työsuhteen syntyemisestä olisi. Tämäkin siis puoltaa sitä, että myös kehitysvammaisten työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta olisi säädettävä lailla.

Työosuusraha voi olla merkittävä lisä toimeentuloon ja se saattaa motivoida toimintaan. Suhtaudun myönteisesti sen säilyttämiseen.

Jatkovalmistelussa on arvioitava myös asiakasmaksujen vaikutusta toimintaan osallistuvan vammaisen asemaan ja pyrittävä yhteensovittamaan se työstä maksettava korvauksen kanssa tarkoituksenmukaisella tavalla. Tällä hetkellä ns. asiakasmaksulain 4 §:n 1 kohdan mukaan maksuttomia ovat sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d ja 27 e §:ssä tarkoitettujen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta kuljetusta ja aterioita lukuun ottamatta. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädetystä palveluista maksuttomia ovat erityishuolto ja erityishuollossa olevan henkilön kuljetus kuntayhtymän tai kunnan toimintayksiköiden välillä sekä henkilön

⁴⁸ Työsuhteelta edellytettävän vastiketunnusmerkin voi täyttää mikä tahansa rahanarvoinen etuus. Kysymys voi siis rahakorvauksen ohella olla esimerkiksi mahdollisuudesta opinsaantiin tai työ- tai työelämäkokemuksen hankkiminen. Ks. Paanetoja, Jaana: Turvapaikanhakijoiden työtoiminta 2016, jossa arvioitiin erilaisten ei-rahallisten vastikkeiden merkitystä.

erityishuollon saamiseksi välttämättömät kuljetukset. Kehitysvammaisen ylläpidosta voidaan kuitenkin periä maksu lukuun ottamatta alle 16-vuotiaalle annettavaa osittaista ylläpitoa ja opetusta saavan lapsen osittaista ylläpitoa sen lukuvuoden loppuun, jonka aikana hän täyttää 16 vuotta. Maksun perimisestä kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyvästä ylläpidosta säädetään asiakasmaksulain 21 §:ssä. Kehitysvammalain mukaan järjestetystä täydestä ylläpidosta voidaan periä maksu siten kuin lyhytaikaisessa laitoshoidossa tai siten kuin pitkäaikaisessa laitoshoidossa. Ks. kuitenkin lakia koskeva uudistus (HE 310/2018 vp).

Jatkovalmistelussa on tehtävä yhteistyötä myös verottajan kanssa ja selvitettävä mahdolliset tuloverolain muutostarpeet – jos työtoimintaa toimintamuotona kehitetään. Jatkossa on siis varmistettava mahdollisten ei-työsuhteisesta työstä maksettavien korvausten verokohtelu.

5.2 Sosiaalihuoltolain 27 e §:n nojalla tehtyjen hallintopäätösten asema uudistuksen yhteydessä

Kyselyn vastausten perusteella voidaan yleistäen todeta, että asiakkaat ovat olleet tehtyihin hallintopäätöksiin pääosin tyytyväisiä, eikä päätöksistä ollut valitettu. Epätodennäköistä on, että muutoksenhakuja olisi runsaasti vireillä uusien säännösten voimaan tullessa. Aiemman lainsäädännön perusteella tehtyjen päätösten on pysyttävä voimassa niihin merkityn voimassaoloajan. Jos kuitenkin lainsäätö muuttuu asiakkaan näkökulmasta aiempaa paremmaksi, on perusteluissa korostettava asiakkaan mahdollisuutta hakea uuden lain mukaista palvelua.

5.3 Sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaan järjestettyjen työsuhteiden asema uudistuksen yhteydessä

Olemassa oleviin sopimussuhteisiin ei voida puuttua lain voimaantultua heikentävästi. Näin ollen mahdolliset heikennykset voivat tulla voimaan vasta lain voimaantulon jälkeen solmittavissa työsuhteissa. Kun tavoitteena ei ole poistaa työsuhteista työtä sosiaalipalvelujen valikoimasta, ei siirtymävaihe liene ongelmallinen.

5.4 Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentin mukaisten työehtosopimusten asema uudistuksen yhteydessä / Ilkka Ruponen

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n (68/2002) perusteella järjestettävästä työstä solmitaan aina työ sopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu työ sopimus, jonka osapuolia ovat työn teettäjä työnantajana ja vammaisen henkilö työntekijänä. Ellei toisin ole erikseen säädetty, tästä sopimuksesta syntyvän *työsuhteen ehdot* määräytyvät samalla tavoin kuin ne määräytyisivät missä tahansa työsuhteessa. Sovellettavaksi siis tulee sekä yleinen työ lainsäädäntö että työnantajaa mahdollisesti sitova työehtosopimus, ja nämä molemmat rajoittavat työ sopimuksen osapuolten sopimusvapautta. Työnantaja ja työntekijä eivät voi pätevästi sopia esimerkiksi siitä, että työntekijälle maksetaan työehtosopimuksessa määrättyä alempaa palkkaa.

Sosiaalihuoltolain 27 d §:ään sisältyy kaksi työsuhteen ehtoihin vaikuttavaa erityissäännöstä. Niistä pykälän 5 momenttia, jolla täydennetään työ sopimuslain 7 luvussa säädettyjä yleisiä irtisanomisperusteita, tarkastellaan Paanetojan kirjoittamassa osuudessa. Jäljempänä tässä tekstissä kiinnitetään siksi huomiota vain mainitun pykälän 4 momenttiin, joka koskee työllistymistä tukevasta työsuhteisesta työstä vammaiselle henkilölle maksettavan *palkan määräytymistä*. Sen mukaan tästä ”*palkasta saadaan sopia työehtosopimuksissa (436/1946) tarkoitetulla työehtosopimuksella, jota noudatetaan sen estämättä, mitä työ sopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta*” (kurs. tässä).

Lainauksesta on luettavissa, että sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentissa paitsi kelpuutetaan sopimaan palkasta työehtosopimuksin, myös annetaan näin sovituille palkkamääräyksille etusija suhteessa sellaisiin palkkamääräyksiin, jotka sisältyvät yleissitovuuden perusteella työnantajan noudatettavaksi tulevaan työehtosopimukseen. Toisaalta se, miten kelpuutus ja etusija mahdollisesti poikkeavat niistä yleisistä säännöistä, joilla eri perustein noudatettavien työehtosopimusten keskinäiset suhteet on järjestetty, ei selviä lakitekstiä tarkastelemalla; eikä asiaa ole juuri valotettu säännöksen esitöissäkään.⁴⁹ Pelkästään esityölausumien perusteella on myös vaikea hahmottaa, millä tavoin palkka määräytyy niissä tapauksissa, joissa siitä ei ole tehty säännöksessä tarkoitettua työehtosopimusta. Juuri näihin kysymyksiin tulisi kuitenkin saada vastaukset, jotta voitaisiin arvioida sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentin merkitystä itsenäisenä säännöksenä sekä siihen kohdistettavien kumoamis- tai muiden lainsäädäntötoimenpiteiden vaikutuksia. Arvioinnin taustaksi lienee aiheellista tarkastella

⁴⁹ HE 169/2001, s. 17–18.

aiemmin voimassa ollutta erityissääntelyä, joka soveltamisalaltaan ainakin osaksi vastasi nykyistä sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momenttia.

Kun alun perin invali(i)dihuoltolain (907/1946) väliaikaisen muutoksen turvin käynnistettyä *suojaytyötoimintaa* oltiin 1970-luvun lopulla vakinaistamassa, lakiin lisättiin suojaytyöntekijän työoikeudellista asemaa koskevat säännökset (597/1978). Invalidihuoltolain 22 c §:n 1 momentin mukaan lähtökohdaksi tuli, että suojaytyössä noudatettiin, mitä työntekijän suojelusta oli säädetty. ”Käytännössä ilmenneiden tulkintavaikeuksien poistamiseksi”⁵⁰ oli kuitenkin nähty välttämättömäksi täsmentää, *ettei työsopimuslain (320/1970) 17 §:n 1 momenttia sovellettaisi suojaytyössä maksettavaan palkkaan*. Tällä invalidihuoltolain 22 c §:n 2 momentissa säädetyllä rajoituksella viitattiin *työehtosopimuksen yleissitovuuteen*, eli työnantajan velvollisuuteen noudattaa ”vähintään niitä palkka- ja muita ehtoja, jotka kyseessä olevasta tai siihen lähinnä rinnastettavasta työstä asianomaisen alan yleiseksi katsottavassa valtakunnallisessa työehtosopimuksessa (oli) noudatettavaksi määrätty”.

Esitöissä ei täsmennetty, millaisia olivat ne ”käytännössä ilmenneet tulkintavaikeudet”, jotka mainitulla rajoituksella haluttiin poistaa. Voidaan kuitenkin olettaa, että vaikeudet juontuivat vuoden 1970 työsopimuslakiin otetun yleissitovuussäännöksen myötä *laajentuneista työehtosopimuksen noudattamisperusteista*. Aiemmin – vuodesta 1947 voimassa olleen työehtosopimuslain (436/1946) mukaan – työnantaja tuli työehtosopimukseen sidotuksi vain sillä edellytyksellä, että hän joko oli itse solminut työehtosopimuksen tai – kuten tavallisempaa – kuului jäsenenä työehtosopimuksen solmineeseen työnantajien valtakunnalliseen yhdistykseen (työnantajaliittoon). Velvollisuus noudattaa yleissitovana pidettävän työehtosopimuksen määräyksiä taas syntyi työnantajalle jo pelkästään siitä, että hän teetti tällaisen sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia töitä. Asemaa työehtosopimuksen osapuolena tai osapuolen jäsenenä ei työnantajalta siis edellytetty.

Suojaytyötä järjestettiin pääasiassa suojaytökeskuksissa,⁵¹ ja niissä teetetyn työtehtävät saattoivat sisältönsä ja luonteensa puolesta kuulua useidenkin eri (teollisuus)aloille solmittujen valtakunnallisten työehtosopimusten piiriin. Työkeskukset eivät ainakaan pääsääntöisesti olleet liittyneet työnantajaliittoihin, eivätkä ne siten tulleet työehtosopimuslaissa tarkoitettuihin tavoin sidotuksi näihin työehtosopimuksiin. Jos työkeskuksessa teetetävää työtä koskeva työehtosopimus kuitenkin oli yleissitova, se

⁵⁰ HE 104/1978 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle invalidihuoltolain muuttamisesta, s. 3.

⁵¹ Ibid.

saattoi tulla tästä huolimatta siellä noudatettavaksi. Palkkamääräysten osalta työehtosopimuksen noudattamista ei ilmeisesti pidetty tarkoituksenmukaisena, koska kaikkien suojatyöhön otettavien tuli olla "vajaatyökykyisiä".⁵²

Suojatyössä maksettavaa palkkaa ei kuitenkaan ollut rajoituksetta jätetty vain työnantajan ja työntekijän keskinäisen sopimisen varaan. Jos palkka oli sovittu kohtuuttoman pieneksi suhteessa työsuoritukseen, sitä koskevaa ehtoa voitiin sovittaa kuten (työ)sopimuksen ehtoja yleensäkin. Invalidihuoltolain 22 c §:n 2 momentissa oli lisäksi seuraava säännös, jolla pyrittiin täyttämään yleissitovan työehtosopimuksen palkkamääräysten poissulkemisesta mahdollisesti syntyviä aukkoja: "*Jollei ole olemassa sel-laista työehtosopimuslain mukaista työehtosopimusta, jonka on sovittu koskevan suojatyötä*", sosiaali- ja terveysministeriö voi antaa sosiaaliturvaetuudet huomioon ottaen suojatyöstä maksettavaa vähimmäispalkkaa koskevia suosituksia." Toissijaisesti käytävissä olleiden ministeriön suositusten sijaan huomio on syytä kiinnittää lainauksen tässä kursivoituun alkuosaan. Siitä ilmenee, että palkat oli lainsäätäjän mielestä suotavaa järjestää työehtosopimuksin myös suojatyössä. Jo vakiintuneille työaloille solmittujen yleissitovien työehtosopimusten sijaan palkkojen oli kuitenkin tarkoitus perustua nimenomaan suojatyötä silmällä pitäen tehtävään työehtosopimukseen. Vaikka tällaisen työehtosopimuksen osapuoleksi näyttäisi kelvanneen myös yksittäinen työkeskus (tai sen taustayhteisö), lienee tavoitteena ollut, että suojatyöstä – tai laajemminkin sosiaalisesta työllistämisestä – kehittyisi uusi valtakunnallinen työehtosopimusala, jolla palkkojen lisäksi sovittaisiin kattavasti muistakin työsuhteen ehdoista.

Tavoite toteutui vuoden 1980 alussa voimaan tulleen *yksityisten valtionapulaitosten toimiehtosopimuslain* (238/1979) ja sen nojalla solmittujen, tunnusmerkistöltään ja oikeusvaikutuksiltaan työehtosopimuksia muistuttaneiden toimiehtosopimusten myötä. Koska valtionapu oli tuolloin menoperusteista ja näin sidoksissa muun muassa henkilöstöstä aiheutuviin kustannuksiin, katsottiin, että avun saajien maksamista palkoista ja muista eduista sopiminen tuli keskittää erityiselle työnantajaviranomaiselle (yksityisten valtionapulaitosten sopimusvaltuuskunta).⁵³ Menettelyn keskittämisestä huolimatta varsinkin palkat sovittiin toimiehtosopimuksissa aina kutakin "valtionapulaitosten" ryhmää varten erikseen. Sosiaalialan järjestöjen ylläpitämiä työkeskuksia koskevissa palkkataulukoissa näyttää otetun heti alusta pitäen huomioon, että yksittäisen työntekijän tuottavuus saattoi jäädä heikoksi. Yhtäältä tämä kävi ilmi eri palkkaryhmiin liitetystä työnkuvauksista, joihin sisältyi paljon avustavia tehtäviä, ja toisaalta itse palkoista, jotka alimmillaan saattoivat jäädä vain neljännekseen muiden alojen kouluttamattomille työntekijöille maksettavista vähimmäispalkoista.

⁵² Ks. invalidihuoltolain 22 § (597/1978) ja HE 104/1978, s. 1–3.

⁵³ Ks. järjestelmästä yleisesti Tiitinen, Kari-Pekka: Toimiehtosopimuslaista ja sen työrauhasäännöksistä, Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1982.

Kun menoperusteinen valtionapu uudistettiin 1990-luvun alussa laskennalliseksi valti-onosuudeksi, ei enää ollut tarvetta rajoittaa avustettavien oikeutta päättää työehdoista itsenäisesti. Toimiehtosopimusjärjestelmä lakkautettiin (1175/1993), ja sen piiriin kuu-luneet yhteisöt järjestäytyivät yksityissektorin työnantajia edustaviin liittoihin. Työkes-kuksille solmittiin oma työehtosopimus, johon siirrettiin myös edellä mainittu palkkajär-jestelmä. Tällä hetkellä voimassa olevaan *työkeskuksia ja sosiaalisiksi yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskevaan työehtosopimukseen* (allekirjoitettu 15.2.2018) sisältyvän palkkasopimuksen mukaan vähimmäistuntipalkat vaihtelevat alimmissa palkkaryhmissä (A–A3) 0,59 eurosta 6,20 euroon.

Työkeskuksia varten sovittuja palkkoja olisi itse asiassa voitu maksaa myös monen sellaisen työehtosopimuksen perusteella, jonka palkkamääräykset eivät invalidihuolto-lain 22 c §:n 2 momentista johtuen tulleet suojatyössä sovellettaviksi. Perimmältään työehtosopimuksilla on aina pyritty tietyn *työn suorittamisesta* maksettavien (vähim-mäis)palkkojen yhtenäistämiseen siitä riippumatta, *kuka* (työntekijän asemassa oleva) työn suorittaa. Hieman kärjistäen ilmaistuna yhtenäistämisestä seuraakin, että keski-määräistä vähemmän tuottava työntekijä ansaitsee työehtosopimuksen mukaan enemmän kuin hänen työsuorituksensa edellyttäisi (ja keskimääräistä tuottavampi vastaavasti vähemmän).⁵⁴ Tästä lähtökohdasta on toisaalta jo varhain katsottu salli-tuksi poiketa työehtosopimuksen nimenomaisella määräyksellä, jos oletettu suoritus-taso jää saavuttamatta työntekijän *puutteellisen työkyvyn* vuoksi.⁵⁵

Työkyvyn palkkaukseen kytkeviä työehtosopimusmääräyksiä on Suomessa ensim-mäisen kerran kartoitettu Vates-säätiön toimeksiannosta vuosina 2003–2004 suorite-tussa tutkimuksessa.⁵⁶ Tutkimukseen vuonna 2016 tehdyn päivityksen⁵⁷ mukaan joka neljänteen yhteensä noin 160:stä yleissitovaksi vahvistetusta työehtosopimuksesta si-sältyy lauseke, jolla on rajoitettu *osatyökykyisenä* pidettävän työntekijän oikeutta sopi-muksessa määrättyihin palkkaetuihin. Rajoitus voidaan toteuttaa ensiksikin niin, että palkkamääräysten sovitaan koskevan vain ”täysin työkykyisiä työntekijöitä”. Tällainen malli jättää – edellä tarkastellun invalidihuoltolain 22 c §:n 2 momentin tavoin – pal-kasta sopimisen työsuhteen osapuolten tehtäväksi; eikä työehtosopimuksen sovelta-minen välttämättä tule kysymykseen edes toissijaisesti silloin, kun osatyökykyisen työntekijän työsuopimuksesta puuttuvat nimenomaiset palkkaehdot. Vaihtoehtoisessa mallissa työehtosopimuksen palkkamääräykset taas koskevat lähtökohtaisesti kaikkia

⁵⁴ Ks. esim. Pulkkinen, V.E.: Työehtosopimukset. Helsinki 1949.

⁵⁵ Ks. esim. Undén, Östen: Kollektivavtalet enligt gällande svensk rätt. Lund 1912, s. 152–153.

⁵⁶ Paanetoja, Jaana – Ruponen, Ilkka: Vajaakuntoisten ja vammaisten asema työehtosopimus-määräysten näkökulmasta. Vates-säätiö ja Työsuojelurahasto. Helsinki 2005. http://www.vates.fi/media/julkaisut_kirjat/vajaakuntoisten-ja-vammaistenasema_tyoehtosopimusmaaraysten-nakokulmasta.pdf.

⁵⁷ Paanetoja, Jaana: Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. So-siaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2017:14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3864-9>.

työntekijöitä, mutta niistä kelpuutetaan poikkeamaan yksittäistapauksissa, mikäli työntekijän työkyky todetaan puutteelliseksi. Ellei kelpuutuksen nojalla kuitenkaan ole muuta sovittu, myös osatyökykyiselle työntekijälle tulee maksaa palkka kaikilta osin työehtosopimuksen mukaan.

Kummankin edellä mainitun mallin mukaisia rajoituksia on jo 1970-luvulta lähtien ollut käytössä muutamilla sellaisilla työehtosopimusaloilla, joiden piiriin kuuluvia tehtäviä todennäköisesti teetettiin myös suojatyönä. Näissä tapauksissa työehtosopimuksen palkkamääräyksistä poikkeamiseen ei siis olisi tarvittu invalidihuoltolain 22 c §:n 2 momentissa säädettyä rajoitusta, mikäli kysymys oli osatyökykyisestä työntekijästä. Kuten edellä jo todettiin, lainsäätäjän käsityksen mukaan kaikkien suojatyöhön otettavien tuli olla ”vajaatyökykyisiä”. Rajoituslausekkeen soveltuvuus oli kuitenkin ratkaistava asianomaista työehtosopimusta tulkitsemalla, eikä laissa edellytetty vajaatyökykyisyys voinut automaattisesti merkitä sitä, että suojatyötä suorittavan työntekijän työkyky olisi puutteellinen myös työehtosopimuksen tarkoittamassa mielessä.

Niin ikään kunnallisiin työ- ja virkaehtosopimuksiin on jo pitkään sisältynyt palkkamääräysten soveltamisalaa koskevia rajoituksia, jotka ovat tulleet noudatettaviksi ensin kunnallisten työkeskusten teettämässä suojatyössä ja nyttemmin kaikessa sellaisessa sosiaalihuoltolain 27 d §:n nojalla järjestetyssä työssä, jossa työnantajana on kunta tai kuntayhtymä. Mainittujen töiden kannalta käytännössä merkittävimpänä voitaneen pitää kunnallisen tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimusta (voimassa oleva allekirjoitettu 13.2.2018) ja sen liitettä 5. Liitteen 1 §:n perusteella ”(s)osiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentissa tarkoitettua vammaisten työllistymistyötä tekevän työntekijän palkka määräytyy työehtosopimuksen 28–36 §:n mukaan siten, että työkyvyn vajauksen johdosta hänen perustuntipalkkansa ja työkokemuksisänsä on vastaavassa suhteessa alempi, jollei työntekijän kanssa ole työsopimuksella sovittu muusta työehtosopimuksen 30 §:n mukaisesta palkkausperusteesta”. Asiallisesti samansisältöinen rajoitus on myös kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (13.2.2018) liitteessä 10.

Invalidihuoltolain suojatyösäännökset pysyivät voimassa, kunnes ne 1.4.2002 korvattiin vielä nykyäänkin sovellettavalla sosiaalihuoltolain 27 d §:llä. Kun palkkamääräysten noudattaminen oli invalidihuoltolain 22 c §:n 2 momentissa *kategorisesti rajattu* työnantajan yleissitovuusvelvoitteiden *ulkopuolelle*, uudessa sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentissa *kelpuutettiin sopimaan* palkasta työehtosopimuslaissa tarkoitettulla *työehtosopimuksella*, jota voitiin noudattaa sen estämättä, mitä työsopimuslaissa oli säädetty työehtosopimusten yleissitovuudesta. Ero vanhan ja uuden säännöksen välillä oli periaatteessa merkittävä, sillä yleissitovan työehtosopimuksen palkkamääräyksistä poikkeamiseksi edellytettiin nyt (toisen) työehtosopimuksen solmimista. Työnantajan ja työntekijän välillä palkasta voitiin sopia enää vain siinä tapauksessa, että kyseiseen työhön ei ollut sovellettava mitään työehtosopimusta.

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n voimaantuloa edeltäneenä vuonna oli toteutettu työsopimuslain kokonaisuudistus (55/2001), jolla muutettiin myös työehtosopimusten yleissitovuudesta annettuja säännöksiä. Yksi keskeisimmistä muutoksista koski yleissitovuudesta ja toisaalta työehtosopimuslaista johtuvien velvollisuuksien välistä rajanvetoa. Vuoden 1970 työsopimuslain 17 §:n 1 momentin sanamuodon ja esitöiden valossa oli jäänyt epäselväksi, joutuiko alansa yleissitovaa työehtosopimusta noudattamaan myös *työnantaja, joka oli työehtosopimuslain nojalla sidottu johonkin toiseen työehtosopimukseen*.⁵⁸ Uuden työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 momenttiin otetussa säännöksessä tällainen työnantaja rajattiin yleissitovuusvelvoitteiden ulkopuolelle, edellyttäen että häntä työehtosopimuslain nojalla sitovan työehtosopimuksen on *työntekijäpuolelta* tehnyt *valtakunnallinen yhdistys* (työntekijäliitto). Jos työnantaja siis on *joko* valtakunnallisen työehtosopimuksen solmineen työnantajaliiton jäsen *tai* itse solminut yrityskohtaisen työehtosopimuksen, jonka toisena osapuolena on työntekijäliitto, ei mahdollisista muista työehtosopimuksista aiheudu hänelle yleissitovuuteen perustuvia velvollisuuksia.

Juuri mainittu työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentti vaikuttaa melko olennaisesti siihen, kuinka laaja käyttöala sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentissa tarkoitetulle työehtosopimukselle lopulta jää. Koska tällaista työehtosopimusta saadaan noudattaa vain ”sen estämättä, mitä työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta”, *ei* sopimuksella *voida poiketa* työnantajaa *työehtosopimuslain nojalla sitovan työehtosopimuksen* palkkamääräyksistä. Tämän vuoksi sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentissa annetulla sopimiskompetenssilla ei ole itsenäistä merkitystä ainakaan seuraavissa tapauksissa:

(1) Työnantajana on kunta tai kuntayhtymä. Nämä tulevat suoraan työehtosopimuslain ja kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain (670/1970) nojalla sidotuiksi kunnallisen työmarkkinalaitoksen tekemiin työ- ja virkaehtosopimuksiin.

(2) Työnantajana on yksityinen työkeskus tai sosiaalisesti yritykseksi muuttunut työkeskus, joka on työkeskuksia ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskevan työehtosopimuksen solmineen Palvelualojen työnantajat PALTA ry:n jäsen ja siten työehtosopimuslain nojalla sidottu mainittuun työehtosopimukseen.

(3) Työnantajana on muu yksityinen palvelun tuottaja, joka on työehtosopimuslain nojalla sidottu sellaiseen työehtosopimukseen, jonka toisena osapuolena on työntekijäliitto. Sitovuus seuraa yleensä siitä, että työnantaja on jonkin valtakunnallisen työehtosopimuksen (vaikkapa teknologiateollisuuden tai kaupan alan työehtosopimuksen) solmineen työnantajaliiton jäsen. Sopimus voi kuitenkin olla myös työnantajan itsensä

⁵⁸ Ks. vastakkaisista käsityksistä esim. Sarkko, Kaarlo: Työoikeus. Yleinen osa. Vammala 1980, s. 260–262 ja Kahri, Tapani – Hietala, Harri: Työsopimuslaki. Porvoo 1997, s. 84–86.

solmima yrityskohtainen työehtosopimus, kunhan sen toisena osapuolena on työntekijäliitto.

Eri asia on, että edellä kohdissa 1–3 mainittuihin työehtosopimuksiin saattaa sisältyä määräyksiä, joiden ansiosta sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentissa tarkoitetun työehtosopimuksen solmiminen kävisi joka tapauksessa tarpeettomaksi (esimerkiksi mahdollisuus poiketa työehtosopimuksen mukaisista palkoista työntekijän puutteellisen työkyvyn perusteella).

Vastaavasti sopimiskompetenssilla saattaa – ainakin periaatteessa – olla merkitystä seuraavissa tapauksissa:

(1) Työnantajana on yksityinen työkeskus (tai sosiaalisesti yritykseksi muuttunut työkeskus), joka ei ole työkeskuksia ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskevan työehtosopimuksen solmineen Palvelualojen työnantajat PALTA ry:n jäsen, mutta joka joutuu noudattamaan mainittua työehtosopimusta sen yleissitovuuden perusteella. Tarvetta erillisen palkkoja koskevan työehtosopimuksen solmimiseen tosin vähentää tässä tapauksessa se, että jo työkeskusten työehtosopimuksen palkkataulukot ”joustavat”, kuten edellä kävi ilmi, varsin alhaiselle tasolle.

(2) Työnantajana on muu yksityinen palvelun tuottaja, joka ei ole työehtosopimuslain nojalla sidottu edellä kohdassa 3 tarkoitettuun työehtosopimukseen, mutta joka joutuu noudattamaan teettämäänsä työtä koskevaa työehtosopimusta sen yleissitovuuden perusteella. Tällöin on kuitenkin huomattava, että työnantaja voi – työsuhteen 2 luvun 7 §:n 3 momentista johtuen – sopia palkan ohella myös muista työsuhteen ehdoista, mikäli hän saa työehtosopimuksen toiseksi osapuoleksi työntekijäliiton. Käytännössä sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentissa annetun kompetenssin merkitys rajoittuu siksi vain sellaisiin työehtosopimuksiin, joita työnantaja tekee työntekijöiden paikallisten yhdistysten kanssa.

Yllä esitetystä on käynyt ilmi, että sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentin merkitys itsenäisenä kompetenssisäännöksenä on paitsi vaikeasti selvitettävissä, myös käytännössä vähäinen. Siksi ei voida pitää yllättävänä, että kuntakyselyyn saaduissa vastauksissa tähän säännökseen perustuvia työehtosopimuksia ilmoitettiin tehdyn vain muutamassa yksittäistapauksessa. Ennen säännöksen (4 momentin) kumoamista tarkoittavia lainvalmistelutoimenpiteitä on asiasta kuitenkin vielä kuultava työmarkkinoiden keskusjärjestöjä sekä sellaisia liittoja, joiden solmimat työehtosopimukset tavallisin tavoin tulevat sovellettaviksi sosiaalihuoltolain 27 d §:n perusteella järjestettävissä työssä.

5.5 Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 5 momentin mukaiseen irtisanomismahdollisuuteen liittyvät näkökohdat uudistuksen yhteydessä

Kyselyissä tuli ilmi, että työsuhteisen työn käyttö on vähäistä. Oletettavaa näin ollen on, että käytännössä ei juurikaan ole jouduttu turvautumaan sosiaalihuoltolain mukaiseen erityiseen irtisanomisperusteeseen.⁵⁹ Säännöksen tarpeellisuutta voidaan arvioida vasta sen jälkeen, kun on päätetty, millä tavalla työsuhteista työtä tullaan jatkossa tarjoamaan osana sosiaalihuoltoa. Jos toiminta järjestetään tässä esitetyllä tavalla (työsuhde säilyisi aina järjestäjään), on erityinen irtisanomisperuste jatkossa vain järjestäjän käytössä, mikä vaikuttaa säännöksen kirjoitusasuun.

5.6 Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaisessa työsuhteessa olevien asema on turvattu maakuntauudistuksessa, jos toiminnan siirtäminen kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille tapahtuu liikkeen luovutuksena. Liikkeen luovutuksen yhteydessä työsuhteessa olevat henkilöt siirtyvät luovutuksensaajan palvelukseen, ja heidän palvelusuhteensa ehdot pysyvät samoina työnantajan vaihtumisesta huolimatta. Tarvittaessa siirtymästä voidaan säätää voimaantulosäännöksessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi selvittää, miten kasvupalvelu-uudistuksessa on ajateltu toteuttaa tällä hetkellä sosiaalihuoltolain 27 d §:ssä säädetty velvoite tehdä yhteistyötä sosiaalihuollon ja TE-hallinnon kesken. Jos tarkoituksena on toteuttaa tässä selvityksessä esitettyjä uudistuksia, tulee tarpeelliseksi yhteensovittaa sosiaalihuollon ja TE-hallinnon/kasvupalveluiden toimintaa. Se edellyttäneen muutoksia TE-hallinnon/kasvupalveluiden alan lainsäädäntöön.

⁵⁹ Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla on oikeus irtisanoa työntekijän työsopimus työsopimuslain 7 luvussa säädettyjen perusteiden ohella myös silloin, kun työn järjestäjä katsoo, että työntekijä ei ole 2 momentissa tarkoitettu tavoin työn tarpeessa.

6 Ehdotukset

6.1 Päälinjaukset

Tavoitteena on säilyttää työsuhteinen työ osana sosiaalipalveluja ja säätää työtoiminnasta aiempaa enemmän lailla. Sääntely ei saa vaikeuttaa käytännön toimintaa, vaan sen olisi turvattava kaikkien osapuolten asema nykyistä paremmin ja myös ehkäistä ennalta mahdollisia oikeudellisia ongelmia. Esiityksessä on otettu huomioon myös vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen sisältö. Pää tavoitteena on vahvistaa sosiaalihuollon palvelupolkua, jossa kaikki eivät kuitenkaan välttämättä etene ylöspäin portaalta toiselle. Mahdollista on myös portaikossa taaksepäin palaaminen. Tämän polun rinnalla kulkisi TE-hallinnon 'polku'. Asiakkaan olisi mahdollista siirtyä myös polulta toiselle kokonaan tai osittain.

Toteuttamisvaihtoehtona olisi palvelupolku, jossa viimeisellä sijalla olisi työllistyminen avoimille työmarkkinoille ja usein sitä edeltäen TE-palvelut. Työllistyminen saattaa usean vammaisen kohdalla olla kuitenkin osa-aikaista, joten on tarpeen mahdollistaa avointen työmarkkinoiden työn ja sosiaalipalvelun yhdistäminen. Näin on erityisesti kehitysvammaisten kohdalla. Vaikka malli perustuu eteenpäin tavoittelevaan polkuun, on osalle vammaisista kysymys pysymisestä tietyn palvelun piirissä (ei tavoitteena siirtymät). Pysyvyys voi liittyä työkyvyn vajeeseen ja/tai asiakkaan omaan tahtoon/tarpeeseen. Lisäksi on huomattava, että myös sosiaalipalvelupolun kautta voi työllistyä – erityisesti osittain – avointen työmarkkinoiden työpaikoille.

Peruskysymyksenä on tullut ratkaista se, millainen toiminta voi ylipäänsä kuulua sosiaalihuoltoon ja sosiaalipalveluihin ja erityisesti se, voidaanko sosiaalihuollossa hyväksyä asiakkaiden sijoittaminen työ- ja toimintakeskusten ulkopuolelle ns. avointen työmarkkinoiden työpaikoille.

Jos erilaisilla toiminnoilla tavoitellaan työllistymistä avoimilla työmarkkinoilla, tulisi olla luonnollista, että niitä voitaisiin järjestää avointen työmarkkinoiden työpaikoilla. Tällä tavoin voidaan saada mukaan aitoa työelämälähtöisyyttä. Jotta asiakkaan asema turvattaisiin, on panostettava palvelun aikaiseen tukeen ja parannettava nykyisen työtoiminnan ehtoja. Edelleen on ratkaistava, miten työnantaja kannustetaan tarjoamaan paikkoja ja myös maksamaan työn tuottamasta hyödystä. Näin ollen asiakkaiden työpanos ei voine olla kokonaan korvauksetonta sen vastaanottajalle. Työnantaja voitaisiin kannustaa tarjoamaan työpaikkoja, mikäli heille voitaisiin myydä tietty palvelu – sen sijaan, että he sopisivat yksittäisen vammaisen työllistämistä (ks. jäljempänä). Samassa yhteydessä on ratkaistava, millaisia tehtäviä työtoiminnassa tai vastaavassa

voidaan teettää ja saako järjestäjä (kunta/kuntayhtymä/maakunta) hyötyä vammaisten työpanoksesta ja miten suhtaudutaan muun muassa työ- ja toimintakeskuksessa tehtäviin alihankintatöihin sekä niistä mahdollisesti saatavaan hyötyyn.

Aito työtoiminta olisi kyettävä erottamaan tapauksista, joissa työtoimintamallia käytetään ikään kuin kiertämään tai peittelemään työsuhdetta. Yhtenä vaihtoehdona voisi olla työtoiminnan ja erityisesti ns. avotyötoiminnan uudenlainen organisointi, jossa työtä tehdään ryhmänä alihankintamallilla. Ks. tästä jäljempänä. Näissä tapauksissa avointen työmarkkinoiden työnantaja ei valitse työtä tekevää vammaista hänen henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella, eikä työtehtäviä sitouduta tekemään henkilökohtaisesti, vaan ostetaan lopputulos. Jos kuitenkin henkilökohtaisuus-elementti täyttyy, voisi se olla yksi tekijä, joka osoittaa, että oikeussuhteen tulisi olla työsuhde.

Sinänsä työ- ja toimintakeskuksessa teetetäviä tilaus- tai alihankintatöitä ei sellaisenaan voida pitää ongelmallisina, kunhan niiden tilaajalta/teettäjältä peritään asianmukainen korvaus. Lisäksi on edellytettävä, että työhön osallistuvien asemaa suojataan.

Työtoiminta työn tekemisen muotona on syytä säilyttää. Myös työtoiminta-termi on hyvä ja kuvaava. Selvää on, että varsinkin nykyinen kehitysvammaisten työtoiminta edellyttää muutoksia. Siinä on ollut pitkään olemassa eräänlainen työsuhteen syntymisen riski, mikä on kyettävä nyt poistamaan. Tärkeää on myös korjata lailla toimitaan osallistuvan vammaisen suojan puutteet, ja tämä tulee kysymykseen erityisesti ns. avotyötoiminnassa. Toimintamalleihin on saatava mukaan jatkuvaa arviointia, jonka aikana selvitetään, onko asiakas 'oikean' palvelun piirissä.

Vammaisten asemaa olisi tarkoituksenmukaista verrata työttömiin työnhakijoihin ja pyrkiä saamaan heidän suojansa vastaamaan työhallinnon työkokeiluun osallistuvan suoja – erityisesti silloin, kun toimintaa toteutetaan ns. avo-olosuhteissa.⁶⁰ Tätä voidaan perustella perusoikeuksiin sisältyvällä yhdenvertaisuusvaatimuksella, vaikkakin

⁶⁰ Kunnilla on velvoite eräiden työttömien työllistämiseen. Ks. JTYPL:n 11 luvun 1 §. "Työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. (30.12.2014/1366). Työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää 60 vuotta täyttäneelle työttömälle työnhakijalle mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia. Työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ on järjestettävä kestoaltaan vähintään sellaisena, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellyksenä olevan työssäoloehdon. (30.12.2014/1366)

kysymys on toki erilaisista henkilöryhmistä (työttömät vs. vammaiset). Myös vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksessa edellytetään suojaamaan vammaisten työehtoja.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 4 luvun 8 §:n mukaan työkokeiluun osallistuva ei ole työsuhteessa työkokeilun järjestäjään eikä työ- ja elinkeinotoimistoon. Siitä huolimatta työkokeiluun osallistuvaan sovelletaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986) ja yhdenvertaisuuslakia. Työkokeilun järjestäjä vastaa työkokeiluun osallistuvan työturvallisuudesta niin kuin työturvallisuuslaissa (738/2002) ja nuorista työntekijöistä annetussa laissa (998/1993) säädetään. Työkokeilussa sovelletaan työaikalain (605/1996) 28 §:n säännöksiä päivittäisistä lepoajoista sekä 35 §:n säännöksiä työvuoroluettelosta. Työkokeilussa sovelletaan yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:ää, 4 §:n 1 ja 2 momenttia, 5 §:n 1, 2 ja 4 momenttia, 6 §:ää, 7 §:n 1–3 momenttia, 9, 10, 14 ja 15 §:ää, 5 ja 6 lukua, 21 §:n 2 momenttia sekä 22 ja 24 §:ää. Edelleen säännöksen mukaan rangaistus työturvallisuusrikkomuksesta säädetään työturvallisuuslain 63 §:ssä. Rangaistus työaika-rikkomuksesta säädetään työaikalain 42 §:ssä. Rangaistus yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain rikkomisesta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 24 §:ssä. Rangaistus syrjinnästä, työsyrynnästä, kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, työturvallisuusrikkomuksesta, henkilörekisteririkoksesta, tietomurrosta, salakatselusta, salakuuntelusta, viestintäsalaisuuden loukkauksesta, salassapitorikkomuksesta ja virkarikkomuksista säädetään rikoslaisissa (39/1889).⁶¹

Erikseen on arvioitava, mitä kaikkia suojasäännöksiä työtoimintaan olisi liitettävä (em. luettelo ei ole välttämättä sellaisenaan sovellettavissa työtoimintaan).

Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettu työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvallaista tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuetta työtä muun kuin kunnan palveluksessa 1 tai 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, hänen kotikuntansa on työ- ja elinkeinotoimiston osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi (työllistämismahdollisuus). Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyessä. Kunnan oikeudesta saada palkkatukea niistä työntekijöistä, jotka se on työllistämismahdollisuuden nojalla työllistänyt, säädetään 7 luvun 9 §:n 2 momentissa. (30.12.2014/1366) Työllistämismahdollisuuden perusteella järjestettävän työn tulee olla alan säännöllisen työajan mukaista kokoaikatyötä. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalle järjestetään hänen työkykyään vastaavaa työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssälöehdon täyttävää osa-aikatyötä.”

⁶¹ Vammaisten henkilöiden suojan sisältö, ts. mitä kaikkia työlakien säännöksiä työtoimintaan sovellettaisiin, on arvioitava vielä erikseen.

Asiakkaan tarve ja halu tulisi olla määräävänä tekijänä valittaessa palvelun sisältöä. Näin ollen kaikkien vammaisten kohdalla tavoitteena ei voida pitää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Sosiaalihuollon vastuulla on oltava järjestää toimintaa myös niille vammaisille, jotka eivät tavoittele työn tekemistä avoimilla työmarkkinoilla. Tätä toimintaa ei voida luokitella kategorisesti 'vain' osallisuutta edistäväksi toiminnaksi. Kysymys voi olla myös nykyisen työtoiminnan ja avotyötoiminnan kaltaisesta työtoiminnasta, josta osa lukeutuu 'normaaliksi' työksi.

Sosiaalihuollon ja TE-palvelujen keskinäinen suhde asiakkaan palveluprosessissa on haastava kysymys. Nythän sosiaalihuoltolain 27 d §:ssä lähdetään siitä, että TE-palvelut ovat vammaisille ensisijaisia palveluja ja vasta, jos ne eivät ole riittäviä, voi kysymykseen tulla sosiaalihuoltolain mukainen työllistymistä tukeva toiminta. Toisaalta TE-palvelut ovat samalla tavoin vammaisten kuin muidenkin työnhakijoiden käytettävissä. Käytännössä erityisesti kehitysvammaisten erityishuollon palveluilla on voitu kuitenkin onnistua hankkimaan kehitysvammaiselle työsuhteista työtä TE-hallintoa paremmin. Onkin kysyttävä, olisiko syytä panostaa nykyistä enemmän vammaisten sosiaalipalveluihin ja suunnata TE-palvelut niille, jotka toivovat työllistyvänsä ilman sosiaalipalveluna järjestettävää tukea. Erona sosiaalipalvelupolun ja TE-hallinnon polun välillä olisi nähtävissä myös se, että TE-hallinnon puolella painottuu asiakkaan kyky markkinoida itseään, kun taas sosiaalipalvelujen puolella asiakas tarvitsee usein henkilökohtaista tukea kyetäkseen työskentelemään avointen työmarkkinoiden työpaikalla. Erona voi olla myös se, että sosiaalipalvelujen piirissä olevat saattavat tavoitella nimenomaan osa-aikaista työtä, joka on yhteensovittavissa eläkkeen kanssa niin, että molemmat tulot ovat mahdollisia yhtä aikaa vähentämättöminä.⁶² Tärkeää on kuitenkin mahdollistaa sosiaalipalvelujen ja TE-hallinnon palvelujen yhteensovittaminen sekä joustava palveluiden yhdistäminen ja palvelusta toiseen siirtyminen.

On tärkeää, että yksittäisen asiakkaan palvelutarve saadaan arvioiduksi riittävän monipuolisesti ja -alaisesti. Arviointi on myös toteutettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Arviointi edellyttäneee muun ohessa entistä tiiviimpää yhteistyötä eri hallinnon toimijoiden kesken ja sitä, että TE-toimistoissa olisi jatkossa entistä enemmän henkilöitä, joilla on osaamista vammaisten työllistymisen edistämiseksi (työkykykoordinaattorit, työhönvalmentajat jne.).

Vuoden 2014 sosiaalihuoltolain 17 §:ssä säädetään sosiaalisesta kuntoutuksesta. Säännöksen esitöissä todetaan, että sosiaaliseen kuntoutukseen voi kuulua työtoimintaa. Perustelulausuma voi aiheuttaa sekaannusta, koska sosiaalihuoltolaissa on erillinen työtoimintaa koskeva säännös (27 e §). Valmistelussa on kyettävä selventämään

⁶² Tässä on otettava huomioon mahdolliset muutokset, joilla pyritään työkyvyttömyyseläkkeen kannustinloukkujen poistamiseen.

sosiaalisen kuntoutuksen sisältöä. Tavoitteena tulisi olla se, että sosiaalinen kuntoutus erottuu nyt ehdotettavista palveluista. Se olisi usein niitä edeltävää tai tukevaa toimintaa.

Mielestäni työsuhteinen työ palvelun muotona tulisi säilyttää, mutta sitä tulisi järjestää pääosin vain järjestäjän (kunta/kuntayhtymä/maakunta) ja muun julkissektorin työnantajan tehtävissä. Tätä puoltaa erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen 27 artiklan kohta, jonka mukaan vammaisia henkilöitä tulee työllistää julkisella sektorilla. Työtä voitaisiin kuitenkin tarvittaessa tehdä yksityissektorilla jälkempänä selvitettävällä alihankintamallilla, jolloin tilaaja myös maksaa työstä käyvän korvauksen.

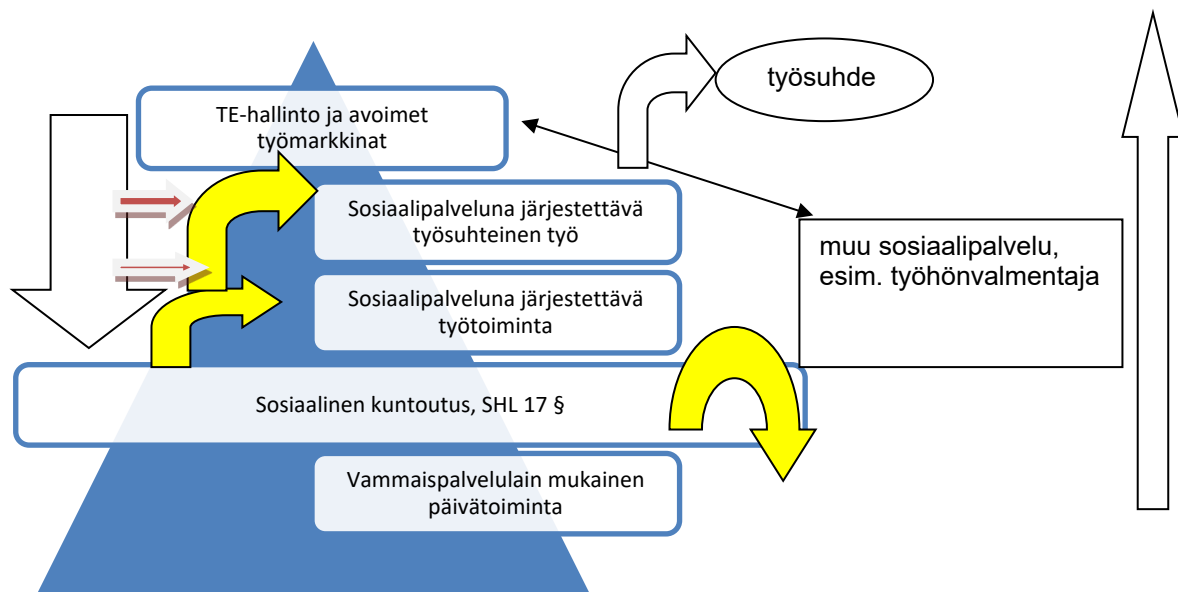
Myös työtoiminta olisi säilytettävä sosiaalipalveluna ja sitä olisi mahdollista järjestää myös ns. avo-olosuhteissa mutta pääosin jäljempänä selvitettävällä alihankintamallilla. Työtoiminta on hyvä ja kuvaava myös terminä. Se erottaa toiminnan selkeästi työsuhteisesta työstä. Työtoiminnasta säädettäisiin entistä enemmän lailla ja myös sen toteutusta mallinnettaisiin. Kysymys olisi lailla säädetyistä ei-työsuhteisesta toiminnasta. Työtoiminta voisi olla välivaihe ennen työsuhteista työtä tai avoimille työmarkkinoille siirtymistä, mutta se voisi olla myös toistaiseksi voimassa oleva palvelu. Työtoiminta voi siis olla asiakkaalle eräänlainen työkokeilu. Kaikkien toimintaan osallistuvien kohdalla tulisi pakolliseksi määrävälein suoritettava 'palvelutarpeen' arviointi. Edelleen mahdollistettaisiin työtoiminnan ja työsuhteen yhdistäminen. Työtoiminnan olisi perustuttava tarkoituksenmukaisuuteen: asiakas ei kykene muuhun toimintaan tai ei halua muuta palvelua. Lisäksi tulisi luoda keskitetty malli työtoiminnan korvauksista asiakkaalle ja työvoimaa käyttävälle taholle. Edelleen olisi varmistettava, että myös työsuhteeseen kokonaan tai osittain siirtyneellä vammaisella olisi mahdollisuus sosiaalipalveluna järjestettävään henkilökohtaiseen työhönvalmentajan tai vastaavan tukeen. Kysymys voisi olla eräänlaisesta päivystävän työhönvalmentajan järjestelmästä, jossa yksi henkilö auttaisi useaa vammaista.

Nyt ehdotettavan työtoiminnan olisi erotuttava vammaispalvelulain mukaisesta päiväaikaisesta toiminnasta. Uutta vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä on päiväaikainen toiminta pyritty erottamaan muista toiminnoista (HE 159/2018 vp): "Vammaisella henkilöllä on oikeus päiväaikaiseen toimintaan, jos hän toimintarajoitteensa vuoksi tarvitsee erityistä sosiaalisen vuorovaikutuksen ja osallisuuden turvaavaa sekä toimintakykyä ylläpitävää palvelua eikä sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitettu sosiaalinen kuntoutus, vuoden 1982 sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d §:ssä tarkoitettu työllistymistä tukeva toiminta tai 27 e §:ssä tarkoitettu työtoiminta taikka kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) tarkoitettu kuntouttava työtoiminta ole henkilön palvelutarpeeseen nähden sopiva tai riittävä palvelu. Maakunnalla ei ole velvollisuutta järjestää päiväaikaista toimintaa henkilölle, jonka toimeentulo perustuu pääosin vanhuuseläkkeeseen." Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan pyritty

hahmottelemaan eri toimintojen välistä sisällöllistä eroa. Päiväaikainen toiminta on tarkoitettu muuksi kuin työn tekemiseksi. Joskus saattaa kuitenkin olla niin, että päiväaikaisessa toiminnassa tehdään ainakin työtoiminnan kaltaisia työtehtäviä. Näin ollen olisi tärkeää säätää siitä, mitä vammaispalvelulain mukainen päiväaikainen toiminta on oikeudellisesti. Käytännössä on myös tärkeää järjestää päiväaikainen toiminta niin, että se sisällöllisesti eroaa työtoiminnasta. Tällä hetkellä kehitysvammaisille järjestettävä muu virikkeitä antava toiminta vaikuttaisi jatkossa kuuluvan päiväaikaiseen toimintaan.

Tämän selvityshankkeen jatkovalmistelussa on tarkasteltava muun ohessa taloudellisia vaikutuksia. Kuntien/kuntayhtymien/maakuntien riittävät resurssit eri palveluiden järjestämiseen on varmistettava. Asiakkaiden etuuksien yhteensovittaminen ja siihen liittyvä sosiaalihuollon ulkopuolisen lainsäädännön koordinointi (eläke, verotus jne.) jää myös jatkovalmistelun varaan.

6.2 Palvelupolut, uudet alustat ja mallit

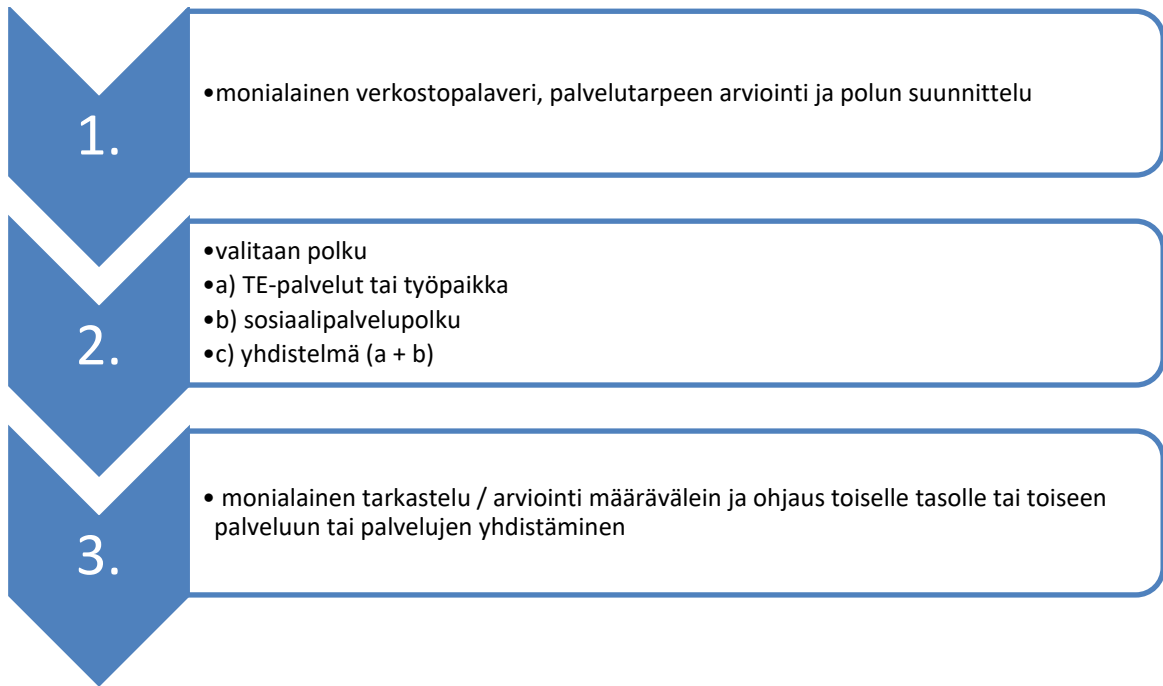


Kuvio 1. Limititiset palvelut.

Kuviossa kuvataan sosiaalipalvelun ja TE-hallinnon palvelupolkuja.

Asiakas asettuu arvioinnin perusteella jollekin em. tasoista. Sosiaalinen kuntoutus voi yhdistyä useaan muuhun toimintoon ja sen funktiona olisi lisätuen tarjoaminen.

Portaikolla kuljetaan tarvittaessa ylös ja alas sekä polulta toiselle. Malli ei mahdollista sitä, että asiakas siirrettäisiin kokonaan pois eri polkujen palvelujen piiristä. On huomattava, että sosiaalipolulta voi työllistyä työsuhteeseen.

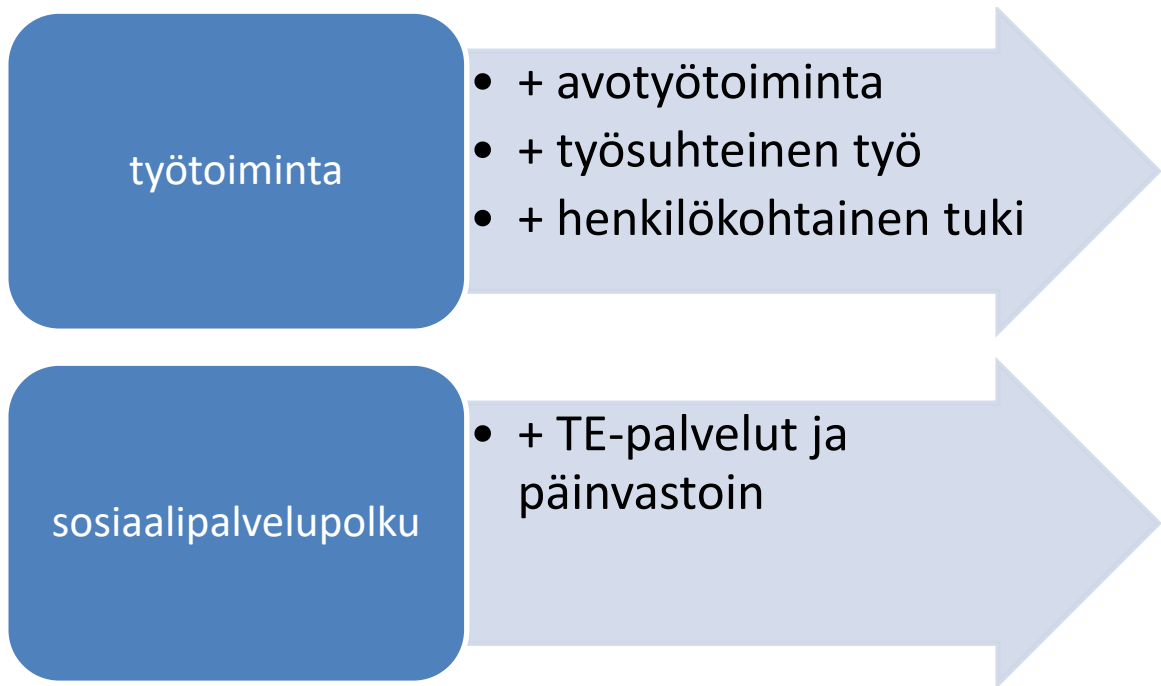


Kuvio 2. Palveluprosessin eri vaiheet.

Palveluprosessi on käynnistettävä monialaisella arvioinnilla (TE-hallinto, vammaispalvelut tai vastaava ja asiakas). Tässä vaiheessa tehdään suunnitelma, joka on muutoksenhaakukelpoinen. Lain soveltamisaläsäännöksen mukaan arvioidaan, kumman palvelun piiriin henkilö alkuvaiheessa kuuluu ja edetään sen mukaan. Tähän vaiheeseen on jatkovalmistelun yhteydessä luotava mekanismit.

Määrävälein suoritettavan arvioinnin tai asiakkaan pyynnön perusteella palvelun tarkoituksenmukaisuus yms. arvioidaan uudelleen. Määrävälein toteuttava arviointi johtaa siihen, että eri palvelujen järjestäjät (TE-palvelut ja sosiaalipalvelut) ovat 'sidottuja' asiakkaaseen, eikä asiakasta voida siis siirtää kokonaan toisen polun palvelujen järjestäjän vastuulle.

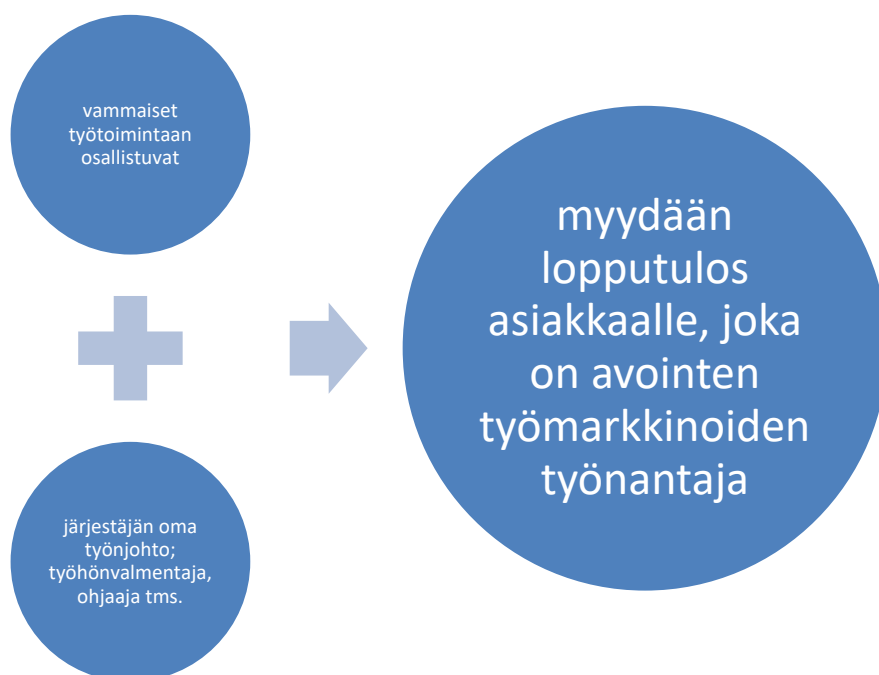
Ammatillisesta oppilaitoksesta valmistuvien vammaisten kohdalla on otettava oppilaitoksen asiantuntijat mukaan arviointiin.



Kuvio 3. Mahdollisuus eri palveluiden yhdistämiseen.

Työtoimintaan olisi voitava jatkossa yhdistää myös työsuhteista työtä. Tällainen osittainen työsuhteinen työ palvelee erityisesti kehitysvammaisia. Avotyötoiminnan (ks. uusi toteutusmalli jäljempänä) ja työtoiminnan yhdistelmä sallittaisiin myös.

Kumpikaan palvelupoluista ei saisi olla toisensa poissulkeva, vaan palveluja olisi kyettävä yhdistämään toisiinsa.



Kuvio 4. Alihankintamalli.

Erityisesti avotyötoimintaa olisi jatkossa järjestettävä pääosin vain ns. alihankintamallilla. Mallissa järjestäjä myy asiakkaalle työtoimintaan osallistuvien ja heidän työnsuhtajansa panoksen avointen työmarkkinoiden työnantajalle. Kysymys on siis alihankinnasta, jossa järjestäjä vastaa työn johdosta.⁶³ Työtä tehdään ryhmänä tilaajan tiloissa, esim. ulkosiivous, hyllytys ja toimistosiiivous. Järjestäjä valitsee toimintaan osallistuvat, ja henkilöt voivat vaihtua. Asiakas maksaa palvelusta sovitun korvauksen järjestäjälle, joka suorittaa korvauksen omille, työtoimintaan osallistuville asiakkailleen.

Malli mahdollistaisi myös erilaisten job centereiden perustamisen, joissa usean eri tahon asiakkaat tekisivät oman työnsuhtajansa alla ulkopuolisia tehtäviä.⁶⁴ Järjestäjät voivat luoda yhteisiä toiminta-alueita ja koota niihin ohjausvoimavaroja.

Edelleen mallia voitaisiin käyttää silloin, kun vammaisille henkilöille järjestetään työsuhteista työtä sosiaalipalveluna (tällöin työtä tehtäisiin kuitenkin vain julkisella sektorilla).

Mallilla voitaisiin saavuttaa myös hallituksen esityksessä HE 169/2001 vp. asetettu tavoite työkeskusten toiminnan monipuolistamisesta.

⁶³ Alihankinta on erotettava työvoiman vuokrauksesta, jossa työn johto ja valvonta on tilaajalla eli ns. käyttäjäyrityksellä.

⁶⁴ Job centereillä tarkoitetaan erillisiä yksiköitä, joissa asiakkaille tarjotaan erilaisia palveluja.

6.3 Hahmottelua säännösten sisällöstä

Kysymys voisi olla erillislaista nimeltään esimerkiksi sosiaalipalveluna järjestettävää työtä ja työtoimintaa koskeva laki (laki sosiaalipalveluna järjestettävästä työstä ja työtoiminnasta), tai vaihtoehtoisesti säännökset voitaisiin sijoittaa sosiaalihuoltolakiin.

Tässä yhteydessä on selvitettävä, onko sosiaalihuoltolain sosiaalipalvelun määritelmää koskevaan säännökseen lisättävä mahdolliset uudet palvelut.

Samoin on varmistettava uusien säännösten yhteensovittaminen ns. asiakasmaksulain kanssa. Niiden kehitysvammaisten asema, joilla on uuden lain voimaan tullessa laadittuna erityishuolto-ohjelma, ei voi heikentyä; ts. heidän kuljetustensa järjestämisen ja maksuttomuuden on jatkuttava. Lisäksi on selvitettävä, onko tarpeen varmistaa kuljetusten maksuttomuus myös jatkossa kehitysvammaisille ja muille vastaavassa asemassa oleville vammaisille.

Laissa on syytä kertoa lyhyesti järjestettävän toiminnan sisältö, jota kuvattaisiin vielä tarkemmin perusteluissa. Se voidaan esittää esimerkiksi seuraavasti: Vammaisille henkilöille voidaan järjestää työtä, työtoimintaa ja niitä tukevia palveluja⁶⁵ osana sosiaalihuoltoa. Lisäksi uutena palveluna olisi luotava vammaisen oikeus henkilökohtaiseen tukeen silloin, kun hän tekee työsuhteista työtä avoimilla työmarkkinoilla.

Se, miten oikeus palveluun määritellään, on arvioitava vielä erikseen. Kehitysvammaisten tämän hetkinen subjektiivinen oikeus erityishuoltoon (mutta ei yksittäiseen palveluun) olisi turvattava jatkossakin. Perustuslain mukainen yhdenvertaisuusperiaate edellyttää sitä, että arvioidaan, ketkä muut vammaiset kuin kehitysvammaiset kuuluisivat maksuttomien kuljetusten samoin kuin mahdollisten subjektiivisten oikeuksien piiriin.

Soveltamisalamääritelmän mukaan palvelua voisi saada henkilö, jolla on pitkäaikainen henkinen, fyysinen tai sosiaalinen rajoite.⁶⁶ Mainitun rajoitteen tulisi vuorovaikutuksessa muiden tekijöiden kanssa rajoittaa tai estää henkilön täysimääräisen osallistumisen työelämään. Määritelmä koskisi kaikkea lain mukaan järjestettävää toimintaa.

⁶⁵ Näiden palvelujen sisältö on määriteltävä. Se edellyttää empiiristä selvitystä nyt toteutettavien palvelujen kirjosta ja sisällöstä. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että kehitysvammaisten työhön valmennus olisi tässä tarkoitettu muu palvelu, samoin kuin työhönvalmentajan henkilökohtainen tuki.

⁶⁶ Vrt. vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus. Jos aisteihin liittyvä vamma ei kuulu yllä olevaan määritelmään, olisi se lisättävä siihen.

Kysymys voi olla henkilöistä, jotka työllistyessään työsuhteeseen tarvitsisivat myös yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja kohtuullisia mukautuksia. Määritelmää käytettäisiin apuna arvioitaessa sitä, kuuluuko henkilö ensisijaisesti TE-palvelujen vai sosiaalipalvelujen piiriin. Merkittävä arviointikriteeri olisi se, tarvitseeko henkilö henkilökohtaista apua ja tukea, vai kykeneekö hän ilman apua hyötymään TE-hallinnon palveluista.

Osana toimintaa voitaisiin järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetussa työsuhteessa järjestäjään (kunta/kuntayhtymä/maakunta). Järjestäjän tulisi lähtökohtaisesti olla aina myös palvelun tuottajana. Tavoitteena olisi siis rajata työsuhteinen työ järjestäjän omiin ja sen ulkopuolisiin julkissektorin tehtäviin. Perusteena tälle on työsuhteisen työn käyttöalan täsmentäminen, vammaisten oikeuksien sopimuksen 27 artiklan g-kohdan vaatimuksen täyttäminen ja julkissektorin työnantajien sosiaalisen vastuun korostaminen.

Tällä hetkellä järjestäjänä toimiva kunta tai kuntayhtymä voi ostaa työsuhteista työtä palveluna myös yksityiseltä palvelun tuottajalta. Tällaisessa tapauksessa kunta tai kuntayhtymä siis maksaa asiakkaan palkan, mutta työn hyöty koituu yksityisen palvelun tuottajan hyväksi. On tärkeää, että työsuhteinen työ säilyisi sosiaalipalvelun yhtenä toteutustapana. Sen rajaaminen järjestäjän ja ns. alihankintamallilla muun julkisyhteisön työnantajan tehtäviin voisi olla perusteltua sosiaalihuollon tehtävät huomioon ottaen. Toisaalta alihankintamalli mahdollistaisi työpanoksen myymisen myös yksityissektorin työpaikoille, eikä tätä voida pitää jatkotyössä poissuljettuna vaihtoehtona. Kun kysymys on työsuhteisesta työstä, jossa maksetaan palkkaa, tulisi sen olla lähtökohtaisesti poikkeuksellista, ja palvelu tulisi ulottaa vain niihin henkilöihin, jotka tarvitsevat työtä turvatakseen toimeentulonsa. Järjestäjän olisi aina myös laskutettava työpanoksen hyödykseen saavaa työnantajaa.

Tässä yhteydessä olisi selvitettävä, olisiko mahdollista kompensoida palkkaus-kustannuksia palkkatuella, ja esikysymyksenä se, voidaanko hyväksyä sosiaalipalvelun ja palkkatuen yhdistäminen.

Työsuhteista työtä voitaisiin teettää työkeskusympäristössä, mutta entistä enemmän olisi pyrittävä siihen, että asiakkaita sijoitettaisiin järjestäjän sisäisiin tehtäviin erillisten työkeskusten tehtävien sijasta. Näin ollen työstä tulisi maksaa työnantajaa sitovan työehtosopimuksen mukainen palkka, eikä tarvetta olisi enää nykyisen sosiaalihuoltolain 27 d §:n 4 momentin kaltaiseen säännökseen.⁶⁷

⁶⁷ Yllä jaksossa 5.4 on tuotu esille se, että säännös vaikuttaa jo tälläkin hetkellä melko tarpeettomalta.

Kaikki mahdolliset työsuhteista työtä koskevat säännösmuutokset edellyttävät kuitenkin asianomaisten työmarkkinajärjestöjen kuulemista jatkovalmistelussa. Myös kunnallista työmarkkinalaitosta ja Suomen Kuntaliittoa on kuultava.

Jatkossa voisi olla tarkoituksenmukaista varmistaa, että työsuhde säilyisi aina järjestäjään, joten asiakas voitaisiin vain sijoittaa muualle kuin järjestäjän omalle työpaikalle.⁶⁸ Tällaisessa tapauksessa järjestäjä siis on työnantaja, ja asiakas sijoitetaan suostumuksensa mukaisesti järjestäjän ulkopuoliselle julkissektorin työpaikalle. Järjestäjä ja työn tarjoaja sopivat keskinäisellä sopimuksellaan järjestelystä ja sen osana työpanoksen korvaamisesta. Tällaisessa tapauksessa nykyinen sosiaalihuoltolain 27 d §:n 5 momentin mukainen irtisanomisoikeus tulisi rajata vain järjestäjän käyttöön.⁶⁹

Perusteluissa on korostettava, että palvelut eivät ole toisensa poissulkevia, vaan niitä voidaan yhdistää keskenään. Tämä on otettava huomioon myös soveltamisalamääritelmässä.

Arvioitaessa sitä, kenelle työsuhteista työtä järjestettäisiin, olisi painoarvoa annettava asiakkaan tarpeelle ansaita työllä toimeentulonsa. Työsuhteista työtä sosiaalipalveluna olisi tarkoituksenmukaista järjestää vammaisille, joiden toimeentulo ei olisi riittävästi turvattu muutoin, toisin sanoen työsuhteinen työ ja siitä maksettu palkka olisivat heidän perustoimeentulonsa.⁷⁰

Säännöksen muotoilu edellyttää tietoa reaali maailmasta, ja sitä olisi hankittavissa esimerkiksi erilaisten mallien pilotoinnin avulla. Analogista apua määrittelyyn voisi saada myös selvittämällä, keihin tällä hetkellä sovelletaan työkeskusta ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskevan työehtosopimuksen alimpia palkkaluokkia.⁷¹

Työnantajan tulee noudattaa työ sopimuslaissa säädettyjä velvoitteitaan suhteessa omaan henkilöstöönensä palkatessaan vammaisia sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuun työsuhteiseen työhön. Kun tällä hetkellä työ sopimuslaissa ei ole säädetty mitään poikkeusta työnantajan velvoitteisiin, saattaa sosiaalihuoltolain mukaiseen työsuhteeseen

⁶⁸ Tältä osin ehdotus muuttaisi nykytilannetta, eli palvelua ei enää ostettaisi eivätkä palveluntuottajat voisi enää olla työnantaja-asemassa.

⁶⁹ Kuten jo aiemmin tuli esille, on tässä yhteydessä tarpeen selvittää, tuleeko työ sopimuslain 13 luvun 6 §:n 2–4 momenttia muuttaa. Lisäksi on selvitettävä, onko tarvetta tarkentaa määräaikaisten työ sopimuksen solmimisen edellytyksiä.

⁷⁰ Tämän selvitystyön aikana ei ollut saatavilla tietoa siitä, kuinka paljon Suomessa olisi mainittuun ryhmään kuuluvia henkilöitä. Lähinnä kysymys olisi asiakkaista, joiden toimeentulo ei ole turvattu eläkkeellä tai sosiaalietuuksin. Nämä etuudet eivät kuitenkaan voisi olla palvelun poissulkevia.

⁷¹ JHL ry ja Palta ry ovat jo pyrkineet selvittämään tätä.

palkkaaminen käytännössä estyä muun muassa silloin, kun työtä tavoittelee työntantajan palveluksessa jo oleva osa-aikatyöntekijä.

Jatkovalmistelussa on otettava huomioon edellä esille tuotu ongelma, joka on korjattavissa muuttamalla työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 2–4 momenttia lisäämällä säännöksiin sosiaalihuoltona järjestettävään työsuhteeseen palkkaaminen.

Vammaisten työtoiminta olisi yleiskäsite toiminnalle, jota voidaan toteuttaa järjestäjän ja palvelutuottajan tiloissa mutta myös avo-olosuhteissa. Kysymys on usein normaaleista työtehtävistä, joten toimintaa ei voida sisällöllisesti erottaa tavanomaisesta työstä. Sen järjestämistapa ja toteutus ovat kuitenkin usein yksilöllisiä, ja henkilökohtaisen tuen määrä ja tarve ovat korostuneessa asemassa.

Tämänhetkinen työtoiminnan luonnehdinta laissa ei vastaa sen sisältöä, joten ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää vaatimusta sisällöstä: toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoiminta voi siis olla nykyisenkaltaista työ- ja toimintakeskuksessa tapahtuvaa toimintaa (mahdolliset tilaustyöt mukaan lukien). Sitä voitaisiin toteuttaa erillisillä 'alustoilla'⁷² tai job centreissä tai alihankintamallilla avointen työmarkkinoiden työpaikalla.

Kohderyhmän määrittely edellyttää tietoa tämänhetkisistä käytännön toteutuksista samalla tavoin kuin työsuhteisen työn kohderyhmän määrittely. Tarkoituksenmukaista on säätää väljä määrittely, joka ei jätä ketään palvelun tarpeessa olevaa säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen nykyinen määrittelmä: ”järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin”, ei ole kannatettava, koska se on liian rajaava.

Työtoimintaa voitaisiin jatkossa järjestää nykyisellä palveluntuottajamallilla, eli järjestäjä voi ostaa palvelun palveluntuottajalta.

Edelleen tulisi säädettäväksi, että työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai

⁷² Esimerkiksi kauppakeskus voisi toimia alustana, jossa työskentelee useampi vammaisen oman työnjohtajansa johdolla. Työpanos myytäisiin työnantajille tässä raportissa tarkoitettuna alihankintana.

palvelun tuottajaan. Sen lisäksi työtoimintaan osallistuvaa suojattaisiin nykyistä laajemmin työlakien säännöksillä. Sosiaalihuoltolain 27 e § 3 momentti tulee tarkistaa ja sovittaa yhteen säädettävän lisäsuojan kanssa.

Edellä selvitetty mallit mahdollistaisivat siis osittain nykyisen kaltaisen avotyötoiminnan, mutta se olisi jatkossa pääosin ryhmänä toteutettavan alihankintamallin mukaista työskentelyä.

Ehdotuksessa torjutaan sellainen avotyötoiminta, jossa yksittäinen (kehitys)vammaisen tekee säännöllisesti työosuusrahalla tai vastaavalla työtä avointen työmarkkinoiden työpaikalla. Sen sijaan ehdotetaan ns. alihankintamallia, joka mahdollistaa työn tekemisen avoimilla työmarkkinoilla. Mallilla kuitenkin pyritään poistamaan tämänhetkiset epäselvyydet ja ongelmat työtoiminnan oikeudellisesta luonteesta.

Jos työnantaja haluaa työllistää yksittäisen vammaisen henkilön nykyisen kaltaiseen avotyötoimintaan, on siihen suhtauduttava varauksella, eikä järjestelyä tulisi välttämättä sallia ainakaan pysyvänä osana sosiaalihuollon toimintaa. Tällainen henkilökohtaisuus-elementti synnyttää oletaman siitä, että oikeussuhteen tulisi olla työsuhde. Näissä tapauksissa olisi siis tavoiteltava työsuhdetta, johon toki voitaisiin yhdistää esim. työtoimintaa työ- ja toimintakeskuksessa.

Tässä esitetyn alihankintamallin tavoitteena ei ole se, että avointen työmarkkinoiden työtä teetettäisiin entistä laajemmin ei-työsuhteisena. Kysymys on nykyisen avotyötoiminnan uudelleenorganisoinnista tai mallintamisesta, jossa entistä useammalla vammaisella olisi mahdollisuus päästä mukaan työ- ja toimintakeskusten ulkopuoliseen toimintaan. Käsillä ei ole malli, jolla vaikutettaisiin väärin tavalla työmarkkinoihin. Tavoitteena ei ole saada avointen työmarkkinoiden työtehtäviä avotyötoiminnan piiriin, vaan mahdollistaa nykyistä useamman vammaisen osallistuminen toimintaan (yhtä työtehtävää hoitaa useampi vammaisen).

6.4 Lisäselvittelyn ja -valmistelun kohteita

Edellä esille tuotujen lisäselvittelyn kohteiden ohella kiinnitän huomiota vielä seuraaviin asioihin.

Pidän tarkoituksenmukaisena kokeilupilotin järjestämistä⁷³, jossa voitaisiin testata muun muassa alihankintamallin toimintaa. Tässä yhteydessä saataisiin luultavasti myös riittävästi tietoa, jotta työsuhteisen työn ja työtoiminnan palveluun oikeuttavien määritelmät voitaisiin laatia. Edelleen olisi luotava palvelutarpeen arvioinnissa käytettäviä kriteereitä ja testattava niitä. Pilotin aikana tulisi selvitettäväksi myös se, millaisia korvauksia työnantajat voisivat maksaa alihankintapalvelusta. Lisäksi tulisi laatia erilaiset pohjat asiakassuunnitelmille ja työnantajien kanssa laadittaville sopimuksille. Ministeriön tulisi myös laatia ohjeistus työtoimintakorvauksen suuruuden määrittämisestä ja siitä, miten työtoiminta hinnoitellaan.

Valmisteltaessa sosiaalihuoltolain mukaista työsuhteista työtä koskevia muutoksia on kuultava asianomaisia työmarkkinajärjestöjä.

⁷³ Nyt ehdotettu alihankintamalli onnistunee ilman ns. kokeilulain säätämistä. Pilotti olisi syytä järjestää kuntayhtymissä, joissa on kokemusta ryhmässä toteutettavasta avotyötoiminnasta.

Lähteet

(Lähteitä, joita on hyödynnetty luvussa 4)

Paanetoja, Jaana: Työlainsäädännön soveltamisalasta. Tutkimus direktiotunnusmerkistä työsuhteen kriteerinä. Lakimiesliiton Kustannus. 1993.

Paanetoja, Jaana – Piispa, Minna: Ikääntyvä työntekijä ja työlainsäädäntö. Nykytilanne ja kehitystarpeet. Ikääntyvä arvoonsa -ohjelman julkaisu nro 11. 1993.

Tuliara, Merru - Paanetoja, Jaana: Etätö ja vajaatyökykyiset. Tutkimus Invalidiliitto ry Horizon TIME -projektissa. Adapt / Employment -julkaisu nro 18. Työministeriö. 1999.

Paanetoja, Jaana: Vajaakuntoisten työskentely verkostoituvassa taloudessa -oikeudellisia näkökohtia. Invalidiliitto ry. Järvenpää. 2000.

Paanetoja, Jaana: Sosiaalipalveluna järjestettävästä työstä. Artikkelit Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirjassa 2003–2004. Helsinki 2004.

Paanetoja, Jaana – Ruponen, Ilkka: Vajaakuntoisten ja vammaisten asema työehtosopimusmääräysten näkökulmasta. Vates-säätiö ja Työsuojelurahasto. Helsinki 2005. http://www.vates.fi/media/julkaisut_kirjat/vajaakuntoisten-ja-vammaisten-asema-tyoehtosopimusmaarausten-nakokulmasta.pdf.

Paanetoja, Jaana: Työlainsäädännön perusteita työvalmentajille. Vates. Helsinki. 2005.

Paanetoja, Jaana – Ruponen, Ilkka: Työehtosopimukset ja syrjintäkiellot -tutkimusraportti. Työministeriö. 2007.

Paanetoja, Jaana: Tavanomaista harrastustoimintaa? Artikkelit Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirjassa 2009. Helsinki. 2009.

Paanetoja, Jaana: Mielenterveyskuntoutujan työsuhde ja työlainsäädäntö. Artikkelit Työvoimaa kuntoutujista -työnantajan palveluohjaus- julkaisussa. Pori 2012.

Paanetoja, Jaana: Näkökulma-kirjoitus Vammaispalvelujen käsikirjasta 2.10.2012: Osatyökykyisen työllistymisen edistäminen.

Paanetoja, Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta. Helsinki. 2013.

Paanetoja, Jaana: Sosiaalista kuntoutusta heikossa työmarkkina-asemassa oleville? Edilex-uutiset 23.2.2015. <http://www.edilex.fi/uutiset/43403>.

Paanetoja, Jaana. Palkkatuki ja määräaikainen työsopimus. Edilex-artikkeli. 2015/24.

Paanetoja, Jaana: Palkkatuki ja määräaikainen työ. Artikkelit Ketju-lehdessä 3/2015. Lyhennelmä sähköisesti: <http://ketju-lehti.fi/aiheet/tyo/palkkatuki-ja-maaraaikainen-ty-osopimus/>.

Paanetoja, Jaana: Työnantajan velvollisuus tarjota muuta työtä osittain työkyvyttömälle työntekijälle. Edilex-uutiset 2.7.2015. <http://www.edilex.fi/uutiset/44805?offset=1&perpage=20&phrase=Ty%C3%B6ehtosopimus&sort=timedesc&search-Key=642983>.

Paanetoja, Jaana: Työterveyshuoltolaki ja työtoiminta. Ketju 4/2015, s. 38 – 39. Julkaistu myös: <http://ketju-lehti.fi/aiheet/tyo/tyoterveyshuoltolaki-ja-tyotoiminta/>

Paanetoja, Jaana: Euroopan unionin työntekijäkäsitteen laajeneva tulkinta. Lakimies 3 - 4/2015, s. 367 -386.

Paanetoja, Jaana: The broadening interpretation of "worker" in the European Union. Development on Labour Law from a Comparative Perspective, toim. Izabela Florczak and Zbigniew Góral, s. 25 – 42. University of Łódź. Puola. 2015.

Paanetoja, Jaana: Uuteen työtapaturma- ja ammattitautilakiin liittyviä näkökohtia. Oikeus 2015 (44); 3: s. 338–351.

Paanetoja, Jaana: Turvapaikanhakijoiden työtoiminta. 17.8.2016. <https://www.edilex.fi/uutiset/49182>.

Paanetoja, Jaana: Silmiä ei voi enää ummistaa. Vernerinet -blogikirjoitus 27.10.2016. <http://verneri.net/yleis/blogi/luetaan-lakia/silmia-ei-voi-ena-ummistaa>.

Paanetoja, Jaana: Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2017:14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3864-9>.

Paanetoja, Jaana: Palkka-ale on mahdollista ja laillista. <http://stm.fi/ote-blogi/-/blogs/4029841>.

Paanetoja, Jaana: Sairauspoissaolojen juridiikkaa. [https://www.edilex.fi/uutiset/53952?allWords=paanetoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typesIds\[\]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=677851](https://www.edilex.fi/uutiset/53952?allWords=paanetoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typesIds[]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=677851)

Paanetoja, Jaana: Selvitysraportti työsopimuslain 13 luvun 6 §:n väliaikaisen muutoksen ja 1.6.2014 voimaan tulleen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 7 §:n muutoksen vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 2017.

Paanetoja, Jaana: Näkökohtia työehtosopimuksessa sovitun palkan alittamisesta. [https://www.edilex.fi/uutiset/57879?allWords=paanetoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typesIds\[\]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=693916](https://www.edilex.fi/uutiset/57879?allWords=paanetoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typesIds[]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=693916).

