

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta (HE 120/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Ville Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Riku Hurme, työ- ja elinkeinoministeriö
- maaneuvos Katrin Sjögren, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- hallintopäällikkö John Eriksson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- osastopäällikkö Linnéa Johansson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- oikeusasiantuntija Rasmus Lindqvist, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja valmiuslakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Valiokunnan lausunto PeVL 55/2024 vp

Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja valmiuslakia. Työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain muutoksella rajoitetaan palkkatuen myöntämistä kunnalle tai kuntayhtymälle. Valmiuslakiin ehdotetaan tehtäviksi työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta johtuvat viranomaisten tehtäviä ja työvelvollisuusrekisteriä koskevat muutokset.

Palkkatukea koskevat muutokset

(2) Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että palkkatukea voidaan myöntää 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 muutoksen myötä enää olisi mahdollista. Palkkatukea voidaan kuitenkin myöntää ammatillisen osaamisen parantamiseen Helsingin kaupungille siltä osin kuin työllistettävä henkilö työllistyisi sellaisiin tehtäviin, joista muualla Suomessa vastaa hyvinvointialue.

(3) Palkkatuettua työtä koskevilla säännöksillä pyritään osaltaan toteuttamaan julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa osoitettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PeVL 8/2024 vp, kappale 8, PeVL 68/2022 vp, kappale 2). Perustuslain säännöksessä ei oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Sen tulkinna on vakiintuneesti korostettu tarvetta valtiollaan kaikkien elinten laaja-alaiseen yhteistyöhön sekä julkisen vallan yhteistoimintaan elinkeinoelämän kanssa. Työllisyyden edistäminen merkitsee lainkohdan perustelujen mukaan sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68).

(4) Ehdotetut muutokset supistavat palkkatuen käyttöalaa kuntien ja kuntayhtymien osalta. Palkkatuki on kunnille ja kuntayhtymille osoitettuna kuitenkin vain yksi tukimuoto, jolla julkinen valta toteuttaa työllisyyden edistämismvelvoitettaan. Lainsäätäjällä on varsin laaja harkintavalta niiden keinojen valinnassa, joilla se pyrkii turvaamaan perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämismvelvoitettaan. Lisäksi sääntelyn vaikutuksia vähentää se, että kunnille ja kuntayhtymille voidaan edelleen myöntää palkkatukea alentuneesti työkykyisen ja yli 60-vuotiaiden henkilöiden palkkaamiseen. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 18 §:n 2 momentin kanalta.

(5) Ehdotuksessa asetetaan palkkatuen saamisen osalta eri asemaan yli 60-vuotiaat sekä vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyiset henkilöt. Eri asemaan asettaminen perustuu hallituksen esityksen (s. 44) mukaan näille ryhmille myönnettävän palkkatuen muusta palkkatuesta poikkeaviin tavoitteisiin ja siihen, että kyseiset ryhmät ovat yleisesti muita heikommassa asemassa työmarkkinoilla. Ehdotetulle erilaiselle kohtelulle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, eivätkä erot nyt ehdotettavan sääntelyn rajattu soveltamisalakin hu-

Valiokunnan lausunto PeVL 55/2024 vp

mioon ottaen muodostu kohtuuttomiksi (ks. myös PeVL 68/2022 vp). Sääntely ei ole ongelmallista perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteen eikä 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta.

(6) Palkkatuen myöntäminen on vuoden 2025 alusta kuntien muodostamien työvoimaviranomaisten lakisääteinen tehtävä, johon kunnat saavat kuntien peruspalveluiden järjestämiseen tarkoitettua valtionosuutta. Palkkatuen myöntäminen on työvoimaviranomaiselle vapaaehtoista. Ehdotettu muutos mahdollisuuteen myöntää palkkatukea kunnalle tai kuntayhtymälle huomioidaan esityksen perustelujen (s. 46) mukaan peruspalvelujen valtionosuuksia vähentävänä siltä osin kuin arvioidaan, että muutoksen piiriin kuuluvaa palkkatukea käytettäisiin vuosittain tilanteessa, jossa lainmuutosta ei tehtäisi. Hallituksen esityksessä kuvatut perustelutkin huomioon ottaen sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ään sisältyvän rahoitusperiaatteen kannalta (ks. myös PeVL 90/2022 vp, kappale 11 ja siinä mainitut lausunnot).

Valmiuslaki

(7) Valmiuslaki on säädetty poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp). Valmiuslaki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu rajattu poikkeus perustuslaista eli niin sanottu poikkeuslaki.

(8) Poikkeuslakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyt kokonaisuusjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125, ks. esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4).

(9) Hallituksen esityksessä ehdotetaan toimivaltaisia viranomaisia koskevia muutoksia valmiuslain 91 §:ään ja 14 lukuun sekä työvelvollisuusrekisteriä koskevaan sääntelyyn. Muutokset eivät laajenna valmiuslaissa tehtyjä poikkeuksia perustuslaista, ja ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(10) Valmiuslain työnvälityspakkoa (91 §) ja työmääräyksen antamista (97 §) koskevaa sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että laissa säädetään erikseen Ahvenanmaan maakunnassa toimivaltaisesta viranomaisesta. Ehdotuksen mukaan Ahvenanmaan maakunnassa työnvälityspakosta vastaa ja työmääräyksen antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus, joka on valtakunnan viranomainen.

(11) 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, s. 15, PeVM 1/2021 vp, kappale 18). Maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välinen toimivallanjako hallintoasioissa (hallintovalta) vastaa itsehallintolain mukaan lainsäädäntövallan jakoa lukuun ottamatta 23 ja 30 §:ssä lueteltuja poikkeuksia ja lisäyksiä.

Valiokunnan lausunto PeVL 55/2024 vp

(12) Työ- ja elinkeinoministeriö on nyt arvioitavan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä pyytänyt lausunnon Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon mukaan ehdotettua työnvälityspakkoa koskevaa säännöstä on tuolloin esitysluonnoksessa esitettyssä muodossaan, soveltamisalaltaan ja tarkoitukseltaan pidettävä itsehallintolaissa tarkoitettuna poikkeusoloihin varautumisena eikä normaalina työnvälityksenä. Säännös kuuluu siten valtakunnan toimivaltaan. Valtuuskunta kiinnittää launnossa lisäksi huomiota siihen, ettei valtakunnalla ole toimivaltaa säätää velvollisuuksia maakunnan hallitukselle, sen alaisille viranomaisille tai Ahvenanmaan virkamiehille.

(13) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan työnvälityspakkoa koskevan sääntelyn lisäksi myös työmääräyksen antamista koskevaa sääntelyä on syytä arvioida samoin kuin Ahvenanmaan valtuuskunnan launnossa on tehty. Valmiuslain 91 ja 97 §:n säännökset toimivaltaisesta viranomaisesta Ahvenanmaan maakunnassa eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

(14) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valmiuslain soveltamiseen Ahvenanmaalla voi kuitenkin liittyä käytännöllisiä ongelmia. Valiokunta on aiemminkin valmiuslainsäädännön yhteydessä kiinnittänyt huomiota itsehallintolakiin perustuvan lainsäädäntövallan ja hallintovalan jaon vaikutuksiin Ahvenanmaan maakunnassa (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II, PeVL 29/2022 vp, kappale 47). Nyt toimivaltaiseksi viranomaiseksi ehdotettavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksella ei normaalioloissa ole hallintotoimivaltaa Ahvenanmaan maakunnassa. Kehittämis- ja hallintokeskuksen normaalioloissa hoitamat tehtävät kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Valmiuslain soveltaminen Ahvenanmaalla merkitsee siten, että valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia käyttävät maakunnassa sellaiset valtakunnan viranomaiset, jotka eivät normaalisti hoida tehtäviä Ahvenanmaalla.

(15) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulisi varmistua siitä, että valmiuslaissa nyt säädettäväksi ehdotettua voidaan tosiasiallisesti myös soveltaa asianmukaisesti Ahvenanmaan maakunnassa. Soveltamisessa tulee ottaa huomioon myös se, että Ahvenanmaan maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen.

(16) Perustuslakivaliokunta on pitänyt 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/II, ks. myös PeVM 1/2021 vp, kappale 21, PeVL 29/2022 vp, kappale 47). Valiokunta painottaa edelleen sanotun merkitystä.

(17) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt yleisemminkin huomiota siihen, että valmiuslaissa säädetään osin esimerkiksi poikkeamisesta sellaisesta valtakunnan lainsäädännöstä, jota ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa, ja sellaisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka eivät toimi Ahvenanmaan maakunnassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tulevaisuuden lainsäädännön uudistuksissa lainsäädäntöä täydennetään ja selkeytetään näiltä osin (PeVL 29/2022 vp, kappale 48). Valiokunta viittaa tältä osin niin vireillä olevaan valmiuslainsäädännön kokonaisuudistukseen kuin Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamiseenkin.

Valiokunnan lausunto PeVL 55/2024 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 26.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala