YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

11.11.2021 VVTDno-2021-1460

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä Työkanava Oy:n perustamiseksi (HE 198/2021 vp.)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Työkanava -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/2021 vp.).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista siten kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja valvoo ulkomaalaisten maastapoistamista. (*Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 3 §, 1326/2014*).

Lausunnossaan valtuutettu keskittyy tarkastelemaan esitettyä uudistusta erityisesti vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

YK:n vammaisyleissopimuksesta

YK:n vammaisyleissopimus on Suomessa saatettu voimaan lailla (voimaan 10.6.2016). Yleissopimus on kaikkia sopijavaltion viranomaisia ja muita julkista valtaa käyttäviä elimiä velvoittava, ja samalla erottamaton osa perustuslain 2 §:ssä tarkoitettua lakia, jota julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava.

Vammaisyleissopimuksen 27 artiklan mukaisesti Suomi on sitoutunut tunnustamaan 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 luettuna suojelu häirinnältä, sekä epäkohtiin puuttuminen;

[…]

e) edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä heidän avustamistaan työn löytämisessä, saamisessa ja säilyttämisessä sekä työhön palaamisessa;

[…]

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

Hallituksen esityksestä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esitettyä uudistusta tervetulleena. On ensiarvoisen tärkeää, että lainsäätäjä pyrkii rakenteellisin uudistuksin parantamaan vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista työelämässä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää, että hallituksen esityksessä on suoritettu yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia sekä käyty läpi esityksen vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Suomessa vammaiset henkilöt on perinteisesti ohjattu työkyvyttömyyseläkkeelle, osa suoraan peruskoulun jälkeen 16-vuotiaina. Samalla kun työlainsäädäntö on historiallisesti rakennettu palvelemaan vammattoman työssäkäyvän henkilön tarpeita, vammaispalvelut eivät näytä riittävässä määrin tukevan vammaisten henkilöiden osallistumista työelämään ja yrittäjyyttä (esim. Kyröläinen, TEM julkaisut 2020:36). Vammaisten henkilöiden näkökulmasta lainsäädäntö ja viranomaiskäytännöt osoittautuvatkin usein pirstaleiseksi ja vaikeasti hahmotettavaksi kokonaisuudeksi, joka vaikeuttaa, jopa estää, heidän yhdenvertaisten oikeuksiensa toteutumisen työelämässä tai vaikkapa opinnoissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää perusteltuna, että lainsäätäjä pyrkii positiivisen erityiskohtelun keinoin poistamaan rakenteita, joiden vuoksi vammaisten henkilöiden pääsy yhdenvertaisiin työelämäoikeuksiin ei nykyisellään voi toteutua. Positiivisen erityiskohtelun hyödyntämiseen voidaan tämänkaltaisessa tilanteessa olevan valtiovallalla suoranainen velvollisuus perustuslain 6, 18 ja 22 §:ien nojalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää kuitenkin valitettavana, että esityksessä hyödynnetään osatyökykyisyyden epätäsmällistä kattokäsitettä, jolla esityksessä viitataan yleisesti myös vammaisiin ihmisiin. Valtuutettu korostaa, että osatyökykyisyys ja vammaisuus ovat eri asioita, eikä henkilön vammasta voida tehdä päätelmiä hänen työkyvystään. YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti vammaisuudessa on kyse henkilön toimintakyvyn pysyvästä tai pitkäaikaisesta alenemasta tietyssä kontekstissa. Henkilön toimintakyvyn määrä on siten riippuvainen esimerkiksi työtehtävistä, työympäristöstä ja näihin liittyvistä esteettömyys- ja saavutettavuuskysymyksistä. Tämän lisäksi esimerkiksi vammaispalvelulain henkilökohtainen apu ja kuljetuspalvelut ovat keskeisiä yhteiskunnan palveluita, jotka voivat mahdollistaa työelämään osallistumisen monille vammaisille henkilöille.

Ehdotettu Työkanava Oy voisi toiminnallaan parantaa olennaisesti tiettyjen vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu näkee Työkanava Oy:ssä peräänkuuluttamansa positiivisen erityiskohtelun potentiaalia, jolla pyritään turvaamaan vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutumista. Valtuutettu kuitenkin korostaa, että esitetty toimintamalli on vain yksi oikeasuuntainen toimenpide, eikä sen kohderyhmänä ole, eikä tule olla kaikki vammaiset työelämään pyrkivät tai työelämässä jo olevat henkilöt. Esitetty malli ei siten korvaa muiden rakenteellisten uudistusten tarvetta vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuden parantamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä esityksen mukaista viimesijaisuusperiaatetta. Muutoin vaarana on, että ehdotetusta Työkanava Oy:hyn ajautuu myös sellaisia vammaisia työnhakijoita, joilla on edellytykset työllistyä suoraan avoimille työmarkkinoille.

Esteettömyys työntekijöiden erotteluperusteena ja syrjinnän kielto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa kiinnittää valiokunnan huomiota hallituksen esityksen muotoiluun, joka näyttäytyy ongelmallisena sekä yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltojen että työnantajalle ja viranomaiseille yhdenvertaisuuslaissa asetettujen velvoitteiden näkökulmasta (5.1.3. Osatyökykyisen valintamenettely; sekä yksityiskohtaiset perustelut 4 § Työkanava Oy:n toiminnan kohdistuminen):

> ”Työkanava Oy:llä olisi kuitenkin mahdollisuus valita sille osoitetusta henkilöjoukosta osa itse kulloinkin tarjolla oleviin yksittäisiin työtehtäviin. Tällä liikkumavaralla mahdollistetaan se, että tehtävään voidaan osoittaa henkilö, joka pystyy suoriutumaan hänelle tarjolla olevasta tehtävästä. Huomioitavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi työn konkreettisen suorittamispaikan esteettömyys ja muut käytännön olosuhteet ja seikat, jotka tulevat ilmi vasta työn sisällön tarkentuessa ja työntehtävän konkreettisesti käynnistyessä.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ongelmallisena, että hallituksen esityksessä mainitaan nimenomaisena esimerkkinä, että erityistehtäväyhtiö voisi hyödyntää suorittamispaikan esteettömyyttä työhön valinnan erotteluperusteena.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä kielletään syrjintä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää on myös esimerkiksi kohtuullisten mukautusten epääminen. Lisäksi yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaisesti työnantajan on velvollisuus tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla. Työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus sekä velvollisuus kohtuullisten mukautusten tekoon koskee myös rekrytointikäytäntöjä.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisesti työnantaja on velvollinen tekemään vammaisen henkilön tarvitsemia kohtuullisia mukautuksia, jotta vammainen henkilö

voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada työtä sekä suoriutua työtehtävistä ja edetä uralla.

Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että työnantajalla on yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuuteen perustuen oltava valmius omaaloitteisuuteen mahdollisen mukautustarpeen selvittämiseksi, mikäli työntekijän toimintakyvyn alenema tulee työnantajan tietoon.

YK:n vammaisyleissopimusta valvova komitea on tulkintasuosituksessaan katsonut, että velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin ei rajoitu vain sellaisiin tilanteisiin, joissa vammainen henkilö on pyytänyt kohtuullista mukautusta, vaan velvollisuus on olemassa myös silloin, kun mahdollisen kohtuullisiin mukautuksiin velvoitetun olisi tullut ymmärtää, että henkilöllä on vamma, joka saattaa edellyttää kohtuullisten mukautusten tekemistä, jotta poistettaisiin esteet hänen oikeuksiensa käyttämiseltä. Kohtuullisiin mukautuksiin velvollisella on myös velvollisuus ryhtyä kommunikoimaan vammaisen henkilön kanssa. (General Comment No. 6, 9.3.2018, kpl. 24.)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että työn suorituspaikan esteettömyyspuutteet ei voi lähtökohtaisesti olla hyväksyttävä syy vammaisen henkilön sivuuttamiseen rekrytoinnissa. Valtuutetun kokemuksen mukaan merkittävä osa esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyvistä puutteista on ratkaistavissa esimerkiksi apuvälineillä tai työolosuhteiden esteettömyyttä parantamalla. Valtuutettu pitää huomionarvoisena myös sitä, että vammaisen henkilön tarvitsemien mukautusten toteuttamiseen on saatavilla työolosuhteiden järjestelytukea.

Maantieteellinen ulottuvuus ja suhde vammaispalvelulakiin

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että ehdotettu erityistehtäväyhtiö toimisi valtakunnallisesti ja toiminta olisi monipaikkaista. Käytännössä valtuutettu pitää ilmeisenä, että maantieteelliset realiteetit asettavat haasteita sille, miten kohderyhmään kuuluvat henkilöt voivat asuinpaikastaan riippumatta päästä Työkanava Oy:n palvelukseen. Vammaisten henkilöiden osalta tässä arvioinnissa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi vammaispalvelulaissa tarkoitettu työssäkäyntialue, jolle henkilö voi saada kuljetuspalveluita.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitääkin ongelmallisena, että hallituksen esityksessä ei ole käsitelty esitetyn mallin suhdetta vammaispalvelulain asettamiin

reunaehtoihin, jotka käytännössä vaikuttavat siihen, voiko vammainen henkilö vastaanottaa työtä vai ei.

Avotyötoiminta

Hallituksen esityksessä sanoitetaan kehitysvammaisten henkilöiden työskentelyä avotyötoiminnassa seuraavasti:

> ”Kehitysvammaisista vain muutama sata henkilöä tekee työtä työsuhteisesti ja yli 2000 henkilöä on avotyötoiminnassa, jolla tarkoitetaan tavallista työtä tavallisella työpaikalla ilman työsuhdetta. Avotyötoiminnassa työskentely on sinänsä osoitus työhön riittävästä työkyvystä ja työhalukkuudesta, mutta rekrytointikynnys on näille tavallisille yritysten ja kuntien työpaikoille osoittautunut liian korkeaksi.”

Samaan aikaan vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien toteutumisesta todetaan esityksessä muun muassa:

> ”Menettelyllä voitaisiin edistää vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä inkluusioperiaatteiden mukaisesti avoimille työmarkkinoille. Samalla toteutettaisiin YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (27/2016) 27 artikla 1 e) ja j) kohtien mukaisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä edistetään vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin tärkeänä, että avotyötoimintaan osallistuvat kehitysvammaiset henkilöt mainitaan nimenomaisesti yhtenä Työkanava Oy:n työllistämistoimenpiteiden kohderyhmänä. Avotyötoiminta on yleisesti tiedostettu ja tunnustettu rakenteellinen epäkohta, joka käytännössä estää kehitysvammaisten henkilöiden pääsyn palkkatyön pariin. Epäselvien tulkintatilanteiden välttämiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää perusteltuna, että lainsäätäjä asettaisi nimenomaisesti tavoitteeksi avotyötoiminnassa työskennelleiden kehitysvammaisten henkilöiden siirtämisen erityistehtäväyhtiön palvelukseen.

Työkanava Oy:n perustamista koskeva hallituksen esitys linkittyy kehitysvammaisten avotyötoiminnan osalta läheisesti sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavaan VALAS-uudistukseen, jonka on tarkoitus korvata voimassa olevat kehitysvammalaki ja vammaispalvelulaki. Valtuutettu korostaa, että kehitysvammaisten henkilöiden avotyötoiminnan lopettaminen tulisi varmistaa uudistusten

hallinnonalarajat ylittävällä yhteistyöllä. Valtuutettu pitää kuitenkin valitettavana, että lausunnolla olevasta esityksestä ei ilmene tällaista poikkihallinnollista koordinaatiota, jolla voitaisiin tehokkaasti varmistaa YK:n vammaisyleissopimuksen 27 artiklan sekä EU:n perusoikeuskirjan 26 artiklan takaamien oikeuksien toteutuminen kehitysvammaisten osalta.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Kielellisten oikeuksien osalta esityksessä viitataan suhteellisuusperiaatteeseen seuraavasti:

> ”Kielilain 24 §:n ja saamen kielilain 17 §:n soveltamisessa noudatetaan suhteellisuutta, jotta osakeyhtiön omistajapohja ei vaikuttaisi kielteisesti yhtiön mahdollisuuksiin toimia kilpailluilla markkinoilla. Suhteellisuus toimii kahdessa merkityksessä. Toisaalta on otettava huomioon, miten merkittävästä toiminnasta kansalaisen näkökulmasta katsottuna on kysymys. Vaatimus säännöksen soveltamisesta korostuu silloin, kun toiminnan merkitys kansalaisen näkökulmasta katsottuna kasvaa ja päinvastoin. Toisaalta on arvioitava, mitä kohtuudella voidaan vaatia yhtiöltä.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että Työkanava Oy:n lakiperusteisena tehtävänä olisi viimesijaisena vaihtoehtona tukea heikoimmassa asemassa olevien osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä. Valtuutettu katsoo, että Työkanava Oy:n toiminnassa kielellisten oikeuksien turvaaminen on hyvin keskeisessä asemassa yksilöiden tosiasiallisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Kielellisten oikeuksien turvaamisvelvoitteen voidaan nähdä olevan tapauksessa korostunut myös siksi, että Työkanava Oy palvelisi oletettavasti myös henkilöitä, joiden on kognitiivisen vamman vuoksi vaikea kommunikoida muulla kuin äidinkielellään. Erityistä huomiota tuleekin kiinnittää toiminnan yhdenvertaiseen järjestämiseen ruotsin kielen, saamen kielen sekä viittomakielen osalta.

Lisäksi erityistehtäväyhtiön sisäisen ja ulkoisen viestinnän selkokielisyyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota, kun otetaan huomioon yhtiön toiminnan tarkoitus ja kohderyhmä. Valtuutetun näkemyksen mukaan tämä koskee erityisesti asiakkaan saamaa palvelua, mutta myös Työkanavan toiminnasta yleisemmin viestittävien tietojen laajuutta ja oikea-aikaisuutta.

Pääsy Työkanava Oy:n palvelukseen

Esityksen mukaan työllisyyden kokeilukuntien viranomaiset, kuntien sosiaaliviranomaiset ja Kansaneläkelaitos voisivat ohjata henkilöitä hakeutumaan alueensa työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin sen arvioimiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi erityistehtäväyhtiölle työllistettäväksi. Valtuutettu ilmaisee huolensa, että tämä menettelytapa olisi monimutkainen, hidastaisi erityistehtäväyhtiön palvelukseen pääsyä ja voisi jopa sisältää taloudellisia riskejä vammaiselle henkilölle tulonsiirtojen epäämisen muodossa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdottaa, että sosiaalihuolto ja kuntien työllisyyspalvelut voisivat paikallisten TE-toimistojen ohella ehdottaa koordinoivalle TE-toimistolle erityisyhtiön palvelukseen otettavia työntekijöitä.

Työllisyyden kuntakokeiluiden myötä osassa kunnista TE-palveluiden piiristä on siirretty osatyökykyiset kunnan työllisyyspalveluihin. Valtuutettu pitää yhdenvertaisuuden kannalta tärkeänä varmistaa, että myös näistä kunnista osatyökykyisiksi arvioiduilla henkilöillä on tosiasiallisesti yhdenvertainen mahdollisuus päästä erityistehtäväyhtiön palvelukseen.

Vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta koskevan tilasto- ja tutkimustiedon puute

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä, että esityksessä on pyritty monilta osin arvioimaan mallin yhdenvertaisuusvaikutuksia. Tutkimustiedon puute vammaisten henkilöiden työelämäosallisuudesta on kuitenkin ilmeinen, mikä vaikeuttaa vaikutusten arviointia ja siten myös yhdenvertaisuutta tehokkaimmin toteuttavien sääntelyvaihtoehtojen hahmottamista. Esimerkiksi kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä saavien vammaisten henkilöiden työssäkäyntitietoa ei ole saatavilla. Kuten esityksessä todetaan: ”Osatyökykyisten, pitkäaikaissairaiden tai vammaisten henkilöiden työllisyysasteesta ei ole ajantasaista tietoa systemaattisen tai eri läheteistä saadun tietojen keruun puuttuessa.”

YK:n vammaisyleissopimuksen 31 artiklan mukaisesti Suomi on sitoutunut kokoamaan asianmukaista tietoa, muun muassa tilasto- ja tutkimustietoa, jonka pohjalta ne voivat muodostaa ja toteuttaa menettelytapoja tämän yleissopimuksen soveltamiseksi. Vammaisyleissopimuksen 27 artikla puolestaan koskee vammaisten henkilöiden yhdenvertaisia työelämäoikeuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että vammaisia henkilöitä koskevan tilasto- ja tutkimustiedon nykytilaa ei voida pitää vammaisyleissopimuksen edellyttämänä

muun muassa vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuden tiedonpuutteiden vuoksi. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden ansioista ei ole saatavilla sukupuolieriteltyjä tilastoja (ns. vammaisen naisen euro). Julkisen vallan tulisikin suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti kartoittaa vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuteen liittyvät tilasto- ja tutkimustiedon puutteet sekä osoittaa vastuuviranomaiset nyt puuttuvan tiedon säännölliseen tuottamiseen ja seurantaan.

Työkanava Oy:n perustamista koskevalla hallituksen esityksellä on ilmeisiä yhtymäkohtia työkyvyttömyyseläkkeen lineaarisen mallin valmisteilla olevaan toteutukseen. Ajantasaisen tilastotiedon olemassaolo vammaisten henkilöiden ansioista ja yleisemmin työelämäosallisuudesta olisi ensiarvoisen tärkeää myös lineaarisen mallin käyttöönoton ja vaikutusten seurannan kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien kannalta merkittävien uudistusten, kuten esimerkiksi Työkanava Oy:n, työkyvyttömyyseläkkeen lineaarisen mallin sekä vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen, yhdenvertaisuusvaikutuksia seurattaisiin säännöllisesti. Samankaltaista jatkuvaa seurantaa on toteutettu esimerkiksi vanhuspalveluiden uudistamisen yhteydessä. Tehokkaan seurannan edellytys on kuitenkin, että uudistusta edeltävä lähtöpiste olisi selvitetty, johon uudistuksen jälkeisiä muutoksia voidaan seurannassa verrata. Seurannan toteuttamiseksi olisi kehitettävä vammaisten työelämäosallisuuden tilastointia ja pyrittävä luomaan indikaattorit päätöksenteon tueksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Ylitarkastaja Jussi Aaltonen