

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

Työllisyysrahasto kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön esitysluonnoksesta.

Työllisyysrahasto on lakisääteinen toimija, jonka päätehtävänä on rahoittaa työttömyysturvajärjestelmää keräämällä työttömyysvakuutusmaksut. Lisäksi tehtäviimme kuuluu muun muassa ansiosidonnaiselta päiväraha-ajalta kertyvän työeläkkeen, 55 vuotta täyttäneiden muutosturvan ja palkkaturvan rahoittaminen. Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri, jonka keskeinen tarkoitus on turvata rahaston maksuvalmius ja mahdollistaa työttömyysvakuutusmaksujen vakaa kehitys.

Lausuntomme näkökulma perustuu rooliimme työttömyysturvajärjestelmän rahoittajana sekä sen taloudellisten vaikutusten ja toimeenpantavuuden asiantuntijana.

HE-luonnoksen mukaan varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös 'julkista hallintotehtäviä hoitamaan perustettuja tai siihen lailla velvoitettuja yhteisöjä' siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä (s. 146). Työllisyysrahasto katsoo, että ilmausta "siltä osin" on perusteltua tulkita sanamuotonsa mukaisesti suppeasti.

Työllisyysrahasto näkemyksen mukaan julkiseen hallintotehtävään liittyvät tukitehtävät eivät ole osa julkisen hallintotehtävän hoitamista eivätkä näin ollen kuulu varautumisvelvollisuuden piiriin.

Ehdotettu sääntely on kuitenkin tältä osin tulkinnanvarainen, ja sitä olisi perusteltua selkeyttää. Ilman yksityiskohtaisempaa ohjausta soveltamisalan määrittely voi jäädä toimijakohtaisen tulkinnan varaan.

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

-

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 32 §:n alakohdan 13 perusteella vakuutuslaitoksella tarkoitetaan mm. vakuutusyhtiölaissa tarkoitettua vakuutusyhtiötä sekä esimerkiksi Työllisyysrahastoa. Työllisyysrahastosta säädetään työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa ja valtioneuvoston asetuksessa Työllisyysrahaston ohjesäännöstä, eikä se ole vakuutusyhtiölaissa tarkoitettu vakuutusyhtiö.

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työryhmän muistiossa todetaan (s. 50), että ”Yksityiset yhteisöt hoitavat myös enenevissä määrin julkisia hallintotehtäviä, eikä lähtökohtaisesti ole perusteita kohdella niitä varautumisen osalta

tällöin eri tavalla kuin viranomaisia.” Muistiossa todetaan edelleen (s. 134), että ”ehdotetun 6 §:n nojalla varautumisvelvollisia olisivat paitsi viranomaiset ja muut julkishallinnon toimijat, myös muut lailla julkista hallintotehtäviä hoitamaan perustetut tai siihen lailla velvoitetut yhteisöt siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.”

HE-luonnoksen lisätoimivaltuuksia koskevista säännöksistä viitataan useissa kohdissa ”viranomaisiin” (esimerkiksi 13 §, 34 §, 35 §, 88 §, 137 §), mutta lakiesityksessä ei ole yleismääritelmää siitä, ketä viranomaisen käsitteellä valmiuslaissa tarkoitetaan. Tämä voi aiheuttaa tulkintahaasteita erityisesti sellaisille toimijoille, kuten Työllisyysrahastolle, joiden lakisääteiset tehtävät rinnastuvat useilta osin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, mutta jotka eivät muodollisesti ole viranomaisia.

Toisin kuin 6 §:n varautumissäännöksissä, joissa soveltamisala perustuu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, lisätoimivaltuuksia koskevista luvuista ei ole vastaavaa täsmennystä siitä, ulottuvatko toimivaltuudet myös julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin ja missä laajuudessa. Koska lisätoimivaltuuksien kohdentuminen voi vaikuttaa merkittävästi toimijoiden velvoitteisiin poikkeusoloissa (mm. tiedonhallinta, viestintä ja määräysvalta omaisuuteen), oikeudellisen aseman tulisi olla yksiselitteinen.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työllisyysrahasto kiinnittää erityistä huomiota esitysluonnoksen 85 §:än, jossa säädettäisiin lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutoksista. 85 §:n 1 momentin mukaan eräiden etuuksien, kuten esimerkiksi työttömyyspäivärahan, maksamista voitaisiin lykätä, määrää voitaisiin alentaa tai maksaminen voitaisiin keskeyttää väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Arviomuistion yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 335) todetaan, että toimivaltuutta voitaisiin joutua soveltamaan tilanteessa, jossa normaaliolojen lainsäädännön puitteissa tapahtuva lakisääteisten etuuksien täysimääräinen maksaminen ei vallitsevassa poikkeustilanteessa olisi valtiontaloudellisista syistä mahdollista.

Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että etuuksien maksamista voitaisiin lykätä, alentaa tai keskeyttää valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi ja valtiontaloudellisista syistä, mutta 85 §:ä sovelletaan myös etuuksiin, joita rahoitetaan valtion varojen lisäksi muilla julkisilla varoilla. Esimerkiksi ansiosidonnaisia työttömyyspäivärahoja rahoitetaan Työllisyysrahaston keräämillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuudella, kotikunnan rahoitusosuudella ja työttömyyskassan rahoitusosuudella. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida ja selkeyttää sitä, millä tavalla etuuksien maksamisen lykkääminen, alentaminen tai keskeyttäminen vaikuttaisi etuuksien rahoitusvastuun jakautumiseen eri toimijoiden välillä.

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan, jos etuuksien maksatusta lykätään, alennetaan tai keskeytetään, tulisi maksatuksen muutos huomioida kaikissa maksatusketjun vaiheissa. Mietinnön perusteella jää epäselväksi, voisiko esimerkiksi Työllisyysrahasto jättää maksamatta ansiopäivärahojen rahoitusosuutensa työttömyyskassoille tilanteessa, jossa työttömyyskassat keskeyttäisivät poikkeusoloissa etuuksien maksatuksen etuudensaajille. Vastaavasti on epäselvää, voisiko valtio keskeyttää valtionosuuden maksamisen säännöksen perusteella. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi hyödyllistä selkeyttää koskeeko etuuden lykkäys, alentaminen tai keskeytys myös etuuteen liitännäisiä eriä kuten esimerkiksi ansiosidonnaisilta työttömyyspäiviltä kertyvää eläkettä.

Työllisyysrahasto esittää, että valmiuslain 85 §:n soveltamista täsmennetään siten, että lakiin lisätään nimenomainen sääntely siitä, miten poikkeusolojen aikana lykätty, alennettu tai keskeytetty etuudet normalisoidaan poikkeusolojen päätyttyä. Tällainen täsmennys on välttämätön etuuksien toimeenpanon johdonmukaisuuden, oikeusvarmuuden sekä toimeenpanijoiden lakisääteisten velvoitteiden toteuttamisen kannalta. Olennaista on, että kaikkien etuuksien rahoitukseen osallistuvien tahojen osalta on selkeää, mitä rahoitusosuuksia lykätään ja minkä tahojen haltuun varojen annetaan kertyä ennen etuuksien maksatuksen palautumista.

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan poikkeusoloissa toimeenpanon tulee olla mahdollisimman yksinkertaista. Se, miten toiminta tulee järjestää poikkeusoloissa, tulisi olla selkeää, jotta poikkeusoloihin siirtyminen on sujuvaa.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työllisyysrahastolla on työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain mukaan oikeus ottaa lainoja velvoitteittensa täyttämiseksi. Työllisyysrahasto on laskenut liikkeeseen joukkovelkakirjalainan ja likviditeettitarpeita varten rahastolla on yritystodistusohjelma ja valmiusluottolimiittejä. Työllisyysrahaston sijoitustoiminnan yhtenä keskeisenä tavoitteena on tukea lakisääteisten tehtävien hoitoa ja varmistaa riittävä maksuvalmius rahaston

vastuulla olevien menojen rahoittamista varten. Työllisyysrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi rahaston varojen ja velkojen erotuksena muodostuva suhdannepuskuri, jonka varojen tai velkojen lakisääteinen enimmäismäärää koskeva ennuste työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä voi olla enintään 6,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruinen. Lisäksi puskurin velan enimmäismäärä voi kuitenkin olla 300 miljoonaa euroa suurempi kuin 6,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruus.

Mikäli rahaston sijoitustoimintaa, velkarahoitusta, työttömyysvakuutusmaksutasoa tai suhdannepuskurin käyttöä ja enimmäismääriä taikka muita tilityksiä tai saatavia poikkeusoloissa rajoitettaisiin, olisi tällä todennäköisesti vaikutusta rahaston kykyyn suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Tämän vuoksi tämän kohdan rajoitusten toimeenpano tulisi rahaston käsityksen mukaan olla rinnakkainen sille säädettyjen rahoitusvastuiden kanssa (vertaa edellä 12 luku). Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota myös siihen, että mikäli lainsäädännöllä rajoitetaan rahaston kykyä suoriutua lakisääteisistä tehtävistä, tulee olla selvää, ettei tämä voi johtaa esimerkiksi johdon tai hallinnon osalta henkilökohtaiseen vastuuseen asian suhteen.

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

Työllisyysrahasto ei kuulu voimassa olevan valmiuslain 12 §:ssä säädetyn yleisen varautumisvelvollisuuden piiriin. Työryhmän mietinnössä todetaan, että julkista hallintotehtävää hoitavilla yhteisöillä olisi mahdollisuus hakea varautumiseen rahoitusta huoltovarmuusrahastosta erityissäännösten nojalla (s. 146). Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole kirjattu varsinaiseen lakitekstiehdotukseen, vaan kyse on lain perusteluissa esitetystä arviosta.

Jotta sääntely olisi selkeää ja oikeusvarmaa, rahoituksen hakemismahdollisuudesta tulisi säätää nimenomaisesti lakitekstissä eikä jättää sitä ainoastaan perustelujen varaan.

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

HE-luonnoksen mukaan ”Ehdotetut lait on lähtökohtaisesti tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu” (s. 499). Ehdotuksessa varautumisvelvollisuus ulotettaisiin myös varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisiin toimijoihin siltä osin kuin kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamista varten lailla perustetuista tai niitä hoitamaan velvoitetuista yhteisöistä (s. 120).

Valmiuslain mukainen varautumisvelvollisuus on Työllisyysrahastolle uusi tehtävä. Velvoitteen toimeenpano edellyttää rahoituksen varmistamista ja realistista siirtymäaikaa, jotta velvoite voidaan toteuttaa hallitusti. Työllisyysrahasto pitää tärkeänä, että Työllisyysrahaston aiemmissa kohdissa esittämät täsmennys- ja selvennystarpeet huomioidaan lain jatkovalmistelussa.

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Nukarinen Karo
Työllisyysrahasto

Kaarakainen Tomi
Työllisyysrahasto