Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

22.2.2022

VN/17/2022
VN/17/2022-TEM-17

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/vp). Työ- ja elinkeinoministeriön vastine 23.2.2022 työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemisissa esitettyihin asiantuntijalausuntoihin ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon

1 Perustuslakivaliokunnan lausunto

Työkanava Oy:n tehtävät

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 6/2022 vp) työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle todennut, että Työkanava Oy:lle säädettävien tehtävien varsinainen luonne ja tästä johtuen myös niiden suhde perustuslain 124 §:n sääntelyyn jää huomattavan epäselväksi. Työkanava Oy:lle säädettävissä tehtävissä on valiokunnan mukaan tunnistettavissa myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään liittyviä piirteitä. Työkanava Oy myös käyttää itsenäistä päätöksentekovaltaa valitessaan työllistettävät henkilöt työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamista työnhakijoista.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä on selkeytettävä suhteessa perustuslain 124 §:ään merkittävästi. Tämä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mahdollista siten, että Työkanava Oy:n tehtävistä poistetaan julkista hallintotehtävää merkittäviltä osin lähenevät tehtävät, jollaisena on pidettävä ennen kaikkea sille sääntelystä seuraavaa arviointi- ja valintatoimivaltaa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää yhtiön tehtäviä toteutettavan julkisena hallintotehtävänä.

Työkanava Oy:n tehtävien osalta työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa,

> että Työkanava Oy:n tehtävistä poistettaisiin kokonaan oikeus valita yhtiöön työllistettävät henkilöt. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että 1. lakiehdotuksen 4 § 1 momenttia täydennettäisiin toteamalla, että työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa yhtiölle vain yhtiössä kulloinkin avoinna olevia työpaikkoja vastaavan määrän työnhakijoita.

Osatyökykyisten valintaperusteet

Perustuslakivaliokunta toteaa edelleen, että esityksessä ei ehdoteta säädettävän Työkanava Oy:n työntekijöiden valintaa rajaavista kriteereistä. Valintakriteerien ja -menettelyn perusteiden täsmällinen määritteleminen laissa on perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lailla säätämisen vaatimuksen, osatyökykyisten keskinäisen yhdenvertaisuuden ja myös oikeusturvan kannalta.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address** Työ- ja elinkeinoministeriö	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa tältä osin, että

> 1. lakiehdotuksen 4 § 1 momenttia täydennettäisiin toteamalla esimerkiksi seuraavasti: Sairaus tai vamma voidaan osoittaa lääkärin antamalla todistuksella tai muulla lääketieteellisellä lausunnolla, josta ilmenee vamman tai sairauden vaikutus henkilön kykyyn suoriutua työtehtävistä sekä muut terveydentilaan liittyvät seikat, joista ilmenee henkilön työ- ja toimintakyky sekä sairauden tai vamman haittaavuuden kesto. Viimesijaisuuden arvioinnissa voitaisiin huomioida henkilön koulutus, työhistoria ja muu aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat, joilla on vaikutusta henkilön työllistymismahdollisuuksiin.

Osatyökykyisyyttä koskeva päätös

Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaisi Työkanava Oy:lle sen työllistettäväksi tulevat henkilöt. Tämän osoittamispäätöksen ja siihen liittyvän oikeusturvan osalta perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ei ole arvioitu nimenomaisesti työ- ja elinkeinotoimiston suorittaman osoittamisen oikeudellista luonnetta eikä ehdotetun säännöksen suhdetta perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena kuitenkin on, ettei työ- ja elinkeinotoimiston asiakasrekisteriin tekemässä osoittamista koskevassa merkinnässä ole kyse varsinaisesta päätöksestä. Tältä osin perustuslakivaliokunta viittaa aiempaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia koskevaan lausuntoonsa, jossa se on todennut, että työ- ja elinkeinoviranomaisen palvelun tarjoamista koskeva, yksilöä koskeva ratkaisu, toisin kuin itse palvelutoiminta ja sen järjestäminen, on sellainen viranomaisen päätös, josta saa lähtökohtaisesti valittaa (PeVL 32/2012 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin ratkaisuja, jotka koskevat ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta, kokeilua, asiantuntija-arviointeja ja asiantuntijapalveluita yrityksille sellaisina, jotka voitiin sisällyttää muutoksenhakukieltojen piiriin, koska ko. päätökset ovat kuitenkin riippuvaisia viranomaisen harkinnasta ja toimintaan osoitetuista määrärahoista (PeVL 32/2012 vp). Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettua osoittamista on pidettävä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuna päätöksenä. Jos muutoksenhakua osoittamista koskevasta päätöksestä on tarkoitus rajoittaa, on tästä säädettävä nimenomaisesti lailla.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että

> julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia tarkistettaisiin siten, että mikäli työnhakija on ilmoittanut halukkuudestaan työllistyä Työkanava Oy:n palvelukseen, tulisi työ- ja elinkeinotoimiston tehdä päätös siitä, täyttääkö henkilö Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 4 § mukaiset edellytykset ja tätä koskeva merkintä tulisi liittää myös työllistymissuunnitelmaan.

Valitusoikeuden rajaaminen

Työ- ja elinkeinotoimiston arvio henkilön osatyökykyisyydestä ehdotetun lain 4 §:n mukaisesti sisältäisi työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan sellaisia ratkaisuja, jotka koskevat ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta ja asiantuntija-arviointeja, joihin perustuslakivaliokunta viittaa edelle mainitussa lausunnossaan (PeVL 32/2012 vp.). Myös Työkanava Oy:öön työllistymistä koskevat työ- ja elinkeinotoimiston päätökset olisivat riippuvaisia viranomaisen harkinnasta ja toimintaan osoitetuista määrärahoista.

Tästä syystä työ- ja elinkeinoministeriön ehdottaa säädettäväksi, että

> työ- ja elinkeinotoimiston päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa, kun kyseessä on päätös siitä, täyttääkö henkilö Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 4 § mukaiset edellytykset.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsiteltyihin seikkoihin ovat kiinnittäneet omissa lausunnoissaan huomiota myös professori Toomas Kotkas, eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen sekä oikeusministeriö. Nämä lausunnot on huomioitu edellä ehdotetuissa muutoksissa.

2 Muut työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle annetut lausunnot

2.1. Yleistä

Työkanava Oy:n perustamiseen ja sille osoitettaviin tehtäviin suhtautuvat kriittisimmin OTT Paanetoja, LTT Kerätär ja Elinkeinoelämän keskusliitto (EK). Myös Kuntaliitto on todennut, että erillisen valtionyhtiön perustamisen sijaan tarkoituksenmukaisempaa olisi ollut suunnata rahoitusta olemassa olevien ja uusien palvelujen kehittämiseen.

OTT Paanetoja katsoo, että osatyökykyisten työllistäminen tulisi ensisijaisesti toteuttaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toimin, malliksi hän ehdottaa kehittämäänsä alihankintamallia. LTT Kerätär katsoo, että TE-toimistojen arviointiin pohjautuva malli ei ole tarkoituksenmukainen vaan henkilöiden työkyvyn arvioinnin tulisi pohjautua lääketieteellisen arvioinnin ohella laajempaan kehittämismalliin.

Järjestöistä esimerkiksi Vates ry suhtautui Työkanava Oy:n perustamiseen varauksella, jos mallin käyttö johtaisi muiden välityömarkkinatoimijoiden tuen, kuten palkkatuen vähentämiseen eikä Työkanava Oy hyödyntäisi muita välityömarkkinatoimijoita yhteistyökumppaninaan. Tässä tapauksessa Työkanava Oy:n toiminta voisi kilpailla muiden toimijoiden tarjoamien palvelujen kanssa. Osa järjestöistä katsoo, että Työkanava Oy:n perustamisen sijaan sille suunnattava rahoitus olisi mieluummin kohdennettava muille, olemassa oleville toimijoille. EK puolestaan katsoo, että malli olisi valmisteltava kokonaan uudelleen siihen liittyvistä kilpailuoikeudellisista haasteista johtuen.

