Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Perustuslakivaliokunta; kuuleminen 12.11.2024

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖVOIMAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN JA VALMIUSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 120/2024 VP)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2024) kunnalle tai kuntayhtymälle myönnettävän palkkatuen edellytysten ja siihen liittyvien säännösten osalta sekä valmiuslakia (1552/2011) työnvälityspakkoon ja työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyvien asioiden osalta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Tausta ja tavoitteet

Hallitusohjelman mukaan julkisen talouden menoja sopeutetaan hallituksen päätöksin nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Tähän pääsemiseksi hallitus sitoutuu hallitusohjelman liitteessä B lueteltuihin pysyviä säästöjä tuoviin tai maksutuloja lisääviin toimenpiteisiin. Hallitusohjelman liitteessä B muun muassa todetaan, että työllisyysmäärärahoja alennetaan vuoden 2024 talousarviossa huomioiden alueiden erityistarpeet. Liitteen mukaan lakimuutokset laaditaan vuodesta 2025 alkaen siten, että kuntien tehtävät vähenevät säästöä vastaavasti. Säästön suuruus on vuoden 2024 valtion talousarviossa 41 miljoonaa euroa ja vuodesta 2025 alkaen 37 miljoonaa euroa. Vuoden 2025 alusta lukien työllisyysmäärärahat siirtyvät kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin, koska vuodesta 2025 alkaen kuntien muodostamat työvoimaviranomaiset vastaavat työvoimapalveluiden järjestämisestä mukaan lukien palkkatuen myöntämisestä ja maksamisesta, joita aiemmin rahoitettiin työllisyysmäärärahoilla.

Hallitus myös uudistaa palkkatukea ja kohdistaa sitä erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Sadan prosentin palkkatuen käyttö mahdollistetaan jatkossakin myös suurimmille taloudellista toimintaa harjoittaville kolmannen sektorin toimijoille.

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti sopeuttaa julkisen talouden menoja. Työllisyysmäärärahoja on hallitusohjelman mukaan tarkoitus alentaa vuodesta 2025 alkaen 37 miljoonaa euroa siten, että kuntien tehtävät vähenevät säästöä vastaavasti. Tämän esityksen tavoitteena on saavuttaa kyseinen 37 miljoonan euron säästö. Lisäksi tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti kohdentaa palkkatukea erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille.

Valmiuslaissa säädetään työvoimaviranomaisen tehtäviksi työnvälityspakko ja työvelvollisuuden toimeenpano tietyissä poikkeusoloissa. Työvelvollisuusrekisteriin liittyen säädetään viranomaisten ja työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeuksista. Valmiuslaissa ei kuitenkaan täsmennetä mitä työvoimaviranomaisella tarkoitetaan. Nykyisin sen on tulkittu tarkoittavan työ- ja elinkeinotoimistoja (TE-toimisto), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY-keskus) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskusta (KEHA-keskus) sekä työ- ja elinkeinoministeriötä. Työ- ja elinkeinotoimistot lakkautetaan 1.1.2025, jonka jälkeen jää epäselväksi, mikä taho toimeenpanisi työnvälityspakkoa ja työvelvollisuutta.

Lisäksi työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjyys ei vastaa nykytilaa. Myös työnvälityspakon ja työvelvolliseksi määräämisen osalta on epäselvää mikä työvoimaviranomainen olisi toimivaltainen Ahvenanmaan maakunnassa, sillä valmiuslaissa tai ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) ei täsmennetä viranomaisten välistä toimivaltaa.

Esityksen tavoitteena on saattaa työvoimaviranomaista koskeva sääntely valmiuslaissa vastaamaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirron johdosta viranomaisissa tapahtuneita muutoksia, tarkentaa työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjyyttä ja rekisteriin liittyviä tiedonsaantioikeuksia sekä selkeyttää työnvälityspakon ja työvelvolliselle työmääräyksen antamisen toimeenpanovaltaa Ahvenanmaan maakunnassa.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentin, 6 §:n, 10 §:n 1 momentin, 18 §:n 2 momentin, 73 §:n, 120 §:n ja 121 §:n kannalta. Jäljempänä lausunnossa esitetyin perustein työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lakiehdotuksissa esitetyt muutokset eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Keskeiset ehdotukset palkkatukea koskevaan sääntelyyn

Esityksessä ehdotetaan, että kunnalle tai kuntayhtymälle palkkatukea voitaisiin myöntää tai jatkaa ainoastaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n (työllistettävä alentuneesti työkykyinen) tai 89 §:n (työllistettävä 60 vuotta täyttänyt pitkään työttömänä ollut henkilö) nojalla. Palkkatuen myöntäminen kunnalle tai kuntayhtymälle ammatillisen osaamisen parantamiseen ei olisi enää mahdollista. Lisäksi tuella palkatun siirtämistä koskevaa säännöstä täsmennettäisiin siten, ettei tuella palkattua voisi siirtää sellaiselle työnantajalle, joka ei itse voisi saada palkkatukea. Esimerkiksi yritykseen ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyllä palkkatuella työllistettyä henkilöä ei voisi siirtää kuntaan tai kuntayhtymään. Työvoimaviranomainen voisi kuitenkin myöntää palkkatukea ammatillisen osaamisen parantamiseen Helsingin kaupungille siltä osin kuin työllistettävä henkilö työllistyisi sellaisiin tehtäviin, joista muualla Suomessa vastaa hyvinvointialue. Samassa yhteydessä säädöstä tarkennettaisiin siten, että palkkatukea ammatillisen osaamisen parantamiseen voisi myöntää jatkossakin hyvinvointiyhtymälle.

Keskeiset vaikutukset

Palkkatuen myöntäminen kunnalle tai kuntayhtymälle vähentyisi ehdotettujen muutosten myötä arviolta noin 35-53 miljoonaa euroa vuodessa. Koska työvoimapalveluiden järjestämistehtävä supistuisi tältä osin, momentille 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (arviomääräraha) tehtäisiin 37 miljoonan euron vähennys, joka asettuu vaihteluvälin alarajan lähelle. Siirtymävaiheesta johtuen vaikutus ei olisi kuitenkaan täysimääräinen vielä vuonna 2025, vaan toteutuisi arviolta noin 21-37 miljoonan euron suuruisena. Palkkatuettuun työhön ehdotetut muutokset ehdotetaan kuitenkin huomioitavaksi vuoden 2025 talousarviossa hallitusohjelman mukaista 37 miljoonan euron suuruista säästöä vastaavasti siirtymävaiheesta riippumatta.

Siirtymävaiheessa on epätodennäköisempää, että toteutuva säästö olisi 37 miljoonan euron suuruinen, mutta mahtuisi arvioidun vaihteluvälin sisälle. Vaikka säästö olisi vuonna 2025 pienempi kuin 37 miljoonaa euroa, on mahdollista, että pitkällä aikavälillä säästö olisi arvioitua suurempi, jolloin myöhempien vuosien valtionosuudet kompensoisivat vuoden 2025 mahdollisesti alimitoitettua valtionosuutta.

Koska ei ole tiedossa, miltä osin kunnat työllistäisivät samoihin tehtäviin henkilöstöä ilman palkkatukea, on uudistuksen vaikutus kuntatalouteen epävarma. Mikäli kunnat työllistäisivät nykyistä kunnan omavastuuosuutta vastaavaa kustannusta vähemmän (enemmän) henkilöstöä näihin tehtäviin ilman palkkatukea, kuntien kustannukset vähenisivät (kasvaisivat). Siltä osin kuin henkilöt työllistyisivät valtionosuustehtäviin, tulisivat kustannukset huomioitua myöhemmin kustannustenjaon tarkistuksessa.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä negatiivisia työllisyysvaikutuksia, sillä tutkimusten mukaan julkisen sektorin palkkatukityöllistämisen vaikuttavuus on vähäistä. Mikäli kunnat eivät palkkaa henkilöstöä ilman palkkatukea niihin tehtäviin, joita palkkatuella työllistetyt ovat aiemmin tehneet, olisi uudistuksella tältä osin kuitenkin työpaikkoja vähentävä vaikutus.

Ehdotetut muutokset voivat vähentää joidenkin työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia päästä työllistymistä edistäviin palveluihin, jos heille ei ole tarjolla muuta soveltuvaa palvelua kuin työllistäminen kuntaan tai kuntayhtymään. Vuosina 2019-2023 kuntiin ja kuntayhtymiin ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyllä palkkatuella on ollut vuosittain työllistettynä keskimäärin noin 4 200 - 5 500 henkilöä. Uusien aloitettujen jaksojen määrä vuodessa on vaihdellut noin 4 800 - 8 400 aloituksen välillä. Ehdotettu palkkatukimahdollisuuden rajaaminen koskisi arviolta edellä kuvatun suuruista joukkoa työttömiä työnhakijoita. Koska palkkatuki on harkinnanvarainen tuki, ei voida jälkikäteen todeta, keiden henkilöiden kohdalla muutos olisi estänyt mahdollisuuden palkkatuettuun työhön. Ei ole myöskään mahdollista arvioida, mitä kyseisille henkilöille tapahtuisi ilman mahdollisuutta työllistyä palkkatuettuun työhön kuntaan tai kuntayhtymään. Ehdotettu muutos ei estäisi kuntia tai kuntayhtymiä palkkaamasta heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä, mutta työllistämistä ei luettaisi enää työvoimapalveluiden järjestämistehtävän toteuttamiseksi. Ehdotetut muutokset voivat myös lisätä muiden työvoimapalveluiden kysyntää.

Ehdotetun muutoksen vaikutukset voivat erota jossain määrin alueellisesti riippuen siitä, kuinka suuren osuuden kunnat ja kuntayhtymät muodostavat alueen potentiaalisista työnantajista. Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilaston mukaan useimmissa kunnissa, joissa ehdotetun rajauksen piirissä olevalla palkkatuella on työllistetty suhteellisen suuri osuus kunnan työttömistä kuntaan tai kuntayhtymään, myös muille sektoreille on palkkatuella työllistytty keskimääräistä useammin. Joukossa on kuitenkin yksittäisiä kuntia, joiden kohdalla kuntaan työllistäminen on aikaisempina vuosina korostunut merkittävästi. Kunnilla on vuodesta 2025 alkaen erilaiset kannustimet työllistää työttömiä palkkatuettuun työhön riippuen siitä, miten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu on toteutettu työllisyysalueella. Tältä osin ehdotettu muutos vähentäisi myös alueellisen epätasa-arvon riskiä.

Ehdotetut muutokset eivät koskisi kuntien omistamia yhtiöitä, mutta muutoksella olisi merkittäviä vaikutuksia kunnallisesti toimiviin työpajoihin. Työpajatoiminnassa kuntouttavan työtoiminnan ja työkokeilun osuus on kuitenkin palkkatuetun työn osuutta korkeampi. Muutos ei vaikuttaisi myöskään kolmannella sektorilla toimiviin työpajoihin, joiden rooli työpajatoiminnassa voisi kasvaa. Palkkatuki on tarkoitettu työttömän työnhakijan työllisyyden edistämiseksi, eikä työnantajan taloudellisen tuen tarve ole peruste myöntää palkkatukea.

Arviointia palkkatukea koskevista muutoksista

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentti ilmaisee niin sanotun syrjintäkiellon. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Hyväksyttävälle syylle asetettavat vaatimukset ovat erityisen korkeat silloin, kun kyse on säännöksessä nimenomaan luetelluista kielletyistä erotteluperusteista. (HE 309/1993 vp, s.42–44).

Hyväksyttävänä perusteena positiiviselle erityiskohtelulle, kuten eri ikärajoihin perustuviin erotteluihin, on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Perustuslakivaliokunta on tiivistänyt ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyden siten, että huomioon on otettava ensinnäkin normatiivinen näkökulma ja erityisesti perusoikeusjärjestelmä, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät (PeVL 44/2010 vp, s. 6/II).

Positiivista erityiskohtelua palkkatuen myöntämisen osalta ehdotetaan 60 vuotta täyttäneille, heidän kohonneen pitkäaikaistyöttömyyden riskin vuoksi. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastosta voidaan havaita, että pitkäaikaistyöttömien osuus 60 vuotta täyttäneistä työttömistä työnhakijoista on huomattavasti nuorempia ikäluokkia korkeampi. Lisäksi 60 vuotta täyttäneiden työttömyyden päättymissyissä työllistymisen osuus on pienempi kuin muissa ikäryhmissä nuorimpia ikäluokkia lukuun ottamatta. Palkkatuella työllistetyistä henkilöistä 60 vuotta täyttäneiden osuus on myös pysynyt pienempänä kuin 60 vuotta täyttäneiden osuus on työttömistä työnhakijoista. Lisäksi erityiskohtelua ehdotetaan vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkyisille työnhakijoille, jolloin tuella pyritään poistamaan vamman tai sairauden aiheuttamaa haittaa työmarkkinoilla ja saamaan vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyiset muiden kanssa tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan. Ehdotettujen ryhmien osalta työ- ja elinkeinoministeriö tulkitsee positiivisen erityiskohtelun perustuslain 6 §:n mukaiseksi.

Oikeus työhön ja julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä

Perustuslain 18 §:n 2 momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää työllisyyttä ja velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistäminen 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. (Ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 19/2018 vp, s. 2, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2).

Yksityiselle sektorille palkkatuella työllistettävät henkilöt ovat kuntasektorille työllistettyjä henkilöitä suuremmalla todennäköisyydellä työllisiä myös palkkatukijakson jälkeen (HE 120/2024 vp, jakso 2.1.4). Vaikuttavuustutkimusten mukaan kuntasektorille työllistämisen vaikutukset työllistämisen jälkeen ovat vähäiset tai ne eivät ole tilastollisesti merkitseviä. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, ettei palkkatukimahdollisuuden rajaaminen kuntaan tai kuntayhtymään ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen osalta olisi ristiriidassa perustuslain 18 §:n 2 momentin kanssa. Tavoitellun säästön kohdentaminen joihinkin vaikuttavampiin palveluihin tuottaisi

arviolta suurempia negatiivisia työllisyysvaikutuksia ja vähentäisi merkittävämmin julkisen vallan mahdollisuuksia toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaista velvollisuutta.

Alentuneesti työkykyisistä ja 60 vuotta täyttäneistä pitkään työttömänä olleista henkilöistä myönnettävän palkkatuen tarkoituksena on edistää näiden ryhmien mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään, eikä palkkatuen myöntämisen ensisijaisena tavoitteena ole muun palkkatuen tapaan työllistyminen avoimille työmarkkinoille palkkatukijakson jälkeen. Näiden ryhmien osalta mahdollisimman laaja mahdollisuus työllistyä palkkatuella tuettuun työhön toteuttaisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä velvollisuutta.

Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n turvaamaan kuntien itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen mukaan kuntien lakisääteiset tehtävät eivät saa vaarantaa kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 5, PeVL 12/2011 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleeseen, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2).

Palkkatuen myöntäminen on vuodesta 2025 alkaen kuntien muodostamien työvoimaviranomaisten lakisääteinen tehtävä, johon kunnat saavat kuntien peruspalveluiden järjestämiseen tarkoitettua valtionosuutta. Palkkatuen myöntäminen on harkinnanvaraista, joten työvoimaviranomaisella on valtaa määritellä, minkä verran käytettävissä olevaa rahoitusta kohdennetaan palkkatukeen ja minkä verran muihin palveluihin. Ehdotettu muutos mahdollisuuteen myöntää palkkatukea kunnalle tai kuntayhtymälle huomioitaisiin peruspalvelujen valtionosuuksia vähentävänä siltä osin kuin muutoksen piiriin kuuluvaan palkkatukeen arvioidaan käytettävän rahoitusta vuosittain tilanteessa, jossa lakimuutosta ei tehtäisi. Arvio perustuu aiempina vuosina kunnille tai kuntayhtymille maksettuun palkkatukeen huomioiden kohderyhmät, joiden työllistämiseen palkkatukea voitaisiin edelleen kunnalle tai kuntayhtymälle myöntää. Valtionosuuksiin tehtävä tarkistus asettuisi lähelle arvioitujen vaikutusten alarajaa, joten ehdotetut muutokset voivat johtaa siihen, että työvoimaviranomaisille syntyvät säästöt olisivat suurempia kuin valtionosuuksiin tehtävä vähennys. Mahdollinen hyöty jäisi kunnille kohdennettavaksi esimerkiksi muihin työvoimapalveluihin tai muihin valtionosuustehtäviin.

Koska muutos kohdentuu kunnan tai kuntayhtymän mahdollisuuteen saada rahoitusta, voi muutos vaikuttaa kuntien kustannuksia kokonaisuutena lisäävästi tai laskevasti riippuen siitä, kuinka paljon ja mihin tehtäviin kunnat edelleen palkkaisivat työvoimaa palkkatuetun työvoiman sijasta. Mikäli työvoimaa palkataan kunnan valtionosuustehtävän hoitamiseen, tulevat henkilön palkkakustannukset huomioiduksi palkkatukisääntelyyn ehdotetusta muutoksesta riippumatta kuntien peruspalvelujen valtionosuuden kustannustenjaon tarkistuksessa. Kunnilla ei ole nykyisinkään subjektiivista oikeutta saada palkkatukea, eikä palkkatuen myöntämisen perusteena ole kunnan tarve

saada rahoitusta lakisääteisen tehtävän hoitamiseen, vaan palkkatuki on tarkoitettu työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi. Vaikka valtakunnallisesti kunnille ja kuntayhtymille myönnettävän palkkatuen volyymi on pysynyt tietyn vaihteluvälin sisällä, ei palkkatukea voida pitää yksittäisten kuntien näkökulmasta yksittäisten lakisääteisten tehtävien rahoituslähteenä. Palkkatuki on kompensaatio työnantajalle henkilön alentuneeksi oletetusta tuottavuudesta tehtävässä, johon hänet palkataan. Edellä kuvatun perusteella palkkatukea koskevaan sääntelyyn ehdotettujen muutosten ei työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan vaaranna kuntien rahoitusperiaatetta.

Keskeiset ehdotukset työnvälityspakkoa ja työvelvollisuutta koskevaan valmiuslain sääntelyyn

Esityksessä ehdotetaan, että työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetut työvoimaviranomaiset vastaisivat työnvälityspakkoa ja työvelvolliseksi määräämistä koskevista tehtävistä TE-toimistojen lakkauttamisen jälkeen. Lisäksi ehdotetaan, että työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjiä olisivat työ- ja elinkeinoministeriö, KEHA-keskus sekä työvoimaviranomaiset. Lisäksi työvelvollisuusrekisteriin ja työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyviä tiedonsaantioikeuksia täsmennettäisiin niin, että niistä kävisi nykyistä selkeämmin ilmi tiedonsaantiin nimenomaisesti oikeutetut viranomaiset.

Esityksessä ehdotetaan myös, että KEHA-keskus vastaisi työnvälityspakosta ja työvelvolliselle työmääräyksen antamisesta Ahvenanmaan maakunnassa tietyissä poikkeusoloissa. Tämä olisi tarpeen, jotta tehtävät voitaisiin tarvittaessa siirtää sopimusasetuksella Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle. Asiasta sovittaisiin ja tähän liittyvä tasavallan presidentin asetus valmisteltaisiin erikseen.

Keskeiset vaikutukset

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetuille työvoimaviranomaisille arvioidaan normaalioloissa aiheutuvan vähäisiä kustannuksia valmiuslakiin ehdotettujen muutosten johdosta. Kustannuksia aiheutuisi muun muassa valmiuslain 12 §:ssä tarkoitetusta varautumisvelvollisuudesta. Poikkeusloissa työnvälityspakon ja työvelvollisuuden toimeenpanemisesta voisi kuitenkin aiheutua myös arvaamattomia kustannuksia työvoimaviranomaisille. Tämä riippuisi kuitenkin poikkeusolojen laadusta, minkä takia myös kustannusten täsmällinen arvioiminen etukäteen on vaikeaa.

Työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjyyteen tehtävästä muutoksesta aiheutuvat kustannukset KEHA-keskukselle, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä työvoimaviranomaiselle vastaisivat arvion mukaan nykyisiä kustannuksia. Lisäksi KEHA-keskukselle aiheutuisi vähäisiä lisäkustannuksia varautumisesta työnvälityspakon ja työvelvollisuutta koskevan työmääräyksen antamisen toimeenpanoon liittyviin tehtäviin, ellei tehtäviä siirretä sopimusasetuksella Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle, jolloin lisäkustannukset kohdentuisivat Ahvenanmaan viranomaisille.

Työvoimaviranomaisille sekä työnvälityspakkoa että työvelvolliseksi määräämistä koskevat tehtävät olisivat uusia. Työvoimaviranomaisiin siirtyy kuitenkin valtaosa tehtävistä nykyisin normaali- ja poikkeusoloissa vastaavien TE-toimistojen henkilöstöstä 1.1.2025. Arvion mukaan normaalioloissa lisääntyvien tehtävien määrä olisi vähäinen, mutta poikkeusoloissa tehtävien toimeenpanemisella voisi olla laajempia vaikutuksia työvoimaviranomaisten toimintaan ja henkilöstöön. Poikkeusoloissa viranomaiset järjestelisivät sisäi-

sesti tehtävänsä niin, että valmiuslaissa säädetyt tehtävät priorisoitaisiin muiden tehtävien edelle. Tehtävien uudelleenjärjestely voisi näin myös vaikuttaa työvoimaviranomaisten muiden asiakkaiden palvelutasoon heikentävällä tavalla poikkeusolojen aikana. Mahdollisesti lisääntyvien tehtävien laajuutta ei voida arvioida luotettavasti ennakkoon, sillä laajuus riippuisi poikkeusolojen laadusta, vakavuudesta ja kestosta.

Arviointia valmiuslain muutoksista

Oikeusvaltioperiaate

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjien tehtävien vastuunjaosta säädettäisiin valmiuslain 103 §:ssä. Esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi työvelvollisuusrekisterin perustamisesta ja KEHA-keskus vastaisi perustamisen toimeenpanosta. Lisäksi KEHA-keskus vastaisi rekisterin yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä sekä rekisteriin liittyvien palvelujen teknisestä toteuttamisesta. KEHA-keskus vastaisi myös tietojen luovuttamisesta työvelvollisuusrekisteristä niille tahoille, joille on laissa säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja työvelvollisista. Rekisteröity voisi kuitenkin käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa (esimerkiksi oikeus saada itseään koskevia rekisteriin tallennettuja tietoja) kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan.

Työvoimaviranomaiset vastaisivat yleisen tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvoitteista siltä osin kuin ne käsittelevät rekisterin tietoja niille valmiuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Työvoimaviranomaisten tehtävänä on toimeenpanna työvelvolliseksi määrääminen. Kukin työvoimaviranomainen käsittelisi ainoastaan sellaisten henkilöiden tietoja, joiden kotikunta on työvoimaviranomaisen työllisyysalueella. Tehtävän toteuttamiseksi työvoimaviranomaiset tarkastelisivat rekisteriin tallennettuja niiden toimialueen kuntalaisten tietoja sekä tallentaisivat ja muokkaisivat rekisteriin tallennettuja tietoja siltä osin kuin ne saisivat tietoonsa esimerkiksi henkilöiltä itseltään työvelvollisuuden toimeenpanon kannalta olennaisia seikkoja tai tekisivät itse rekisteriin tallennettavia ratkaisuja, kuten esimerkiksi työmääräystä koskevia tietoja.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan rekisterinpitäjyyttä koskevan sääntely täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan sekä 26 artiklan edellytykset sekä on tarpeeksi täsmällinen ja tarkkarajainen viranomaisten tehtävien osalta perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan. Lisäksi muutokset työvoimaviranomaisen määritelmään, viranomaisten tehtäviin sekä tiedonsaantioikeuksiin tarkentavaisivat julkisen vallan käytön lakiperusteisuutta ja toteuttavaisivat näin perustuslain 2 §:n 3 momentin osalta vahvistettua oikeusvaltioperiaatetta.

Henkilötietojen suoja

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisen henkilörekisteriin talletettavat tiedot ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen hallussa olevia tallenteita (PeVL 3/2009 vp, s. 2/I ja PeVL 7/2019 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan toisen perusoikeuden edistäminen voi olla sellainen välttämätön syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien tallenteiden julkisuutta on mahdollista lailla erikseen rajoittaa (PeVL 40/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 2/2008 vp, s. 2/I).

Esityksessä ehdotetaan, että työvelvollisuusrekisteriin tallennettavat tiedot olisivat salassa pidettäviä (103 § 2 mom.). Julkisuuslain (621/1999) 24 §:ssä ei säädetä tyhjentävästi työvelvollisuusrekisterin tietojen salassa pidosta, minkä vuoksi salassa pidosta olisi välttämätöntä säätää erikseen valmiuslaissa, huomioiden työvelvollisuusrekisteriin tallennettavien henkilötietojen laatu, laajuus, mahdollinen arkaluonteisuus sekä tietojen käyttötarkoitus Suomen turvallisuuden kannalta. Osaltaan salassa pidolla edistettäisiin perustuslain 10 §:ssä yksilölle turvattua perusoikeutta. Edellä esitetty on työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan sellainen välttämättömäksi tulkittava syy, mikä oikeuttaisi rajoittamaan viranomaisen hallussa olevien työvelvollisuusrekisterin tietojen julkisuutta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvataan henkilön yksityiselämä ja säädetään henkilötietojen lakitasoisesta suojasta. Yksityiselämän käsite voidaan lainkohdan perustelujen mukaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Henkilötietojen suojan osalta säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. (HE 309/1993 vp, s. 52/II—53/II).

Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. (Ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 2, PeVL 42/2016 vp, s. 2, PeVL 38/2016 vp, s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti edellytetty, että henkilörekisteriä koskevista säännöksistä käy selvästi ilmi, mitä tietoja ja missä tarkoituksessa voidaan luovuttaa samoin kuin tietoihin oikeutettujen piiri (ks. PeVL 60/2010 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot PeVL 42/2010 vp, s. 3, PeVL 14/2002 vp, s. 2—5 ja PeVL 74/2002 vp, s. 4—5).

Ehdotetussa 103 §:ssä on pyritty säätämään täsmällisesti yhteisrekisterinpitäjien vastuista, tehtävistä ja toimivaltuuksista. Yhteisrekisterinpitäjien vastuista on kerrottu tarkemmin lausunnon s. 7, kappaleessa ”oikeusvaltioperiaate”. Kunkin yhteisrekisterinpitäjän tietojen käsittely liittyisi samoihin tarkoituksiin – käsittelyperusteena olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, ja rekisteriin tallennettavat tiedot olisivat rajatut. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely yhteisrekisterinpitäjistä olisi riittävän selkeä perustuslain 10 §:n näkökulmasta.

Ehdotetuissa valmiuslain 103 a §:n 1 ja 2 momentissa täsmennetään tiedonsaantia koskevaa sääntelyä, sitomalla tiedonsaantioikeus tietyille viranomaisille, tiettyjä momentissa säädettyjä tehtäviä varten sekä lisäämällä edellytys tietojen tarpeellisuudesta tiettyjä tehtäviä varten. Ehdotettu sääntely olisi mahdollista yleisen tietosuoja-asetuksen 6.3 artiklassa jätetyn kansallisen liikkumavaran puitteissa kuten nykyinenkin tiedonsaantisääntely, jota on arvioitu yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi oikeusministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 2/2020 vp, L 330/2020). Työvoimaviranomaiset olisivat yhteisrekisterinpitäjiä ja saisivat työvelvollisuuden toimeenpanon kannalta tarvittavat tiedot omien asiakkaidensa osalta työvelvollisuusrekisteristä. Tältä osin sääntelyn katsotaan työ- ja elinkeinoministeriön tulkinnan mukaan olevan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukainen.

Valmiuslain poikkeuslakiluonne

Perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyä lakia voidaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jollei muuttavalla lailla laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jos poikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (esim. PeVL 8/2006 vp, PeVL 57/2002 vp, PeVL 30/1998 vp).

Esityksessä ehdotetaan toimivaltaisia viranomaisia koskevia muutoksia valmiuslain 91 §:ään sekä 14 lukuun ja työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjää ja tiedonsaantioikeuksia koskevia muutoksia. Tältä osin ehdotetut muutokset ovat lähinnä teknisiä ja johtuvat viranomaisten tehtävien uudelleen järjestelystä. Ehdotetut muutokset eivät työ- ja elinkeinoministeriön tulkinnan mukaan laajenna valmiuslain ja asianomaisten asetuksella käyttöönotettavien toimivaltuuksien käyttöalaa poikkeusoloissa eikä muutoksilla ole tarkoitus myöskään laajentaa niitä alkuperäisiä poikkeuksia, joita valmiuslailla on säädetty perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo tältä osin, että ehdotuksessa esitetyt muutokset ovat mahdollisia tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ahvenanmaan erityisasema

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Valtakunnalla on ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla (PeVL 6/2009 vp). Itsehallintolain 30 §:n 4 kohdan mukaan valtakunnan viranomaisilla on toimeenpanovalta työvelvolliseksi määräämistä koskevassa asiassa.

Itsehallintolain 18 §:n 1 ja 23 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia sekä työllisyyden edistämistä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi lausuntokierroksen lausunnossaan, että valtakunnan viranomaiset eivät voisi säätää työnvälityspakosta, vaan tehtävä olisi ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 1 momentin 23 kohdassa tarkoitettua työllisyyden edistämistä, joka kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan maakunnan lausunnon johdosta esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto Ahvenanmaan valtuuskunnalta, joka katsoi, että työnvälityspakkoa koskevaa säännöstä on hallituksen esitysluonnoksessa esitetyssä muodossaan, soveltamisalaltaan ja tarkoitukseltaan pidettävä itsehallintolaissa tarkoitettuna poikkeusoloihin varautumisena, eikä normaalina työnvälityksenä, joten se kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Valtuuskunta totesi myös, että kansalaisten yleisestä työvelvollisuudesta säätäminen on valtakunnan toimivaltaan kuuluva asia.[1]

Perustuslakivaliokunta on todennut, että valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVM 1/2021 vp, PeVL 6/2009 vp).

Esityksessä ehdotettujen valmiuslakia koskevien muutoksien katsotaan kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Työ- ja elinkeinoministeriön tulkinta lainsäädäntövallasta perustuu perustuslakiin, ahvenanmaan itsehallintolakiin, perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sekä Ahvenanmaan valtuuskunnan lausuntoon.

Valmiuslain soveltamiseen liittyvien toimeenpanotehtävien osalta esityksessä ehdotetaan, että KEHA-keskus vastaa työnvälityspakosta ja työmääräyksen antamisesta Ahvenanmaan maakunnassa. Tällöin valmiuslain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa säädettäisiin laissa ja tehtävä voitaisiin tarvittaessa siirtää Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle sopimusasetuksella. Ratkaisu olisi työ- ja elinkeinoministeriön tulkinnan mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukainen.

Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:ää ja rahoitusperiaatetta on avattu tarkemmin lausunnon s. 4-5.

TE-toimistoille nykyisin valmiuslakitehtävistä normaalioloissa aiheutuvat kustannukset ovat sisältyneet niiden toimintamenoihin. Nämä kustannukset on jo huomioitu työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevien tehtävien rahoituksen yhteydessä ja ne sisältyvät tulevien työvoimaviranomaisten valtionosuusrahoitukseen. Poikkeusoloissa viranomaiset järjestelevät henkilöstöään ja tehtäviään niin, että valmiuslain mukaisten tehtävien hoitaminen

[1] https://www.ambetsverket.ax/sites/www.ambetsverket.ax/files/ad_arenden/d_10_24_05_11_25.24_arbetskraftsservic_o_beredskapsl_utl.pdf

onnistuu. Työ –ja elinkeinoministeriön tulkinnan mukaan rahoitusperiaate toteutuisi myös valmiuslakitehtävien osalta kuntien ja kuntayhtymien muodostamissa työvoimaviranomaisissa.

Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Vuoden 2024 loppuun asti palkkatukea myönnetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020) nojalla. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta annetun lain (383/2023, jäljempänä voimaanpanolaki) 11 ja 12 §:n siirtymäsäännöksiä sovelletaan ennen 1.1.2025 myönnettyyn palkkatukeen. Tähän lakiin ei siten olisi tarpeen sisällyttää erillistä siirtymäsäännöstä. Siirtymäsäännösten nojalla palkkatuella tuettu työ saisi jatkua ennen lain voimaantuloa tehdyn palkkatukipäätöksen mukaisesti päätökseen merkittyyn päättymispäivään asti.

Vuoden 2024 loppuun asti valmiuslaissa säädetystä varautumisvelvollisuudesta normaalioloissa sekä työnvälityspakosta ja työvelvollisuudesta poikkeusoloissa vastaisivat nykyisen tulkinnan mukaiset työvoimaviranomaiset. 1.1.2025 lukien mainituista tehtävistä vastaisivat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetut työvoimaviranomaiset, KEHA-keskus sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Erillistä siirtymäsäännöstä ei olisi.

LIITE PPT-esitys

Laati: Johtava asiantuntija Ville Heinonen ja erityisasiantuntija Riku Hurme