

Kuntaliitto: Valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta työvoimaviranomaiselle työttömien nuorten työllistämiseen vuosina 2026 ja 2027 - ohje kunnan päätöksenteosta tuen myöntämisessä

Tuleeko kunnan tehdä hallintopäätös paikallisesti työnantajalle myönnetystä tuesta?

Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta palkkatukeen tai vastaavaan osittain tarkoituksenmukaisuusperusteella myönnettävään avustukseen. Kunnalla on asiassa harkintavaltaa. Kunnallishallinnossa lähtökohtana on kuitenkin se, että jos kunta yleisen toimialan nojalla päättää tehdä yksityisoikeudellisen sopimuksen yksityisen kanssa, siitä tulee ennen sopimuksen tekemistä tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Yksityisoikeudellinen sopimus on hallintopäätöksen toimeenpanoa.

Tämä tulkinta kumpuaa siitä, että vaikka kyse onkin yksityisoikeudellisesta sopimuksesta, kunnan tulee kuitenkin aina käyttää harkintavaltaa siitä, kenen kanssa se tekee sopimuksen sekä tässä harkinnassa muun muassa noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, kuten yhdenvertaisuusperiaatetta. Kyse on julkisen vallan käytöstä, johon linkittyy myös oikeusturvavaatimus muutoksenhakuoikeuden kautta. Ko. avustusta tulee lisäksi myöntää asetuksen ja järjestämislain (380/2023) tiettyjen pykälien mukaisesti, eli viranomaisen on etukäteen katsottava, että nämä edellytykset täyttyvät ennen kuin se voi tehdä ko. sopimusta yrityksen kanssa. Kunnallisvalitus mahdollistaa, että kuntalainen pääsee tehokkaasti valvomaan, ettei kunta esim. mahdollisesti suosi tiettyä yritystä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti. Hallintopäätös voi olla joko viranhaltijapäätös tai toimielimen päätös.

Hallinto-oikeus ei voi tutkia yksityisoikeudellisia seikkoja, eikä tietenkään kumota sopimustakaan sen jälkeen, että se on allekirjoitettu. Hallinto-oikeus voi kuitenkin todeta, että kunta on esimerkiksi toiminut hallintolain yleisperiaatteiden vastaisesti ja kumota kunnan päätöksen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on em. asetusta koskevassa perustelumuistiossa todennut, että pelkästään yksityisoikeudellisen sopimuksen tekeminen, ilman hallintopäätöstä, olisi riittävää, jolloin muutoksenhakuoikeutta ei luonnollisestikaan olisi. Kunnat joutuvat siten itse harkitsemaan menettelyään. Kuntaliiton tulkinta on kuitenkin edellä mainittu.

Tuleeko kunnan ennen sopimuksen tekemistä tehdä kyseessä oleva hallintopäätös?

Kyllä. Lähtökohtana on, että kunta ensin käyttää viranomaiselle kuuluvaa lakiin sidottua harkinta- ja päätösvaltaa siihen, että se harkitsee ja selvittää, voidaanko avustusta ko. työnantajalle myöntää asetuksen ja lain mukaisesti. Jos se katsoo, että avustus voidaan myöntää, kunta tekee hallintopäätöksen tästä. Tässä samassa päätöksessä viranomaisen kannattaa myös omalta osaltaan hyväksyä sopimus, joka tehdään avustuksen saajan, eli nuoren työntekijän työnantajan kanssa. Sopimuksen allekirjoittaminen on päätöksen täytäntöönpanoa, jossa aiemmin tehty hallintopäätös saatetaan voimaan juridisesti sitovalla

tavalla. Hallintopäätöksessä kannattaa todeta, että sopimus syntyy vasta sen allekirjoittamisella.

Miten haetaan muutosta näihin päätöksiin?

Koska ehdotetusta avustuksesta ei säädetä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa ja koska se poikkeaa ainakin joltain osin ehdoiltaan edellä mainitussa laissa säädetystä palkkatuesta, työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut, että avustuksen edelleen välittämiseksi ei olisi kyse kuntien peruspalvelusta, vaan kuntien yleistoimivallan puitteissa tapahtuvasta toiminnasta. Näin ollen järjestämislain muutoksenhakupykälää ei voida soveltaa. Koska kyse on kunnan yleisestä toimialasta, muutoksenhaku tapahtuisi kuntalain nojalla, mikäli hallintopäätös avustuksesta tehdään.

Mitä täytyy hallintosäännön ja toimivaltarajojen osalta huomioida päätöksenteossa?

Kunnissa sovelletaan ns. toimivallan jäykkyyden periaatetta. Hallintosääntöä on siten noudatettava, muutoin kyse on lähtökohtaisesti menettelyvirheestä.

Kuntalaki 91.1 § ja 91.2 §:

”Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä.

Valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa tarkoitetulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Näin siirrettyä toimivaltaa ei voida enää siirtää edelleen.”

- Edellä mainitun 2 momentin mukaan toimielin voi siten, jos tämä hallintosäännössä sallitaan, tavallisella hallintopäätöksellä, eli ns. edelleendelegointipäätöksellä, siirtää ”omaa toimivaltaa” alaiselleen viranhaltijalle, kuten esimerkiksi työllisyysjohtajalle tai vastaavalle viranhaltijalle. Jos työllisyystoimielin on aikoinaan siirtänyt alaiselleen viranhaltijalle toimivaltaa siten että, hän voi päättää myöntää työnantajalle tukea enintään 10 000 euroa, se voi uudella päätöksellä muuttaa tätä toimivaltaa, esimerkiksi korottamalla rajaa.
- Valtuusto voi vaihtoehtoisesti myös tehdä muutoksia hallintosääntöön em. 1 momentin mukaisesti.
- Jos kunnan työvoimaviranomaisen viranhaltijan toimivaltuudet eivät riitä, toimielimen tulee tehdä ao. tukipäätös, ellei hallintosääntöä muuteta, taikka uutta edelleendelegointipäätöstä tehdä.

Avustusta ei tulisi olla myöntämättä pelkästään sillä perusteella, että kunnan toimivaltasäännöt eivät ole kunnossa. Kunnalla on velvollisuus huolehtia siitä, että ne ovat kunnossa, jotta se voi hoitaa sen tehtävät parhaalla mahdollisella tavalla. Kunnan toimivaltasäännöt eivät saa vaikuttaa päätösten laatuun tai sisältöön kielteisellä tavalla, sillä tämä voisi olla esimerkiksi hallintolain 6 §:n, eli hyvän hallinnon periaatteiden vastaista (yhdenvertaisuus, objektiivisuus jne.)...

Mitä valmistelussa on otettava huomioon?

Hakijan, eli työnantajayrityksen, tulee ensinnäkin täyttää ne edellytykset, joista säädetään 5 §:ssä valtioneuvoston asetuksessa valtioneuvostusta työvoimaviranomaiselle työttömien nuorten työllistämiseen vuosina 2026 ja 2027. Jos se ei niitä täytä, tukea ei voida myöntää. Ko. 5 § sisältää lukuisia viitauksia niin sanottuun järjestämislakiin (380/2023), jonka pykälää tietysti myös tulee soveltaa.

Yleisellä tasolla on hyvä todeta, että viranomaisen on hallintolain 31.1 §:n mukaan aina huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tämä kumpuaa niin sanotusta virallisperiaatteesta, joka edellyttää viranomaisen huolehtivan siitä, että asia tulee selvitettyksi ennen päätöksen tekoa. Viranomaisen on järjestettävä menettely siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja tiedot ovat sen käytettävissä päätöksentekoa varten. Viranomaisen on toisin sanoen oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, että asia on sisällöllisesti ja muodollisesti kypsä ratkaistavaksi, ennen kuin se tekee asiassa päätöksen.

Ennen päätöksentekoa työvoimaviranomaisen tulee siten varmistua siitä, että avustusta hakenut yritys täyttää avustuksen saamisen ehdot. Viranomaiselle (siis myös viranhaltijalle) jää kuitenkin harkintavaltaa valmistelun laajuudesta, kunhan se täyttää hallintolain 31 §:n ehdot. Käytännön vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä jakautuu kuitenkin viranomaisen ja asianosaisen, eli tässä asiassa hakijayrityksen, välillä. Näin ollen viranomainen voikin hallintolain 31.2 §:n mukaan tarpeen mukaan esimerkiksi pyytää asianosaiselta, joka hakee jotakin itselleen, että hän toimittaa lisäselvitystä hänen vaatimuksistaan.

Esimerkiksi 5 §:n 4 kohdassa säädettäisiin yritystä ja työsuhdetta koskevista edellytyksistä, jotka kumpuavat järjestämislain 83 §:n 3 momentista ja 84 §:stä. Mainituissa säännöksissä säädetään palkkatuen edellytyksistä, jotka liittyvät työnantajaan ja työsuhteeseen. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan olisi lähtökohtaisesti riittävää, että työllistävä yritys vakuuttaa 1 kohdassa tarkoitettussa sopimuksessa edellytysten täyttyvän, mutta työvoimaviranomainen voisi halutessaan pyytää myös muita selvityksiä ennen sopimuksen allekirjoittamista, hallintolain 31.2 §:n mukaisesti.

On lisäksi syytä muistaa esimerkiksi hallintolain 6 § ja hyvän hallinnon periaatteet. Viranomainen ei siten pääsäännön mukaan voi tehdä puolueellisia päätöksiä. Mikäli kunnan

viranomaisella on lain ja asetuksen puitteissa itse laatimia linjauksia siitä millä perusteella ko. avustusta voidaan myöntää, tulee katsoa, että kaikki nämä omat linjaukset ovat kaikille esimerkiksi yhdenvertaisia.

Kuten edellä on todettu, sopimus on tehtävä työnantajayrityksen kanssa ja sen jälkeen, kun sopimus on allekirjoitettu, se sitoo kuntaa, vaikka hallintopäätös olisikin tehty ja vaikka siitä olisi valitettu, jollei sopimuksen ehdoissa ole muusta sovittu. Mahdolliset sopimusta koskevat riitaisuudet tulisi ratkaista yleisessä tuomioistuimessa, eli ensimmäisenä oikeusasteena kärjäoikeudessa. Sopimusosapuolten kannattaa siten sopia sopimuksessa myös menettelyistä riitatilanteiden varalta. Kunnan viranomaisella olisi myös asetuksessa säädettyjen avustuksen käyttämisen edellytysten puitteissa mahdollista sisällyttää sopimukseen avustuksen tarkoituksenmukaisen käytön kannalta tarpeellisia muita ehtoja.

Kunnan tulee lisäksi ottaa huomioon, että yrityksen saaman avustuksen tulisi olla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 2 artiklan perusteella annettujen Euroopan komission vähämerkityksisiä tukia koskevien asetusten mukainen. Avustuksen myöntämiseen sovelletaan siten EU:n ns. de minimis -sääntelyä. Pääsääntöisesti yhdelle yritykselle voidaan myöntää de minimis - tukia enintään 300 000 eurolla kolmen vuoden aikana käsittäen kaikkien eri viranomaisten myöntämät de minimis -tuet. Komission keskitettyyn rekisteriin tulee ilmoittaa tiedot myönnettyistä de minimis -tuista 20 työpäivän kuluessa tuen myöntämisestä.

De minimis-tukeen liittyen on hyödyllisiä linkkejä alhaalla.

Miten kielteinen päätös perustellaan?

Hallintolain 45 §:n mukaan hallintopäätös on perusteltava, ja tämän tärkeys luonnollisesti korostuu, kun kyse on kielteisestä päätöksestä. Vain muutamissa tilanteissa päätöstä voidaan olla perustelematta. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelujen avulla asiakas voi arvioida ja varmistaa, että viranomainen on käyttänyt päätös- ja harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Päätöksenteon perusteiden arvioitavuus vahvistaa osaltaan luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Puutteelliset perusteet saattavat johtaa päätöksen kumoamiseen.

Kielteinen päätös avustushakemukseen tulee siten perustella viitaten 1) niihin selvityksiin ja tosiasioiden, joita on asiassa esitetty (kuten esimerkiksi työnantajan hakemuksessa esitetyt asiat) sekä 2) lakiin ja asetukseen. Kuten edellä on todettu, 5 § valtioneuvoston asetuksessa valtiovastuusta työvoimaviranomaiselle työttömien nuorten työllistämiseen vuosina 2026 ja 2027 sisältää lakiin viitaten edellytyksiä tuen myöntämiselle. Jos se ei niitä täytä, avustusta ei voida myöntää, ja tämä on mainittava kielteisessä päätöksessä. Erityisesti nämä säännökset ovat päätöksen perusteluissa avainasemassa.

Kun kielteinen päätös perustellaan, on lisäksi syytä muistaa esimerkiksi hallintolain 6 § ja hyvän hallinnon periaatteet. Viranomaisen ei siten voi perustella päätöstä esim. perusteilla, jotka ovat puolueellisia.

Lisätiedot:

[Asetus nuorten työllistymisasetusta on hyväksytty: rahoitushaku työvoimaviranomaisille aukeaa - Työ- ja elinkeinoministeriö](#), erityisesti perustelumuihistoon ja useimmin kysyttyihin kysymyksiin kannattaa tutustua

[Vähämerkityksinen tuki eli de minimis -tuki - Työ- ja elinkeinoministeriö](#)

[Opas de minimis -tuista, EU:n valtiontukisäännöt](#)