Muista lausujista Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti uudistusta kannatettavana vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien parantamiseksi. Hän muistutti myös työnantajan velvollisuudesta yhdenvertaisuuslain mukaisesti kohtuullisiin mukautuksiin. Lausujista valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Uudenmaan TE-toimisto ja Ely-keskus, Keha-keskus, KELA, Työterveyslaitos, KEVA, Kehitysvammaliitto, Vates ry, Työttömien Keskusjärjestö, Amke ry, STTK, SAK, Akava sekä tutkija Juha Klemelä pitivät lakiehdotusta tavoitteiltaan kannatettavana. Monet edellä mainituista lausujista kiinnittivät kuitenkin huomiota erityisesti yhtiön tehtäviin ja tarpeeseen tarkentaa kohderyhmää sekä huolehtia riittävästä täytäntöönpanon tuesta ja lain toteutumisen seurannasta.

Hallituksen esityksessä on kuvattu luvussa 6.1 vaihtoehtoisia malleja sekä mm. erilaisten selvitysten ja työpankkikokeilun pohjalta tehtyä johtopäätöstä, jonka mukaan osatyökykyisten työllistämisen nykyiset vaihtoehdot ovat joiltain osin olleet onnistuneita, mutta niiden avulla ei ole pystytty tehokkaasti työllistämään kaikkein vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä. Alalla on tehty arvokasta työtä, mutta toiminta on jäänyt lyhytaikaiseksi ja pirstaleiseksi. Eri toimijoiden kesken ei ole pystytty luomaan yhtenäistä, kaikkein vaikeimmin työllistettävissä olevien henkilöiden työllistymisen mallia. Työkanava Oy:n keskeinen lisäarvo on, että sen tavoitteena on tarjota ns. oikeata työtä, jonka avulla henkilö pystyy myöhemmin työllistymään avoimille työmarkkinoille. Tämä ei onnistu ilman vahvaa ja riittävästi resursoitua toimijaa, jollainen Työkanava Oy olisi.

Työkanava Oy palkkaisi pidemmällä aikavälillä suhteellisen pienen, kaikkien vaikeimmin työllistettävän osan (1000 hvt) potentiaalisesta 30 000 osatyökykyisen joukosta. Yhtiö ei budjettirahoituksen ohella voisi hyödyntää esimerkiksi palkkatukea eikä muitakaan vastaavia tukia. Työkanava olisi yksi vaihtoehtoinen ja olemassa olevaa tarjontaa täydentävä toimija eikä se korvaisi muita toimijoita. Yhtiö voisi toimia kiinteässä yhteistyössä muiden välityömarkkinatoimijoiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, ettei edellä mainituista seikoista johtuen laissa ole tarpeen säätää enempää kuin mitä hallituksen esityksessä on ehdotettu.

2.2. Työkanava Oy:n organisaatio ja omistajaohjaus

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan Työkanava Oy kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Työkanava Oy harjoittaa osatyökykyisten työllistämiseen soveltuvaa palvelutoimintaa eli työpaikkojen etsimistä. Työkanava Oy voi myös harjoittaa yhtiön tehtäviin nähden vähäriskistä tuotannollista toimintaa. Yhtiöllä voi olla tehtävänsä toteuttamiseksi tytäryhtiöitä. Jos tytäryhtiön osakkeiden arvo on huomattava tai jos tytäryhtiön ja Työkanava Oy:n suhdetta on muuten pidettävä merkittävänä taikka jos tytäryhtiö harjoittaa uutta palvelutoimintaa tarvitaan tytäryhtiön perustamiseen sekä tytäryhtiön osakkeiden hankintaan ja luovutukseen valtioneuvoston lupa. Työkanava Oy ei saa antaa tytäryhtiölleen konserniavustusta. Yhtiön tulee toimia tuloksellisesti, mutta sen tavoitteena ei ole tuottaa liikevoittoa. Toiminnassa ja yhtiölle asetettavissa tulostavoitteissa huomioidaan myös valtion talousarviossa täsmennetyt yhteiskunnalliset velvoitteet ja ehdot.

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta työ- ja elinkeinoministeriö päättää Työkanava Oy:n tarkemmista palvelutavoitteista, muista toimintatavoitteista sekä tulostavoitteesta. Tulostavoite on asetettava niin, että Työkanava Oy voi saavuttaa sille tässä laissa säädetyt palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet liiketaloudellisesti kannattavasti. Työkanava Oy:n on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä yhtiön omistajaohjauksen ja valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot.

Lakiehdotuksen 6 § mukaan Työkanava Oy:llä on hallitus ja toimitusjohtaja sekä neuvottelukunta. Yhtiöllä voi olla muita yksiköitä ja toimintoja sen mukaan, mitä yhtiöjärjestyksessä määrätään. Työkanava Oy:n hallituksessa on vähintään kuusi ja enintään kahdeksan jäsentä. Hallituksen jäsenet nimitetään enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja yksi jäsenistä määrätään puheenjohtajaksi ja yksi varapuheenjohtajaksi.

Työkanava Oy:n toimitusjohtaja ei voi toimia hallituksen jäsenenä. Lakiehdotuksen 7 § mukaan Työkanava Oy:llä on peruspääoma ja sen tehtävien hoito rahoitetaan vuosittain valtion talousarviossa annettavalla avustuksella sekä yhtiön palvelujen myynnistä saatavilla tuotoilla.

Lausujista erityisesti Suomen yrittäjät (SY) ja EK kiinnittävät huomiota Työkanava Oy:n liiketoiminnan organisointiin ja valittuihin toimialoihin. Monet lausujat pitävät asetettua kannattavuustavoitetta hyvänä.

EK katsoo, ettei yhtiölle pidä sallia tytäryhtiöitä, jottei se voisi kiertää lain toimintarajoitteita. Yhtiölle pitäisi myös säätää alihankintakielto ja sallia vain työvoiman vuokraus (tai toiminta vain aloilla, joilla ei ole yksityistä tarjontaa) eikä yhtiön omistajaohjauksen tulisi olla TEM:llä. Myös SY katsoo, että yhtiön tulisi mieluiten keskittyä välitystoimintaan ja yrityksen oman toiminnan eri toimialoilla tulisi olla mahdollisimman pienimuotoista.

Tältä osin voidaan todeta, että yhtiöllä tulee olla mahdollisuus kehittää liiketoimintaansa erilaisia vaihtoehtoisia työpolkuja tarjoavaksi yhtiöksi eikä sen toimintaa voi rajata suppeasti vain henkilöstövuokraukseen, vaikka tämä toiminta todennäköisesti onkin ainakin alkuvaiheessa merkittävä osa yhtiön liikevaihdosta. Yhtiön tulisi työllistää noin 1000 henkilöä, joten se ei voi myöskään rajata toimintaansa vain sellaisiin työtehtäviin, joita yksityiset eivät lainkaan tarjoa, koska tällaisia työtehtäviä on vain hyvin vähän. Omistajaohjauksen keinon huolehdittaisiin siitä, ettei yhtiö pyri sellaisille alueille tai markkinoille joilla on jo runsaasti muuta tarjontaa. Työkanava Oy toimisi markkinoilla muiden yhtiöiden tapaan, vaikka se ei ensisijaisesti pyrikään liikevoiton tuottamiseen.

Yhtiötä kontrolloitaisiin monin eri tavoin mm. edellyttämällä tytäryhtiön perustamiseen valtioneuvoston lupaa ja kieltämällä konserniavustukset. Erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjaus on perinteisesti osoitettu toimialasta vastaavalle ministeriölle. Samalla on huomattava, että yhtiön hallintoelimissä (hallitus, neuvottelukunta) on muista toimijoista laaja edustus. Yhtiön hallinnossa noudatetaan normaaliin tapaan osakeyhtiölain säännöksiä mm. nimitysten osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, ettei yhtiön hallinnosta ja ohjauksesta ole tarpeen säätää muuta, kun mitä hallituksen esityksessä on ehdotettu.

2.3. Työkanava Oy:n liiketoiminta sekä kilpailu- ja valtiontukisäätelyn huomioiminen

Lakiehdotuksen 3 § mukaan Työkanava Oy:n toimintaa on harjoitettava siten, ettei sen toiminta vääristä kilpailua. Yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista. Työkanava Oy on yhtiö, joka tuottaa Euroopan Unionin valtiontukisääntelyssä tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettuja palveluja. Yhtiöön sovelletaan myös kilpailulakia (948/2011) ja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016). Työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä voidaan antaa tarkempia määräyksiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen annetussa komission päätöksessä 2012/21/EU edellytetyn toimeksiannon ja laskelman laatimisesta sekä raportoinnista.

Lakiehdotuksen 6 § 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö nimittää Työkanava Oy:lle neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on antaa yhtiölle suosituksia 3 §:ssä tarkoitetun markkinaehtoisen hinnoittelun, markkinaosuuden sekä muiden kilpailullisuuteen liittyvien seikkojen toteuttamisesta.

Lausujista erityisesti Suomen Yrittäjät, EK ja professori Halonen kiinnittävät huomiota Työkanava Oy:n liiketoiminnan mahdollisesti aiheuttamiin kilpailuhaittoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole huomauttamista lakiehdotuksesta, se toteaa kuitenkin, että asetettujen tavoitteiden toteutuminen riippuu yhtiön käytännön toiminnasta. Kuntaliitto arvioi, että Työkanava Oy:n tulo alueellisille markkinoille voi vaikeuttaa kolmannen sektorin toimintaa ja pahimmillaan johtaa sen alasajoon.

EK toteaa, ettei ole olemassa markkinapuutetta, jonka vuoksi tarvitaan erityistehtäväyhtiö. Mahdollisen alihinnoittelun ja markkinaosuuden valvontaa varten olevaan neuvottelukuntaan EK suhtautuu kriittisesti, eikä usko järjestelyn toimivuuteen. Yhtiön saaman tuen ylikompensaatiota on syytä valvoa. Myös professori Halonen ja SY kiinnittävät huomiota markkinapuutteen olemassaoloon, tuen oikeasuhtaisuuteen ja alihinnoittelun mahdollisuuteen sekä toiminnan valvontaan. Neuvottelukunnan roolin ei tulisi olla vain suosituksia antava. Professori Halonen ehdottaa myös enimmäismarkkinaosuuden kirjaamista lakiin.

Kilpailunäkökohtien osalta voidaan todeta, että Työkanava Oy:tä koskevaan lakiin on kirjattu normaalia erityistehtäväyhtiötä paljon konkreettisemmin ja kattavammin kilpailun toimivuutta huomioivia ehtoja. Yhtiöön sovelletaan normaaliin tapaan kilpailulain säännöksiä sekä EU:n julkista palveluvelvoitetta koskevaa SGEI -

sääntelyä. KKV valvoo kilpailulain toteutumista ja SGEI-tukijärjestelystä on raportoitava säännöllisesti komissiolle. Kilpailulain sisältöä on avattu lain perusteluissa ja todettu KKV:n toimivalta.

Yhtiön markkinaosuudelle ei ole tarkoituksenmukaista kirjata lakiin mitään tiettyä enimmäisprosenttia, koska markkinaosuus voisi vaihdella alueittain ja toimialoittain. Voi olla aloja, joilla ei ole lainkaan tai on hyvin vähän yksityistä tai järjestöjen tarjontaa. Lain yleisperusteluissa mainittua selvityshenkilön ehdottama 10 % on kuitenkin suuntaa antava ohje eikä sen tulisi selvityshenkilönkään mukaan olla ehdoton. Asiaa on arvioitava aina tapauskohtaisesti.

Alihinnoittelun tunnistaminen ja välttäminen on tunnistettu haasteelliseksi, eikä siinä ehkä kaikissa tapauksissa aina täydellisesti onnistuta. Markkinahintaa ei voi aina luotettavasti selvittää ja se voi vaihdella nopeastikin. Yhtiölle on kuitenkin asetettu poikkeuksellisesti asiantuntijaelimenä toimiva neuvottelukunta, johon on tarkoitus kutsua kattavasti eri toimialojen ja kilpailupolitiikan asiantuntijoita. Neuvottelunnalle ei kuitenkaan voi asettaa päätösvaltaa ja siten vastuuta yhtiön palveluiden hinnoittelusta, joten neuvottelukunnan lausunto on suositus yhtiön liiketoiminnasta tulosvastuulliselle johdolle. Samalla on huomattava, että KKV:n ja komission valvonnan ohella myös TEM:n omistajaohjauksessa on keskeistä valvoa yhtiö toimintaa markkinoilla.

Professori Halosen ehdottamaa termiä ”markkinaperusteinen” voidaan pitää parempana kuin ehdotuksessa olevaa ilmaisua ”markkinaehtoinen” ja se voidaan tarvittaessa tarkentaa 3 §:ää.

Professori Halonen ehdottaa lisäksi lainsäädännön yhdenmukaisuuden vuoksi kilpailulakiin lisättäväksi nimenomaisen viittauksen Työkanava Oy:tä koskevan lain valvontaan. Kilpailulain 30 a §:n 1 momentin 3 kohdassa on nimenomaisesti säädetty niistä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksista, joiden noudattamista KKV:lla on toimivalta valvoa. Työkanava Oy on valtion täysin omistama yhtiö ja kyseessä on kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta, joten kilpailulain soveltuminen ilman erillistä viittausta yksittäiseen valtion erityistehtäväyhtiöön on selvä. Työkanava Oy:tä koskevan lain perusteluissa viitataan myös kilpailulain 30 a §:ään ja siinä on tuotu esille KKV:n valvontarooli, minkä seikan valiokunta voinee mahdollisesti mietinnössään todeta.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, ettei yhtiön velvoitteista noudattaa kilpailu- ja valtiontukisäätelyä ole tarpeen säätää muuta, kun mitä hallituksen esityksessä on ehdotettu.

> Lakiehdotuksen 3 §:ssä oleva ilmaisu ”markkinaehtoinen” voidaan kuitenkin tarvittaessa korvata termillä ”markkinaperusteinen”.

2.4 Työkanava Oy:n toiminnan kohdistuminen

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Työkanava Oy:n tehtävänä on edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten siirtymistä edelleen avoimille työmarkkinoille. Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan Työkanava Oy voi työllistää vain työ- ja elinkeinotoimiston sille palvelukseen ehdolle osoittamia työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman vuoksi ja joille työ Työkanava Oy:ssä on viimesijaista.

Lausujista Soste ja Kuntaliitto toivat esille tarpeen tarkentaa osatyökykyisyyden määrittelyä. KEHA-keskuksen ja Uudenmaan TE-toimiston lausunnoissa esitettiin, että määrittely olisi tyhjentävä, niin että voitaisiin välttää eri toimijoiden erilaiset tulkinnat. STTK puolestaan totesi, että osatyökykyisyyden määrittely oli esityksessä perusteltu ja se varoitti liian pitkälle menevien mittaamiseen perustuvien määrittelyjen vaaroista. Kahdessa lausunnossa haluttiin puolestaan, että kohderyhmämäärittelyä tulisi edelleen väljentää. Kevan mielestä myös ne työlliset, joille työnantaja ei pysty tarjoamaan työkyvyn mukaista työtä voisivat kuulua kohderyhmään. Sosiaali- ja terveysministeriö nostaisi kohderyhmäksi myös ne, joilla ei ole selkeää lääketieteellistä diagnoosia.

Lausunnoissa esitettiin toiveita tarkentaa myös viimesijaisuuden määrittelyä. Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos, Kuntoutussäätiö ja Uudenmaan ELY-keskus esittivät lausunnoissaan, että Työkanavaan työllistymisen ja kuntouttavan työtoiminnan palveluiden välistä viimesijaisuutta tulisi tarkentaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja AMKE ry toivat esille lausunnoissaan tarpeen sisällyttää viimesijaisuuden määrittelyyn myös sen, voisiko työnhakija parantaa mahdollisuuksiaan myös osaamisen kehittämisen palveluilla. Opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan esittää, että arvioinnissa tulisi hyödyntää yhteistyötä koulutuspalvelujen tuottajien kanssa. Edelleen KEHA-keskus kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että 13 % osatyökykyisistä työttömistä on korkeakoulutettuja. Suomen Yrittäjät tuo puolestaan esille lausunnossaan, että Työkanava Oy:n palvelukseen ohjautuville tulisi tehdä ennen tätä ohjautumista muiden palveluiden käyttöä ja niiden vaikutuksia koskeva arviointi, jotta viimesijaisuuden vaatimus tulee tosiasiallisesti täytetyksi.

Hallituksen esityksessä on selostettu julkisen työvoima- ja yrityspalvelun, kuntouttavan työtoiminnan ja Työkanavaan työllistymisen suhdetta ja sitä, kuinka palvelut ja työllistyminen eroavat toisistaan. Työkanavaan työllistyminen olisi viimesijaista siten, että työllistymistä edistävillä palveluilla ei todennäköisesti voitaisi parantaa työnhakijan mahdollisuuksia saada työtä. Työttömälle tarjottavat palvelut ovat siten ensisijaisia Työkanavaan työllistymiseen nähden. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa siihen osallistuvan henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä osallistua työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Näin kuntouttava työtoiminta on puolestaan palveluiden osalta viimesijainen.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, ettei ole tarkoituksenmukaista kuvata lain kohderyhmää ehdottomilla ja poissulkevilla kriteereillä. Kohderyhmän laajentamiseen tai eri palveluiden ensisijaisuuden muuttamiseen ei myöskään ole esitetty lain tarkoituksen mukaisia perusteita. Laissa tulee sen sijaan kuvat ne seikat, joita viranomaisena toimivan työ- ja elinkeinotoimiston on arvioinnissaan huomioitava. Tältä osin voidaan viitataan edellä kohdassa 1 ehdotettuihin muutoksiin lain 4 §:ään, jossa kuvattaisiin tarkemmin sairauden tai vamman merkitystä sekä seikkoja, jotka voidaan ottaa huomioon viimesijaisuutta määriteltäessä.

2.5. Työkanava Oy:n rooli osana palveluketjua

Muutamat lausujat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että lain 4 § mukaista osatyökykyisyyden arviointia tulee toteuttaa riittävän ammattitaitoisesti. Kela ja Kehitysvammaliitto esittivät myös, että arviointi ja ehdolle asettaminen tulisi perustua moniammatilliseen arviointiin.

Tältä osin on hyvä todeta, että Työkanava Oy:n työllistettäviksi pyrkivät henkilöt arvioidaan ensimmäisessä vaiheessa oman alueensa työ- ja elinkeinotoimistossa. Henkilö voi tulla työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi kunnan tai Kelan ohjauksen kautta tai asia voi tulla harkittavaksi osana työ- ja elinkeinotoimiston muuta arviointia. Työ- ja elinkeinotoimisto arvioi ensimmäisessä vaiheessa sitä, voiko henkilö ylipäätään täyttää lain 4 § mukaiset edellytykset osatyökykyisyydelle ja viimesijaisuudelle. Työ- ja elinkeinotoimisto käy asiasta keskustelun henkilön kanssa ja tarvittaessa todetaan, että henkilö on käytettävissä ja halukas tarvittaessa työllistymään Työkanava Oy:n palvelukseen.

Tämän jälkeen keskitetty (Pohjanmaan) työ- ja elinkeinotoimisto saa Työkanava Oy:ltä tiedon uusista työpaikoista. Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto käy läpi työ- ja elinkeinotoimistojen yhteisessä URA-tietokannassa olevat, potentiaaliset osatyökykyiset ja valitsee näistä (tarvittaessa ensimmäisen vaiheen arvioinnin tehneen työ- ja elinkeinotoimiston kanssa käydyn tarkentavan keskustelun jälkeen) henkilöt Työkanavalla avoinna oleviin paikkoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että työ- ja elinkeinotoimistossa tehtävä arviointityö on ammattitaitoista ja henkilöstöä koulutetaan jatkuvasti lakimuutosten edellyttämällä tavalla. Työkanavaan valittavien henkilöiden menetelmistä ei ole syytä säätää lailla tarkemmin kuin mitä 4 § osalta on kohdassa 1 esitetty.

3 Muita havaintoja

3.1. Tietosuoja ja henkilötietojen käsittely

Oikeusministeriö on kiinnittänyt lausunnossaan huomioita tietosuojaan ja henkilötietojen käsittelyyn. Hallituksen esitykseen sisältyy julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2912) 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. Työkanava Oy:llä ei ole pääsyä työ- ja elinkeinotoimiston asiakasrekisteriin.

Työ- ja elinkeinotoimiston Työkanava Oy:lle antamiin tietoihin sovelletaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 6 §:ää suostumuksesta tietojen luovuttamiseen työnantajalle. 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: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.

Edellä kohdassa 1 on kuvattu perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ehdotettuja muutoksia. Näillä muutoksilla vahvistetaan edelleen sitä, että Työkanava Oy:öön sovellettaisiin normaaliin tapaan työnantajana lakia yksityisyyden suojasta työelämässä eikä sillä olisi esimerkiksi pääsyä työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmiin.

3.2. Työhakuvelvollisuuden poistaminen

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä on esitetty, että Työkanavan palveluksessa olevilla ei olisi niin sanottua määrällistä työnhakuvelvollisuutta (s. 90-91). Tämä tulisi huomioida lisäämällä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 7 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta, jossa todetaan, että työnhakuvelvollisuutta ei aseteta, jos työnhakija on työssä valtion omistaman heikossa työmarkkina-asemassa oleville työmahdollisuuksia tarjoavan yrityksen palveluksessa ja hän on Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (/) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetussa heikossa työmarkkina-asemassa oleva.

3.3. Asiakastietojärjestelmään liittyvä vireillä oleva muutosehdotus

Hallituksen esityksessä työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 225/2021 vp) ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:ää (Käyttötarkoitukset). Mikäli edellä mainittu lakiehdotus hyväksyttäisiin, tulisi tässä hallituksen esityksessä ehdotettu muutos voimassa olevan lain 13 luvun 1 §:ään huomioida myös hallituksen esityksessä (HE 225/2021 vp).

Ehdotetut muutokset

Laki Työkanava –nimisestä osakeyhtiöstä

4 § Työkanava Oy:n toiminnan kohdistuminen

Työkanava Oy työllistää vain työ- ja elinkeinotoimiston sille palvelukseen ~~ehdolle~~ osoittamia työnhakijoita. Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa yhtiölle *avoinna olevia työpaikkoja vastaavan määrän* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettuja työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet ~~asianmukaisesti todetun~~ sairauden tai vamman vuoksi. Lisäksi edellytetään, että henkilöt ovat halukkaita työllistymään, mutta työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä palveluilla voida arviointihetkellä merkittävästi lisätä henkilön työllistymismahdollisuuksia ja että työllistyminen muun työnantajan palvelukseen on epätodennäköistä. *Sairaus tai vamma voidaan osoittaa lääkärin antamalla todistuksella tai muulla lääketieteellisellä lausunnolla, josta ilmenee vamman tai sairauden vaikutus työtehtävien suorittamiseen sekä muut terveydentilaan liittyvät seikat, joista ilmenee henkilön työ- ja toimintakyky sekä sairauden tai vamman haittaavuuden kesto. Viimesijaisuuden arvioinnissa voidaan huomioida henkilön koulutus, työhistoria ja muu aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat, joilla on vaikutusta henkilön työllistymismahdollisuuksiin.*

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

2 luvun 12 § Työllistymissuunnitelman sisältö

1 momentti

Työllistymissuunnitelmaan sisällytetään työnhakuvelvollisuus ja muita työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen liittyviä toimia, joiden tavoitteena on työnhakijan nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Lisäksi työllistymissuunnitelmaan sisällytetään tarvittaessa työnhakijan palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja sekä muita työnhakijan osaamista, työmarkkinavalmiuksia sekä työ- ja toimintakykyä lisääviä palveluja ja työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen sekä työllistymiseen vaikuttavan työ- ja toimintakyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyviä toimia. *Tarvittaessa työllistymissuunnitelmaan sisällytetään työ- ja elinkeinotoimiston päätös siitä, täyttääkö henkilö Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (/) 4 §:n mukaiset edellytykset yhtiöön työllistämiseksi.*

14 luvun 1 § Oikaisuvaatimus ja valitus

3 momentti, uusi 6 kohta

6) päätös koskee Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuja työllistämisedellytysten täyttymättä jäämistä.

3 luku 7 § Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen

uusi 7 kohta

Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta, jos:

7) työnhakija on työllistetty Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa tarkoitettuun yhtiöön mainitun lain 4 §:n 1 momentin nojalla.

Elise Pekkala
Hallitusneuvos

Jakelu Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta