OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
10.11.2021

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 198/2021 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/2021 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että Suomeen perustetaan uusi, valtion kokonaan omistama yhtiö: Työkanava Oy, jonka tarkoituksena on työllistää heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä. Tavoitteena on tukea heidän siirtymistään edelleen avoimille työmarkkinoille.

Esityksen mukaan yksi työ- ja elinkeinotoimisto ohjaisi keskitetysti osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palvelukseen viimesijaisena vaihtoehtona silloin, kun työllistyminen ei muutoin ole mahdollista.

Työkanava Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Eduskunta voisi talousarviossa määrärahasta päättäessään asettaa yhtiöön työllistettäville osatyökykyisille määrä- ja kohdennustavoitteita. Yhtiön toiminta ei saisi vääristää kilpailua avoimilla markkinoilla. Kilpailullisuuden ja markkinaehtoisen hinnoittelun varmistamiseksi yhtiöllä olisi erillinen neuvottelukunta.

Työkanava Oy:n toiminta rahoitettaisiin osoittamalla sille valtion talousarviossa 20 miljoonan euron peruspääoma Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen Suomelle kohdennetuista varoista. Lisäksi yhtiölle annettaisiin 10 miljoonan euron vuotuinen määräraha, jolla tavoitellaan 1000 henkilön työllistymistä.

Esitykseen sisältyy useita lähempää tarkastelua vaativia niin oikeudellisia, työmarkkinoiden toimintaan kuin vammaispolitiikkaankin liittyviä kysymyksiä. Lausun osasta niistä kunnioittavasti seuraavan.

1. Tavoite ja tausta

Esitystä perustellaan tavoitteella työllistää heikossa tai kaikkien vaikeimmassa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä ja näin vaikuttaa osaltaan hallitusohjelman mukaisen työllisyysasteen saavuttamiseen. Perustettavan

Työkanava Oy:n tehtävänä olisi varmistaa työpaikkojen syntyminen ja työsuhteiden muodostuminen vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille. Erityistehtäväyhtiö täyttäisi työllistymisessä olevan aukon, mutta ei tulisi puuttumaan niihin palveluihin, joita välityömarkkinatoimijat ovat jo menestyksellisesti toteuttaneet.

Kannatan tavoitetta auttaa niitä henkilöitä, joilla on sairauden, vamman tai muun henkilökohtaisen ominaisuutensa vuoksi vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen. Tavoite on tärkeä ja sen eteen Suomessa on tehty paljon työtä osana sosiaalipalveluja mutta myös niin sanotuilla välityömarkkinoilla.

Esityksessä kohderyhmästä käytetään osatyökykyinen-ilmaisua. Osatyökykyinen ja osatyökykyisyys –terminologian käyttö johtaa siihen, että selkeää kuvaa kohderyhmästä ei voi edes syntyä. Osatyökykyisyydellä tarkoitetaan työelämässä yleensä sitä, että henkilön ominaisuudet eivät ole tasapainossa työn asettamien vaatimusten kanssa: hän ei siis kykene jonkin rajoitteen vuoksi suoriutumaan työstä niin kuin siinä edellytetään. Sairaus tai vamma eivät ole ainoita osatyökykyisyyden perusteita. Toisaalta henkilöt, joilla on sairaus, vamma tai muu rajoite (esim. sosiaalista kanssakäymistä koskeva) eivät suinkaan ole aina osatyökykyisiä. Osatyökykyisyys ei siis ole vammaisuuden tai vajaakuntoisuuden synonyymi.

Osatyökykyinen-ilmaisun käyttö esityksessä on pääosin virheellinen ja harhaanjohtava. Nyt esitetyssä yhteydessä sitä voidaan pitää myös leimaavana: lain kohderyhmän piiriin kuuluvat henkilöt luokitellaan jo yleisesti työkyvyltään vajavaisiksi: sellaisiksi, jotka eivät selviä työn asettamista vaatimuksista.

Tavoitteena on yleensäkin aina löytää yksilölle työ, jota hän voi tehdä ilman, että mahdollinen rajoite alentaa työkykyä (ts. tuottavuutta ja työn tulosta). Työelämässä tavoitellaan muutoinkin sitä, että työntekijän henkilökohtaiset ominaisuudet ovat tasapainossa työn asettamien edellytysten kanssa. Eri asia on sitten, se, että epätasapaino voi johtaa työn sisällön muokkaukseen, työn määrälliseen rajoittamiseen yms. Myös työehtosopimusten määräykset laaditaan pääsääntöisesti lähtökohtana-ajatuksena se, että edut ja oikeudet hyväkseen saava työntekijä tekee työn ilman mitään suoritustasoon, joutuisuuteen tai laatuun liittyvää alenemaa.

Esityksen mukaan Työkanava Oy:n toiminnan potentiaalinen kohdejoukko olisi noin 20 000 – 30 000 henkilöä. Osa kohdejoukosta olisi työkyvyttömyyseläkkeen saajia ja osa saisi toimeentulonsa turvaamiseksi työttömyysetuutta. Esityksessä ei kuitenkaan avoimesti kerrota, keiden työllistymistä esityksellä tavoitellaan ja miksi juuri heillä on vaikeaa työllistyä avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen.

Epäselväksi jää siis se, ketkä lopulta kuuluvat siihen joukkoon, joka ehdotettavan lain mukaan voisi työllistyä Työkanava Oy:ssä.

Esityksessä lähdetään myös yksipuolisesti ajatuksesta, jonka mukaan kysymys olisi siitä, että kohderyhmään kuuluvat henkilöt eivät olisi työllistyneet avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen haluistaan ja käytössä olevista palveluista huolimatta. Käytännössä on kuitenkin useita syitä sille, miksi vammaiset ja vajaakuntoiset eivät ole työllistyneet työsuhteeseen avoimille työmarkkinoille. Esimerkiksi kaikki kehitysvammaiset eivät suinkaan edes tavoittele työllistymistä työsuhteeseen avoimille työmarkkinoille. Työsuhteinen työ voi johtaa eläkkeen lepäämään jättämiseen, mikä saatetaan kokea liian suurena muutoksena. Työllä voi olla vaikutusta myös muuhun sosiaaliturvaan. Jo ympäristön muuttuminen ja erityisesti prosessissa mukana olevien henkilöiden vaihtuminen voivat myös sellaisenaan synnyttää haluttomuuden siirtyä esimerkiksi työtoiminnasta työsuhteeseen. Myös mielenterveyskuntoutujat saattavat kokea parempana vaihtoehtona tehdä työtä ainakin aluksi kuntoutuksen alkuvaiheissa ilman työsuhdetta. Työllistyminen työsuhteeseen ei siis aina ole estynyt siitä syystä, että työnantajien rekrytointikynnys olisi jotenkin korkealla. Lisäksi on otettava huomioon se, että työsuhteinen työ tuo mukanaan myös työntekijälle velvoitteita. Tämäkin on asia, joka voi vaikuttaa halukkuuteen työllistyä työsuhteeseen ja työllistymisen kokonaisuuteen.

Toisaalta usea kehitysvammainen tekee työtä tällä hetkellä niin sanotussa avotyötoiminnassa ja muun muassa mielenterveyskuntoutujilla on käytössään klubitalojen (työsuhteinen) siirtymätyömalli. Näitä ei esityksessä kuitenkaan kuvata. Epäselväksi jää myös se, onko edellä mainitut ryhmät laskettu jo tällä hetkellä työllistyviin vai niihin, jotka ovat esitetyissä luvuissa ovat ilman työpaikkaa (ja jotka voisivat kuulua lain kohderyhmään).

Esityksessä tuodaan esille siis työnantajien korkea rekrytointikynnys ja se, että ”työnantajat kaipaisivat kuitenkin tuottavuuden alentuman ja työkyvyttömyysriskien parempaa kompensointia ja tukea rekrytointitilanteisiin.” Tämä on useasti juuri se kysymys, joka saattaa aidosti vaikeuttaa työllistymistä, erityisesti silloin, jos henkilö on tulevassa työssä osatyökykyinen. Kun työehtosopimuksissa ei kattavasti mahdollisteta yksilöllisiä palkkoja työkyvyn aleneman johdosta, lienee selvää, että se voi vaikuttaa työnantajan työllistymishalukkuuteen. Työstä tulee maksaa siis työehtosopimuksen mukainen vähimmäispalkka, vaikka työntekijän tuottavuus olisi alhainen. Esimerkiksi, jos henkilöltä kuluu seitsemän tuntia sellaiseen työtehtävään, joka normaalisti suoritetaan neljässä tunnissa, joutuu työnantaja maksamaan kuitenkin palkan

seitsemältä tunnilta. Epäselväksi jää, miten Työkanava Oy:n perustaminen poistaisi tämän tyyppisiä esteitä.

Tavoite työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia ei ole Suomessa uusi ja näin ollen meillä on jo olemassa palvelujärjestelmä, jonka puitteissa työllistymistä on edistetty ja toteutettu. Ongelmana on kuitenkin se, että pitkään tiedossa olevia epäkohtia ei ole ratkaistu ja myös rahoitusta ei ole riittävästi. Esimerkkinä voidaan mainita sosiaalihuoltolain mukaisen työsuhteisen työn (SHL 27 d §:n 3 mom.) hyvin kapea käyttöala: työsuhteista työtä ei välttämättä ole järjestetty, koska kunta ei ole voinut budjetoida siihen riittävästi rahaa. Toinen esimerkki on kehitysvammaisten niin sanottu avotyötoiminta, jossa osana sosiaalipalvelua kehitysvammainen asiakas sijoitetaan avointen työmarkkinoiden työpaikalle tekemään työtä ko. työpaikan työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Tästä toiminnasta on maksettu tuloverolain mukaisena verovapaana sosiaalietuutena työtoimintarahaa. Työn vastaanottaja eli avointen työmarkkinoiden työnantaja ei välttämättä maksa mitään kehitysvammaisen työpanoksesta. Käytännössä työtä tehdään avoimilla työmarkkinoille ilman työntekijälle kuuluvaa lain suojaa. Muun muassa edellä mainitut epäkohdat ovat olleet tiedossa jo pitkään, eikä niihin ole puututtu. Työkanava Oy:n perustaminen ei myöskään niitä korjaa. Itse asiassa käsillä olevassa hallituksen esityksessä ei miltään osin edes viitata nykyisiin ongelmiin kattavasti tai konkreettisesti.

Esityksessä ei myöskään tuoda esille muun muassa sitä, että parasta aikaa on käynnissä sosiaali- ja terveysministeriön rahoittama ja THL:n hallinnoiman Työkykyohjelman hankkeita, joissa pilotoidaan niin sanottua alihankintamallia. Tämän pilotoinnin tavoitteena on tuottaa tietoa, jotta erityisesti sosiaalihuoltolain 27 d ja e §:t voitaisiin uudistaa.

> Selvitin vuosina 2018-2019 sosiaali- ja terveysministerin asettamana selvityshenkilönä muun muussa (osatyökykyisten ja) vammaisten työllistymistä edistävää toimintamallia, jossa työtä tehdään työsuhteessa osana sosiaalipalveluja.[1] Loin ja mallinsin tuossa yhteydessä muun ohessa niin sanotun alihankintamallin, joka olisi laajasti käytettävissä Suomessa – nimenomaan osana olemassa olevaa palvelujärjestelmää - edellyttäen, että rahoitus järjestyy ja tarvittavat lakien muutokset toteutetaan. Edelleen mallinsin sosiaalipalveluiden ja TE-hallinnon keskinäistä yhteistyötä (ns. palvelupolku), jotta vammaiset ja muut kohderyhmään kuuluvat ohjautuvat oikein palvelun piiriin ja että palvelut tukevat toisiaan (kerran valittu ”polku” ei ole lopullinen). Sekä alihankintamalli että uusi tapa toteuttaa TE-hallinnon

[1] Selvitystyöni tulos on julkaistu osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161425.

ja sosiaalipalveluiden yhteistyö saivat laajaa hyväksyntää alan järjestöissä. Ehdotuksiini perustuvia pilottikokeiluja toteutetaan tällä hetkellä eri paikkakunnilla osana Työkykyohjelmaa (ks. mm. Työtä - Etelä-Karjalan osatyökykyisten työkykyohjelma 2020–2022).[2]

Toteuttamassani STM:n selvitystyössä oli kysymys siitä, miten saadaan järjestettyä laillisesti vammaisten ja myös osatyökykyisten työllistyminen osana nykyistä sosiaalipalveluiden järjestelmää. Sen ohella selvitin sitä, miten TE-hallinnon palvelut ja sosiaalipalvelut saadaan yhdistettyä niin, että ne aidosti johtavat asiakkaalle sopivan työn tekemisen vaihtoehtoon. Tällä hetkellähän vastuu on pitkälti sosiaalipalveluiden puolella ja virallisen järjestelmän ulkopuolisilla välityömarkkinoiden toimijoilla. TE-hallinnon rooli on ollut vähäinen.

Nyt käsillä olevan esityksen taustaselvittelyjä voidaan kuvata yksipuolisiksi ja suppeiksi, mikä vaikeuttaa tavoitteen ymmärtämistä ja esityksen konkretisointia. Esityksessä ei ole riittävää reaalimaailman kuvausta, mikä johtaa siihen, että Työkanava Oy:n asemoituminen olemassa olevaan järjestelmään jää täysin avoimeksi.[3]

Tavoite auttaa heikossa työmarkkina-asemassa olevia yksilöitä on ehdottomasti kannatettava. Nyt ehdotettu laki ei kuitenkaan vaikuta olevan keino saavuttaa tätä tärkeää tavoitetta. Sen sijaan ensiarvoista olisi korjata ja vahvistaa olemassa olevia rakenteita ja integroida mahdolliset uutuudet nykyisiin rakenteisiin. Nyt Työkanava Oy luodaan tarkoitukselliseksi erilliseksi toimijaksi, mikä jo sellaisenaan on ongelmallista.

Esitys on keskeneräinen, vaillinainen ja osittain hypoteettinen. Siitä puuttuu olennaisia ja oikeita tietoja, joita kokonaisuuden hahmottaminen vaatisi. Kun taustatiedot ovat puutteelliset ja kytkentää vireillä oleviin muihin hankkeisiin ei ole, johtaa se esityksen epämääräisyyteen ja eräänlaiseen puitemalliin, jossa kaikki tärkeät asiat jäävät pääosin jossain myöhemmässä vaiheessa selvitettäviksi. Kysymys on rakennelaista, josta puuttuu konkretia. Tämän tyyppistä lainvalmistelua ei voi pitää suotavana.

---

[2] Hankkeessa pilotoidaan alihankintamallia. Eksoten vammaispalveluissa kokeillaan ryhmämuotoista alihankintamallia, jossa työvalmentajan tuella työskentelevä ryhmä toteuttaa tehtäviä palvelun tilaajalle. Eksote laskuttaa tilaajaa tehdystä työstä ja maksaa ryhmän jäsenille palkan. Kokeilu on osa Työtä - Etelä-Karjalan osatyökykyisten työkykyohjelma 2020-2022 -hanketta. Ks. lisää https://www.facebook.com/TyotahankeEtelakarjala/.

[3] Ks. Paanetoja, Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta. Helsinki 2013, jossa kuvataan kattavasti sekä sosiaalipalvelujen että ns. välityömarkkinoiden toimintaa. Teoksessa tuodaan esille myös nykyjärjestelmän epäkohtia, työllistymisen esteitä, samoin kuin muiden Pohjoismaiden järjestelmiä.

Esityksestä tulle esille myös se, että vammaisten ja vajaakuntoisen arkea ei tunneta riittävästi.

2. Erillinen yhtiö ja Ruotsin Samhall

Nykyään vammaispolitiikassa tavoitellaan sitä, että vammaiset kuuluisivat nimenomaan tavallisiin yhteisöihin sen sijaan, että heidät sijoitettaisiin omiin erillisiin palvelujärjestelmiinsä. Nyt käsillä olevan ehdotus on kuitenkin paluuta menneeseen. Erillisen yhtiön perustaminen, joka työllistää ”osatyökykyisiä”, on aivan muuta kuin inkluusiota. Kysymys on itse asiassa suojatyökeskusmallista, josta Suomessa on pyritty eroon jo pitkään.

Ehdotuksen pohjana käytetään Ruotsin Samhall-yhtiön toimintaa mutta on unohdettu se, miten Ruotsin järjestelmä eroaa Suomesta. Ruotsi on valinnut aikoinaan Samhall-tyyppisen järjestelyn, jossa tehdään kiinteää yhteistyötä työvoimaviranomaisen kanssa, ja Suomessa taas vammaisten työllistäminen on hoidettu pääosin osana sosiaalipalveluja. Haettaessa malleja ulkomailta on aina tarpeen selvittää historiaa ja ymmärtää myös kunkin maan palvelujärjestelmän kokonaisuus. Suomessa TE-hallinnolla ei ole ollut samanlaista roolia kuin Ruotsissa, vaan Suomessa (osatyökykyisten) ja vammaisten työllistymistä hoidetaan siis pääosin sosiaalipalveluissa. Se, miksi näin on, selviää Suomen järjestelmän kehitystä tarkastelemalla.

On vaikea ymmärtää, mitkä Samhallista saadut kokemukset olisivat sellaisia, jotka edistäisivät juuri nyt ”osatyökykyisten” työllistymistä Suomessa, tai mitä lisäarvoa Ruotsin vanhan ja Suomessa jo pitkään tunnetun mallin kopioiminen voisi tuoda. Tällä hetkellä paras asiantuntemus vammaisten ja vajaakuntoisten asiakkaiden työkyvystä ja sen haasteista on niillä tahoilla, jotka ovat tähänkin asti edistäneet heidän työllistymistään. Nimenomaan tätä osaamista tulisi hyödyntää.

3. Työsopimus ja työn ehdot

Esityksen mukaan työntekijä palkattaisiin suoraan Työkanava Oy:n palvelukseen työsuhteeseen. Henkilön palkkaus ja muut työehdot määräytyisivät työlainsäädännön ja sovellettavan työehtosopimuksen mukaisesti. Sovellettavaksi tulisivat muun muassa työsopimuslain työsuhteen käsitettä, määräaikaisuuden

perustetta ja koeaikaa koskevat säännökset sekä työnantajan ja työntekijän oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset. Vuokratyösuhteissa yhtiön tulisi soveltaa useiden eri työehtosopimusten määräyksiä, mikä on vastaava tilanne kuin yksityisillä henkilöstöpalveluyrityksillä.

Esityksen mukaan yhtiöllä ei olisi ainakaan alussa omaa tuotantotoimintaa vaan se lähinnä myisi palvelujaan (alihankinta), ja eräissä tilanteissa se voisi vuokrata työntekijöitään käyttäjäyritykselle. Alihankinta tarkoittaa sitä, että työntekijät tekevät työtä oman työnjohtonsa alla tilaajan tiloissa ja/tai tehtävissä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että jos Työkanava Oy myy esimerkiksi remonttityön tai siivouspalvelun, suorittaa tehtävän sen työntekijät ja heidän ohellaan työnjohtajana oleva Työkanava Oy:n työntekijä. Esityksessä ei kuitenkaan selvitetä, miten järjestelyt käytännössä hoidetaan, ja mistä yhtiö saa hankittua ko. työnjohtajat. Hallintohenkilöstön ohella yhtiöön tulee siis käytännössä rekrytoida lukuisia käytännön työtehtäviä osaavia työnjohtajia. Mielenkiintoista on myös se, mistä mainittu henkilöstö hankitaan.

Epäselväksi jää yhtiöön palkattujen ”osatyökykyisten työsuhteen ehdot”. Riittävää ei ole todeta, että ehdot määräytyvät lain ja sovellettavan työehtosopimuksen mukaan. Sen sijaan olisi olennaista kertoa muun muassa se, mitkä työehtosopimukset voisivat tulla sovellettaviksi ja erityisesti, kuinka monta niitä tulisi olemaan. Edelleen olisi syytä kertoa, että jos sovellettavaksi tulevassa työehtosopimuksessa on määräys, joka mahdollistaa yksilöllisestä eli työehtosopimuksen vähimmäistason alittavasta palkasta sopimisen osatyökykyisen henkilön kanssa[4], niin, onko yhtiön tarkoitus myös soveltaa näitä määräyksiä, vai jättääkö se osan työehtosopimusta hyödyntämättä (eli tuleeko valtionyhtiö maksamaan työehtosopimuksen sallimin tavoin osatyökykyiselle yksilöllistä palkkaa, joka alittaa työehtosopimuksen vähimmäistason?). Jos yhtiö aikoo soveltaa mainittuja määräyksiä, vaikuttaa se tietenkin työn ”hintaan”.

Osassa työehtosopimuksia on rajoitettu vuokratyövoiman käyttämistä, toisin sanoen avointen työmarkkinoiden työnantajien mahdollisuus vuokrata työvoimaa Työkanava Oy:ltä saattaa olla rajoittunut. Tätä kysymystä ei esityksessä ole tarkasteltu.

---

[4] Ks. määräyksistä Paanetoja, Jaana: Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. STM 2017. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79295.

Hyvin hypoteettiselta vaikuttaa esityksessä olevat maininnat niin sanotun normaalisitovan työehtosopimuksen noudattamisesta, koska esityksessä ei selvitetä sitä, onko Työkanava Oy:n tarkoitus itse solmia työehtosopimuksia liittojen kanssa, vai järjestäytyykö se johonkin tai useampaan työnantajaliittoon. Toisaalta, vaikka yhtiö järjestäytyisi ja tulisi sitä kautta sidotuksi työehtosopimuslaissa tarkoitettuun työehtosopimukseen, se ei kattane kuin osan yhtiön teettämästä työstä. Tällöin siis käytännössä tulee normaalisitovan työehtosopimuksen ohella sovellettavaksi usea yleissitova työehtosopimus. Käytännössä kaiketi kysymys tulee olemaan lukuisten eri yleissitovien työehtosopimusten soveltamisesta. Käsillä tulee olemaan melko haasteellinen kokonaisuus yhtiön hallinnolle, jota ei kuitenkaan edes sivuta esityksessä.

Työkanava Oy tavoittelee esityksen mukaan toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia. Toisaalta yhtiön toiminta vaikuttaa perustuvan asiakkaiden tilauksiin ja näin ollen työ tulee olemaan pitkälti niin sanottua keikkatyötä. Avoimeksi jää se, miten tällainen työ kiinnostaa ”osatyökykyisiä” ja miten yhtiöön työllistyvien henkilöiden toimeentulo tulee lopulta turvatuksi, jos työtä on tarjolla vain aika ajoin. Käytännössä yhtiö tulee luultavasti solmimaan työntekijöiden kanssa ’tarvittaessa työhön kutsuttavien’ sopimuksen, joka on voimassa toistaiseksi. Onkin kysyttävä, miten hyvin tällaisen nollasopimuskonstruktion luominen lailla sopii Suomen työmarkkinoille.

Työn perustuminen asiakkaiden tilauksiin ja siitä aiheutuva jaksoittainen tai ajoittainen työn tekeminen tulee olemaan merkittävä seikka, joka vaikuttaa työllistymishalukkuuteen. Muun muassa eläkettä saava henkilö joutuu miettimään kokonaistoimeentuloaan ja voi olla, että eläkkeen ja esimerkiksi verovapaana maksettava työtoimintarahan yhdistelmä saattaa olla huomattavasti kannattavampaa kuin työskentely Työkanava Oy:ssa. Lisäksi on otettava huomioon työntekijöiden oikeusturva tilanteessa, jossa he haluavat irtaantua toistaiseksi voimassa olevasta työsopimuksesta, jonka puitteissa heillä ei kuitenkaan ole ollut työtä tehtävänä.

Olisi myös tärkeää, että esitysvaiheessa tuotaisiin esille muun ohessa se, miten yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä säädetty kohtuulliset mukautukset tulevat vaikuttamaan käytännössä, samoin kuin se, miten Työkanava Oy:ssä toteutetaan työturvallisuuslain mukaiset, osittain henkilökohtaisten ominaisuuksiin pohjatuvat työturvallisuustoimet. Tärkeää on myös selventää muun ohessa sairausperusteisen irtisanomisen ja määräaikaisen työsopimuksen käytön mahdollisuutta.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös Työkanava Oy:n oman hallinto- ja muun henkilöstön työsuhteen ehtoihin. Esityksessä ei tuoda esille,

tulevatko työehdot määräytymään jonkin työehtosopimuksen mukaan vai täysin työsopimustasolla.

4. Muiden lakien vaikutukset ja niihin kohdistuvat muutokset

Ehdotetun lain mukaan Työkanava Oy voisi työllistää henkilöitä, jotka ovat pysyvästi tai pitkäaikaisesti rajoitetusti työkykyisiä tavanomaisiin työtehtäviin. Työkanava Oy voisi työllistää vain työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamia työntekijöitä. Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaisi asiakaskunnastaan Työkanava Oy:lle sellaisia työhön halukkaita työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman vuoksi. Tämän lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto huomioisi viimesijaisuuden. Viimesijaisuudella tarkoitettaisiin sitä, että näiden henkilöiden osalta olisi ilmeistä, ettei työllistyminen muulle työnantajalle olisi muilla käytettävissä olevilla tukikeinoilla mahdollista.

Ehdotetun 4 §:n perusteella ei ole mahdollista arvioida, kuka kuuluu tavoiteltuun kohderyhmään ja miten ylipäänsä edellytysten täyttyminen voidaan arvioida. Viimesijaisuuden arviointi edellyttää ilman muuta yhteistyötä muiden viranomaisten, työeläkeyhtiöiden, Kansaneläkelaitoksen, samoin kuin välityömarkkinoiden toimijoiden kanssa. Se, miten tämä järjestetään, ei kuitenkaan tule ilmi.

Käsitykseni mukaan ehdotettu säännös on ongelmallinen myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain, samoin kuin yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Näitä kysymyksiä ei esityksessä ole tarkasteltu.

Työkanava Oy:n mahdollisuudet rekrytoida uusia tai lisää osatyökykyisiä työntekijöitä voi rajoittua muun muassa työsopimuslain 2 luvun 5 §:n johdosta. Jos yhtiöllä on palveluksessaan osa-aikaisia työntekijöitä, on lisätyötä tarjottava aina lähtökohtaisesti heille ennen uutta työvoimaa**.** Tämä voi vaikuttaa siihen, kuinka monta henkilöä ylipäänsä on yhtiöön mahdollista työllistää. Tätäkään ei ole esityksessä huomioitu.

Esitys vaatinee muutoksia yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin; millä perusteella Työkanava Oy voi käsitellä työntekijöiden henkilötietoja ja terveydentilatietoja ja toisaalta, miten palveluja tilaavat työnantajat voivat niitä käsitellä. Käytännössähän jo pelkkä tieto siitä, että henkilö on Työkanava Oy:n työllistämä, kertoo, että hänellä on jokin vamma tai sairaus.

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
10.11.2021

5. Muita näkökohtia

Työttömyysturvalainsäädäntöön ehdotettavia muutoksia perustellaan sillä, että työttömyysetuutta saavat työnhakijat olisivat samassa asemassa niiden Työkanava Oy:n palveluksessa olevien tai sen palvelukseen hakeutuvien työntekijöiden kanssa, jotka eivät saa työttömyysetuutta vaan jotakin muuta sosiaalietuutta, ja joita vastaavat työttömyysturvalain velvollisuudet eivät koskisi. Tässä yhteydessä on luultavasti pidetty olettamana sitä, että esimerkiksi työstä irtaantumisella ei olisi mitään negatiivisia seurauksia niille henkilöille, jotka eivät saa työttömyysetuutta. Yhdenvertaisuuden varmistaminen edellyttäisi muun muassa mainittujen seurausten selvittelyä ennen kuin esitetään yksittäistä lakia koskevaa muutosta. Sinänsä työttömyysturvalakiin esitettävä muutos on kannatettava, varsinkin, kun Työkanava Oy:n tarjoama työ voi olla satunnaista. Tärkeää on kuitenkin yhdenvertaisuuden toteutumiseksi varmistaa myös se, että esitys ei ole ristiriidassa laajemmin yhdenvertaisuuden kanssa (vrt. muut kuin Työkanava Oy:ssä työllistyvät henkilöt ja heidän työttömyysturvansa).

Yhtiön käyttöön esitetään varattavaksi merkittäviä summia. Esityksessä ei ole kuitenkaan miltään osin selvitetty, mikä osuus varoista jää aidosti käytettäväksi kohderyhmän työsuhteiseen työhön ja heidän nykyisen työmarkkina-asemansa parantamiseen. Kuten edellä toin ilmi, edellyttää tilattujen töiden tekeminen alihankintana sitä, että Työkanava Oy:llä on omaa työnjohtajatehtävissä mukana olevia ja työtä sisällöllisesti hallitsevia henkilöitä. Heidän palkkaukseensa, samoin kuin yhtiön hallintohenkilöstön palkkaukseen, käytettävät varat tulisi ehdottomasti ainakin alustavasti eritellä esityksessä. Lisäksi tulee selvittää johdon kustannukset.

Esitystä perustellaan muun ohessa yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä tarkoitetulla positiivisella erityiskohtelulla, koska tarkoitus on edistää kaikkein hankalimmin työllistettävien, sairaiden tai vammaisten työnhakijoiden työllistymistä. Kun esityksestä ei selviä, ketä tavoiteltuun kohderyhmään kuuluu, ei tämän tyyppinen perustelu ole vakuuttava. Käytössä ei ole riittävän yksityiskohtaista tietoa sen arvioimiseksi, voisiko käsillä olla yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä tarkoitettu sallittu kohtelu.

Työkanava Oy:tä ei ole haluttu integroida niihin palveluihin, joita tällä hetkellä on sekä julkisesti että yksityisesti tarjolla ”osatyökykyisille”. Toisaalta Työkanava Oy:n kerrotaan paikkaavan olemassa olevan tilanteen aukkoja ja epäkohtia, ja tarjoavan lisää mahdollisuuksia työllistyä. Tässä yhteydessä tulisi tuoda esille muun muassa se, mikä Työkanava Oy:n rooli on ammatillisen kuntoutuksen työpaikkakuntoutuksessa.

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
10.11.2021

Työkanava Oy:n toiminta tulee ehdottomasti integroida ainakin sosiaalipalveluihin ja välityömarkkinoiden toimintaan, sekä toteuttaa tarvittavat muutokset mainittujen tahojen ja TE-hallinnon hedelmälliselle yhteistyölle.

Kunnioittavasti



Jaana Paanetoja