

Asia: VN/1258/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta

1. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain lukua 7 Palkkatuki koskevat kysymykset

1 § Palkkatuki (sis. palkkatuen määritelmän)

- **Lisättäisiin palkkatuen tarkoitukseen vammaisten ja pitkäaikaissairaiden sekä 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien työn saannin ja työelämään osallisuuden lisääminen.**

Pykälän 1 momentin tekstin täsmennys sekä voimassa olevan 7 luvun 2 §:n 3 momentin siirtäminen 1 §:n 2 momentiksi ovat perusteltuja.

2 § Palkkatuen yleiset edellytykset

- **Rajattaisiin palkkatuetun työn kohderyhmää**

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin työnhakijaryhmät, joiden työllistymistä palkkatuella voitaisiin edistää. Kohderyhmät vastaisivat pääosin voimassa olevan 7 luvun 6 §:n 1 momentissa määriteltyjä työnhakijaryhmiä, joiden työllistymisen edistämiseksi palkkatuki elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle myönnetään nykyisin ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena. Palkkatuen kohderyhmän rajaamisen vaikutuksia työttömiin työnhakijoihin on käsitelty esitysluonnoksen sivulla 73. Rajaamisen katsotaan muun muassa yksinkertaistavan palkkatuen myöntämiseen liittyvää harkintaa ja kohdentavan palkkatukityöllistämistä voimakkaammin heikommassa työmarkkina- asemassa olevien työttömien ryhmiin. Sääntämisjärjestysperustelujen mukaan palkkatuen kohderyhmiin ehdotettujen muutosten vuoksi hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Palkkatuen kohderyhmät on säännöksessä määritelty täsmällisesti, mutta pykälän 2 momentin mukaan palkkatuen myöntäminen edellyttää, että TE-toimisto arvioi työnhakijan työttömyyden johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja palkkatuetun työn parantavan hänen ammatillista osaamistaan ja mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. Säännös edellyttää nähdäkseni tältä osin samaa harkintaa kuin nykyisin voimassa oleva säännös.

3 § Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset

- **Työnantajiin lisättäisiin hyvinvointialue ja poistettaisiin luonnollinen henkilö, joka ei harjoita taloudellista toimintaa (kotitalous)**
- **Tuotannollisista tai taloudellisista syistä viimeisten 12 kuukauden aikana irtisanoneelle työnantajalle tuki voitaisiin myöntää, jos tämä on ottanut saman määrän henkilöitä työhön irtisanomisen jälkeen**
- **Palkkatukea ei myönnettäisi uudestaan työnantajalle saman henkilön palkkaamiseen poikkeuksena vamman tai sairauden perusteella, oppisopimuskoulutukseen tai 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen myönnetty tuki tietyin edellytyksin**

Ei lausuttavaa

5 § Palkkatuella katettavat palkkakustannukset

- **Työnantajan sivukuluja ja lomarahaa ei jatkossa luettaisi palkkatuella katettaviin kustannuksiin**
- **Muita tarkennuksia tukikelpoisten kustannusten määritelmään**

Ei lausuttavaa

6 § Palkkatuen määrä ja kesto

- **Tuen määrä olisi työttömyyden kestosta riippumatta 50 % palkkakustannuksista**
- **Tuen kesto 5 tai 10 kuukautta, kuitenkin enintään työsuhteen pituinen**
- **Palkkatuki voitaisiin myöntää uudelleen toiselle työnantajalle heti edellisen palkkatukijakson päätyttyä, jos henkilö kuuluisi edelleen palkkatuen kohderyhmään ja tuen myöntäminen olisi tarkoituksenmukaista**

Muutoksilla pyritään yksinkertaistamaan palkkatukijärjestelmää, ja palkkatuen määrä ja kesto eivät olisi enää harkinnanvaraisia.

Säännös on selkeämpi kuin nykyisin voimassa oleva.

Säännöksessä on asetuksenantovaltuutus, jonka mukaan palkkatuen enimmäismäärästä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

7 § Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen

- Tuen määrä olisi **70 prosenttia palkkakustannuksista**
- Tuki myönnettäisiin **10 kuukauden ajaksi sillä perusteella, että vamma tai sairaus vaikeuttaa huomattavasti sopivan työn saamista**
- Tukea voitaisiin jatkaa samalla työnantajalla tietyin edellytyksin enintään **24 kuukauden jaksoissa.**

Säännös ja sen soveltaminen vaikuttaa monimutkaiselta TE-toimistolle kuuluvan harkinnan sekä tukiajan jatkamisen useiden edellytysten vuoksi (lääkärin todistus, mukautukset).

8 § 100 prosentin palkkatuki

- Tuki myönnettäisiin **10 kuukaudeksi. Tukikelpoisia palkkakustannuksia korotettaisiin kertoimella 1,23 työnantajan sivukulujen kattamiseksi laskennallisesti.**
- **100 prosentin palkkatuki olisi mahdollinen kaikille yhdistyksille, säätiöille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille**
- **Jos työnantajan toiminnalla on työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, 100 prosentin palkkatuki myönnettäisiin de minimis -tukena. Muussa tapauksessa tuki olisi EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädettyä tukea. Arvioinnin kriteereistä säädetäisiin erikseen valtioneuvoston asetuksella.**

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan kauppavaikutuksen arvioinnin kriteereistä säädetäisiin valtioneuvoston asetuksella, jotta kriteerien soveltaminen olisi ennakoitavaa, avointa ja yhdenmukaista eri tuensaajien välillä. Kauppavaikutusten arviointiin ei ole olemassa yleispäteviä kriteereitä, joten ne luotaisiin erikseen 100 prosentin palkkatuen myöntämistä varten. Kriteerit perustuisivat aiempiin oikeustapauksiin, joissa kauppavaikutusta on arvioitu. Esitysluonnoksessa on esitelty komission ratkaisukäytäntöä ja tunnusmerkkejä siitä, että työnantajan toiminnalla ei arvioida olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mutta asetusluonnosta ei ole esitetty.

TE-toimistojen hallinnollisen työn helpottamiseksi säännöksen soveltamisessa tulisi valtioneuvoston asetuksen selkeyteen kiinnittää erityistä huomiota.

10 § Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen

- **Palkkatuen määrä oppisopimuskoulutuksessa olisi 50 % ja pysyisi samana koko koulutuksen keston ajan**

- **Palkkatukea myönnettäessä tuki olisi mitoitettava koko sille ajalle, jonka työ- ja elinkeinotoimisto arvioi tarkoituksenmukaiseksi.**
- **Tukea voitaisiin jatkaa, jos henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukainen oppisopimuskoulutuksen kesto muuttuu koulutuksen aikana**

Pykälän 1 momentin mukaan palkkatuen myöntäminen oppisopimuskoulutukseen olisi mahdollista myös muiden työttömien työnhakijoiden työllistämisen edistämiseksi kuin 2 §:n 1 momentissa määritellyt palkkatuen yleiset kohderyhmät. Tämä mahdollistaisi palkkatuen myöntämisen myös 25-49 –vuotiaan työttömän työnhakijan oppisopimuskoulutuksen ilman, että työnhakija kuuluu mihinkään 2 §:n 1 momentin 3-5 kohdan soveltamisalaan. Edellytyksenä olisi kuitenkin, että palkkatuen myöntämisen 2 §:n 2 momentissa tarkoitettut edellytykset täyttyisivät. Pidän sääntelyä kannatettavana.

11 § Tuella palkatun siirtäminen

- **Edelleen siirtämisestä tehtäisiin erillinen päätös ja säädettäisiin edellytykset edelleen siirtämiselle**

Ei lausuttavaa

2. Huomioita lukuun 7a 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki

Huomioita 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta (luku 7a, uusi luku)

- **Tuki on uusi**
- **Tuki myönnettäisiin ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.**
- **Tukea maksettaisiin 70 prosenttia tukikelpoisista palkkakustannuksista 10 kuukaudelta, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajalta.**
- **Tukikelpoisina kustannuksina pidettäisiin samoja palkkakustannuksia kuin palkkatuetussa työssä.**

Ei lausuttavaa

3. Huomiot elinkeinotoiminnan käsitteen muutoksiin

Huomiot elinkeinotoiminnan käsitteen muutoksiin

- **Työvoimakoulutuksen yhteishankinta (5 luku 7§) ja työolosuhteiden järjestelytuki (10 luku 3§)**
- **Työllisyyspoliittinen-avustus (säädetäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetulla asetuksella)**
- **Työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 2 momentin 2 kohdan muuttaminen**

Ei lausuttavaa

4. Huomiot sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamiseen

Huomiot sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamiseen

Ei lausuttavaa

5. Huomiot julkisesta työvoima- ja yrityspalvelulaista annetun lain muihin lukuihin ehdotettuihin muutoksiin tai esitysluonnoksen liitelakeihin

Kommentit julkisesta työvoima- ja yrityspalvelulaista annetun lain lukuihin 1, 2, 3, 11, 12, 13 ja 14, 7 luvun 4, 9 ja 12-15 §:iin ehdotettuihin muutoksiin tai esitysluonnoksen liitelakeihin

- **Mainittuihin lukuihin ja lakeihin on tehty vähäisiä tai teknisiä muutoksia.**

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun (työllistämisvelvoite) 1 §:ään esitetään säännöskohtaisissa perusteluissa muutoksia, mutta ehdotus säädöstekstiksi näyttäisi puuttuvan. Lakiehdotusta tulee tältä osin täydentää. Pidän perusteluissa esitettyä muutosehdotusta sinänsä selkeyttävänä ja kannatettavana.

6. Yleiset huomiot

Yleiset huomiot:

- a. Huomiot ehdotetun sääntelyn suhteesta hyvään hallintoon ja perustuslakiin**
- b. Huomiot esitysluonnoksen vaikutusarvioinnista**
- c. Muuta kommentoitavaa**

a.

Palkkatuen myöntäminen perustuu suurelta osin työvoimaviranomaisen harkintaan sekä nykyisin voimassa olevien että ehdotettujen säännösten mukaan. Nykyisen 14 luvun oikaisuvaatimusta ja

valitusta koskevan 1 §:n mukaan päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa, jos palkkatuki on evätty sillä perusteella, että 7 luvun 2 §:n 1 tai 2 momentissa säädetty edellytykset eivät täyty. Säännöksen mukaan palkkatukea koskevaan päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa myöskään siltä osin kuin päätös koskee palkkatuen määrää tai kestoä.

Muutoksenhakukielloa on käsitelty Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys –jaksossa (s. 104). Muutettavaksi ehdotetussa 14 luvun 1 §:n 3 momentin 2 kohdassa säilytettäisiin palkkatukeen liittyvä muutoksenhakukiello siltä osin kuin kysymys on palkkatuen myöntämisen yleisistä harkinnanvaraisista edellytyksistä. Lisäksi muutoksenhakukiello ulotettaisiin myös muihin palkkatuen myöntämisen harkinnanvaraisiin edellytyksiin. Säännöksessä ei erikseen mainittaisi kiellon piiriin kuuluvan palkkatuen määrää ja kestoä, sillä palkkatuen määrään ei sisältyisi jatkossa harkintaa, jos palkkatuki katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi myöntää. Myös palkkatuen kesto määräytyisi pääasiallisesti laissa säädetyn mukaisesti. Palkkatuen keston osalta harkintaa sisältyisi kuitenkin oppisopimuskoulutuksen perusteella myönnettävän palkkatukijakson keston sekä vamman tai sairauden perusteella myönnettävän palkkatuen jatkopäätökseen, jolloin nämä kuuluisivat muutoksenhakukiellon piiriin. Myös esimerkiksi palkkatuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuus verovelosta huolimatta olisi harkinnanvaraista, eikä kuuluisi muutoksenhaun piiriin. Jaksossa esitellyn perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ehdotettua sääntelyä ei esityksen mukaan pidetä ongelmallisena perustuslain kannalta.

Ehdotetun sääntelyn mukaan palkkatukea koskevaan päätökseen ei voisi hakea oikaisua tai muutosta. Työnhakija tai työnantaja ei näin ollen voi saada oikeusturvaa saattamalla palkkatukea koskevan päätöksen muutoksenhaussa arvioitavaksi. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys – jaksossa on käsitelty perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöstä muutoksenhakukiellon kannalta. Nähdäkseni palkkatukea koskevia hakemus- ja päätösprosesseja olisi tarpeen tarkastella myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden kannalta, ja arvioida hyvän hallinnon ja yksilön oikeusturvan toteutumista. Laillisuusvalvonnassa on muun muassa kiinnitetty huomiota työnhakijan oikeuteen saada tietoonsa erityisesti kielteisen ratkaisun perustelut hallintolain edellyttämällä tavalla. Vaikka päätökseen ei voisi hakea muutosta, työnhakijalla on mahdollisuus pyytää asian uudelleen käsittelyä hallintolain mukaisesti (muun muassa OKV/256/10/2021). Hyvän hallinnon perusteisiin on kiinnitetty huomiota myös työnhakijalle palkkatuen saamisen edellytyksistä annettua virheellistä neuvontaa koskevassa kanteluratkaisussa (OKV/585/10/2021).

Palkkatuen maksatusta on käsitelty jaksossa Vaikutukset viranomaisten toimintaan (s. 71, myös s. 100). Eesityksen mukaan palkkatukeen liittyvä hallinnollinen työ keskittyy tukea myöntäviin työ- ja elinkeinotoimistoihin sekä tuen maksatuksesta ja takaisinperinnästä vastaavalle KEHA-keskukselle. Nykyisin palkkatuen myöntöpäätöksiä tehdään työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmä URAssa. URA on tulossa käyttöikänsä päähän ja palkkatukipäätösten tekeminen on ollut tarkoitus jo muutenkin siirtää tehtäväksi yleisessä avustusjärjestelmässä, joka on jo nykyisin käytössä ELY-keskusten myöntämissä erilaisissa yritystuissa. Siirtymän yhteensovittaminen siten, että uudistuksen voimaantulon jälkeen tehdyt palkkatukipäätökset tehtäisiin yleisessä avustusjärjestelmässä, toisi synergiaetuja, koska tietojärjestelmämuutoksia on tehtävä joka tapauksessa.

Esitysluonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on vähentää palkkatukeen liittyvää byrokratiaa yksinkertaistamalla palkkatukijärjestelmää siten, että järjestelmä olisi ennakoitavampi ja palkkatuen myöntö- ja maksatusprosessi nopeampi ja houkuttelisi työnantajia, erityisesti yrityksiä palkkaamaan työttömiä työnhakijoita palkkatuella nykyistä enemmän.

Laillisuusvalvonnassa on tullut esille palkkatuen maksatuksen viivästymisiä (OKV/136/1/2015 ja OKV/762/1/2015). Tällä hetkellä on tutkittavana palkkatukien maksatuksen viivästymistä koskeva kantelu (1004/10/2022), jonka perusteella on pyydetty selvitystä KEHA-keskukselta. Pidän tärkeänä, että palkkatukea koskevan uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa otetaan huomioon perustuslain 21 §:ssä säädetty asioiden viivytyksetön käsittely palkkatukiasian eri vaiheissa. Lisäksi Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksoa tulisi täydentää myös tältä osin.

Esityksen mukaan hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon erityisesti palkkatuen kohderyhmiin ehdotettujen muutosten vuoksi. Pidän tätä näkemystä asianmukaisena.

b.

Esitysluonnoksessa on todettu (s. 52), että ehdotettu uudistus koostuu lukuisista eri tavoin vaikuttavista elementeistä ja osin muutosten vaikutukset risteävät muiden uudistuksen osa-alueiden kanssa, mikä vaikeuttaa uudistuksen kokonaisvaikutusten arviointia. Lisäksi vaikutusarviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia kunkin osa-alueen osalta.

Uudistuksen vaikutuksia on kuvattu esitysluonnoksessa varsin laajasti, eikä vaikutusarvioinnista ole lausuttavaa.

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri