

**Hallituksen esitys Eduskunnalle muutoksenhakua työvoima-
asioissa koskevaksi lainsäädännöksi**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia, työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia ja työvoimapalvelulakia muutettavaksi. Esitys koskee muutoksenhakua ja muutoksenhakukieltoja mainittujen lakien ja niiden nojalla annettujen säädösten perusteella tehtäviin työvoimatoimistojen sekä työvoima- ja elinkeinokeskusten eräisiin päätöksiin. Muutokset ovat tarpeen osittain perusoikeusuudistuksen vuoksi ja osittain sen vuoksi, että työvoima- ja elinkeinokeskuksia koskeva lainsäädäntö tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 1997, jolloin tulee voimaan myös muutos, jolla työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnosta annetun asetuksen 24 §:ssä säädetty muutoksenhakukielto kumotaan.

Ehdotuksen mukaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksestä investointiavustuksen osoittamista koskevassa asiassa ja työvoimatoimistojen työllistämistuen myöntämistä, työharjoittelutuen myöntämistä ja sijoitusta valtion työtehtäviin koskevaan päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla, jollei erikseen säädetä toisin. Työvoimapalveluita koskeviin päätöksiin ei myöskään saisi valittamalla hakea muutosta, ellei erikseen säädetä toisin. Muista kuin työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 23 §:n 1 momentissa tarkoitetuista opintososiaalisia etuja koskevista päätöksistä ei saisi valittaa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 1997.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
1.2. Nykytilan arviointi	3
1.2.1. Perusoikeudet ja kansainväliset sopimukset	4
1.2.2. Työvoima- ja elinkeinokeskusten, työvoimatoimistojen ja työvoimatoimikuntien hallintopäätöksistä	4
1.2.3. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskeva oikeuskäytäntö ja -kirjallisuus	7
1.2.4. Mahdollisten valitusten määrästä	8
1.2.5. Muutoksenhaun käytännön merkityksestä	8
1.2.6. Johtopäätökset	9
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	10
3. Esityksen vaikutukset	11
4. Asian valmistelu	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	11
1. Lakiehdotusten perustelut	11
1.1. Työllisyyslaki	11
1.2. Laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 23 §:n muuttamisesta	12
1.3. Laki työvoimapolvelulain muuttamisesta	12
2. Voimaantulo	12
3. Säättämisjärjestys	12
LAKIEHDOTUKSET	13
1. Laki työllisyyslain muuttamisesta	13
2. Laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 23 §:n muuttamisesta .	14
3. Laki työvoimapolvelulain muuttamisesta	15

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Työvoimapiirien ja työvoimatoimistojen päätöksistä ei työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnosta annetun asetuksen (80/1973) 24 §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla, ellei erikseen ole toisin säädetty. Muutosta saa hakea valittamalla eräistä palkkaturva-asioita ja merimiesten palkkaturvaa koskevista päätöksistä. Työttömyysturvaa koskevista työvoimapolitiittisista lausunnoista ei erikseen saa hakea muutosta valittamalla, vaan muutosta voidaan hakea vain samalla kuin varsinaisista työttömyysturvapäätöksistä haetaan muutosta.

Työvoimapiirien toimistojen ja työvoimatoimistojen päätöksiä muutetaan hakemuksesta hallintomenettelylain (598/1982) 26 ja 27 §:n nojalla asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaamiseksi. Hylätty hakemus voidaan myös muissa tapauksissa käsitellä uudestaan koska päätöksiä ei katsota saavan oikeusvoimaa. Päätöksiin tyytymättömät hakijat tekevät myös hallintokanteluja ylemmälle viranomaiselle ja ylimmille hallinnon laillisuusvalvoijille, oikeuskanslerille ja oikeus-asiamiehelle. Työministeriöön tehtiin vuonna 1996 96 hallintokantelua. Lisäksi ministeriöön tehdään epämääräisempiä "valituksia", joita ei pidetä hallintokanteluina, mutta joihin pyritään vastaamaan asianmukaisesti. Poikkeuksellisissa tilanteissa kysymykseen tulevat myös hallintolainkäyttölain 11 luvun mukaiset ylimääräiset muutoksenhakekeinot.

Työvoimapiirien toimistot ja työvoimatoimistot tekevät vuosittain valtavan määrän päätöksiä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toimeenpanossa. Vuonna 1996 työnvälitystilaston mukaan työvoimatoimistoissa oli vuoden aikana työnhakijoita 1 008 236 henkilöä, jotka olivat työvoimapalvelujen tarpeessa. Heistä oli työttömiä työnhakijoita 799 207 henkilöä. Työvoimakoulutukseen tuli 210 540 hakemusta ja koulutukseen valittiin 115 227 henkilöä. Lähes 100 000 koulutukseen halukasta sai hylkäävän päätöksen hakemukseensa. Valtion työtehtäviin voitiin määrärahojen puitteissa sijoittaa vuoden

1996 aikana 17 360 henkilöä. Tehtäviin halukkaita henkilöitä sekä sijoitusvirastoja olisi ollut moninkertainen määrä. Kuntiin sijoitettiin kunnallisella työllistämistuella 61 395 henkilöä ja halukkaita sijoitettavia olisi ollut paljon enemmän. Yksityisten työnantajien palvelukseen sijoitettiin 17 703 henkilöä. Yrittäjärahaa myönnettiin 5 830 henkilölle ja arviolta 20 % hakemuksista hylättiin. Muilla toimenpiteillä sijoitettiin palkkaperusteisiin työllistämistoimenpiteisiin henkilöitä siten, että vuoden 1996 aikana alkaneiden sijoitusten kokonaismäärä oli 128 972.

Muiden työvoimatoimistojen ja piiritöimistojen päätöksiä edellyttävien toimenpiteiden volyyymi on suppeampi, mutta niissäkin vuositasolla tehdään arviolta yli tuhat päätöstä.

1.2. Nykytilan arviointi

Yleistä

Aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistaminen johti tilanteeseen, jossa työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnosta annettu lain kumoutuessa myös sen nojalla annetut asetukset kumoutuvat ja siten myös työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnosta annettu asetukset, jossa muutoksenhakukiello on säädetty. Hallituksen esityksessä valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 148/1996 vp.) todetaan, että tarkoituksena on selvittää työvoima-asioiden muutoksenhakujärjestelmä ja antaa myöhemmin sellainen hallituksen esitys, joka täyttää hallitusmuodon perusoikeussäännösten ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten asettamat velvoitteet. Esityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi pitävänsä välttämättömänä, että esityksen perusteluissa mainitut muutoksenhakurajoitukset otetaan pikaisesti arvioitavaksi myös hallitusmuodon 16 §:n kannalta (PeVL 37/1996 vp.).

Hyväksyessään hallintolainkäyttölain eduskunta edellytti, että hallintolainkäyttölain tarkoituksen ja periaatteiden toteutumiseksi kullakin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan yhteistyössä hallintotuomioistuintoi-

mikunnan ja oikeusministeriön kanssa voimassa oleviin eri lakeihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettelysäännökset. Ne on tilanteen mukaan joko yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa, poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeellisilta osin viittauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin. Esitykset edellytettiin annettavaksi kohtuullisessa ajassa eduskunnan käsiteltäväksi. Lähes täydellinen valituskielto työvoima-asioissa työvoima- ja elinkeinokeskusten ja työvoimatoimistojen päätöksistä ei vastaa hallintolainkäyttölain tarkoituspäätä ja periaatteita.

Hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmää selvittäneen hallintotuomioistuimikunnan (KM 1997:4) mukaan muutoksenhaun järjestäminen työvoima- ja yritystutkiasioissa tulisi selvittää asiaryhmittäin. Toimikunnan mukaan valituskiellot tulisi poistaa, ellei muutoksenhaun kieltämiseen ole jossakin asiaryhmässä erityisiä syitä eikä voida katsoa, että kyseessä on yksilön oikeus tai velvollisuus. Toimikunta totesi, että järjestelmän kehittämiseksi on syytä ottaa huomioon arvioitua saapuvien valitusten määrät. Valitusten tulevaan määrään vaikuttaa valitusmahdollisuuden laajuuden ohella olennaisesti se, millä tavoin hallintoasioiden käsittely on järjestetty hallintoviranomaisessa. Toimikunta piti valituskieltojen poistamisen ohella tärkeänä, että selvitetään, millä tavoin näissä asioissa turvataan riittävällä tavalla joustava ja nopea oikaisumenettely.

Eduskunnan oikeusasiamies on valtioneuvostolle osoittamassaan 27 päivänä marraskuuta 1995 päivätyssä kirjoituksessa katsonut, että työvoima-asioissa voimassa oleva muutoksenhakujärjestelmä ei vastaa hallitusmuodon 16 §:ssä jokaiselle turvattua oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Voimassaolevat säännökset ovat oikeusasiamiehen mukaan myös ristiriidassa Suomea sitovien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen määräysten kanssa.

Työministeriössä on edellä todettujen kannanottojen ja näkemysten johdosta perhdytty sekä työvoimapiirien toimistojen että työvoimatoimistojen ja työvoimatoimikuntien päätösten muutoksenhakujärjestelmään hallitusmuodon ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valossa.

1.2.1. Perusoikeudet ja kansainväliset sopimukset

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sanotun säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnosta annetun asetuksen 24 §:ssä säädetty muutoksenhakukielto on katsottu ongelmalliseksi hallitusmuodon 16 §:n kannalta.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (civil rights and obligations) tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Määräyksen on katsottu koskevan monia julkisoikeudelliseksi luonnehdittavia asioita. Muun ohessa erilaisia etuuksia ja lupia koskevien hallintoasioiden on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä katsottu kuuluvan käsitteen "civil rights and obligations" piiriin.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaaleen mukaan kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia tuomioistuinten edessä. Päätettäessä rikossyyttestä henkilöä vastaan tai hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksiaan riittä-asiansa jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä. Muutoksenhakukielto tai siitä säätäminen asetuksen tasolla on myös arvioitu olevan ristiriidassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen kanssa.

1.2.2. Työvoima- ja elinkeinokeskusten, työvoimatoimistojen ja työvoimatoimikuntien hallintopäätöksistä

Työvoimapiirien toimistot, 1 päivästä

syyskuuta 1997 lukien työvoima- ja elinkeinokeskukset (keskukset) ja työvoimatoimistot tekevät vuosittain suuren määrän hallintopäätöksiä kuten edellä kohdassa 1.1. on esitetty. Ne päättävät sekä hallinnon sisäisistä, yleensä virkamiesoikeudellisista asioista että työllisyyslain (275/1986), työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/1990) ja työvoimapolitiisesta (102/1993) nojalla annettuihin säädöksiin perustuvien lukuisten tukien myöntämisestä ja valinnoista koulutukseen.

Valtion virkamieslain mukaiset nimitys- ja virkojen perustamista ja lakkauttamista koskevat hallintopäätökset ovat sanotun erityislainsäädännön nojalla suljettu muutoksenhaun piiristä. Virkamieslain ohella keskukset ja työvoimatoimistot tekevät virkaehtosopimuslainsäädännön nojalla tehtyjen virkaehtosopimusten nojalla virkamiehille tulevia etuuksia koskevia hallintopäätöksiä, joiden muutoksenhaku on järjestetty neuvottelumenettelysopimusten mukaisesti.

Työvoima-asioiden asiaryhmittäisessä tarkastelussa voidaan todeta seuraavaa.

Työllisyyslain nojalla tehtävät hallintopäätökset

Keskusten ja työvoimatoimistojen päätöksistä valtaosa tehdään työllisyyslain ja sen nojalla annettujen säädösten perusteella. Työllisyyslain 13 §:ssä on säädetty työllisyysmäärärahojen käyttökohteista. Valtion tulo- ja menoarvion työllisyysmäärärahoista voidaan osoittaa tai myöntää tulo- ja menoarvion perustelujen mukaisesti määrärahoja valtion virastoille ja laitoksille, kunnille ja kuntainliitoille sekä yksityisille ja yhteisöille rakentamista, kunnossapitoa, perusparannusta, laajentamista ja rakenteellisesti uudelleen järjestämistä koskeviin hankkeisiin tai muihin investointeihin siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään sekä henkilöstön palkkaamisen tai työttömälle maksettaviin korvauksiin siten kuin siitä on erikseen laissa tai asetuksessa säädetty taikka valtioneuvosto tai työministeriö on päättänyt. Tarkempia säädöksiä on annettu pääasiassa työllisyysasetuksessa (130/1993).

