

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Jan Hjelt, työ- ja elinkeinoministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kirsi Hyttinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteeri Meri Pensamo, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos, yksikön päällikkö Minna-Marja Jokinen, valtiovarainministeriö
- finanssiasiantuntija Unna Heimberg, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Simo Mentula, valtiovarainministeriö
- professori Toomas Kotkas
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta ehdotetaan kumottavaksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita muita lakeja.

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2025.

Valiokunnan lausunto PeVL 90/2022 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan muun muassa perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n, oikeusturvaa koskevan 21 §:n, lainsäädäntövallan delegoimista koskevan 80 §:n ja kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n kannalta.

Hallitus katsoo, ettei esitykseen sisälly mitään sellaista, mitä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä. Nykyinen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta kumotaan. Uudistuksen pääsisältö on se, että vastuu työnhakijoille ja yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista siirretään pääosin kuntien vastuulle. Työvoimapalveluiden järjestäminen ja muut työvoimapalveluihin liittyvät lakisääteiset tehtävät muodostavat kunnille uuden valtionosuustehtävän. Lisäksi työttömyysetuuksien rahoitusvastuuta ehdotetaan muutettavaksi.

(2) Ehdotetulla sääntelyllä pyritään osaltaan toteuttamaan julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa osoitettua velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Sääntely on lisäksi erityisen merkityksellistä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

(3) Hallituksen esitykseen sisältyy laaja lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Perustuslakivaliokunta voi pääosin yhtyä perustelujaksossa esitettyihin johtopäätöksiin. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena kiinnittää erikseen huomiota kunnalliseen itsehallintoon, muutoksenhakuoikeuteen ja norminantovaltuuksiin.

Kunnallinen itsehallinto

(4) Sääntely työvoimapalvelujen siirtämisestä kuntien tehtäväksi, kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta ja työttömyysetuuksien rahoitusvastuusta on merkityksellistä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

(5) Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään 121 §:n 2 momentin mukaan lailla.

(6) Kunta voi esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 12 §:n mukaan järjestää järjestämisvastuulleen kuuluvat työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen on muodostettava palveluiden järjestämiseksi työllisyysalueeksi kutsuttu yhteistoiminta-alue yhdessä jonkin toisen tai useamman muun kunnan kanssa siten, että työllisyysalueen kuntien yhteenlaskettu työvoiman määrä on

Valiokunnan lausunto PeVL 90/2022 vp

vähintään 20 000 henkilöä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös valtioneuvoston viimekätises-tä toimivallasta päättää työllisyysalueen muodostamisesta tai kunnan kuulumisesta siihen.

(7) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu kuntien lakisääteinen yhteistyövel-voite ei muodostu ristiriitaiseksi asiaa koskevan valiokunnan käytännön kanssa (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5/II ja siinä mainitut lausunnot). Myöskään ehdotettu sääntely kuntia velvoittavas-ta valtioneuvoston päätösvallasta ei perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen ole risti-riidassa perustuslaissa turvatu kunnallisen itsehallinnon kanssa (ks. PeVL 21/2009 vp, s. 4, PeVL 32/2001 vp, s. 2—3).

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 1. lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin 5 kohdan sääntelyyn valtioneuvoston päätöksenteon edellytyksistä. Sen mukaan valtioneuvosto voi päättää 1 momentin mukaisesta yhteistoiminnasta myös, jos työvoimaviranomaisen kyky jär-jestää laissa tarkoitettuja palveluja on 24 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla merkittävästi hei-kentynyt. Valiokunnan mielestä ehdotettu säännös jää perustuslain 121 §:ään sisältyvän lailla säättämisen vaatimuksen kannalta varsin epämääräiseksi. Säännöstä tulisi täsmentää.

(9) Sääntelyä työttömyysetuuksien rahoitusvastuusta (8. lakiehdotus) ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan rahoitusvastuu laajenee työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosaa. Lisäksi rahoitusvastuu alkaa nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvas-tuuta aikaisemmin ja kasvaa portaittain työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusvastuu ei myöskään katkea työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun osallis-tumisen ajalta kuten nykyisin. Hallituksen esityksessä (s. 127) arvioidaan, että kunnilla olisi työ-voimapalvelujen järjestämisvastuun siirtymisen myötä nykyistä paremmat mahdollisuudet vai-kuttaa työttömyysetuuksista syntyvään rahoitusvastuuseen järjestämällä työttömille palveluja, jotka johtavat työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

(10) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksis-tä 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 itse-hallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyk-siä 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). Rahoitus-periaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleeseen, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoit-teisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2).

(11) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut työllisyyden edistämiseen liittyvää kuntien rahoitusvastuuta (PeVL 41/2014 vp, PeVL 50/2005 vp). Valiokunnan mukaan lainsäätä-jällä on katsottu olevan laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestel-mään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (ks. PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp). Ottaen huomioon sääntelyn kytkeytymisen perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn, kuntiakin koskevaan työllisyyden edistämisveloitteeseen valiokunta ei ole pitänyt aikaisempaa sääntelyä valtiosääntöisesti ongelmallisena (PeVL 41/2014 vp, s. 3/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 90/2022 vp

Valiokunnan mielestä myöskään nyt ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen esityksen perusteluissakin (s. 431) esille tuotuun seikkaan, että järjestämisvastuun siirto ja samanaikainen työttömyysetuuksien rahoitusvastuun kasvattaminen lisäävät kuntatalouden suhdanneherkkyyttä sekä kuntien toimintaan ja talouteen liittyvää epävarmuutta. Kunnan omista toimista riippumattomien yleisten tai alueellisten talouden suhdannevaihteluiden arvioidaan vaikuttavan kunnan talouteen vastaisuudessa entistä merkittävämmiin. Vaikutukset voivat olla merkittäviä esimerkiksi tilanteessa, jossa työllisyyden hoidon menot ja työttömyysetuuksien kustannukset kasvavat samalla kun kunnan verotulot pienenevät.

(13) Perustuslakivaliokunta painottaa tarvetta seurata tarkasti ehdotettujen muutosten vaikutuksia rahoitusperiaatteen toteutumiseen käytännössä ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 69/2022 vp, kappale 4, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3). Tarvittaessa valtioneuvoston on ryhdyttävä toimenpiteisiin myös lainsäädännön muuttamiseksi.

Muutoksenhakukielto

(14) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 147 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että työllistymissuunnitelmaan ei saa hakea oikaisua eikä siitä saa valittaa. Säännös on uusi, mutta lainkohdan perustelujen (s. 345) mukaan se ei tosiasiallisesti muuta nykytilaa.

(15) Esityksen perusteluissa (s. 345, 436) tehdään selkoa siitä, että jos työnhakija ei noudata työllistymissuunnitelmaa ja hänelle aiheutuu tästä työttömyysetuuden menetys, työnhakija voi valittaa työttömyysetuutta koskevasta työttömyysetuuden maksajan päätöksestä sosiaaliturvasasioiden muutoksenhakulautakuntaan. Työnhakija voi saattaa työllistymissuunnitelman tätä kautta muutoksenhakulautakunnan arvioitavaksi. Näin ymmärrettynä ehdotus työllistymissuunnitelmaan kohdistuvasta muutoksenhakukiellosta ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta. Sääntelyn selkeyden vuoksi muutoksenhakukielto olisi kuitenkin perusteltua muotoilla niin, että työllistymissuunnitelmaan ei saa erikseen hakea oikaisua eikä siitä saa erikseen valittaa.

Asetuksenantovaltuudet

(16) Hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on varsin paljon asetuksenantovaltuuksia. Ehdotettu sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 80 §:n kannalta. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

(17) Työ- ja elinkeinoministeriölle on 1. lakiehdotuksen 15 §:n 4 momentin mukaan toimitettava suunnitelma työvoimapalveluiden järjestämisestä. Suunnitelmasta voidaan antaa tarkempia

Valiokunnan lausunto PeVL 90/2022 vp

säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Ehdotuksen perustelujen (s. 408) mukaan asetuksella on tarkoitus säätää, että suunnitelman tulisi sisältää ainakin työvoimaviranomaisen asiointipisteiden sijoittuminen, tehtävien hoitamiseen varatut taloudelliset resurssit ja henkilöstöresurssit sekä se, miten palvelut tuotetaan. Perustuslain 80 ja 121 §:stä johtuvista syistä laintasoista sääntelyä suunnitelman sisällöstä tulisi täsmentää.

(18) Työvoimakoulutuksen yhteishankintaa koskevan 1. lakiehdotuksen 62 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteishankintakoulutuksen maksuosuuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Perussäännöksiä maksuosuuksista ei ehdoteta otettaviksi 62 §:ään. Esityksen perustelujen (s. 409) mukaan maksuosuuksia määrittäessä otetaan huomioon valtiontukien yleinen ryhmäpoikkeusasetus, joka asettaa enimmäisrajat yrityksille myönnettävälle valtiontuelle. Maksuosuudet määritellään perustelujen mukaan asetuksella siten, että työvoimaviranomaisen osuus koulutuksen hinnasta ei ylittäisi sallitun tuen määrää.

(19) Esityksen perustelujen valossa asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaa lakiehdotuksen tältä osin hyvin niukkojen säännösten lisäksi Euroopan unionin lainsäädäntö. Tämä sääntely muodostaa valiokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen sen kokonaisuuden, jota tarkempia säännöksiä valtioneuvosto voi valtuuden nojalla antaa (PeVL 34/2012 vp, s. 2/II, PeVL 37/2005 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä maksuosuuksista tulisi kuitenkin laissa täsmentää vähintään viittaamalla asian kannalta merkitykselliseen EU-lainsäädäntöön. Valiokunta muistuttaa lisäksi, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (PeVL 25/2005 vp, s. 4/II).

(20) Työ- ja elinkeinoministeriöllä on 1. lakiehdotuksen 143 §:n 3 momentin mukaan yksityisten työvoimapalvelujen seuraamiseksi oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta tai niitä edustavalta yhteisöltä yksityisiä työvoimapalveluja koskevia tietoja. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä annettavista tiedoista sekä säädetään tietojen käsittelystä ja muusta yhteistyöstä. Esityksen perustelujen (s. 410—411) mukaan tietojenantovelvollisuus koskisi muun muassa työhön välitettyjen ja vuokrattujen henkilöiden määriä, vuokratyösuhteiden keskimääräistä kestoja sekä työnvälityspalveluja käyttäneiden ja työvoimaa vuokranneiden asiakkaiden määriä ja yksityisten tarjoamia työnhakua tukevia palveluja.

(21) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiin ehdotettu tiedonsaantisäännös on hyvin avoin. Siitä ei myöskään käy ilmi, missä määrin tiedonsaantioikeus mahdollisesti kohdistuu henkilötietoihin. Säännös ei sanamuotonsa puolesta myöskään oikeuta saamaan salassapidettäviä tietoja, sillä siihen ei sisälly oikeutta saada siinä mainitut tiedot salassapitosäännösten estämättä.

(22) Jos tarkoituksena on, että työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada salassapidettäviä tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä, on ehdotettua sääntelyä täsmennettävä ja muutettava perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 21/2020 vp, s. 5—6, PeVL 12/2014 vp, s. 3/I). Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

Valiokunnan lausunto PeVL 90/2022 vp

(23) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että 1. lakiehdotuksen 143 §:ssä mainituista tietojen käsittelystä ja muusta yhteistyöstä ei vaikuta sisältyvän perussäännöksiä lakiin. Sääntelyä tulisi täydentää tältä osin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 143 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 27.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala