Eduskunnan perustuslakivaliokunta | Asiantuntijalausunto 1.2.2022 | VN/17/2022 | 1/6

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 3.2.2022 klo 10.00 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/2021 vp)

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että Suomeen perustetaan uusi, valtion kokonaan omistama Työkanava Oy –niminen yhtiö, jonka tarkoituksena on työllistää heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä. Tavoitteena on tukea heidän siirtymistään edelleen avoimille työmarkkinoille. 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. Yhtiö toimisi avoimilla markkinoilla ja sen toiminnan kilpailuneutraliteettia valvottaisiin. Työkanava Oy:lle osoitettaisiin 20 miljoonan euron peruspääoma ja 10 miljoonan euron vuotuinen määräraha, jolla tavoitellaan 1000 henkilön työllistymistä.

Seuraavassa kuvataan työ- ja elinkeinotoimistojen roolia osatyökykyisyyden arvioinnissa ja Työkanava Oy:n tehtäviä.

Osatyökykyisyyden ja viimesijaisuuden arviointi työ- ja elinkeinotoimistoissa

Työllistettävien ohjautuminen Työkanava Oy:n palvelukseen tapahtuisi vain työ- ja elinkeinotoimiston välityksellä. Mikäli henkilö on kiinnostunut ja halukas työllistymään Työkanava Oy:n palvelukseen, hänen tulisi hakeutua oman alueensa työ- ja elinkeinotoimistoon sen arvioimiseksi, täyttääkö henkilö lain 4 § mukaiset edellytykset osatyökykyisyydestä ja viimesijaisuudesta. Työllisyyden kuntakokeilun viranomaiset, kuntien sosiaaliviranomaiset ja kansaeläkelaitos voisivat myös ohjata henkilöitä hakeutumaan alueensa työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin sen arvioimiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi Työkanavaan.

Sairauden tai vamman merkityksen arviointi

Työ- ja elinkeinotoimistossa osatyökykyiseksi halukkaan asiakkaan kokonaistilanne arvioidaan, kun hän ilmoittautuu työnhakijaksi ja esittää asianmukaiset lausunnot työkyvystään. Lääkärin antaman todistuksen tai muun ajantasaisen lausunnon tulee sisältää diagnoosin lisäksi kuvaus vamman tai sairauden haittaavuudesta ja arvio haittaa-

vuuden kestosta. Lyhytaikainen, ohimenevä tai muuten väistyvä haitta ei aiheuta pääsääntöisesti erityistä palvelutarvetta. Vamman tai sairauden vaikutusten arviointi työmarkkinoiden näkökulmasta on työ- ja elinkeinotoimiston tehtävä. Haastattelun ja muun kokonaisarvioinnin perusteella työ- ja elinkeinotoimisto voi todeta, että vamma tai sairaus vähentää merkittävästi asiakkaan mahdollisuuksia saada työtä, säilyttää työ tai edetä työssä. Tämän arvioinnin perusteella työ- ja elinkeinotoimisto etsii asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaisia ratkaisuja.

Työllistymistä edistävät palvelut ja viimesijaisuuden arviointi

Työkanava Oy:lle palkattavien henkilöiden osatyökykyisyyden ja viimesijaisuuden arviointiin ei riittäisi pelkkä terveydentilaa koskea arviointi. Keskeisessä asemassa on työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaastaan tekemä kokonaisarviointi ja työllistymisen tueksi tarjolla olevat, työllistymistä edistävät työ- ja elinkeinopalvelut.

Työ- ja elinkeinotoimisto voi työttömyyden edelleen pitkittyessä ohjata asiakkaan tehostettuun monialaiseen yhteispalveluun, jossa räätälöidysti asiakkaan palvelutarpeen mukaan tarjotaan sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja (laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan, jos työ- ja elinkeinotoimisto ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityslakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.

Osatyökykyisyyden arviointiin sisältyy aina yksilöllistä asiantuntija-arviointia. Tästä syystä laissa ei ole voitu täysin tyhjentävästi määritellä osatyökykyisyyttä. Lakiesityksessä todetaan kuitenkin selkeästi työvoimapalvelujen olevan ensisijaisia suhteessa kuntouttavaan työtoimintaan ja kuntouttavan työtoiminnan todetaan olevan ensisijainen suhteessa Työkanavaan työllistämiseen. Työkanavaan osoitettavat vaikeasti työllistettävät osatyökykyiset ovat siten henkilöitä, joille on jo todisteellisesti tarjottu useita työllistymistä edistäviä palveluja, mutta työllistämisessä ei ole onnistuttu. Toimenpiteet ja palvelut on myös kirjattava työ- ja elinkeinotoimiston tietojärjestelmään.

Lain 4 §:ssä ehdotettu kohderyhmän määrittely johtaa myös selkeämpään työnjakoon muiden välityömarkkinatoimijoiden (mm. työllistämishankkeet ja järjestöjen työllisyystoimet) kanssa. Muut välityömarkkinatoimijat voivat keskittyä helpommin työllistettäviin ja Työkanava voi toimia kaikkein vaikeimmin työllistyvän kohderyhmän viimesijaisena mahdollisuutena.

Henkilön työkykyä voidaan arvioida myös osana 2.5.2022 voimaan tulevaa yksilöllisen palveluntarpeen arviointia ja työnhaun tukea (HE 225/2021 laiksi työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamisesta). Uudessa työvoimapalvelumallissa työnhakija saa työnhakuunsa yksilöllistä tukea entistä aikaisemmassa vaiheessa ja tiiviimmin (uudistettu laki julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista 2 luvun 11 §). Palvelutarpeen arviointi tarkistettaisiin mm. työnhakukeskustelujen yhteydessä.

Mallin peruselementteihin kuuluu yksilöllinen palveluntarpeen arviointi ja tiivis asiantuntijan apu työnhaussa ja palveluihin ohjaamisessa. Työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin tuetaan siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tapaa työnhakijan työnhakukeskustelussa työttömyyden alkuvaiheessa lähtökohtaisesti kahden viikon välein. Jokaisen työnhakijan palveluntarve ja mahdollisuudet hakea työtä arvioidaan yksilöllisesti. Asiakkaan palvelutarpeen perusteella hänet ohjataan tarkoituksenmukaisiin palveluihin.

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakasrekisteriin tehtäisiin merkintä siitä, että henkilö täyttää lain 4 § mukaiset edellytykset. Henkilö jäisi sen jälkeen odottamaan, avautuuko hänelle myöhemmin sopiva työpaikka Työkanava Oy:ssä.

Työpaikan osoittaminen Työkanava Oy:stä

Keskitetty työ- ja elinkeinotoimisto etsisi Työkanavassa avoimeksi tulleeseen työpaikkaan asiakasrekisteristä työnhakijaehdokkaita, joilla on työllistymissuunnitelmaan merkittynä ”työ erityistehtäväyhtiössä”. Mikäli rekisterimerkinnästä on kulunut pitkä aika siihen, kunnes henkilölle löytyy tarjolle työtehtävä, tulisi keskitetyn työ- ja elinkeinotoimiston tarkistaa, että henkilöä koskeva merkintä on edelleen voimassa. Työtehtävää koskevan lopullisen valinnan keskittäminen yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle vähentää osatyökykyisyyttä koskevia tulkintaeroja. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi myös antaa työ- ja elinkeinotoimistoille menettelytapoihin liittyvää ohjausta niiden tehtävissä.

Työ- ja elinkeinotoimistot voivat nykyisin tarjota työnantajapalveluna ns. ehdolle asettamista, silloin kun työnantaja etsii työvoimaa. Työ- ja elinkeinotoimisto etsii asiakasrekisterissään olevista työnhakijoista sellaisia ehdokkaita, joiden osaaminen, koulutus ja muut ominaisuudet vastaavat avoinna olevan tehtävän vaatimuksia. Työkanava Oy:tä koskevan lain 4 § mukaisen kohderyhmän työllistymisen osuvuuden varmistamiseksi tätä ehdolle asettamisen palvelua voidaan käyttää myös Työkanava Oy:lle osoitettavien osatyökykyisten osoittamisessa. Menettelyllä pystytään varmistamaan, että osatyökykyisen osaamisen ja koulutuksen lisäksi hänen työkykynsä vastaa tarjolla olevaa työtehtävää.

Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi Työkanavalle tiedot ehdokkaista ja yhtiö sijoittaisi henkilöitä eri tehtäviin. Keskitetty työ- ja elinkeinotoimisto voi tietyissä tilanteissa osoittaa avoinna oleviin työpaikkoihin hieman enemmän ehdokkaita, kun voidaan palkata, jotta löydettäisiin yksittäiseen tehtävään sopivat henkilöt. Lain valmistelun yhteydessä selvityshenkilö ehdotti, että yhtiölle osoitettaisiin noin 5-10 % enemmän työnhakijoita, jotta voitaisiin saada käytännön työelämässä tarvittavaa joustoa. Jos esimerkiksi tarvitaan puutarhatöihin 7 henkilöä, joiden edellytetään käyttävän raivaussahaa, voidaan ehdolle asettaa 8-9 henkilöä. Työkanava Oy voisi antaa halukkaiden käytännössä kokeilla työvälineitä sen varmistamiseksi, että henkilö on halukas ja kykenevä laitetta käyttämään. Samalla on huomioitava kohtuullisia mukautuksia koskeva lainsäädäntö. Mikäli joku henkilöistä ei esimerkiksi pysty käyttämään työtehtävässä välttämätöntä työvälinettä, mahdollista on, että hänelle seuraavalla kerralla pystytään osoittamaan muu, sopivampi työtehtävä.

Työkanava Oy:n liikkumavara sijoitella työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamia henkilöitä yksittäisiin tehtäviin on osatyökykyisyyden arvioinnin viranomaisprosessiin jälkeen hyvin vähäinen.
Tämän palveluprosessin seurauksena työ- ja elinkeinotoimistolla on ratkaiseva ja tosiasiallinen rooli Työkanava Oy:n työllistettävien henkilöiden työelämävalmiuksien kehittämisessä ja yhtiön tarjoamat osaamisen kehittämispalvelut omalle henkilöstölleen rajoittuvat tavanomaisempiin yritysten koulutuspalveluihin, kuten esimerkiksi tietotekniikkakoulutukseen.

Työkanava Oy palkkaisi osatyökykyiset työntekijät normaaliin työsuhteeseen ja työntekijöille maksettaisiin työehtosopimusten mukaista palkkaa. Työkanava voisi tarjota työntekijöitä alihankintasopimuksella tai vuokratyöntekijöinä toiselle yritykselle niin, että henkilöt työskentelisivät tämän yrityksen tiloissa. Työntekijä voisi työskennellä myös Työkanava Oy:n tiloissa ja tehtävissä, esimerkiksi yrityksen omistamassa pesulassa. Tavoitteena on, että työntekijä myöhemmin siirtyy kokonaan avoimille työmarkkinoille muun yrityksen palvelukseen.

Tietosuoja ja henkilötietojen käsittely

Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin yleistä tietosuoja-asetusta. Koska osatyökykyisyydestä säädettäisiin kuitenkin Työkanava Oy:tä koskevassa laissa eikä laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) on tämä voinut aiheuttaa epätietoisuutta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltamisesta. Hallituksen esitykseen sisältyy julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 pykälään tehtävä tarkennus, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää käytetään myös Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa työ- ja elinkeinotoimistolle tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen.

Työ- ja elinkeinotoimiston Työkanava Oy:lle antamiin tietoihin sovelletaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 6 §:ää suostumuksesta tietojen luovuttamiseen työnantajalle. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 6 § mukaan työnantajalle voidaan luovuttaa työpaikan täyttämistä varten tarpeellisia tietoja työnhakijasta vain työnhakijan kirjallisella suostumuksella. Työ- ja elinkeinotoimiston ylläpitämään henkilöasiakasrekisteriin on merkittävä tieto suostumuksesta tai siitä kieltäytymisestä. Työnantajalle voidaan luovuttaa työnhakijan terveydentilaa koskevia tietoja vain, jos työnhakija antaa siihen yksilöidyn kirjallisen suostumuksen ja jos tiedot ovat välttämättömiä avoimen työpaikan tai kyseisen ammattialan erityisten terveydentilavaatimusten täyttämiseksi taikka sellaisen työnhakijan työllistymisen edistämiseksi, jonka vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä. Työkanava Oy:llä ei ole pääsyä työ- ja elinkeinotoimiston asiakasrekisteriin.

Työkanava Oy:öön sovellettaisiin työnantajana lakia yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004). Lain 2 luvun 3 - 5 pykälissä säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä. Työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka esimerkiksi johtuvat työtehtävien erityisluonteesta. Tarpeellisuusvaatimuksesta ei voida poiketa työntekijän suostumuksella. Työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Muussa tapauksessa työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Työnantajalla on oikeus käsitellä työntekijän terveydentilaa koskevia tietoja, jos tiedot on kerätty työntekijältä itseltään tai hänen kirjallisella suostumuksellaan muualta ja tietojen käsittely on tarpeen työkykyisyyden selvittämiseksi. Laissa on säädetty myös terveydentilaa koskevien tietojen käsittelystä yrityksessä.

Henkilötietojen tietosuojaa koskevat kysymykset tulevat usein esille myös silloin, kun työllistämisehdolla toteutetun julkisen hankinnan tarjouskilpailun voittaneen yrityksen tai järjestön on todennettava, että tarjouskilpailun ehtojen mukaisesti se palkkaa tietyn määrän osatyökykyisiä henkilöitä. Tältä osin ongelma ei koske Työkanava Oy:tä, koska se ei voi edes palkata muita henkilöitä kuin Työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamia osatyökykyisiä. Tällaisiin hankintoihin liittyvät tietosuojakysymykset eivät siten aktualisoidu Työkanava Oy:n osalta.

Arviointia

Julkinen hallintotehtävä

Lakiehdotuksessa on arvioitu, etteivät Työkanava Oy:n tehtävät olisi luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä (PL 124 §).

Työkanava toimisi avoimilla markkinoilla kuten muutkin yritykset. Työkanava Oy toimisi osatyökykyisten työnantajana myyden osatyökykyisen henkilöstönsä tuottamiaan palveluita yksityisille tai julkisyhteisötyönantajille taikka kuluttajille. Työkanava Oy voisi harjoittaa myös vuokratyövoiman välitystä. Yhtiöllä voisi myöhemmin olla myös omaa palvelutuotantoa. Työsuhteen ehdot ja palkkaus määräytyisivät työlainsäädännön, työehtosopimusten ja työsopimusten perusteella.

Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaisi Työkanava Oy:llä sen työllistettäväksi tulevat osatyökykyiset henkilöt, joten yhtiöllä ei olisi lähtökohtaisesti vapautta valita työllistettäviä osatyökyisiä. Yhtiö voisi vain rajatusti vaikuttaa siihen, mihin yksittäiseen työtehtävään kukin henkilö sijoitetaan.

Yhtiö voi tarjota henkilöstölleen tavanomaisia henkilöstön koulutuspalveluja (esim. tietotekniikkakoulutusta), mutta varsinaiset työelämän kehittämispalvelut tuottaisi työ- ja elinkeinotoimisto.

Työkanava Oy on rahoitukseltaan merkittävä, mutta ei ainoa välityömarkkinatoimija. Yksityiset yritykset ja järjestöt voivat hyödyntää osatyökykyisten palkkaamiseen erilaisia työkokeiluja ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun mukaista palkkatukea. Vaikka Työkanava Oy:n osatyökykyisten palkasta merkittävä osa katettaisiinkin valtion tuella ja vain osa liiketoiminnan tuotoista, ei yhtiön toiminnassa arvioida olevan tältäkään osin kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Oikeusturva

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta, että osatyökykyinen voisi valittaa hänelle Työkanava Oy:ssä tarjolla olevasta työpaikasta. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvussa säädetään valitusoikeudesta työ- ja elinkeinotoimiston päätöksiin.

Ensimmäisessä vaiheessa asiakkaan oman alueen työ- ja elinkeino arvioi, täyttääkö henkilö osatyökykyisyyden ja viimesijaisuuden vaatimukset (yleinen soveltuvuuden arviointi). Toisessa vaiheessa keskitetty työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, onko henkilö soveltuva Työkanavassa tarjolla oleviin tehtäviin (esim. puistonhoitotyö). Työkanava Oy:llä on lisäksi jonkin verran mahdollisuus vaikuttaa, kuinka tehtäviin osoitetut eri henkilöt sijoitetaan yksittäisiin työtehtäviin (esim. ketkä voivat työskennellä tiettyjä laitteita käyttäen).

Osatyökykyiseksi hakeutuvien henkilöiden oikeusturvan osalta voidaan todeta, että työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa Työkanava Oy:n palvelukseen ehdolle asetettavat tekemällä asiasta merkinnän asiakasrekisteriin ja henkilön työllistymissuunnitelmaan. Tämä rekisterimerkintä ei kuitenkaan olisi varsinainen päätös eikä se takaa sitä, että henkilölle löytyy työtehtävä Työkanava Oy:stä. Rekisterimerkintä ei olisi siis lopullinen, ja merkinnän ajantasaisuutta voitaisiin arvioida työnhakukeskustelujen yhteydessä.

Samalla on huomattava, ettei Työkanava Oy olisi ainoa osatyökykyisiä palkkaava taho. Myös yritykset ja järjestöt voivat palkata julkisella tuella esimerkiksi pitkäaikaistyöttömiä tai vajaakuntoisia, joiden ei tarvitse täyttää yhtä tiukkoja viimesijaisuutta koskevia kriteereitä kuin mitä Työkanava Oy:n osalta edellytetään. Mikäli henkilön ei katsottaisi täyttävän Työkanava Oy:stä annetun lain 4 § mukaisia osatyökykyisyyden kriteereitä taikka se olisi henkilön tilanteeseen muutoin tarkoituksenmukaisempaa, niin työ- ja elinkeinotoimisto voisi soveltaa palkkatukea koskevia säännöksiä. Työ- ja elinkeinotoimisto voisi ohjata henkilöä hakemaan palkkatukityöpaikkoja tai esitellä häntä työnantajille palkkatukityöpaikkoihin. Esittelyissä työnhakijan tietoja voitaisiin luovuttaa työnantajalle työnhakijan suostumuksella. Näissä tilanteissa osatyökykyinen voisi tulla palkatuksi muun työnantajan kuin Työkanava Oy:n palvelukseen.

Mikäli kuitenkin katsottaisiin, että rekisterimerkintä osatyökykyisyyden täyttymisestä olisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun mukainen päätös, asiaa tulisi verrata vielä palkkatukea koskevana säätelyyn. Palkkatuessa on kuitenkin kyse suoremmin tietylle työnantajalle myönnettävästä palkkatuesta tiettyyn työtehtävään hakijaa koskevien edellytysten täyttyessä. Asiakkaan oman alueen työ- ja elinkeinotoimiston tekemä merkintä osatyökykyisyydestä Työkanava Oy:n palvelukseen olisi palkkatukipäätökseen nähden jonkin verran yleisempi arvio.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:n 3 momentin 2 kohdan perusteella palkkatuen epäämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta. Palkkatuki voidaan evätä muun muassa sillä perusteella, ettei henkilön vamma tai sairaus alenna olennaisesti ja pysyvästi tai pysyväisluonteisesti palkattavan henkilön tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä. Palkkatuen osalta muutoksenhakukieltoa on perusteltu sillä, että kyse on harkinnanvaraisesta etuudesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää saada lausua tarkemmin perustuslain 124 § ja 21 § liittyvistä näkökohdista sen jälkeen, kun valiokunnan pyytämät asiantuntijalausunnot ovat käytettävissä.

Elise Pekkala
hallitusneuvos