Työllistämistuen myöntämisestä työnantajalle on säädetty asetuksen 4 luvussa. Tuen myöntämisen yleiset edellytykset on säädetty 17 §:ssä. Työllisyysmäärärahoista voidaan myöntää työllistämistukea valtion talousarviossa olevan määrärahan rajoissa kunnalle, kuntayhtymälle ja muulle yhteisölle sekä

yritykselle ja muulle työnantajalle työttömän työmarkkinoille sijoittumisedellytysten parantamiseksi. Työllistämistukea voidaan myöntää työministeriön vuosittain vahvistamien työvoimapolitiisten tavoitteiden mukaisesti sellaisten työllisyyslaissa ja työllisyysasetuksessa tarkoitettujen työttömien työllistämiseen, joita ei voida työllistää työvoimapolitiisilla tai muilla työllistymistä edistävillä toimenpiteillä. Yritykselle myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä on säädetty 19 §:ssä. Tuen myöntämisen erityiset edellytykset on säädetty 21 §:ssä. Sanotun pykälän 3 momentissa säädetään, että tukea myönnettäessä voidaan asettaa tuen saamiselle myös muita työllistettävän tai työllisyysuuden hoidon kannalta tarpeellisia ehtoja.

Työllisyysasetuksen 5 luvussa säädetään valtion virastoille ja laitoksille osoitettavista määrärahoista sekä työllistämispalvelusta. Asetuksen 23 §:n mukaan työvoimatoimisto voi osoittaa sen käyttöön osoitettujen määrärahojen rajoissa valtion virastoille ja laitoksille määrärahaa asetuksen 17, 18, 21, 22 a ja 22 b §:ssä säädettyihin edellytyksiin työttömien työllistämiseen. Asetuksen 26 §:n mukaan työnhakijaa, jonka työttömyys uhkaa pitkittyä yli kahden vuoden, sekä työllisyyslain 20 §:ssä tarkoitettua valtion työllistämispalveluun nojalla työllistettävää työnhakijaa voidaan työllistää myös siten, että työvoimatoimisto ottaa hänet palvelukseensa määräaikaiseen työsuhteeseen ja sijoittaa hänet työhön yhdistykseen, säätiöön tai yksityiselle (valtion työllistämispalvelu). Myös kunta voi sijoittaa työllistämänsä pitkäaikaistyöttömän, jonka palkkaamiseen on myönnetty työllistämistukea, työhön yhdistykseen, säätiöön tai yksityiselle (kunnallinen työllistämispalvelu).

Työllisyysasetuksen 6 luvussa säädetään työllistämistuesta yrittäjäksi ryhtyvälle. Asetuksen 28 §:n mukaan yrittäjäksi ryhtyvälle työttömälle työnhakijalle voidaan myöntää valtion talousarviossa olevan määrärahan rajoissa tukea hänen toimeentulonsa turvaamiseksi sinä aikana, jonka yritystoiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisen arvioidaan kestävän. Asetuksen 29 §:ssä säädetään tuen myöntämisen edellytyksistä.

Työllisyysasetuksen 7 luvussa säädetään työharjoittelutuesta työttömälle. Asetuksen 31 §:n mukaan työttömälle työnhakijalle, jota ei voida työllistää työvoimapolitiisilla tai muilla työllistymistä edistävillä toimenpiteillä, voidaan ammatillisten valmiuksien parantamiseksi ja ylläpitämiseksi myöntää

valtion talousarviossa olevan määrärahan rajoissa työharjoittelutukea toimeentulon turvaamiseksi sinä aikana, jona hän on työharjoittelussa työpaikalla. Asetuksen 33 §:n mukaan työvoimatoimisto tekee harjoittelupaikan järjestäjän kanssa harjoittelusta sopimuksen, josta tulee käydä ilmi tehtävät, joita työharjoittelutuella työllistetty suorittaa työharjoittelun aikana. Työvoimatoimisto voi lisäksi asettaa työharjoittelusopimuksessa työharjoittelun suorittamisen kannalta tarpeellisia ehtoja.

Työllistämistuesta osa-aikatyöhön säädetään työllisyysasetuksen 7 a luvussa. Asetuksen 34 a §:n mukaan osa-aikaisten työntekomahdollisuuksien lisäämiseksi voidaan koko-aikatyöstä vapaaehtoisesti osa-aikatyöhön siirtyvälle työntekijälle myöntää valtion talousarviossa olevan määrärahan rajoissa ansiovähennyksen korvausta (osa-aikalisä). Osa-aikalisää voidaan myöntää, jos työnantaja palkkaa osa-aikatyöhön siirtyvän työntekijänsä tehtäviin samanaikaisesti 17 §:n 2 momentissa tarkoitetun työttömän työnhakijan. Osa-aikalisän myöntämisen edellytyksistä säädetään 34 b §:ssä.

Työllisyysasetuksen 12 luvussa säädetään työllisyyspoliittisesta rakennetuesta. Asetuksen 45 §:n mukaan työllisyyspoliittista rakennetukea voidaan myöntää valtion talousarviossa olevan määrärahan rajoissa hankkeisiin, joilla edistetään ja nopeutetaan yritysten ja alueiden sopeutumista rakennemuutokseen sekä tuetaan yhteisöjen kansainvälistymistä. Työllisyyspoliittista rakennetukea kehittämissä hankkeisiin voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle tai muulle yhteisölle, yritykselle tai säätiölle. Työllisyyspoliittista rakennetukea työllistämishankkeisiin voidaan myöntää yleishyödyllisille tai vapaaehtoistoimintaa harjoittaville yhteisöille ja säätiöille.

Asetuksen 47 §:n mukaan työllistämistuen myöntämisestä päättää se työvoimatoimisto, johon hakemus tai esitys on toimitettu. Työvoimatoimisto tekee päätöksensä työvoimapiirin toimiston sen käyttöön osoittamien määrärahojen rajoissa. Rakennetuen myöntää keskus tai työministeriö. Valtionavun työllisyysmäärärahoista investointeihin osoittaa tai myöntää joko työministeriö tai keskus.

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain nojalla tehtävät hallintopäätökset

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 8 §:ssä säädetään opiskelijavalinnan yleisistä edellytyksistä. Opiskelijaksi voidaan valita koulutukseen ja koulutettavan ammattiin tai tehtävään soveltuvia henkilöitä. Opiskelijoita koulutukseen valittaessa on lisäksi voimassa, mitä asianomaisen koulutuksen yleisistä pääsyedellytyksistä on erikseen säädetty. Sanotun lain 9 §:n mukaan opiskelijoiden valitsemisesta koulutukseen päättää työvoimaviranomainen. Työministeriö antaa tarvittaessa määräyksiä opiskelijoiden valintamenettelystä. Lain 11 §:n mukaan laissa tarkoitettua koulutusta hankitaan valtion tulo- ja menoarviossa työministeriön hallinnonalan pääluokassa koulutuksen hankkimista varten osoitetulla määrärahalta. Lain 13 §:n mukaan koulutushankinta voidaan suorittaa myös siten, että asianomainen työnantaja osallistuu koulutuksen rahoittamiseen yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa (koulutuksen yhteishankinta). Yhteishankintojakin voidaan suorittaa koulutukseen valtion tulo- ja menoarviossa osoitetun hankintamäärärahan rajoissa.

Opiskelijoiden opintososiaalisista etuuksista säädetään lain 5 luvussa. Etuuden myöntämisestä, epämisestä ja takaisinperinnästä on annettava hakijalle 22 §:n mukaan kirjallinen päätös. Lain 23 §:ssä säädetään muutoksenhausta opintososiaalisia etuuksia koskeviin päätöksiin. Joka on tyytymätön tämän lain mukaista etuutta koskevaan päätökseen, saa hakea siihen muutosta työttömyysturvalautakunnalta kirjallisella valituksella viimeistään 30. päivänä sen päivän jälkeen, kun valittaja on saanut tiedon päätöksestä. Työttömyysturvalautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta vakuutusosastoelta 1 momentissa säädetyllä tavalla ja siinä säädetyssä ajassa päätöksestä tiedon saatuaan.

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun asetuksen 9 §:ssä säädetään opiskelijavalinnan edellytyksistä. Opiskelijavalinnasta päättää työvoimatoimisto ja päätöksestä ei voida hakea muutosta.

Työvoimapalvelulain nojalla tehtävät hallintopäätökset

Työvoimapalvelulain 3 luvussa säädetään työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista. Työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista on annettu erillinen asetus. Työvoimapalveluihin liittyvinä sosiaalisina ja taloudellisina etuuksina voidaan myöntää liikkuvuusavustusta, korvata ammatinvalinnanohjaukseen liittyvistä tukitoimenpiteistä ja vajaakuntoisen työhönsijoituksen tukemisesta aiheutuvia kustannuksia sekä myöntää työolosuhteiden järjestelytukea siten kuin sanotussa asetuksessa säädetään. Sanotut etuudet myöntää työvoimatoimisto. Työvoimatoimiston päätöksestä ei voida hakea muutosta.

Ammatinvalinnanohjauksen ja vajaakuntoisten työhönsijoituksen tukitoimenpiteissä on oleellista asiantuntija-arvio henkilön sopivuudesta kokeiltavaan ammattiin tai tutkittavaan työhön ja työpaikkaan sekä tarvittavista erityisjärjestelyistä. Harkinta on täysin asiantuntijaharkintaa ja sovittelua kokeilupaikan, kokeilijan ja viranomaisten välillä.

Työttömyysturvalain ja työmarkkinatukilain nojalla annettavat lausunnot

Työttömyysturvalain 3 §:n 3 momentin mukaan työvoimatoimikunta tai työvoimatoimisto antaa työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä sosiaalivaikutustoimikuntaa ja työttömyyskassoja sitovan lausunnon. Työmarkkinatuesta annetun lain 3 §:n mukaan työvoimaviranomainen antaa työmarkkinatuen saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä lausunnon, joka sitoo kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoa. Työttömyysturvalain 38 §:n 2 momentin mukaan työvoimatoimikunnan ja työvoimatoimiston sitovasta lausunnosta ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Vasta lopullisesta päätöksestä on käytettävissä työttömyysturvalain ja työmarkkinatukilain mukainen muutoksenhaku työttömyysturvalautakuntaan.

1.2.3. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskeva oikeuskäytäntö ja -kirjallisuus

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen artikla 6 on osoittautunut sopimuksen ehkä vaikeimmin tulkittavissa olevaksi (Matti Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus, 1996). Erääksi keskeiseksi ongelmaksi on muodostunut käsitteen "civil rights and obligations" eli -oikeudet ja velvollisuudet tulkinta. Käsitteen sisältöä tulkittaessa edellytyksenä on ensinnäkin, että kysymyksessä on oikeutta koskeva riita. Toiseksi edellytetään, että riidan tulee koskea käsitteen alaan kuuluvia oikeuksia. Valtion sisäisessä oikeudessa mahdollisesti tehtävä jaottelu julkis- ja yksityisoikeuden välillä ei ole ratkaiseva, joskin suuntaa antava. Jos tapaukseen liittyy julkis- ja yksityisoikeudellisia Aspekteja, tuomioistuin on voinut todeta artiklan olevan sovellettavissa sen vuoksi, että yksityisoikeudelliset aspektit ovat olleet dominoivia. Vakiintuneena pidetään kantaa, jonka mukaan ylipäätään erilaisten elinkeinolupien tai vastaavien peruuttaminen koskettaa luvan haltijan "civil rights" -käsitteen piiriin kuuluvia oikeuksia. Tulkinnanvaraisempi on kysymys elinkeino- tai ammatinharjoittamisluvan myöntämiseen liittyvistä asioista.

Tapaukset, joissa on kysymys omistajan oikeudesta hyödyntää omaisuuttaan kuuluvat 6 artiklan "civil right" -käsitteen piiriin. Myös lasten huostaanottamista koskevien -valtion sisäisesti julkisoikeudellisiksikin luonnehdittavien - asioiden on katsottu olevan kuulua 6 artiklan sovellutuspiiriin, koska kysymys lapsen tapaamisoikeudesta yms. koskee "civil right". Pakolliseen työtapaturvakuutukseen ja vastaavanlaiseen sairausvakuutukseen perustuvia vaateiden käsittelyn on katsottu kuuluvan sopimusmääräyksen piiriin, koska kysymys on vakuutetun "civil right":sta. Mitään yleistä käsitteen määrittelyä eivät valvontaelimetkään ole antaneet.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisussa 2/1994 "Hallintolainkäyttölaki"

käsitellään ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkintaa ihmisoikeustuomioistuimen käytännön pohjalta. Tämänkin julkaisun mukaan ihmisoikeuselinten käytännöstä ei ole toistaiseksi johdettavissa selkeää ohjenuoraa siitä, mihin lähtökohtaisesti julkisoikeudellisiin asioihin 6 artiklan 1 kappale tulee sovellettavaksi. Kuitenkin todetaan, että suuntauksena on ollut soveltamisalan laajentuminen, mutta epäselvää on kuinka pitkälle tässä mennään.

Yksityisille annettavat taloudelliseen toimintaan liittyvät avustukset eivät ilmeisesti kuulu 6 artiklan alaisuuteen (ihmisoikeustoimikunnan 2 päivänä joulukuuta 1992 antama päätös tapauksessa I. Jordebo ym. v. Ruotsi). Tällä kannalla on myös hallintotuomioistuintoimikunta (KM 1997:4) mietinnössään tarkastellessaan maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan käsittelemien asioiden luonnetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp.) todetaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisongelmista kuten edellä todetuissa julkaisuissa. Hallituksen esityksen mukaan muun muassa yksityisille annettavat taloudelliseen toimintaan liittyvät avustukset eivät ole kuuluneet artiklan piiriin.

1.2.4. Mahdollisten valitusten määrästä

Hallintotuomioistuintoimikunnan mukaan muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä on syytä ottaa huomioon arvioidut saapuvien valitusten määrät. Jos muutoksenhakukiello kumottaisiin kokonaan, mahdollisten valitusten määrää voisi arvioida seuraavasti.

Valitusten määrän arviointiin liittyy monia epävarmuustekijöitä. Jos lähdetään siitä, että valtaosa nykyisistä työttömistä työnhakijoista hakee aktiivisesti nimenomaan työtä tai koulutusta, niin valitusten määrä voisi vuodessa nousta tuhansiin. Edellä jaksossa 1.1. on selvitetty työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä olevien henkilöiden määriä ja työttömien työnhakijoiden määriä, joille ei ole voitu tarjota toimenpiteitä määrärahojen niukkuuden vuoksi tahi jotka eivät ole halunneet niihin. Jo yksistään työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tuli vuonna

1996 noin 100 000 hakemusta enemmän kuin voitiin hyväksyä. Yrittäjärahahakemuksia hylättiin arviolta yli 2 000 samana vuonna. Palkkaperusteisten työllistämistoimenpiteiden piiriin halukkaiden määrä voidaan arvioida huomattavasti suuremmaksi kuin mitä on voitu sijoittaa, koska jo pelkästään työttömyysturvan työssäoloehdon osittaiseksi täyttämiseksi tukipaikat ovat erittäin haluttuja samoin kuin katkaisemaan työttömyysturvan saamisen enimmäispäivien täyttymisen. Mahdollisimman varovainenkin arvio johtaa siihen, että valituksia tulisi ilmeisesti tuhansia vuositasolla.

Kun lääninoikeuksien vuosittainen ratkaisukapasiteetti on noin 30 000 tapausta, niiden määrien vertailu epävarmuuksista huolimatta osoittaa sen, että ilman minkään nykyisen muutoksenhakuorganisaation voimakasta lisäresurssointia valituskieltoa ei voida kokonaisuudessaan kumota.

Työllisyyslain ja sen nojalla annetun aseuksen mukaisia päätöksiä tehdään kuntien, valtion viranomaisten, yritysten ja yksityisten kansalaisten hakemuksista. Kysymys kuitenkin on yleensä aina työttömyyden perusteella tai sen torjumiseksi myönnetystä etuudesta tai avustuksesta. Kun koko työvoimaoikeus muodostaa oman systematiikkansa, vaikuttaisi perustellulta, että mahdollinen muutoksenhaku järjestettäisiin samoihin toimielimiin muutoksenhakijan juridisesta asemasta riippumatta. Tällöin lääninoikeudet olisivat luontevia ja hallitusohjelman sekä hallinnon kehittämisperiaatteiden sekä hallintolainkäyttölain mukainen muutoksenhakuelin, mutta määristä johtuen voimakas lisäresurssointi olisi välttämätöntä.

1.2.5. Muutoksenhaun käytännön merkityksestä

Muutoksenhaun tarkoituksena on yleensä, että väärän päätöksen saanut muutoksenhakija saa muutoksenhakuasteesta hänelle lain mukaan kuuluvan päätöksen ja se voidaan toimeenpanna annetun päätöksen mukaisesti. Muutoksenhaku työvoima-asioissa ei kuitenkaan yleensä johtaisi hakijan hakemaan lopputulokseen, koska muutoksenhaku välttämättä kestäisi aikansa ja se koulutus- tai työtahi harjoittelupaikka, jota hän on hakenut,

on mennyt toiselle tai hanke on pitänyt toteuttaa muussa muodossa. Näin ollen oikealla "lainvoimaisella päätöksellä" ei yleensä olisi muuta merkitystä kuin se ohjaisi hallintokäytäntöä vastaavissa tapauksissa tulevaisuudessa, mutta valittajalle siitä ei yleensä olisi taloudellista etua.

1.2.6. Johtopäätökset

Työllisyyslaki, työvoimapolitiisesta aikuis-koulutuksesta annettu laki ja työvoimapolitiisilaki on laadittu lähtien siitä, että niiden nojalla myönnettäviä etuuksia ja avustuksia voidaan myöntää vain siinä määrin kuin valtion talousarviossa kulloinkin tarkoitukseen on myönnetty varoja. Työllisyyslain niin sanottu "työn oikeus" -säädökset velvoittivat viranomaisia järjestämään työntekomahdollisuuden säännöksissä määritellyille nuorille ja pitkäaikaistyöttömille työnhakijoille. Heillä oli vastaavasti oikeus vaatia työntekomahdollisuutta joko kunnalta tai valtion virastolta tai laitokselta, jonka työllistettäväksi työviranomainen oli henkilön osoittanut. Nyt kun sanottuja velvoitteita ei ole voimassa kuin työllisyyslain (1329/1996) 18 §:ssä tarkoitettujen pitkäaikaistyöttömien osalta on sanottu säännökset tätä poikkeusta lukuunottamatta kaikilta osin sellaisia, etteivät ne tuota kenellekään subjektiivista oikeutta saada tukityötä tai harjoittelupaikkaa tai muuta etuutta opintososiaalisia etuuksia lukuunottamatta edes silloin kun määrärahoja on käytettävissä puhumattakaan tilanteesta jossa määrärahoja ei ole käytettävissä riittävästi niihin tarkoituksiin, joihin säädökset on tarkoitettu. Sanottu säädökset eivät sanottuja poikkeuksia lukuunottamatta siten tuota kansalaisille tai yrityksille tai muille yhteisöille hallitusmuodon 70 §:n 4 momentissa tarkoitettua oikeutta, joka näillä olisi oikeus vaatia toteutettavaksi talousarviosta riippumatta. Tämä selkeä lähtökohta näkyy kaikista säädöksistä siten, että etuuksia voidaan myöntää tai palveluja järjestää vain talousarvion määrärahojen puitteissa. Etuuden luonnetta arvioidessa lisäksi on huomattava, etteivät etuuden hakijat osallistu minkään etuuden tuottamiseen omalla erityisellä panoksellaan, josta voisi seurata omaisuuden suojaksi luotujen turvajärjestelmien liittäminen puheena olevan päätöksenteon luonteen arviointiin.

Kaikkien puheena olevien etuuksien lakisääteistä on edeltänyt pitempiäaikainen käytäntö, jolloin etuudet perustuivat vain talousarvion momentin perusteluihin. Niissä annettiin määräyksiä talousarvion soveltajille määrärahojen käyttöedellytyksistä. Järjestelmän laajetessa ja muiden hallinnonalojen valtionapujärjestelmien ja työvoimapolitiisisen järjestelmän yhteensovittamistarpeiden voimistuessa työllisyysmäärärahojen käytöstä säädettiin lailla. Lailla säätämisen keskeinen lähtökohta oli, että virkamiesten rahankäyttöä ohjaavat velvollisuudet selkiytettiin ja järjestelmät yhteensovitettiin muiden valtionapujärjestelmien kanssa. Missään vaiheessa ei luotu kansalaisille lakisääteisiä etuusjärjestelmiä, joissa kansalaisille olisi luotu oikeuksia joihinkin etuuksiin.

Tästä johtuen kaikkien etuuksien - työttömyysturvaa ja työmarkkinatukea sekä opintososiaalisia etuja lukuunottamatta - saamisedellytykset on säädetty niin, että myöntäjällä on varsin laaja harkinta toimenpiteen soveltuvuudesta kulloisessakin tilanteessa. Hakemuksia joudutaan ratkaisemaan ministeriön vuotuisten ohjeiden ja määrärahatilanteen mukaan; sama hakemus voidaan hyväksyä alkuvuodesta, mutta loppuvuodesta se hylättäisiin määrärahojen niukkuuden tai suoranaisen loppumisen vuoksi. Työvoimapolitiiseneen koulutukseen sopivien henkilöiden valinta ei ole oikeusharkintaa eikä luonteeltaan sovi tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sopivan työllistettävän valinta tukityöpaikkaan tai harjoittelupaikkaan tai oppisopimuspaikkaan ei sekään ole oikeusharkintaa. Se ja oppilasvalinta on pikemminkin nimitysharkintaa rinnastettavaa, josta ei saa valittaa. Työllistämistukipäätökseen liittyy yleensä kolme osapuolta; työnantaja, sijoitettava ja työvoimaviranomainen. Kaikkien kolmen pitää olla yhtä mieltä ratkaisusta. Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Monet niistä työttömistä työnhakijoista, jotka odottavat sijoitusta, voisivat katsoa olevansa "oikeuteutumpia" paikkaan kuin sijoitettu.

Täysimittaisen muutoksenhakujärjestelmän liittäminen tällaiseen avustusjärjestelmään olisi varsin hämmäntävää.

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen

6 artiklan 1 kohta ja hallitusmuodon 16 §:n 1 momentti voivat joltakin osin ollakin tulkinanvaraisia, niin hallitusmuodon muutosta koskevasta hallituksen esityksestä tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei löydy selvää perustetta sille, että keskusten ja työvoimatoimistojen työllisyyslain, työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja työvoimapalvelulain nojalla tekemät etuspäätökset olisivat hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa ja sanotuisissa sopimuksissa tarkoitettuja oikeuksia koskevia päätöksiä, joista olisi järjestettävä muutoksenhakumahdollisuus tuomioistuimeen tai vastaavaan muuhun lainkäyttöeliimeen. Pikemminkin tapaus (I. Jordebo ym. v. Ruotsi), jonka mukaan yksityiselle annettava taloudelliseen toimintaan liittyvät avustukset eivät kuulu 6 artiklan soveltamispiiriin, tukee vastakkaista tulkintaa. Hallintotuomioistuintoimikunta (KM 1997:4) lienee päättänyt samaan arvioon todetessaan, että yksityisille annettavat taloudelliseen toimintaan liittyvät avustukset eivät yleensä ole kuuluneet artiklan soveltamispiiriin.

Näin ollen voidaan katsoa, että hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen tahii KP-sopimuksen 14 § eivät estä muutoksenhaun rajoittamista keskusten ja työvoimatoimistojen työvoima-asioissa antamista päätöksistä.

