

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 44/2000 vp**

Hallituksen esitys laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä marraskuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 184/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Pasi Järvinen, työministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Timo Konstari
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- vastaava tutkija Maija Sakslin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntouttavasta työtoiminnasta sekä muutettavaksi muita lakeja. Pitkäaikaistyöttömien ja työttömyyden johdosta pitkään toimeentulotukea saaneiden asemaa parannetaan selkiyttämällä heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan sekä tarkentamalla työvoimahallinnon ja kuntien tehtäviä. Asiakas, työvoimahallinto ja kunta laativat yhdessä aktivointisuunnitelman, joka voi sisältää uutena toimenpiteenä kuntouttavaa työtoimintaa. Sitä järjestää kunta osana sosiaalihuoltoa, ja siihen alle 25-vuotias on velvollinen osallistumaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2001 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.9.2001.

Esityksen yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan ennen muuta perustuslain 19 §:n ja 18 §:n 2 momentin kannalta, minkä lisäksi esitystä valmisteltaessa on kiinnitetty huomiota perustuslain 6 §:n 2 momenttiin, 10 §:n 1 momenttiin ja 21 §:ään. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lait eivät loukkaa perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ja ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta sen periaatteellisen merkityksen vuoksi pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Toimeentulotuen ja työmarkkinatuen rajoitukset

Keskeiset ehdotukset. Esityksen mukaan nuorilla alle 25-vuotiailla on etuuden menettämisen uhallla velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan, jollei lain mukaista kieltäytymisperustetta ole olemassa. Esityksen avulla pyritään vaikuttamaan erityisesti siihen nuorten työttömien joukossa olevaan arviolta 10 000—15 000 henkilön ryhmään, jota uhkaa pysyvä syrjäytyminen ja joka ei pelkästään koulutus- ja työvoimapolitiikan keinovalikoimalla ole autettavissa työmarkkinoille. Esityksellä on selkeä asiayhteys perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Kuntouttavan työtoiminnan keskeisenä tavoitteena on parantaa valmiuksia päästä työmarkkinoille tai osallistua työllistymistä edistäviin työvoimatoimiston tarjoamiin toimenpiteisiin. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 3—24 kuukauden pituinen jakso kerrallaan. Tänä aikana toimeentulo on turvattu joko työmarkkinatuen tai toimeentulotuen avulla, minkä lisäksi henkilöllä on oikeus saada 30 markan suuruinen ylläpitokorvaus tai toimintarahaa osallistumispäiviltä.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin perusteella 3 §:ssä säädetty edellytykset täyttävä henkilö on velvollinen osallistumaan aktivointisuunnitelman laatimiseen yhdessä työvoimatoimiston ja kunnan kanssa. Jos työmarkkinatukeen oikeutettu henkilö kieltäytyy osallistumasta tähän, hänellä ei 10 §:n 2 momentin nojalla ole oikeutta työmarkkinatukeen kahden kuukauden ajalta kieltäytymisestä lukien. Jos henkilö ilman pätevää syytä kieltäytyy kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttää tai omasta syystä joutuu keskeyttämään sen, hänellä ei 19 §:n 1 momentin mukaan ole oikeutta työmarkkinatukeen kahden kuukau-

den ajalta kieltäytymisestä tai keskeyttämisestä lukien. Vastaavissa tilanteissa voidaan toimeentulotuen suuruutta alentaa kyseisen henkilön osalta enintään 20 prosenttia toimeentulotukilakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin perusteella.

Toistuva aktivointisuunnitelmasta tai kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytyminen, jos siitä tai muutoin on pääteltävissä, ettei henkilö halua osallistua kyseisen lain mukaisiin toimenpiteisiin, johtaa lakiehdotuksen 21 §:n mukaan työmarkkinatukioikeuden menettämiseen siihen saakka, kunnes hän on ollut työssä tai työmarkkinatukilain 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa vähintään kolme kuukautta. Toimeentulotuen puolella tämä tosisekasto antaa mahdollisuuden alentaa perusosan suuruutta enintään 40 prosenttia. Toimeentulotuen perusosan alentamista rajoittaa kummassakin tapauksessa toimeentulotukilain 10 §:n voimassa oleva 4 momentti, jonka mukaan alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi kestää enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Toimeentulotuki. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt toimeentulotuen ja välttämättömän toimeentulon turvaa koskevan perustuslain sääntelyn (perustuslain 19 §:n 1 mom.) suhdetta säädetäessä nykyistä toimeentulotukilakia (PeVL 31/1997 vp; ks. myös PeVL 20/1998 vp). Tuolloin valiokunta arvioi myös säännöksiä toimeentulotuen perusosan alentamisesta, jotka voimassa olevassa laissa vastaavat valiokunnan silloin esittämiä kannanottoja. Tässä suhteessa hallituksen esityksessä kytketään aktivointisuunnitelman laatimisesta kieltäytymiseen sekä kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymiseen ja sen keskeyttämiseen samoin kuin toistuvaan näistä toimenpiteistä kieltäytymiseen sellaiset toimeentulotuen perusosan alentamisseuraukset, jotka jo nykyisin ovat muissa tilanteissa

mahdollisia. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiset ehdotukset eivät tässä yhteydessä vaikuta säätämisyjärjestykseen.

Työmarkkinatuki. Työmarkkinatuen rajoittaminen liittyy perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan (esim. PeVL 20/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 17/1995 vp). Ne voivat työttömyyden kysymyksessä ollen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Perustoimeentulon turvan ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä (PeVL 17/1996 vp). Tällöin oli kysymys ammatillista koulutusta vailla olevien työmarkkinatukioikeuden kytkemisestä työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumiseen, edellisessä tapauksessa alle 20-vuotiaiden ja jälkimmäisessä tapauksessa 20—24-vuotiaiden osalta.

Kuntouttavalla työtoiminnalla on valiokunnan mielestä asiallinen yhteys pyrkimykseen madaltaa työllistymisen yksilötason esteitä ja se on siksi tavoitteiltaan rinnastettavissa sellaisiin nykyisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, joihin osallistumisvelvoitteeseen valiokunta on pitänyt mahdollisena liittää tuen menettämisen tai alentamisen uhan. Aiempaa tulkintalinjaa seuraten tällaiset ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Henkilötietojen suoja

Aktivointisuunnitelman laatimiseen osallistuvilla ja suunnitelmaa laadittaessa asiantuntijoina käytettävillä henkilöillä on kuntouttavaa työtointa koskevan lakiehdotuksen 12 §:n mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ja saada aktivointisuunnitelman laatimiseksi tarvittavat välttämättömät tiedot. Ehdotus on merkittävä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Sen perusteella jokaisen yksityiselämä on turvattu, minkä lisäksi henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Ehdotettu sääntely on tämän perustuslainkohdan kannalta aivan liian avoin, ja sitä tulee täsmentää merkittävästi, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotettu 12 § on sisällöllisesti laaja-alainen, koska se oikeuttaa poikkeamaan kaikenlaisista salassapitosäännöksistä. Ehdotus on myös organisatorisesti laaja-alainen, koska se koskee tietojen saamista miltä tahansa taholta, myös yksityiseltä sektorilta, ja tietojen luovuttamista mille tahansa ulkopuoliselle taholle. Myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen oikeutettu henkilöpiiri on laaja kattaessaan sekä aktivointisuunnitelman laatijat että laatimisessa käytettävät asiantuntijat. Lisäksi 12 § kohdistuu yleisesti kaikkiin salassapitoperusteisiin, vaikka niiden taustalla olevat suojattavat intressit ovat hyvin erilaisia. On asianmukaista tutkia mahdollisuuksia rakentaa sääntelyä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (PeVL 7/2000 vp ja PeVL 7a/2000 vp) 17 §:n sisältämien periaatteiden mukaisesti.

Aktivointisuunnitelma voi sisältää tietoja henkilön koulutuksesta ja työurasta, arvioita aikaisempien työnhakusuunnitelmien ja muiden suunnitelmien vaikuttavuudesta sekä mainintoja erilaisista työllistämistoimenpiteistä ja sosiaali- ja muista palveluista. Esityksen kohderyhmään kuuluvat henkilöt ovat oletettavasti usein moniongelmaisia, joten heitä koskevia tällaisia tietoja voi olla monilla eri tahoilla. Sääntelyä voidaan täsmentää osoittamalla, mihin tahoihin tarkoitettu tietojensaantioikeus kohdistuu.

Sääntelyä on mahdollista lisäksi tarkentaa esimerkiksi niin, että tietojensaantioikeuden todetaan kuuluvan vain aktivointisuunnitelman laatimiseen osallistuville, jotka on syytä täsmentää, ja että tällainen oikeus ulottuu pelkästään suunnitelman laatimiseen välttämättä liittyviin asioihin. Aktivointisuunnitelman laatimisen tulee perustua lähtökohtaisesti kuntoutettavan henkilön itsensä antamiin tietoihin. On myös arvioitava, missä määrin tässä yhteydessä on aiheellista lainkaan säätää tietojen luovuttamisesta. Ehdotetussa muodossaan sääntely ulottuu kokonaisuudessaan myös aktivointisuunnitel-

man laatimista varten saatujen välttämättömien tietojen edelleen luovuttamiseen.

Lakiehdotuksen mukaan aktivointisuunnitelma talletetaan kunnan sosiaalihuollon henkilökisteriin ja työvoimapalvelujen henkilökisteriin. Rekisterien osalta noudatetaan, mitä niistä on erikseen säädetty. Valiokunta on pannut merkille, että työvoimapalvelujen henkilökistereistä on säädetty vain hyvin yleisluonteisesti työvoimapalvelulain 19 §:ssä. Säännökset muun muassa rekisteröitävistä henkilötiedoista, niiden tallettamisesta, arkistoinnista ja säilytysajoista, tietojen käytöstä ja suojaamisesta sekä suostumuksesta tietojen luovutukseen ovat työvoimapalvelujen tietojärjestelmästä annetussa asetuksessa. Kaikista näistä seikoista ainakin perussäännökset tulee antaa lain tasolla (PeVL 14/1998 vp ja PeVL 25/1998 vp). Tämä voimassa oleva sääntelyasetelma on selvästi vastoin perustuslakia.

Lakiehdotuksen 29 § koskee teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaa eräiden tietojen luovuttamista. Ehdotus vastaa sitä lähtökohtaa, jota valiokunnan käsityksen mukaan on tarpeen noudattaa viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella. Sen 29 §:n 3 momentin nojalla salassa pidettäviin henkilötietoihin nähden on rajoituksena voimassa, että käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei tällaisten tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin.

Muutoksenhaku

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Valitusoikeus liittyy viime kädessä suoraan tällä perusteella aktivointisuunnitelmaan mahdollisesti sisältyviin henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin ratkaisuihin. Koska lisäksi 1. lakiehdotuksen 28 §:ään ei sisälly nimenomaista valituskieltoa, se ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kuntien tehtävistä säätäminen

Kuntien on perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiseen valtaan kohdistetun velvoitteen mukaisesti edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyydestä huolehtiminen on lähes aina kuulunut kunnan tehtäviin, myös eri tavoin pakolliseksi tehtäväksi säädettyinä, esimerkiksi työttömyyden estämisenä ja työttömien avustamisena (PeVL 14/1986 vp, s. 3/I).

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Esityksen mukaan kunta on yhdessä työvoimatoimiston kanssa velvollinen laatimaan aktivointisuunnitelman asianomaisen nuoren henkilön kanssa, minkä lisäksi kunta järjestää kuntouttavan työtoiminnan. Esitys on asianmukainen perustuslaista kuntien asemaan johtuvien vaatimusten näkökulmasta.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä tähdennettiin, että säädettäessä kuntien tehtävistä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä (HE 309/1993 vp, s. 26/II ja PeVM 25/1994 vp, s. 3/II). Hallituksen esityksen tietojen valossa uudistus ei ole ongelmallinen kuntien taloudellisten toimintaedellytysten kannalta. Kuntien valtiolta saama korvaus on 1. lakiehdotuksen 24 §:ssä vahvistettu kiinteäksi. Tätä kohtaa on mahdollisesti muutettava, jos esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan keskimääräinen kustannus osoittautuu olennaisesti suuremmaksi ja valtion ja kuntien kustannustenjako siten tulisi toisenlaiseksi kuin esityksessä on nyt arvioitu.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 12 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Markku Rossi /kesk
	Gunnar Jansson /r	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.