

Asia: VN/15285/2021

HE laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtäväyhtiön perustamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

2 §. X Oy:n tehtävät ja toimiala

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että yhtiön tulisi toimia tuloksellisesti, mutta sen ensisijaisena tavoitteena ei olisi tuottaa liikevoittoa. Toimintaa tulisi ehdotuksessa harjoittaa niin, ettei se vääristä kilpailua. Momentissa säädettäisiin myös, että yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista. Onko teillä tähän lausuttavaa?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että erityistehtäväyhtiön toiminta tulisi ensisijaisesti säätää positiivisen erityiskohtelun muotona, jolla pyritään poistamaan vammaisten henkilöiden kokemaa syrjintää ja epäyhdenvertaisuutta työelämässä, työnhaussa ja palkattuun työhön pääsyssä. Erityistehtäväyhtiön tehtäväksi ja ensisijaiseksi tavoitteeksi tulisi nimenomaisesti mainita vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen edistäminen. Ehdotettu 2 §:n 1 momentin muotoilu osatyökykyisten henkilöiden työllistymisen edistämisestä ei valtuutetun näkemyksen mukaan ole riittävä, jo osatyökykyisyyden määrittelyyn liittyvän juridisen epämääräisyyden vuoksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että erityistehtäväyhtiön toiminnan yhdenvertaisuusvaikutuksia on seurattava säännöllisesti. Seuranta on toteutettava läpinäkyvästi ja yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa. Seurannan toteuttamiseksi on kehitettävä vammaisten työelämäosallisuuden tilastointia ja pyrittävä luomaan indikaattorit päätöksenteon tueksi.

Pykälän 5 momentissa säädetään, että yhtiö tuottaa EU:n valtioneuvoston asetuksella tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettuja palveluja (SGEI) ja että siihen sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Onko teillä tähän lausuttavaa?

-

3 §. Yhtiön toiminnan kohdistuminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhtiöön työllistettävien kohderyhmästä. Onko teillä tähän lausuttavaa?

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

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 tue vammaisten henkilöiden osallistumista työelämään ja yrittäjyyttä (esim. TEM 2020 Kyröläinen). 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 valtiovalta ryhtyy positiivisen erityiskohtelun toimenpiteisiin ja pyrkii 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 tärkeänä esityksen mukaista viimesijaisuusperiaatetta. Muutoin vaarana on, että ehdotetusta erityistehtävayhtiöön ajautuu myös sellaisia vammaisia työnhakijoita, joilla on edellytykset työllistyä suoraan avoimille työmarkkinoille.

Ehdotettu erityistehtävayhtiö voisi toiminnallaan parantaa olennaisesti tiettyjen vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien toteutumista. Toimintamalli on kuitenkin vain yksi oikeasuuntainen toimenpide, eikä sen kohderyhmänä ole, eikä tule olla kaikki vammaiset työelämään pyrkivät tai työelämässä jo olevat henkilöt. Valtuutettu korostaa, että esitetty malli ei korvaa muiden rakenteellisten uudistusten tarvetta vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuden parantamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että vika-käsitettä ei tulisi käyttää puhuttaessa ihmisistä. Termi on vanhentuneena poistettu myös kehitysvammalaista ja sen käyttö koetaan perustellusti alentavana. On tärkeää, että YK:n vammaisyleissopimuksen määritelmää vammaisuudesta hyödynnetään johdonmukaisesti lainvalmisteluasiakirjoissa ja näin pyritään vahvistamaan edellytyksiä sille, että lakia soveltavat ja tulkitsevat tahot hahmottavat nykyistä paremmin vammaisyleissopimuksen keskeisen merkityksen vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien turvaamisessa.

Maantieteelliset realiteetit asettavat haasteita sille, miten kohderyhmään kuuluvat henkilöt voivat asuinpaikastaan riippumatta päästä esitetyn erityistehtävayhtiön palvelukseen. Vammaisten henkilöiden osalta tässä arvioinnissa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi vammaispalvelulaissa tarkoitettu työssäkäyntialue, jolle henkilö voi saada kuljetuspalveluita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinotoimisto valitsisi kohderyhmäkriteerit täyttävistä työnhakijoista ne, jotka asetettaisiin ehdolle yhtiön palvelukseen. Yhtiö voisi rekrytoida palvelukseensa ainoastaan tästä ehdolle asetettavista henkilöistä työllistäessään osatyökykyisiä. Onko teillä tähän lausuttavaa?

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 erityistehtävayhtiölle työllistettäväksi. Valtuutettu ilmaisee huolensa, että tämä menettelytapa lisää byrokratiaa, hidastaisi erityistehtävayhtiön 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 arvioituilla henkilöillä on myös tosiasiallisesti yhdenvertainen mahdollisuus päästä erityistehtävayhtiön palvelukseen.

Esityksen suhde VALAS-valmisteluun ja avotyötoimintaan

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lausunnolla oleva erityistehtävayhtiötä koskeva esitys linkittyy kehitysvammaisten avotyötoiminnan osalta läheisesti sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavan VALAS-uudistukseen, jonka on tarkoitus korvata voimassa olevat kehitysvammalaki ja vammaispalvelulaki. Valtuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi selvittää hallinnonalojen välisellä yhteistyöllä, että kehitysvammaisten henkilöiden avotyötoiminnan lopettaminen voidaan varmistaa.

Lausunnolla olevan luonnoksen sivulla 39 todetaan seuraavaa:

”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.”

Avotyötoiminta on yleisesti tiedostettu ja tunnustettu rakenteellinen epäkohta, joka käytännössä estää kehitysvammaisten henkilöiden pääsyn palkkatyön pariin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitäisikin perusteltuna, että avotyötoiminnassa työskennelleet kehitysvammaiset henkilöt siirrettäisiin erityistehtäväyhtiön palvelukseen.

Mikä olisi perustettavalle erityistehtäväyhtiölle sopiva nimi?

.

-

Muita huomioita ja kommentteja esitysluonnoksesta

Onko teillä muuta lausuttavaa?

Vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta koskeva tilastotiedon 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 lähteistä 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. Julkisen vallan tulisi suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti kartoittaa vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuteen liittyvät tilasto- ja tutkimustiedon puutteet sekä osoittaa vastuuviranomaiset nyt puuttuvan tiedon säännölliseen tuottamiseen ja seurantaan.

Lausunnolla olevan luonnoksen mukaan uudistuksella tavoitellaan yhtymäkohtaa myös työkyvyttömyyseläkkeen lineaarisen mallin toteutukseen. Ajantasaisen tilastotiedon olemassaolo vammaisten henkilöiden ansioista ja yleisemmin työelämäosallisuudesta olisi ensiarvoisen tärkeää myös lineaarisen mallin käyttöönoton ja vaikutusten seurannan kannalta.

Erityistehtäväyhtiön suhde julkiseen hallintotehtävään

Lausunnolla olevassa luonnoksessa todetaan useaan otteeseen, että perustettavalla erityistehtäväyhtiöllä ei olisi julkisia hallintotehtäviä. Vaikka tämä olisi pääsääntö, on mahdollista, että yhtiön jokin sille annettu tehtävä katsottaisiin myöhemmin julkiseksi hallintotehtäväksi. Yhtiön toiminta perustuisi kuitenkin lakiin ja sillä olisi julkinen palveluvelvoite.

Lausunnolla olevassa luonnoksessa viitataan useassa kohdassa siihen, että yhtiön palveluksessa olevalle annettaisiin tukea ja tarjottaisiin julkisia palveluita. Palveluiden toteuttamistapaa ei kuitenkaan luonnoksessa avata. Mikäli yhtiö tuottaisi julkisia palveluita tai päättäisi niiden tarjoamisesta, voi yhtiölle tulla de facto julkiseksi hallintotehtäväksi katsottava viranomaisrooli. Jos palvelut puolestaan toteutetaan erityistehtäväyhtiön ulkopuolella, tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei jo nykyisellään vaikeasti hahmotettava ja sirpaleinen tukijärjestelmä muutu entistä byrokraattisemmaksi.

Kielilain soveltaminen erityistehtäväyhtiön toimintaan

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomionsa siihen, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei käsitellä kielilain soveltumista erityistehtäväyhtiön toimintaan. Kielilain 24 §:ssä kuitenkin todetaan, että valtion liikelaitoksen sekä sellaisen palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä hyvinvointialueella tai kunnalla taikka erikielisillä hyvinvointialueilla tai kunnilla on määräämisvalta, on annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana.

Lisäksi lausunnolla olevan luonnoksen mukaan erityistehtäväyhtiö täyttäisi myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 § 4 kohdassa tarkoitetun julkisoikeudellinen laitoksen määritelmän. Erityistehtäväyhtiö olisi myös tältä osin kielilain soveltamisen piirissä.

Viittomakielilakia sovelletaan sen 2 §:n mukaisesti itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten toimintaan, jollaiseksi esitetty erityistehtäväyhtiö lausunnolla olevan luonnoksen mukaan joissain tapauksissa katsottaisiin rinnastuvan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että kielellisten oikeuksien toteutuminen tulisi huomioida osana yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia hallituksen esityksessä sekä avata erityistehtäväyhtiön toiminnan suhdetta kielilakiin sekä viittomakielilakiin. Kielellisten oikeuksien turvaamisvelvoitteen voidaan nähdä olevan tapauksessa korostunut, sillä erityistehtäväyhtiö palvelisi oletettavasti myös sellaisia henkilöitä, joiden on kognitiivisen vamman vuoksi vaikea kommunikoida muulla kuin äidinkielellään. Lisäksi erityistehtäväyhtiön sisäisen ja ulkoisen viestinnän selkokielisyyteen olisi syytä kiinnittää huomiota esityksessä, kun otetaan huomioon yhtiön toiminnan tarkoitus ja kohderyhmä.

Resursointi

TE-toimistolla, jolle yhtiöön ohjaamisen erityistehtävä keskitetysti annettaisiin, tulee olla riittävästi resursoitu tätä tehtävää varten, jotta käsittelyajat eivät veny yksilöille kohtuuttomiksi. Lisäksi resursoinnilla on varmistettava, että yhtiöön ohjattavat osatyökykyiset henkilöt voivat saada yksilöllistä palvelua.

Osana uudistusta on pidettävä huolta, että erityistehtäväyhtiön ja asiakasohjausta koordinoivalla TE-toimistolla on monipuolinen asiantuntemus ja osaaminen vammaisten henkilöiden erityiskysymyksistä ja monimuotoisuudesta. Henkilöstön on tunnettava hyvin yhdenvertaisuuslain sekä YK:n vammaisyleissopimuksen velvoittava sisältö työelämään liittyen.

Aaltonen Jussi
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto