Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta (HE 120/2024 vp)

Perustuslakivaliokunta 12.11.2024



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Yleistä

- 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.

- Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

Tausta (palkkatuki)

- Hallitusohjelman mukaan työllisyysmäärärahoja alennetaan vuodesta 2025 alkaen 37 miljoonalla eurolla ja lakimuutokset laaditaan vuodesta 2025 alkaen siten, että kuntien tehtävät vähenevät säästöä vastaavasti. Lisäksi hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa palkkatukea ja kohdistaa sitä erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille.

- Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, joka voidaan myöntää työnantajalle palkkakustannuksiin. Palkkatuella tuetun työn tarkoituksena on edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan. Palkkatuella edistetään myös alentuneesti työkykyisen sekä 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään.

- Palkkatukea voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, hyvinvointialueelle, muulle yhteisölle ja työnantajalle, ei kuitenkaan valtion virastolle tai laitokselle. Luonnolliselle henkilölle palkkatukea voidaan myöntää vain taloudelliseen toimintaan.

Ehdotukset liittyen palkkatukeen

Mitä

- Palkkatukea ei voisi pääsääntöisesti myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle.
  - Palkkatukea voisi kuitenkin myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle alentuneesti työkykyisen tai 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen
  - Palkkatukea voisi kuitenkin myöntää myös muiden kuin alentuneesti työkykyisten tai 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden palkkaamiseen Helsingin kaupungille siltä osin kuin työllistettävä henkilö työllistyisi sellaisiin tehtäviin, joista muualla Suomessa vastaa hyvinvointialue

Miksi

- Palkkatukea kohdennettaisiin hallitusohjelman mukaisesti erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille.

- Kuntien tehtäviä vähennettäisiin hallitusohjelman 37 miljoonan euron työllisyysmäärärahojen alentamista vastaavasti

Palkkatukea koskevien ehdotusten vaikutukset

- Palkkatuen myöntäminen kunnalle tai kuntayhtymälle vähentyisi arviolta noin 35-53 milj. € vuodessa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen tehtäisiin 37 milj. € vähennys, joka asettuu vaihteluvälin alarajan lähelle. Siirtymäsäännöksestä johtuen vaikutus ei olisi täysimääräinen vielä 2025.
- Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä negatiivisia työllisyysvaikutuksia työllistämisen jälkeisen ajan osalta. Mikäli kunnat eivät palkkaa henkilöstöä ilman palkkatukea niihin tehtäviin, joita palkkatuella työllistetyt ovat aiemmin tehneet, olisi uudistuksella tältä osin työpaikkoja vähentävä vaikutus. Koska ei ole tiedossa, miltä osin kunnat työllistäisivät henkilöstöä vaihtoehtoisesti ilman palkkatukea, on vaikutus kuntatalouteen epävarma.
- Ehdotetut muutokset voivat vähentää joidenkin työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia päästä palkkatuettuun työhön. Toisaalta muiden palveluiden hyödyntäminen voi kasvaa
- Vaikutukset voivat erota alueellisesti. Muutoksella voi olla myös merkittäviä vaikutuksia kuntien työpajatoimintaan. Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi kuntien omistamien yhtiöiden mahdollisuuteen työllistää palkkatuella.

Perustuslaki ja palkkatukeen ehdotetut muutokset

- Yhdenvertaisuus (PL 6 §) ja velvollisuus edistää työllisyyttä (PL 18.2 §)
  - Positiivinen erityiskohtelu: A) 60 vuotta täyttäneet (kohonnut pitkäaikaistyöttömyyden riski, aliedustettu ryhmä palkkatuella työllistetyistä) ja B) vamman tai sairauden perusteella alentuneesti työkykyiset työnhakijat (palkkatuella nostetaan tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan muiden kanssa).
  - Poikkeuksilla (60 vuotta täyttänyt sekä alentuneesti työkykyinen) vähennetään työttömien ryhmien syntymistä. Lisäksi tavoiteltu säästö ohjattaisiin negatiivisilta työllisyysvaikutuksiltaan vähäiseen kohteeseen.
- Kuntien itsehallinto ja rahoitusperiaate (PL 121 §)
  - Työvoimaviranomaisten tehtävää rahoitetaan valtionosuuksista 2025. Valtionosuutta vähennettäisiin siltä osin kuin ehdotetun muutoksen myötä palkkatukea olisi arviolta myönnetty ilman ehdotettua lakimuutosta.
  - Vähennys asettuisi lähelle arvioitujen vaikutusten vaihteluvälin alarajaa, joten ehdotetut muutokset voivat johtaa siihen, että työvoimaviranomaisille syntyvät säästöt olisivat suurempia kuin valtionosuuksiin tehtävä vähennys.
  - Muutos kohdentuu kunnan tai kuntayhtymän mahdollisuuteen saada rahoitusta. Muutos voi vaikuttaa kuntien kustannuksia kokonaisuutena lisäävästi tai laskevasti riippuen siitä, kuinka paljon ja mihin tehtäviin kunnat edelleen palkkaisivat työvoimaa palkkatuetun työvoiman sijasta.
  - Palkkatuki on tarkoitettu työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi, eikä sitä ole tarkoitettu tai sitä myönnettäessä arvioida työnantajan taloudellisen tuen tarvetta.

Tausta (valmiuslaki)

- Valmiuslaissa säädetään työvoimaviranomaisen tehtäviksi työnvälityspakko ja työvelvollisuuden toimeenpano. Sääntelyllä turvataan eräiden erityisen merkityksellisten toimialojen työvoiman saatavuutta tietyissä poikkeusoloissa.
  - Työnvälityspakolla tarkoitetaan tilannetta, jossa muiden kuin erityisen merkityksellisten toimialojen työnantaja saa ottaa palvelukseensa vain työvoimaviranomaisten osoittamia työnhakijoita.
  - Työvelvollisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa jokainen Suomessa asuva ja kotikunnan omaava 18-67 –vuotias henkilö on velvollinen tekemään valmiuslain toteuttamiseksi välttämätöntä työtä tietyillä toimialoilla.
- Työvoimaviranomaista ei määritellä valmiuslaissa.
- Nykyisin työvoimaviranomaisiksi on tulkittu TE-toimistot, ELY-keskukset, KEHA-keskus ja TEM. TE-toimistojen lakkauttamisen myötä on valmiuslain säännöksiä tarpeen muuttaa.
- Lisäksi työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjyyttä sekä työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyviä tehtäviä hoitavien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia ja keskinäisiä rooleja on tarpeen täsmentää valmiuslaissa.
- Valmiuslaissa ei oteta erikseen kantaa työnvälityspakkoa ja työvelvollisuutta toimeenpanevista viranomaisista Ahvenanmaan maakunnassa. Sääntelyä on tarpeen täsmentää myös tältä osin.

Ehdotukset työnvälityspakkoa ja työvelvollisuutta koskeviin tehtäviin

Mitä

- ”*Työvoimaviranomaisella*” tarkoitettaisiin valmiuslaissa 1.1.2025 lähtien työvoimapalveluiden järjestämisestä vastaavia tahoja (45 kpl).
- Työvelvollisuusrekisteriä koskevaan sääntelyyn tehtäisiin viranomaisten vaihtumisesta johtuvat tiedonsaantia sekä rekisterinpitäjyyttä koskevat muutokset.
- KEHA-keskus vastaisi työnvälityspakosta ja työvelvolliseksi määräämisestä Ahvenanmaan maakunnassa. Tämä mahdollistaisi tehtävän siirtämisen sopimusasetuksella Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle.

Miksi

- TE-palveluiden järjestämisvastuun siirron yhteydessä ei ole ratkaistu, mitä ”*työvoimaviranomaisella*” tarkoitetaan valmiuslaissa 1.1.2025, eikä sitä määritellä nykyisin valmiuslaissa.
- Työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjyys valmiuslaissa ei vastaa nykytilaa.
- Viranomaisten roolit ja tiedonsaantioikeudet ovat nykyisin työvelvollisuusrekisterin osalta osin epäselvät.
- Työnvälityspakon ja työvelvolliseksi määräämisen osalta on epäselvää, mikä taho on toimivaltainen Ahvenanmaan maakunnan osalta poikkeusoloissa.

Valmiuslakiin ehdotettujen muutosten vaikutukset

- Normaalioloissa työvoimaviranomaisten lisääntyvien tehtävien määrä olisi vähäinen eikä siirtyvillä tehtävillä arvioitaisi olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Varautumisesta vastaavat nykyisin TE-toimistot ja TE-toimistojen toimintamenot siirtyvät valtaosin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Varautumistehtävän osuutta rahoituksesta ei pystytä erittelemään.
- Poikkeusoloissa tehtävien toimeenpanemisella voisi olla laajempia vaikutuksia työvoimaviranomaisten ja KEHA:n toimintaan sekä jopa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia riippuen poikkeusolojen laadusta ja kestosta.
- Työvälityspakko ja työvelvolliseksi määrääminen olisivat KEHA:lle tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle uusia tehtäviä, joista arvioidaan aiheutuvan joitakin muutoksia varautumisen ja toimeenpanon osalta.
- Yhteisrekisterinpitäjyydestä ja tiedonsaantioikeuksista säätäminen sekä työvoimaviranomaisen määrittely selkiyttävät viranomaisten rooleja ja vastuita.

Ehdotettujen muutosten voimaantulo ja toimeenpano

- Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta annetun lain (383/2023) siirtymäsäännösten nojalla palkkatuella tuettu työ saisi jatkua ennen lain voimaantuloa tehdyn palkkatukipäätöksen mukaisesti päätökseen merkittyyn päättymispäivään asti.
- Palkkatukeen ehdotetun muutoksen vaikutuksia seurattaisiin osana muuta palkkatukeen liittyvää seurantaa ja vaikutusten arviointia.
- Valmiuslaissa työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien toimeenpaneminen edellyttäisi, että Suomeen olisi julistettu tietyt poikkeusolot. Lisäksi edellytettäisiin valtioneuvoston asetusta toimivaltuuksia koskevien valmiuslain pykälien käyttöönottamisesta työnvälityspakon tai työvelvollisuuden osalta.
- Toimeenpanosta ja varautumisesta vastaisivat nykyisen tulkinnan mukaiset työvoimaviranomaiset vuoden 2024 loppuun asti. 1.1.2025 tehtävistä vastaisivat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetut työvoimaviranomaiset.

Perustuslaki ja valmiuslain ehdotetut muutokset (1/4)

- Valmiuslain poikkeuslakiluonne (PL 73 §)
  - Esityksessä ehdotetaan toimivaltaisia viranomaisia koskevia muutoksia valmiuslain 91 §:ään sekä 14 lukuun sekä työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjää ja tiedonsaantioikeuksia koskevia muutoksia.
  - Ehdotetut muutokset eivät laajenna valmiuslain toimivaltuuksien käyttöalaa poikkeusoloissa eikä muutoksilla laajenneta niitä alkuperäisiä poikkeuksia, joita valmiuslailla on säädetty perusoikeuksiin poikkeusoloissa.
- Kuntien itsehallinto (PL 121 §)
  - TE-toimistoille valmiuslakitehtävistä normaalioloissa aiheutuvat kustannukset sisältyvät niiden toimintamenoihin.
  - Kustannukset huomioitu työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevien tehtävien rahoituksen yhteydessä ja ne sisältyvät jo tulevien työvoimaviranomaisten valtionosuusrahoitukseen.

Perustuslaki ja valmiuslain ehdotetut muutokset (2/4)

- Ahvenanmaan erityisasema (PL 120 §)
- Esitetyt muutokset kuuluvat TEM:n näkemyksen mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan, sillä koskevat valmiutta poikkeusoloissa.
  - Perustuslaki, ahvenanmaan itsehallintolaki, PeV:n lausunnot, Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto.
  - Ahvenanmaan maakunnan lausunnossa kuitenkin esitetty tästä poikkeava näkemys.
- Poikkeusoloissa työnvälityspakosta ja työmääräyksen antamisesta Ahvenanmaan maakunnassa vastaisi KEHA-keskus.
  - Tarkkarajainen säätäminen valmiuslakitehtävien toimeenpanemisesta Ahvenanmaalla poikkeusoloissa.
  - Mahdollistaisi tehtävän siirtämisen tarvittaessa sopimusasetuksella Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle.

Perustuslaki ja valmiuslain ehdotetut muutokset (3/4)

- Työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjiä TEM, KEHA-keskus sekä työvoimaviranomaiset (ehdotettu 103 §).
  - Rekisterinpitäjien tietojen käsittely perustuisi lakisääteiseen tehtävään (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta)
  - TEM päättäisi rekisterin perustamisesta poikkeusoloissa.
  - KEHA-keskus vastaisi rekisterin perustamisesta, yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä sekä rekisteriin liittyvien palvelujen teknisestä toteuttamisesta.
  - Työvoimaviranomainen vastaisi rekisterinpitäjän tehtävistä käsittelyvastuullaan olevien tietojen osalta.
- TEM katsoo ehdotetun sääntelyn täyttävän PL 2.3 §:n oikeusvaltioperiaatteen ja olevan PL 10 §:n perusteella selkeä sekä olevan riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen.
- Rekisteriin tallennetut tiedot olisivat salassa pidettäviä, huomioiden tietoja laatu, laajuus, mahdollinen arkaluonteisuus, käyttötarkoitus ja Suomen turvallisuus.
- Välttämättömän syyn perustuslain 12.2 §:stä poikkeamiselle arvioidaan muodostuvan rekisteriin tallennettujen tietojen osalta.

Perustuslaki ja valmiuslain ehdotetut muutokset (4/4)

- Ehdotetussa 103 a §:ssä säädettäisiin oikeudesta tietojen saamiseen.
  - Sääntely mahdollinen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan nojalla.
  - Sääntelyä täsmennettäisiin säätämällä nimenomaisesti viranomaisista, joilla olisi tiedonsaantioikeus pykälässä säädetyistä tarpeellisista tiedoista salassapitosäännösten estämättä.
  - Laissa määriteltäisiin tahot, joilta tietoja voitaisiin pykälän perusteella pyytää.
  - Lisäksi tiedonsaantioikeus edellyttäisi aina, että tiedot olisivat tarpeen valmiuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.
  - Työvoimaviranomaiset olisivat yhteisrekisterinpitäjä ja saisivat työvelvollisuuden toimeenpanoon tarvittavat tiedot työvelvollisuusrekisteristä.
- TEM katsoo esitetyn sääntelyn olevan perustuslain 10 §:n mukainen ja täyttävän perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön edellytykset.

