Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 120/2024 vp laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä 120/2024 vp esitän seuraavaa:

1. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi ensinnäkin työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia. Keskeisenä muutoksena olisi että, työvoimaviranomainen voisi myöntää palkkatukea kunnalle tai kuntayhtymälle ainoastaan alentuneesti työkykyisen henkilön tai 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen. Palkkatuen myöntäminen kunnalle tai kuntayhtymälle ammatillisen osaamisen parantamiseen ei olisi enää mahdollista. Työvoimaviranomainen voisi kuitenkin myöntää palkkatukea ammatillisen osaamisen parantamiseen Helsingin kaupungille siltä osin kuin työllistettävä henkilö työllistyisi sellaisiin tehtäviin, joista muualla Suomessa vastaa hyvinvointialue (1. lakiehdotuksen 83 § 1 mom.).

Muutettavaksi ehdotettu laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 90/2022 vp).

Palkkatukeen ehdotettavilla muutoksilla kyseiseen lakiin toteutettaisiin 37 euron työllisyysmäärärahojen tason alentamista vastaava muutos kuntien tehtäviin. Tältä osin hallituksen esitystä on arvioitava perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädetyn julkisen vallan

työllisyyden edistämisvelvollisuuden, perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon sekä perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännöksessä ei oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Sen tulkinnassa on vakiintuneesti korostettu tarvetta valtiovallan kaikkien elinten laaja-alaiseen yhteistyöhön sekä julkisen vallan yhteistoimintaan elinkeinoelämän kanssa. Työllisyyden edistäminen merkitsee toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68).

Ehdotetut muutokset supistavat palkkatuen käyttöalaa kuntien ja kuntayhtymien osalta. Ehdotetut supistukset vähentäisivät palkkatuen käyttöä kuntien ja kuntayhtymien osalta esityksessä tehdyn arvion mukaan 37 miljoonalla eurolla vuodessa. Palkkatuki on kunnille ja kuntayhtymille osoitettuna kuitenkin vain yksi tukimuoto, jolla julkinen valta toteuttaa työllisyyden edistämisvelvoitettaan. Lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti varsin laaja harkintavalta niiden keinojen valinnassa, joilla se pyrkii turvaamaan perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämisvelvoitettaan.

Huomionarvoista on, että kunnille ja kuntayhtymille voidaan edelleen myöntää palkkatukea alentuneesti työkykyisen ja yli 60-vuotiaiden henkilöiden palkkaamiseen. Näiden ryhmien osalta riski pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostumiseen on normaalia korkeampi. Tämä poikkeus lieventää palkkatuen käiiyttöalan supistumisen merkitystä perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämisvelvoitteen kannalta.

Ehdotus asettaisi palkkatuen saamisen osalta eri asemaan yli 60-vuotiaat sekä vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyiset henkilöt. Näiden ryhmien osalta kyse olisi positiivisesta erityiskohtelusta, joka perustuisi näille ryhmille myönnettävän palkkatuen muusta palkkatuesta poikkeaviin tavoitteisiin ja siihen, että kyseiset ryhmät ovat yleisesti muita heikkomassa asemassa työmarkkinoilla (HE, s. 44). Kyseisten ryhmien erityisasema perustuu jo voimassa olevan ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn lain 87 ja 89 §:ään. Ehdotetulle erityiskohtelulle on olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, eikä sääntely tältä osin muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteen eikä 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta.

Perustuslakivaliokunta katsoi voimassa olevaa lakia työvoimapalveluja järjestämisestä säädettäessä, että sääntely ei ollut ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa. Valiokunta viittasi aikaisempaan käytäntöönsä työllisyyden edistämiseen liittyvän kuntien rahoitusvastuun osalta. Valiokunnan mukaan lainsäätäjällä oli laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttivat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (ks. PeVL 90/2022 vp, s. 3-4). Toisaalta valiokunta kuitenkin painotti tarvetta seurata tarkasti muutosten vaikutuksia toteutumiseen käytännössä ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin (PeVL 90/2022 vp, s. 4).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan palkkatuen myöntäminen on työvoimaviranomaiselle vapaaehtoista, 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 kuuluvaa palkkatukea arvioidaan käytettävän vuosittain tilanteessa, jossa lakimuutosta ei tehtäisi. 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 (ks. HE, s. 46). Muutoksen vaikutus kuntien talouteen riippuisi siten olennaisesti kuntien omista toimenpiteistä. Tämän vuoksi ehdotetut muutokset eivät arvioni mukaan muodostu ongelmallisiksi perustuslain 121 §:ään sisältyvän rahoitusperiaatteen kannalta.

2. Laki valmiuslain muuttamisesta

Voimassa oleva valmiuslaki (1552/2011) on säädetty perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp). Valmiuslaki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu ”rajattu poikkeus perustuslaista” eli ns. poikkeuslaki.

Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavallisiin lakeihin. Se on siten kumottavissa tavallisella lailla. Sitä voidaan myös muuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset

lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125).

Esityksessä ehdotetaan toimivaltaisia viranomaisia koskevia muutoksia valmiuslain 91 §:ään sekä 14 lukuun ja työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjää koskevaa muutosta. Muutokset eivät arvioni mukaan laajenna valmiuslaissa tehtyjä poikkeuksia perustuslaista. Tämän vuoksi valmiuslain ehdotetut muutokset voidaan toteuttaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa valmiuslain muutoksia on arvioitu myös Ahvenanmaan erityisaseman kannalta (HE, s. 43-44). Valiokunta on toimittanut käyttööni myös Ahvenanmaan maakuntahallituksen perustuslakivaliokunnalle antaman 11.11.2024 päivätyn lausunnon.

Valmiuslain 91 §:n työnvälityspakkoa koskevaa säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnassa työnvälityspakosta vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kehittämis- ja hallintokeskus. Vastaavasti valmiuslain 97 §:n uuden 2 momentin mukaan pykälässä tarkoitetun työmääräyksen antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta. Itsehallintolain 30 §:n mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset. Pykälän 4 kohdan mukaan se, jolla on kotiseutuoikeus, voidaan kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä kuitenkin ainoastaan maakunnassa suoritettaviin siviilitehtäviin.

Valmiuslain esitöiden valossa on selvää, että valmiuslaki tulee sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla. Hallituksen valmiuslakiesityksen perustelujen mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi sekä puolustustilaa ja valmiutta poikkeusolojen varalta. Valmiuslakia sovelletaan näin ollen myös Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella on säädetty poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa

(900/2000). Asetus koskee ainoastaan varautumista poikkeusoloihin eikä suoranaisesti poikkeusolojen aikana hoidettavia tehtäviä (ks. HE 3/2008 vp, s. 32).

Valmiuslain säätämisen yhteydessä myös perustuslakivaliokunta käsitteli valmiuslain soveltamista Ahvenmaalla. Valiokunta totesi, että valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla. Käytännössä tämä saattaa johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi (PeVL 6/2009 vp, s. 15). Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella. Perustuslakivaliokunta piti Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15). Valiokunta on myöhemmin valmiuslain soveltamisen yhteydessä toistanut ”painokkaasti” tämän kannanoton (PeVM 1/2021 vp, kappale 21).

Pidän Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan perusteella selvänä, että valmiuslain säätäminen kuuluu myös Ahvenanmaan osalta valtakunnan lainsäädäntövaltaan ja valmiuslakia sovelletaan myös Ahvenanmaalla. Tämä merkitsee sitä jo perustuslakivaliokunnan valmiuslakia säädettäessä esittämä huomio, jonka mukaan sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi.

Hallituksen esityksen mukaan valmiuslain 91 §:n ja 97 §:n mukaisista tehtävistä vastaisi siten valtion viranomainen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus. Nähdäkseni ehdotus toteuttaa tältä osin valmiuslain yleistä logiikkaa poikkeusolojen aikaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenamaalla, enkä pidä ehdotettua sääntelyä siten ongelmallisena perustuslain tai Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta. Kiinnitän huomiota myös siihen, että Ahvenanmaan valtuuskunta on lausunnossaan 6.9.2024 (lausunto 25/24) katsonut ehdotetun sääntelyn kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä asetuksella (*sopimusasetus*) siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Säännös mahdollistaa valmiuslaissa valtion viranomaisten tehtävien siirtämisen sopimusasetuksella maakunnan viranomaisille. Tämä edellyttää kuitenkin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumusta. Oikeudellista estettä siirtää tältä osin valtakunnan viranomaiselle osoitettu toimivalta sopimusasetuksella maakunnan viranomaiselle ei nähdäkseni ole olemassa.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen perustuslakivaliokunnalle antama lausunto osoittaa toisaalta, että valmiuslain soveltamiseen Ahvenanmaalla voi liittyä periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia erityisesti viranomaisten toimivaltuuksien riittävän sääntelyn kannalta. Tältä osin kyse on nähdäkseni yleisemmästä ongelmasta valmiuslainsäädännön soveltamisessa Ahvenanmaalla, joka tulisi ratkaista vireillä olevan valmiuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan on mielestäni syytä kiinnittää valtioneuvoston huomiota tähän problematiikkaan ja sen ratkaisutarpeeseen.

Katson kuitenkin, että käsillä olevaan hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia valtiosääntöoikeudellisia tai Ahvenmaan itsehallintoon liittyviä erityisiä ongelmia, jotka estäisivät hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten käsittelemisen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Turussa 20.11.2024

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)