

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 34/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain ja  
eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 182/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, aikuiskoulutuksesta annettua lakia ja eräitä muita lakeja, joissa säädetään muutoksenhausta työttömyysturvalautakuntaan. Työttömyysturvalautakunnan nimi muutetaan työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Työttömyysturvalakia ja aikuiskoulutuksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalla on oikeus ratkaista Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan taikka Koulutusrahaston päätöksistä tehtyjä poistohakemuksia.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan täyttävän perustuslain 98 §:n 3 momentissa tarkoitettun lailla säätämisen edellytyksen ja täyttävän myös perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden vaatimukset. Lakiesitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ehdotetaan toimivan 1. lakiehdotuksen 12 a luvun 1 §:n nojalla ensimmäisenä muutoksenhakuasteena työttömyysturvaa koskevilla asioilla. Lisäksi se toimii muutoksenhakuasteena asioissa, joista laissa erikseen niin säädetään. Kokoonpanoltaan muutoksenhakulautakunta on 12 a luvun 2 §:n mukaan osaksi intressipohjainen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan sellaiseksi muutoksenhakuelimeksi, josta tulee perustuslain 98 §:n 3 momentin perusteella säätää lailla ja jonka toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täytyä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt jonkin ratkaisuelimen intressipohjaisuutta sinänsä ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun riippumattomuuden kannalta, mutta katsonut, että riippumattomuusvaatimuksen kanssa ei ole sopuoinnassa intressipohjaisten jäsenten määrän muodostuminen enemmistöksi (PeVL 15/2002 vp, s. 4/I, PeVL 55/2002 vp, s. 3/II, PeVL 25/2004 vp, s. 2). Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden kannalta voidaan pitää merkityksellisenä, että muutoksenhakulautakunnan päätöksestä saa valittaa vakuutusosoiteeseen. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta valiokunta on käytännössä kuitenkin pitänyt ongelmallisena, jos lainkäyttöelin tehdään kokoonpanoltaan sellaiseksi, että se ei täytä riippumattomuusvaatimusta. Valiokunta on katsonut tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi, että tarkoitettunlaiset jäsenet eivät muodosta enemmistöä valituslautakuntien päätösvaltaisissa istunnoissa (PeVL 55/2002 vp, s. 3/II, PeVL 25/2004 vp, s. 2/II, PeVL 22/2005 vp, s. 2).

Jaosto, vahvennettu jaosto ja täysistunto ovat 12 a luvun 3 §:n 5 momentin mukaan päätösvaltaisia vain, jos yhteensä enintään puolet läsnä olevista jäsenistä on työelämän ja työmarkkinoi-

den olosuhteita tuntevia jäseniä. Sääntely noudattelee perustuslakivaliokunnan omaksumaa linjaa, jonka mukaan intressipohjaisesti valitut jäsenet eivät saa muodostua enemmistöksi muutoksenhakulautakunnan päätösvaltaisissa istunnoissa. Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuutta tukee vielä se, että 12 a luvun 2 §:n nojalla lautakunnan jäsenen oikeudesta pysyä tehtävässään on voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista on säädetty. Ehdotus täyttää tältä osin perustuslain 103 §:ssä turvatun tuomarin erityisen virassapysymisoikeuden.

#### *Päätöksen poistaminen*

Päätöksen poistamista koskevat säännökset sisältyvät 1. lakiehdotuksen 12 luvun 7 §:ään. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan tehtyään edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettua päätöksen poistamista koskevan vaatimuksen Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa voi, kunnes asia on uudelleen ratkaistu, väliaikaisesti keskeyttää etuuden maksamisen tai maksaa sen vaatimuksensa mukaisena. Saman pykälän 4 momentin perusteella myös Vakuutusvalvontavirasto voi väliaikaisesti keskeyttää etuuden maksamisen tai määrätä sen maksettavaksi esityksensä mukaisena. Etuuden maksamisen keskeyttämisen tarkoituksena näyttää olevan, ettei lainvoiman saaneen virheellisen tai puutteellisen selvityksen perusteella tai ilmeisesti lainvastaisesti myönnetty etuus johtaisi etuuden saajan kannalta takaisinperintään pitkältä ajalta. Päätös voidaan 5 momentin nojalla erityisen painavista syistä poistaa poistamiselle ehdotetun viiden vuoden määräajan jälkeenkin.

Sääntely saattaa perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan johtaa kohtuuttomuuksiin. Ehdotuksessa ei ole otettu huomioon tilanteita, joissa virhe tai puutteellisuus on johtunut etuuden saajasta riippumattomista syistä. Tosin Kansaneläkelaitoksen, työttömyyskassan tai Vakuutusvalvontaviraston harkinnassa on mahdollista ottaa tämä seikka huomioon, sillä se "voi" päätää, että etuus maksetaan sen vaatimuksen mukaisena. Selkeintä kuitenkin olisi, että keskeyt-

tämisen osalta tällaiset tilanteet suljettaisiin lais-  
sa pois. Päätöksen poistamiselle viiden vuoden  
jälkeen ei ole esitetty muita perusteluja kuin eri-  
tyisen painavat syyt. Tältä osin ehdotus täyttää  
huonosti sääntelylle asetettavat täsmällisyysvaa-  
timukset. Valiokunnan mielestä 12 luvun 7 §:n  
5 momentin jälkimmäistä virkettä on syytä täs-  
mentää tai poistaa se. Vastaavat muutokset tulee  
tehdä 2. lakiehdotuksen 25 §:n 5 momentin jäl-  
kimmäiseen virkkeeseen, joka koskee aikuis-  
koulutustuen poistamista.

Keskeyttämistä on arviotava myös perustus-  
lain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeen-  
tuloturvan kannalta työttömyyden aikana. En-  
nen toimeentulon keskeyttämistä tulisi aina teh-  
dä arvio siitä, onko asianosaisen toimeentulo  
keskeyttämisen aikana turvattu. Paitsi tältä osin,  
sääntelyä olisi perusteltua valiokunnan mielestä  
täsmentää myös siten, että työttömyysturvan  
muutoksenhakulautakunta tai vakuutusoikeus  
voisi päätöksen poistamista koskevasta hake-  
muksesta huolimatta määrätä etuuden maksami-  
sesta alkuperäisen päätöksen mukaisesti, kun-  
nes poistoa koskeva hakemus on lopullisesti rat-  
kaistu. Vastaava täsmennys tulee tehdä myös  
2. lakiehdotuksen 25 §:n 3 momenttiin aikuis-  
koulutustuen osalta.

#### *Tarkemmat säännökset*

Asian käsittelyssä työttömyysturvan muutoksen-  
hakulautakunnassa sovelletaan 1. lakiehdotuk-  
sen 12 a luvun 5 §:n 1 momentin mukaan hallin-  
tolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä.  
Sääntely on epämääräistä suhteessa 6 §:n 1 mo-  
mentin asetuksenantovaltuuteen. Valiokunnan  
mielestä asetuksella poikkeaminen hallintolain-  
käyttölain soveltamisesta työttömyysturvan  
muutoksenhakulautakunnassa ei tule kysymyk-  
seen. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että  
5 §:n 1 momentin viimeistä lausetta täydenne-  
tään kuulumaan seuraavasti: "jollei lailla toisin  
erikseen säädetä".

Mainitun 6 §:n 1 momentissa todetaan, että  
myös henkilöstöstä voitaisiin tarkemmin säätää  
valtioneuvoston asetuksella. Tältä osin valio-  
kunta huomauttaa, ettei säännös oikeuta säätä-  
mään asetuksella henkilöstön palkoista ja muis-  
ta palvelussuhteen ehdoista.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä ta-  
vallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd  
jäs. Heidi Hautala /vihr  
Hannu Hoskonen /kesk  
Roger Jansson /r  
Johannes Koskinen /sd  
Annika Lapintie /vas  
Outi Ojala /vas  
Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk  
Simo Rundgren /kesk  
Arto Satonen /kok  
Seppo Särkiniemi /kesk  
Astrid Thors /r (osittain)  
Jan Vapaavuori /kok  
vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd  
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.