

Asia: VN/1258/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta

1. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain lukua 7 Palkkatuki koskevat kysymykset

1 § Palkkatuki (sis. palkkatuen määritelmän)

- Lisättäisiin palkkatuen tarkoitukseen vammaisten ja pitkäaikaissairaiden sekä 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien työn saannin ja työelämään osallisuuden lisääminen.

-

2 § Palkkatuen yleiset edellytykset

- Rajattaisiin palkkatuetun työn kohderyhmää

-

3 § Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset

- Työnantajiin lisättäisiin hyvinvointialue ja poistettaisiin luonnollinen henkilö, joka ei harjoita taloudellista toimintaa (kotitalous)
- Tuotannollisista tai taloudellisista syistä viimeisten 12 kuukauden aikana irtisanoneelle työnantajalle tuki voitaisiin myöntää, jos tämä on ottanut saman määrän henkilöitä työhön irtisanomisen jälkeen
- Palkkatukea ei myönnettäisi uudestaan työnantajalle saman henkilön palkkaamiseen poikkeuksena vamman tai sairauden perusteella, oppisopimuskoulutukseen tai 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen myönnetty tuki tietyin edellytyksin

-

5 § Palkkatuella katettavat palkkakustannukset

- Työnantajan sivukuluja ja lomarahaa ei jatkossa luettaisi palkkatuella katettaviin kustannuksiin
- Muita tarkennuksia tukikelpoisten kustannusten määritelmään

-

6 § Palkkatuen määrä ja kesto

- Tuen määrä olisi työttömyyden kestosta riippumatta 50 % palkkakustannuksista
- Tuen kesto 5 tai 10 kuukautta, kuitenkin enintään työsuhteen pituinen
- Palkkatuki voitaisiin myöntää uudelleen toiselle työnantajalle heti edellisen palkkatukijakson päättyttyä, jos henkilö kuuluisi edelleen palkkatuen kohderyhmään ja tuen myöntäminen olisi tarkoituksenmukaista

-

7 § Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen

- Tuen määrä olisi 70 prosenttia palkkakustannuksista
- Tuki myönnettäisiin 10 kuukauden ajaksi sillä perusteella, että vamma tai sairaus vaikeuttaa huomattavasti sopivan työn saamista
- Tukea voitaisiin jatkaa samalla työnantajalla tietyin edellytyksin enintään 24 kuukauden jaksoissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on omalta osaltaan ja toimivaltansa puitteissa YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta (yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukainen tehtävä). Tästä erityistehtävästä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19 f §:ssä.

Mielestäni ehdotusta ja sen tavoitteita voidaan pitää myönteisinä ja hyvinä vammaisten henkilöiden (alentuneesti työkykyisten) työllistymisen ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen näkökulmasta. Nähdäkseni palkkatuella työllistymistä edistää se, että ehdotuksen 7 §:ää koskevien perustelujen mukaan nykyisestä poiketen vamman tai pitkäaikaissairauden perusteella myönnettävän palkkatuen myöntämisen edellytyksenä ei tarvitsisi ensivaiheessa arvioida, alentaako vamma tai sairaus tuottavuutta tarjolla olevassa tehtävässä, vaan palkkatuen myöntämisen perusteeksi riittäisi, että vamma tai sairaus työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan vaikeuttaa työllistymistä olennaisesti. Palkkatuki myönnettäisiin alentamaan rekrytointikynnystä tarkoituksena saattaa vammaiset ja pitkäaikaissairaajat työhönotossa yhdenvertaisempaan asemaan niiden työnhakijoiden kanssa, joilla ei ole vammaa tai sairautta.

Edellä todetulla tavalla ehdotuksen voidaan katsoa turvaavan perustuslain 18 §:ssä jokaiselle säädettyä oikeutta lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Ehdotus on oikeasuuntainen myös YK:n vammaissopimuksen työtä ja työllistymistä koskevan 27 artiklan valossa. Artiklassa tunnustetaan vammaisten henkilöiden oikeus tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Artiklan mukaan tähän oikeuteen sisältyvät muun muassa oikeus mahdollisuuteen ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä sekä työympäristö, joka on avoin, osallistava ja vammaisten henkilöiden saavutettavissa.

Myös YK:n vammaissopimuksen kansallinen toimintaohjelma 2020–2023 ja EU:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030 nostavat vammaisten henkilöiden työllistymisen ja työssäkäynnin tukemisen/mahdollistamisen yhdeksi keskeiseksi kärjeksi vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämisen saralla.

YK:n vammaissopimuksen kansallisen toimintaohjelman 2020–2023 mukaan tavoitteena välityömarkkinoilla on sen piirissä asiakkaina olevien voimavarojen kasvattaminen sekä osaamisen ja ammattitaidon kehittäminen. Palkkatuettu työ on yksi välityömarkkinoiden tarjoama tukitoimi. Koronakriisin seurauksena työllisyysasteen nostaminen ja sitä kautta erityisryhmien työllisyyden edistäminen tulevat edelleen korostumaan tavoitteina. Kevään 2020 kuulemisessa useat vammaisjärjestöt toivat esiin, että yhdenvertainen mahdollisuus työhön toteutui sillä hetkellä heikosti. Toimintaohjelmassa esitetään tavoitteina muun muassa työsuhteisen työn lisäämistä välityömarkkinoita kehittämällä ja työsuhteisen työn lisäämistä avoimilla työmarkkinoilla.

EU:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan strategian 2021–2030 mukaan työelämään osallistuminen on paras tapa varmistaa taloudellinen riippumattomuus ja sosiaalinen osallisuus. Työllisysero vammaisten ja vammattomien välillä on edelleen suuri. Komissio kehottaa jäsenvaltioita vahvistamaan vuoteen 2024 mennessä tavoitteet vammaisten työllisyysasteen nostamiseksi ja työllisyysasteen erojen pienentämiseksi toimintarajoitteisten ja toimintakykyisten henkilöiden välillä, sekä vahvistamaan vammaisille henkilöille suunnattujen työvoimapalvelujen valmiuksia.

8 § 100 prosentin palkkatuki

- **Tuki myönnettäisiin 10 kuukaudeksi. Tukikelpoisia palkkakustannuksia korotettaisiin kertoimella 1,23 työnantajan sivukulujen kattamiseksi laskennallisesti.**
- **100 prosentin palkkatuki olisi mahdollinen kaikille yhdistyksille, säätiöille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille**

- Jos työnantajan toiminnalla on työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, 100 prosentin palkkatuki myönnettäisiin de minimis -tukena. Muussa tapauksessa tuki olisi EU:n valtiontukisääntelyn ulkopuolista tukea. Arvioinnin kriteereistä säädettäisiin erikseen valtioneuvoston asetuksella.

-

10 § Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen

- Palkkatuen määrä oppisopimuskoulutuksessa olisi 50 % ja pysyisi samana koko koulutuksen keston ajan
- Palkkatukea myönnettäessä tuki olisi mitoitettava koko sille ajalle, jonka työ- ja elinkeinotoimisto arvioi tarkoituksenmukaiseksi.
- Tukea voitaisiin jatkaa, jos henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukainen oppisopimuskoulutuksen kesto muuttuu koulutuksen aikana

-

11 § Tuella palkatun siirtäminen

- Edelleen siirtämisestä tehtäisiin erillinen päätös ja säädettäisiin edellytykset edelleen siirtämiselle

-

2. Huomioita lukuun 7a 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki

Huomioita 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta (luku 7a, uusi luku)

- Tuki on uusi
- Tuki myönnettäisiin ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.
- Tukea maksettaisiin 70 prosenttia tukikelpoisista palkkakustannuksista 10 kuukaudelta, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajalta.
- Tukikelpoisina kustannuksina pidettäisiin samoja palkkakustannuksia kuin palkkatuetussa työssä.

-

3. Huomiot elinkeinotoiminnan käsitteen muutoksiin

Huomiot elinkeinotoiminnan käsitteen muutoksiin

- Työvoimakoulutuksen yhteishankinta (5 luku 7§) ja työolosuhteiden järjestelytuki (10 luku 3§)

- **Työllisyyspoliittinen-avustus (säädetäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetulla asetuksella)**
- **Työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 2 momentin 2 kohdan muuttaminen**

-

4. Huomiot sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamiseen

Huomiot sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamiseen

-

5. Huomiot julkisesta työvoima- ja yrityspalvelulaista annetun lain muihin lukuihin ehdotettuihin muutoksiin tai esitysluonnoksen liitelakeihin

Kommentit julkisesta työvoima- ja yrityspalvelulaista annetun lain lukuihin 1, 2, 3, 11, 12, 13 ja 14, 7 luvun 4, 9 ja 12-15 §:iin ehdotettuihin muutoksiin tai esitysluonnoksen liitelakeihin

- **Mainittuihin lukuihin ja lakeihin on tehty vähäisiä tai teknisiä muutoksia.**

-

6. Yleiset huomiot

Yleiset huomiot:

- Huomiot ehdotetun sääntelyn suhteesta hyvään hallintoon ja perustuslakiin**
- Huomiot esitysluonnoksen vaikutusarvioinnista**
- Muuta kommentoitavaa**

a. Palkkatuen myöntäminen perustuu suurelta osin viranomaisen harkintaan sekä voimassa olevien että ehdotettujen säännösten mukaan. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL) 14 luvun 1 §:n mukaan päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa, jos palkkatuki on evätty sillä perusteella, että 7 luvun 2 §:n 1 tai 2 momentissa säädetyt edellytykset eivät täyty. Säännöksen mukaan palkkatukea koskevaan päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa myöskään siltä osin kuin päätös koskee palkkatuen määrää tai kestoä.

Muutoksenhakukieltoa on käsitelty HE-luonnoksen luvussa 11 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys). JTYPL:n 14 luvun muutoksenhakusäännökset ovat muotoutuneet perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp). Ehdotetussa 14 luvun 1 §:n 3 momentin 2 kohdassa säilytettäisiin palkkatukeen liittyvä muutoksenhakukielto siltä osin, kuin kysymys on palkkatuen myöntämisen yleisistä harkinnanvaraisista edellytyksistä. Lisäksi

muutoksenhalukielto ulotettaisiin myös muihin palkkatuen myöntämisen harkinnanvaraisiin edellytyksiin. Jaksossa esitellyn perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ehdotettua sääntelyä ei esityksen mukaan pidetä ongelmallisena perustuslain kannalta.

Koska esityksen mukaan palkkatukea koskevaan päätökseen ei voisi hakea oikaisua tai muutosta, työnhakija eikä työnantaja ei voisi saada oikeusturvaa saattamalla palkkatukea koskeva päätös muutoksenhaussa arvioitavaksi.

HE-luonnoksen luvussa 11 on käsitelty perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöstä muutoksenhakukiellon kannalta. Näkemykseni mukaan palkkatukea koskevia hakemus- ja päätösprosesseja olisi tarpeen tarkastella myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden kannalta ja arvioida hyvän hallinnon ja yksilön oikeusturvan toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tuli vuosina 2017–2021 yhteensä seitsemän palkkatukea koskevaa kantelua, joista yksi koski palkkatuen myöntämistä ja kuusi palkkatuen maksamista. Kantelut eivät johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota työnhakijan oikeuteen saada tietoonsa erityisesti kielteisen ratkaisun perustelut hallintolain edellyttämällä tavalla. Laillisuusvalvonnassa (EOAK/6740/2020 ja EOAK/1629/2020) on katsottu, että vaikka TE-toimiston omaehtoista opiskelua koskeva ratkaisu ei olekaan sellainen päätös, josta voisi hakea muutosta, sen perusteluiden voidaan kuitenkin edellyttää täyttävän ne vaatimukset, joista säädetään hallintolain 45 §:ssä. Pidän työnhakijan oikeusturvan kannalta tärkeänä, että hän saa tiedon niistä perusteista, jotka ovat toimiston kielteisen näkemyksen taustalla. Käsitelmäni mukaan ratkaisujen asianmukainen kirjallinen perusteleminen auttaa myös viranomaisia seuraamaan omaa ratkaisukäytäntöään ja varmistamaan paremmin sen yhdenmukaisuuden.

c. HE-luonnoksen mukaan esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on merkitystä erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja 18 §:ssä säädetyn julkisen vallan työllisyyden edistämismuutosten kannalta.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. HE-luonnoksessa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja todetaan, että edellä mainittu säännös merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.

Esityksessä palkkatuki ehdotetaan rajattavaksi lähtökohtaisesti epäedullisessa asemassa olevien työllistämisen edistämiseen. Samalla rajaaminen tarkoittaa sitä, että osa työttömistä jäisi kategorisesti palkkatukimahdollisuuden ulkopuolelle. HE-luonnoksen luvussa 11 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) todetaan, että kysymys olisi siten positiivisesta erityiskohtelusta, joka perustuu siihen, että HE-luonnoksessa esiin nostetut ryhmät ovat yleisesti muita heikommassa asemassa työmarkkinoilla.

HE-luonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä ja sitä kautta edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Palkkatuen käyttöä pyritään lisäämään erityisesti yrityksissä, joissa palkkatuen vaikuttavuus on parempi kuin muilla työnantajasektoreilla. Palkkatuen käyttöä pyritään lisäämään yksinkertaistamalla palkkatukijärjestelmää sekä vähentämällä palkkatukeen liittyvää byrokratiaa siten, että järjestelmä olisi ennakoitavampi ja palkkatuen myöntö- ja maksatusprosessi nopeampi ja houkuttelisi työnantajia, erityisesti yrityksiä palkkaamaan työttömiä työnhakijoita palkkatuella nykyistä enemmän.

Näkemykseni mukaan ehdotetut säännösmuutokset yksinkertaistavat palkkaturvajärjestelmää. Esimerkiksi palkkatuen määrää ja kestoja koskeva 6 §:n säännös on selkeämpi kuin voimassa oleva. Kun otetaan huomioon perustuslain 18 §:n 2 momentin julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto, pidän muutoksia, joilla pyritään edistämään erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä, hyvinä.

Keinänen Krissu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen
ja Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto