Asiantuntijalausunto 11.11.2024
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta (HE 120/2024 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esitys sisältää ehdotukset työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain (järjestämislaki) ja valmiuslain muuttamisesta. Kyse on muun ohessa palkkatukea koskevien järjestämislain sekä työvelvollisuusrekisteriä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevien valmiuslain säännösten muuttamisesta. Ehdotuksilla on yhteyksiä perustuslain säännöksiin yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta (PL 6 § 1 ja 2 mom.), julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä ja jokaisen oikeutta työhön (PL 18 § 2 mom.), kunnallisesta itsehallinnosta (PL 121 §), asiakirjajulkisuudesta (PL 12 § 2 mom.) sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta (PL 10 § 1 mom.).

Palkkatuki

Järjestämislakia koskevan ehdotuksen mukaan palkkatuen myöntäminen kunnalle tai kuntayhtymälle olisi jatkossa mahdollista vain, jos työllistettävä henkilö on alentuneesti työkykyinen tai 60 vuotta täyttänyt pitkäaikaistyötön. Palkkatukea ei voitaisi enää myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle ammatillisen osaamisen parantamiseen eikä siten esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen. Poikkeuksena olisi Helsingin kaupunki siltä osin, kuin työllistettävä henkilö työllistyisi sellaisiin tehtäviin, joista muualla Suomessa vastaa hyvinvointialue (1. lakiehdotus 83 § 1 mom.; perustelut s. 18 ja 31).

Ehdotuksen tavoitteena on leikata työllisyysmäärärahoja vuosittain noin 37 miljoonaa euroa ja kohdentaa palkkatuki erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille (perus-

telut s. 1, 4, 18). Summa vastaa noin 15–19 prosenttia kaikista palkkatukimenoista (s. 20). Muutoksen seurauksena julkisen sektorin työllistämisen osuus palkkatuella tuetusta työstä vähenisi ja noin 70 prosenttia kunnissa ja kuntayhtymissä muutoin aloitettavista palkkatukijaksoista jäisi toteutumatta (s. 19). Muutos vähentäisi ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen kohderyhmään kuuluvien mahdollisuuksia työllistyä palkkatuettuun työhön ja heikentäisi näin heidän asemaansa. Se myös asettaisi työttömät työntekijät taustansa perusteella keskenään eri asemaan (s. 23).

Perustuslain 6 §:n 1 momentti ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä mielivaltaisesti toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kuitenkaan kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Lainsäädännölle on pidetty toisaalta ominaisena, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. (Esim. *PeVL 68/2022 vp* kappale 4 ja siinä viitatut.)

Perustuslain 6 §:n 2 momentin 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. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole tarkoitettu kuitenkaan tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema. *Perustuslakivaliokunnan* käytännössä hyväksyttävän perusteen on edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. (Esim. PeVL 68/2022 vp kappale 5 ja siinä viitatut.)

Kun ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen kohderyhmä ehdotettiin hallituksen esityksessä rajattavaksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämiseen ja kun rajaus tarkoitti muun muassa ikärajoista säätämistä, perustuslakivaliokunta piti sääntelyä merkityksellisenä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Se viittasi perusoikeusuudistuksen esitöihin ja perustuslain 6 §:ää koskevaan aiempaan käytäntöönsä ja moitti esitystä siitä, ettei säätämisjärjestysperusteluissa tehty selkoa palkkatuen myöntämiselle asetetun 50 vuoden ikärajan perusteluista. Ehdotettu ikärajasääntely ei muodostunut valiokunnan mielestä kuitenkaan ongelmaksi perustuslain 6 §:n kannalta. (PeVL 68/2022 vp kappaleet 4–7 ja niillä viitatut).

Nyt käsiteltävän ehdotuksen mukaan kunnille ja kuntayhtymille myönnettävä palkkatuki rajattaisiin vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkyisten työnhakijoiden

ja 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden työllistämiseen. Säätämisjärjestysperusteluiden mukaan kyse on muita heikommassa olevien henkilöiden työllistämisen edistämisestä ja siten positiivisesta erityiskohtelusta (s. 44). Perustelu ei vakuuta, sillä kyse ei ole mainittuihin työnhakijaryhmiin kuuluvien aseman parantamisesta vaan muiden työnhakijoiden aseman heikentämisestä. Koska työllisyysmäärärahoja (vuoden 2025 alusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia) vähennettäisiin muutosta vastaavasti (s. 20, 46), aikaansaatu säästö ei koituisi muita heikommassa asemassa olevien työnhakijoiden hyväksi.

Ehdotettu erottelu eri työnhakijaryhmien välillä ei olisi nähdäkseni kuitenkaan mielivaltainen, eikä ero muodostuisi kohtuuttomaksi. Merkitystä on tässä suhteessa sillä, ettei rajaus koskisi kaikkein heikoimmassa asemassa olevia työnhakijoita ja että se koskisi vain kunnille ja kuntayhtymille myönnettävää palkkatukea. Yksityiselle ja kolmannelle sektorille samoin kuin esimerkiksi hyvinvointialueille myönnettävä palkkatuki jäisi rajauksen ulkopuolelle. Näillä perusteilla katson, ettei ehdotus ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa.

******

Perustuslain 18 §:n 2 momentti vahvistaa julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon, jonka mukaan julkisen vallan ”on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön”. Säännös ei ota kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan (HE 309/1993 vp s. 68/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan palkkatukea koskevien säännösten tarkoitus on toteuttaa osaltaan julkiselle vallalle perustuslain kyseisessä säännöksessä osoitettua velvoitetta (esim. *PeVL 8/2024 vp* kappale 8; PeVL 68/2022 vp, kappale 2).

Ehdotettu palkkatuen rajaus olisi omiaan pikemmin heikentämään kuin edistämään työllisyyttä ja jokaisen oikeutta työhön. Koska esityksessä ei ehdoteta myöskään kompensoivia keinoja työllisyyden edistämiseksi, ehdotuksella puututtaisiin perustuslain 18 §:n 2 momentin tarkoittamaan oikeuteen. Puuttumiselle olisi kuitenkin hyväksyttävä, palkkatuen rahoitukseen julkisista varoista kiinnittyvä tavoite (ks. esim. PeVL 8/2024 vp kappale 10). Rajaus ei koskisi kaikkein heikoimmassa asemassa olevia työnhakijoita, ja sitä sovellettaisiin toisaalta vain kunnille ja kuntayhtymille myönnettävään palkkatukeen. Sitä voitaneen pitää tällä perusteella myös oikeasuhtaisena. En pidä palkkatukea koskevaa ehdotusta tässäkään suhteessa sillä tavoin ongelmallisena, että se vaatisi vaikeutetun säätämisjärjestyksen käyttämistä.

******

Säätämisjärjestysperusteluissa palkkatukea koskevaa ehdotusta tarkastellaan myös *kunnallisen itsehallinnon* ja siihen sisältyvän *rahoitusperiaatteen* kannalta (PL 121 § 1–3 mom.). Rahoitusperiaatteen mukaan kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava niiden tosisiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida periaatteen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kus-

sakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta. (Esim. *PeVL 15/2018 vp* s. 20–21 ja siinä viitatut lausunnot).

Rahoitusperiaate oli esillä myös siinä perustuslakivaliokunnan lausunnossa, joka koski työllispalvelujen järjestämistehtävän antamista kunnille (*PeVL 90/2022 vp*). Lausunnossa valiokunta viittaisi aikaisempiin työllisyyden edistämiseen liittyvää kuntien rahoitusvastuuta koskeviin lausuntoihinsa (*PeVL 41/2014 vp*, *PeVL 50/2005 vp*) sekä lausuntoihin, joiden mukaan lainsäätäjällä on laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (*PeVL 40/2014 vp*, *PeVL 16/2014 vp*). Kun otettiin huomioon sääntelyn kytkeytyminen perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn, kuntiakin koskevaan työllisyyden edistämisvelvoitteeseen, perustuslakivaliokunta ei ollut pitänyt aikaisempaa sääntelyä valtiosääntöisesti ongelmallisena (PeVL 41/2014 vp, s. 3/II). Myöskään järjestämistehtävän siirtämistä koskeva sääntely ei ollut sen mielestä ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että järjestämisvastuun siirto ja samanaikainen työttömyysetuuksien rahoitusvastuun kasvattaminen lisäsivät kuntatalouden suhdanneherkkyyttä sekä kuntien toimintaan ja talouteen liittyvää epävarmuutta. Kunnan omista toimista riippumattomien yleisten tai alueellisten talouden suhdannevaihteluiden arvioitiin vaikuttavan kunnan talouteen vastaisuudessa entistä merkittävämmin. Vaikutukset voivat olla merkittäviä esimerkiksi tilanteessa, jossa työllisyyden hoidon menot ja työttömyysetuuksien kustannukset kasvavat samalla kun kunnan verotulot pienenevät. Valiokunta painotti tarvetta seurata tarkasti muutosten vaikutuksia rahoitusperiaatteen toteutumiseen käytännössä ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Vaikutuksia tuli tarkastella myös yksittäisten kuntien osalta. Tarvittaessa valtioneuvoston tuli ryhtyä toimenpiteisiin myös lainsäädännön muuttamiseksi. (PeVL 90/2022 vp kappaleet 10–13).

Palkkatuen myöntäminen on 1.1.2025 alkaen kunnan lakisääteinen vapaaehtoinen tehtävä, jonka hoitamiseen kunta saa valtionosuutta siten, kun laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta säädetään. Ehdotetun muutoksen johdosta valtionosuutta palkkatuen myöntämiseen maksetaan kunnille vähemmän kuin sitä maksettaisiin, jos muutosta ei tehtäisi. Vastaavaa vähenemistä ei tapahdu kuntien tehtävissä, ei ainakaan pakollisissa sellaisissa, sillä kyse on kunnan vapaaehtoisesta tehtävästä. Perustelujen mukaan epävarmuutta liittyy siihen, miten palkkatukeen ehdotettu muutos vaikuttaa kuntatalouteen. Vaikutus riippuu siitä, missä määrin yksittäiset kunnat joutuvat korvaamaan aikaisemmin palkkatuella palkattua henkilöstöä uudella henkilöstöllä ja minkälaista henkilöstöä tilalle palkataan (s. 20, 46).

Perustuslakivaliokunta on korostanut käytännössään lainsäätäjän laajaa harkintamarginaalia säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun leikkaukset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (edellä). Tällä perusteella myös nyt ehdotettu leikkaus mahtuu arvioni mukaan lainsäätäjän harkintamarginaaliin. Muutoksen vaikutuksia rahoitusperiaatteen toteutumiseen käytännössä myös yksittäisten kuntien osalta tulee seurata tässäkin yhteydessä tarkasti ja tarvittaessa tulee ryhtyä toimenpiteisiin myös lainsäädännön muuttamiseksi.

Valmiuslaki

Valmiuslakiin ehdotetut muutokset koskevat muun ohessa työvelvollisuusrekisteriä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista (2. lakiehdotus 103 ja 103a §).

Valmiuslain 103 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jolla kaikki työvelvollisuusrekisteriin tallennettavat tiedot säädettäisiin salassa pidettäviksi. Nykyisin näiden tietojen salassapito (tai ei-salassapito) määräytyy muun lainsäädännön nojalla. Työvelvollisuusrekisteri sisältää tietoja työvelvollisista ja työnantajista. Tallennettavat tiedot luetellaan 103 §:n 2 momentissa. Osa tiedoista tallennetaan rekisteriin automaattisesti (”tallennetaan”), osa harkinnanvaraisesti (”voidaan tallentaa”), ja osa saadaan tallentaa vain säädettyjen edellytysten täyttyessä. Ehdotettu salassapitosäännös on sisällöltään laaja. Sitä tulee arvioida *perustuslain 12 §:n 2 momentin* kannalta. Säännöksen mukaan

> *(v)iranomaisen 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.*

Osa salassa pidettäviksi ehdotetuista tiedoista on arkaluonteisia henkilötietoja, joiden salassapito on välttämätöntä *perustuslain 10 §:n 1 momentin* turvaamaan yksityiselämän suojaamiseksi. Niitä ovat ainakin tiedot työvelvollisen ”työkyvystä ja käytettävyydestä” (ks. esim. *PeVL 84/2022 vp* kappaleet 4–5; *PeVL 43/2022 vp* kappale 12 ja niissä mainitut lausunnot). Osa tiedoista taas ei näyttäisi ainakaan sellaisenaan kuuluvan perustuslaissa turvatun yksityiselämän suojan tai henkilötietojen suojan piiriin. Näitä tietoja ovat ehkä erityisesti työnantajaa koskevat tiedot (työnantaja nimi, tuotanto- tai palvelutoimialat, toimipaikkojen sijainti). Niiden salassapitoa ei perustella esityksessä mitenkään esimerkiksi punnitsemalla keskenään julkisuutta ja sen rajoittamista puoltavia intressejä (vrt. esim. PeVL 84/2022 kappaleet 5–6 ja niissä mainitut lausunnot). Perusteluissa todetaan ainoastaan, että salassapidon piiriin kuuluviksi ehdotetut tiedot ”voivat kuvata suoraan tai välillisesti henkilön perhesuhteisiin tai terveyteen ja työkykyyn liittyviä tietoja” ja että ehdotetun salassapitosäännöksen tarkoitus on rajata näiden tietojen julkisuutta (s. 36, 42).

Salassapitosäännökselle esitetyt suppeat perustelut eivät anna mahdollisuutta arvioida tarkasti sitä, miltä osin tietojen salassa pito on perustuslain edellyttämällä tavalla välttämätöntä. Valmiuslaki on säädetty *perustuslain 73 §*:n tarkoittamana poikkeuslakina. Koska työvelvollisuusrekisteriä koskeva salassapitosäännös olisi kokonaan uusi, se laajentaisi perustuslaista aiemmin tehdyn poikkeuksen alaa, jos sen katsottaisiin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Säännöksen suhde perustuslakiin on sen vuoksi syytä arvioida erikseen.

Tiedonsaantioikeudesta ja tietojen luovuttamisesta säädettäisiin valmiuslain 103a §:ssä. Säännös olisi muodollisesti uusi. Perustelujen mukaan vastaavat säännökset sisältyvät kuitenkin nykyisen lain 103 §:n 3 ja 4 momentteihin. Nyt niitä ainoastaan täsmennettäisiin (s. 37–39). Vastaavat säännökset sisältyivät jo alkuperäisen valmiuslain 103 §:n 3 ja 4 momentteihin. Laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötä-

vaikutuksella (*PeVL 6/2009 vp*). Tällä perusteella en pidä ehdotettua 103a §:ää ongelmallisena perustuslain 10 §:n kannalta, vaikka kyseisiä säännöksiä ei tarkasteltu valiokunnan lausunnossa erikseen ja vaikka eräät pykälässä käytetyt ilmaisut vaikuttavat jossain määrin epätäsmällisiltä (esim. 103a § 1mom.: ”lääkintä- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja”).

Tampereella 11. marraskuuta 2024

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)