Vielä on tarkasteltava hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin merkitystä muutoksenhakujärjestelmää uudistettaessa. Sen mukaanhan oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Muutoksenhakukielto olisi säädettävä tämän säännöksen vuoksi lain tasoisessa säädöksessä. Samaa edellyttää hallintolainkäyttölain 13 §.

Työttömyysturva- ja työmarkkinatukiasioissa on säädetty muutoksenhakumahdollisuus; tosin ei työvoimapolitiitisesta lausunnosta erikseen, mutta kuitenkin siitäkin voidaan hakea muutosta saatettaessa koko päätös tutkittavaksi valitusasteeseen. Näissä asioissahan on kiistatta kysymys ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamista "oikeuksista".

Voimassa oleva järjestelmä koota valitusperusteet yhdellä kertaa käsiteltäväksi on prosessiekonomisesti perusteltu. Oikeusturvankaan kannalta se ei voine olla kestävä-

tön, koska lausuntovalituksen voittanut valittaja ei vielä saattaisi saada haluamaansa lopputulosta, jos varsinainen päätös on muista syistä kielteinen. Selvästi virheelliset lausunnot voidaan oikaista hallintomenettelylain nojalla, joten järjestelmän muuttamiseen ei tältä osin ole tarvetta.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan työvoima- ja elinkeinokeskusten ja työvoimatoimistojen päätöksiin edelleen valituskieltoja, mutta ei niin laajana kuin voimassa olevan säädösten mukaan on asianlaita.

Työministeriön ratkaisemista investointiavustushakemuksista voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten on johdonmukaista avata valitusmahdollisuus myös keskusten päätöksistä samoissa asioissa. Rakennekihakemukset ovat luonteeltaan samantyyppisiä kuin investointiavustushakemukset. Niissäkin on selkeästi vain kaksi osapuolta, hakija ja ratkaisija. Valitusmahdollisuus on tarpeen säätää myös työllisyyslain ja sen nojalla annettujen säädösten perusteella myönnettyjen työllistämistukien ja investointiavustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevista keskusten ja työvoimatoimistojen päätöksistä, koska niissä on kysymys avustuksen saajan taloudelliseen asemaan puuttumisesta viranomaisen toimesta. Työvoimapalvelulain tai sen nojalla annettujen säädösten perusteella myönnettyjen etuuksien maksamisen lopettamista tai takaisinperintää koskevasta päätöksestä saisi niinkään valittaa samoista syistä.

Muutoksenhausta olisi voimassa mitä hallintolainkäyttölaisissa säädetään. Muista päätöksistä ei saisi valittaa ellei erikseen ole toisin säädetty.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksellä saatetaan työvoimatoimistojen ja työvoima- ja elinkeinokeskusten ne päätökset, joista muutoksenhaku on tarpeen ja mahdollinen toteuttaa, muutoksenhaun piiriin ja siten vastaamaan hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin vaatimuksia oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon järjestämisestä.

Muutoksenhakukielto on perusteltu silloin kun päätöksessä on useampia kuin kaksi osapuolta, hakija ja ratkaisija. Työhön tai harjoittelupaikkaan tahii koulutukseen sijoitettavan henkilön sopivuuden arviointi ei

sovi muutoksenhaun kohteeksi, minkä vuoksi päätöksistä, joissa yksinomaista tai oleellisenä osana on sopivuusarviointi, ei voisi hakea muutosta valittamalla. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen valinnasta ja työllistämistuen myöntämistä sekä sijoitusta valtion työtehtäviin koskevasta päätöksestä ei siten voisi valittaa. Näissä tapauksissa valituksella ei yleensä olisi myöskään käytännön merkitystä muutoksenhakijalle, koska hän ei voisi tosiasiallisesti saada hakemaansa etuutta valituksen käsittelyn viemän ajan vuoksi; paikkaan on pitänyt sijoittaa toinen henkilö tai kurssi on jo pidetty kun muutoshakemus saa lainvoiman. Yrittäjärahapäätöksessä keskeinen ratkaisuperuste on sopivuusarvio yrittäjäksi aikovan yrittäjäkokeumuksen ja tarvittavan koulutuksen merkityksestä aloitettavaksi aiotun yrityksen kannattavan toiminnan edellytyksille. Arvio on verrattavissa siihen harkintaan, jota työvoimapolitiittisissa tehdään työhönoituksesta päätettäessä. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen yritystukilain nojalla tekemästä päätöksestä ei saa myöskään valittaa.

Esityksen mukaan työllisyyslain nojalla annetun työllisyysasetuksen (130/1993) 45 §:n mukaisesta rakennetukea koskevasta työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksestä voitaisiin hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Samoin voitaisiin hakea muutosta työllisyysasetuksen 9 ja 12 §:ssä tarkoitettua keskuksen päätöksestä, joka koskee työllisyysmäärärahan myöntämistä suoraan hakijalle rakentamista, kunnossapitoa, perusparannusta, laajentamista tai rakenteellisesti uudelleenjärjestämistä koskevaan hankkeeseen taikka muuhun investointiin.

Kaikkiin työllisyyslain ja sen nojalla annettujen säästöjen mukaisten työllistämistukien ja investointiavustusten sekä työvoimapolitiittilain ja sitä täydentävän etuusasetuksen (1253/1993) mukaisten etuuksien maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevista työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja työvoimatoimiston päätöksistä voitaisiin valittaa niinkään siten kuin hallintolainkäyttö

laissa säädetään.

Työvoimapolitiittilain ja sen nojalla annettujen säästöjen mukaisia etuuksia voidaan myöntää henkilöille tai työnantajille, joiden palvelemiseksi työvoimaviranomainen on harkinnut jonkun tahi joidenkin työvoimapolitiittilain yhdistelmän tarpeelliseksi ja taroituksenmukaiseksi. Siitä, onko työvoimaviranomainen harkinnut tarpeelliseksi asiakkaalle työvoimapolitiittilain ja -asetuksessa tarkoitettujen työnvälitys-, ammatinvalinnanohjaus-, koulutus- ja ammatitietopalvelu- tai ammatillisen kuntoutuksen palvelujen käytön, ei saa valittaa, koska sen arviointi on täysin työvoimapolitiittista harkintaa. Näin ollen asiakkaalla ei olisi oikeutta esimerkiksi vaatia työhönoitusta tiettyyn työpaikkaan tahi ammatillisen kuntoutuksen toimenpidettä, jota työvoimaviranomainen ei pidä taroituksenmukaisena. Sen sijaan valittuun palveluun liittyviä etuuksia koskevista päätöksistä saisi valittaa kuten sosiaalisia etuuksia koskevista päätöksistä yleensä.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen mukaisten muutoksenhakusääntöjen säätämisestä ei arvioida aiheutuvan niin suurta määrää valituksia, että niiden käsittely vaatisi lisäresursseja tai organisaatiomuutoksia alueellisiin hallintotuomioistuihin tai työvoima- ja elinkeinokeskuksiin tahi työvoimatoimistoihin.

Esitys parantaa työvoima- ja elinkeinokeskusten ja työvoimatoimistojen asiakkaiden oikeusturvaa poistaen niitä ongelmia, joita edellä on todettu olevan perusoikeuksien suhteen. Näin kansalaisryhmien välinen tasa-arvoisuus oikeusturvan suhteen paranee.

Sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta esitys on neutraali. Sanottavia työllisyysvaihtokuituksia esityksellä ei ole.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työministeriössä virkamiestyönä kiinteässä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Työllisyyslaki

27 a §. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksestä, joka koskee työllisyysmäärärahan osoittamista valtion virastolle ja laitokselle säännöksessä sanottuun tarkoitukseen koskevasta päätöksestä ei saisi valittaa ellei erikseen ole toisin säädetty. Vastaavasta valtioavun myöntämisestä suoraan hakijalle saisi sen sijaan valittaa siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Työvoimatoimiston päätöksestä, joka koskee työllistämistuen ja työharjoittelutuen myöntämistä tai sijoitusta valtion työtehtäviin ei saisi valittaa ellei erikseen ole toisin säädetty.

1.2. Laki työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 23 §:n muuttamisesta

23 §. Pykälään lisättäisiin uusi viides momentti, jossa kiellettäisiin muutoksenhaku työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja työvoimatoimiston muista kuin opintososiaalisista etuuksia koskevista päätöksistä. Opintososiaaliin etuuksiin kansalaisilla on säädöksissä määrätyillä edellytyksillä oikeus, joten niistä on voitava valittaa.

1.3. Laki työvoimapalvelulain muuttamisesta

22 a §. Työvoimapalvelujen käyttöä koskevista työvoimatoimiston ratkaisuihin ei saisi valittaa ellei erikseen ole toisin säädetty. Siitä, onko työvoimaviranomainen harkinut tarpeelliseksi asiakkaalle työvoimapalvelulaissa ja -asetuksessa tarkoitettujen työnvälitys-, ammatinvalinnanohjaus-, koulutus- ja ammattitietopalvelu- tai ammatillisen

kuntoutuksen palvelujen käytön asiakkaan kohdalla, ei saa valittaa, koska sen arviointi on täysin työvoimapoliittista harkintaa. Näin ollen asiakkaalla ei olisi oikeutta esimerkiksi vaatia työhönosoitusta tiettyyn työpaikkaan tahi haluamaansa ammatillisen kuntoutuksen toimenpidettä, jota työviranomaisen ei pidä tarkoituksenmukaisena. Muista päätöksistä valittaminen olisi sallittu siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään ellei erikseen ole toisin säädetty.

2. Voimaantulo

Muutoksenhakukielto työvoimatoimistojen ja työvoimapiirien toimistojen, nyttemmin työvoima- ja elinkeinokeskusten päätöksistä kumoutuu syyskuun alusta 1997 lukien ellei muuta säädetä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan 1 päivänä syyskuuta 1997.

3. Säättämisyjärjestys

Edellä kappaleessa 1.2. on tarkasteltu työvoima- ja elinkeinokeskusten ja työvoimatoimistojen päätöksiä hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen valossa ja tultu siihen johtopäätökseen, että sanottujen viranomaisten päätöksistä voidaan säätää valituskieltoja tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Lisäksi ehdotetut muutoksenhakumahdollisuuksien avaukset täyttävät hallitusmuodon 16:n § 2 momentin vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon vaatimuksista. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työllisyyslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 13 päivänä maaliskuuta 1987 annettuun työllisyyslakiin (275/1987) uusi 27 a § seuraavasti:

27 a §

Muutoksenhaku

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksen, joka koskee työllisyysmäärärahan osoittamista valtion virastolle tai laitokselle rakentamista, kunnossapitoa, perusparannusta, laajentamista tai rakenteellisesti uudelleenjärjestämistä koskevaan hankkeeseen taikka muuhun investointiin myönnettäväksi valtionavun hakijalle, ei saa valittamalla

hakea muutosta, ellei erikseen säädetä toisin.

Ellei erikseen säädetä toisin, valittamalla ei liioin saa hakea muutosta työvoimatoimiston päätökseen, joka koskee:

- 1) työllistämistuen myöntämistä;
- 2) työharjoittelutuen myöntämistä; tai
- 3) sijoitusta valtion työtehtäviin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 1997.

2.

Laki**työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 23 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta 3 päivänä elokuuta 1990 annetun lain (763/1990) 23 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 332/1997, uusi 5 momentti seuraavasti:

23 §

Muutoksenhaku

matoimiston päätöksiin ei saa valittamalla hakea muutosta, ellei erikseen säädetä toisin.

Muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja työvoi-

Tämä laki tulee voimaa _____ päivänä _____
kuuta 1997.

3.

Laki

työvoimapalvelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 26 päivänä marraskuuta 1993 annettuun työvoimapalvelulakiin (1005/1993) uusi
22 a § seuraavasti:

22 a §

Muutoksenhaku

malla hakea muutosta, ellei erikseen säädetä
toisin.

Tässä laissa tarkoitettuihin työvoimapal-
veluita koskeviin päätöksiin ei saa valitta-

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 1997.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Antti Kalliomäki*

