

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 47/2002 vp**

Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 225/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työ- ja tasa-arvoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen, työministeriö
- professori Raija Huhtanen
- oikeustieteen lisensiaatti, assistentti Paula Ilveskivi
- professori Matti Mikkola
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisesta työvoimapalvelusta. Lailla uudistetaan työvoimaviranomaisen järjestämiä tai hankkimia palveluita ja niihin liittyviä tukia, avustuksia ja etuuksia koskeva lainsäädäntö. Uuteen lakiin kootaan työvoimapalvelulaissa, työllisyyslaissa ja työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa olevat säännökset. Lisäksi lakiin siirretään eräät nykyisin työttömyysturvalaissa ja työmarkkinatuesta annetussa laissa olevat säännökset muun muassa työvoimapoliittisten toimenpiteiden järjestämisestä, työvoimatoimikunnasta ja työnantajalle maksettavasta yhdistelmästä.

mikunnasta ja työnantajalle maksettavasta yhdistelmästä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2003.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotettu laki vastaa perustuslain vaatimuksia eikä sisällä sellaisia perusoikeuksien rajoituksia, joiden takia ehdotusta ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslain 18 §:n 2 momentti

Työllistävä koulutus. Perustuslain 18 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvat edistämisvelvollisuudet (PeVM 25/1994 vp, s. 6/II). Julkisen vallan toimeksiantotehtävänä on työllisyyden edistäminen ja pyrkimys turvata jokaiselle oikeus työhön. Tämän perustuslainkohdan mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Tärkein työllistävää koulutusta nykyisin sääntelevä laki on työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta vuonna 1990 annettu laki. Tämä ennen perusoikeusuudistusta säädetty laki ei turvaa työllistävään koulutukseen ns. subjektiivista oikeutta. Perusoikeusuudistuksen esityöt eivät viittaa siihen, että lainsäätäjän olisi turvattava subjektiivinen oikeus työllistävään koulutukseen. Samaan tapaan on ymmärrettävä valiokunnan kannanotto siitä, että työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin sisältyvä muutoksenhakukielto ei ollut ongelmallinen sen perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden kannalta, jonka mukaan jokaisen tulee saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 12/1997 vp, s. 2).

Perustuslain 18 §:n 2 momentissa käytetty sääntelyvaraus "oikeudesta säädetään lailla" edellyttää perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan lainsäätäjän säätävän kyseisestä oikeudesta, mutta jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällaisessa tapauksessa perustuslaki sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin silloin, kun oikeutta koskeva pääsääntö on luettavissa itse perusoikeussäännöksestä (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I).

Mahdollisuudet tarjota työvoimapolitiista aikuiskoulutusta jäävät lakiehdotuksen 6 luvun 1 momentissa nykyiseen tapaan riippumaan valtion talousarvion määrärahoista. Perustuslaista ei aiheudu estettä tällaiselle ratkaisulle. Valiokunta tähdentää perustuslaista kuitenkin johtu-

van lainsäätäjälle yleinen velvollisuus huolehtia siitä, että lain mukainen koulutusjärjestelmä turvaa tosiasiallisen mahdollisuuden työllistävään koulutukseen sellaiselle työkykyiselle ja työhaluiselle, joka on koulutuksen puutteen vuoksi jäänyt pitkähköksi ajaksi työttömäksi. Myöskään eduskunta ei voi sivuuttaa tällaista julkisen vallan velvoitetta päättäessään valtion talousarviosta. Sama velvoite puolestaan muuntuu säännösten soveltamisvaiheessa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteeksi.

Työnhakusuunnitelma. Oikeus työnhakusuunnitelmaan rajautuu 4 luvun 4 §:ssä pelkästään työttömiin työnhakijoihin. Tätä laajempaan henkilöpiiriin ulottuva oikeus työnhakusuunnitelmaan olisi paremmin sopusoinnussa julkisen vallan velvollisuuden kanssa edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Erityisen perustelua on ulottaa oikeus ainakin sellaisiin henkilöihin, joita uhkaa työttömyys.

Muita perusoikeusseikkoja

Julkisen työvoimapolitiikan periaatteet. Lakiehdotuksen 2 luvussa ovat säännökset julkisessa työvoimapolitiikassa noudatettavista periaatteista. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä koskee 4 § ja kielellisiä oikeuksia 6 §. Nämä ehdotukset liittyvät perustuslain 6 §:n 4 momenttiin ja 17 §:ään. Säännösten normatiivisuus ja informatiivisuuskin jäävät vähäisiksi, mutta säännösten on tästä huolimatta arvioitava olevan tarpeellisia.

Työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeus. Lakiehdotuksen 11 luvun 6 §:n säännökset tiedonsaantioikeudesta ovat huomattavan väljät, erityisesti niiltä osin kuin oikeus kohdistuu yksittäisten henkilöiden tietoihin. Asia on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa mainitun yksityiselämän suojan kannalta.

Lähemmin yksilöimättömiä tietoja koskevaa pykälän 1 momentin 2 kohtaa tulee muuttaa niin, että tietojensaanti kohdistuu pelkästään säännöksessä tarkoitettun valvonnan ja etuuksien ke-

hittämisen kannalta välttämättömiin tietoihin (PeVL 14/2002 vp, s. 2—4). Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sama vaatimus koskee momentin 1 kohtaa, jos se voi tarkoittaa yksittäisten henkilöiden tietoja. — Valiokunta huomauttaa, että tietojensaantioikeus ei ehdotuksen sanamuodon mukaan ulotu salassa pidettäviin tietoihin.

Perustoimeentulon turva. Työttömyysturvalaisissa (HE 115/2002 vp, 1. lakiehdotus) säädettävät työttömyysetuudet ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta. Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 3 luvun 6 §:llä työhakemuksen voimassaolosta on kiinteä yhteys työttömyysturvan saamisedellytyksenä olevaan siihen seikkaan, että työtön hakee työtä. Työnhakija työttömyysturvalakiehdotuksen mielessä on työnhakijaksi rekisteröity henkilö, joka on pitänyt työhakemuksensa voimassa.

Työnhakijan on 3 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan pidettävä työhakemus voimassa työvoimatoimiston määräämällä tavalla. Hakemuksen voimassaolo lakkaa muun muassa (2 kohta) siinä tapauksessa, että työnhakija laiminlyö toimiston edellyttämät toimet hakemuksen pitämiseksi voimassa. Lakkaamisen seurauksena työttömyysturvalain mukaiset työttömyysetuusosoikeuden saamisedellytykset eivät täyty. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei määritellä, mitä kyseiset työvoimatoimiston määräämät toimet voivat olla. Ehdotusta on asian perusoikeuskyskennän takia välttämätöntä täydentää tällaisin kuvauksin. Hallinnon suhteellisuusperiaatteen on lisäksi asianmukaista näkyä sääntelystä siten, että hakemuksen voimassaolon lakkaaminen liittyy ainoastaan vakaviin laiminlyönteihin.

Avoimeksi 2 momentissa kokonaisuudessaan jää, minkä ajan jälkeen voimassaololtaan lakanut työhakemus voidaan saada uudelleen voimaan. Työttömyysturvalakiehdotuksen 2 luvun 8 §:n (HE 115/2002 vp, 1. lakiehdotus) perusteluissa käsitellään sitä, että henkilö työnhakijana ollessaan asettaa ehtoja tai rajoituksia, jotka estävät tai vaikeuttavat työn tai työvoimapalvelui-

den tarjoamista. Kyseinen sääntely kuitenkin koskee työttömyysetuusosoikeuden työvoimapolitiittisia edellytyksiä. Siinä ei voida ratkaista nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen kietoutuvaa kysymystä työhakemuksen voimassaolon uusimisesta 3 luvun 6 §:ään perustuvan lakkaamisen jälkeen. Asiasta on välttämätöntä säätää tässä yhteydessä.

Vastaavanlaisia ongelmia sisältyy 5 luvun 4 §:ään, jonka 2 momentti koskee työnhakusuunnitelman toteuttamiseen liittyvää työvoimatoimiston vaatimaa lisäselvitystä. Laiminlyöntiin kytkeytyy nimittäin pykälän 3 momentin viittauksen mukaan työhakemuksen voimassaolon lakkaaminen. Lisäksi saman momentin perusteella sovelletaan, mitä työttömyysturvalaisissa säädetään. Tämä tarkoittanee 60 päivän korvauksetonta määräaika (HE 115/2002 vp, 1. lakiehdotuksen 2 luvun 18 ja 20 §). Epäselväksi jää, seuraavatko kummatkin sanktiot samanaikaisesti, mikä olisi selvästikin arveluttavaa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Sääntelyn epätarkkuus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen perustuslain 19 §:n 2 momentin ja 80 §:n johdosta. Sääntelyä tulee täsmentää.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ajan toimeentuloturva on perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta merkityksellinen kysymys. Työttömyyden aikaisessa koulutuksessa opiskelijan toimeentulo tulee turvata tämän perustuslainkohdan mielessä hyväksyttävällä tavalla. Opiskelijan koulutusaikainen toimeentulo turvataan 9 luvun 1 §:n mukaan perustuen tai ansiotuen muotoisen koulutustuen taikka työttömyysturvalaissa säädettävän työmarkkinatuen avulla. Ylläpitokustannusten korvaamisesta säädetään lisäksi 10 luvussa. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa näistä ehdotuksista.

Valituskiellot. Lakiehdotuksen 13 luvun 4 § sisältää säännökset muutoksenhakukielloista. Ehdotus näyttää vastaavan 1, 2 ja 4 kohdan osalta sitä esitystä, jota valiokunta piti hyväksyttävänä vuonna 1997 (PeVL 12/1997 vp).

Ehdotuksen 2 kohdan muutoksenhakukiello koskee perustelujen mukaan myös 3 luvun

10 §:n 2 momentissa ja 4 luvun 7 §:ssä säädettyjä työnantajan palvelujen rajoituksia. Tällaisiin julkisten työnvälityspalveluiden rajoituksiin kohdistuva valituskielto ei valiokunnan mielestä ole sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa.

Ehdotuksen 3 kohdan mukaan valittaminen on kielletty työvoimatoimiston päätöksestä, joka koskee työllistämistuen myöntämistä. Työnantajalle myönnettävä työllistämistuki on sidoksissa valtion talousarvion määrärahoihin ja harkinnanvarainen toimenpide. Ehdotettu valituskielto ei siksi ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta. Saman pykälän 2 momentissa turvattu muutoksenhakuoikeus puoltaa näidenkin ratkaisujen saattamista valitusmahdollisuuden piiriin. Asiallisesti ottaen kysymys on esimerkiksi siitä, että valitusmahdollisuus on tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Valiokunta katsoo, että perustuslaista johtuvista syistä on vakavasti harkittava valituskiellon poistamista tältä osin.

Ehdotuksen 5 kohdan mukainen valituskielto koskee 6 luvun 9 §:ssä tarkoitettua päätöstä koulutuksen keskeyttämisestä. Päätöksen tekee koulutuspalvelujen tuottaja tai, jos se ei ole julkisen valvonnan alainen, työvoimaviranomainen. Keskeytyksestä seuraa 12 luvun 3 §:n mukaisesti koulutustuen ja muiden etuuksien maksamisen lakkaaminen. Tällaisen perustoimeentuloa turvaavan etuuden menettäminen koskettaa asianomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun tavoin. Tästä syystä muutoksenhakukiellon poistaminen on edellytys tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle. Lisäksi toimivaltainen työvoimaviranomainen tulee 1 luvun 6 §:n säännökset huomioon ottaen yksilöidä 6 luvun 9 §:ssä. — Asian jatkokäsittelyssä on aiheellista varmistua muutoksenhakutien riittävästä yhtenäisyydestä.

Hallituksen esityksen suurena heikkoutena on perusteluissa tavoitellusta "muutoksenhakuoikeuden [säätelyn] läpinäkyvyydestä" poiketen, että ehdotetun muutoksenhakusäätelyn sisältö on vain vaikein selvitettävissä. Myös lain-

valmistelun heikkouksia ilmenee. 4 §:n 4 kohdassa muutoksenhakukielto ulotetaan muihin kuin 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin työvoima- ja elinkeinokeskuksen sekä työvoimatoimiston päätöksiin. Viittauksen kohteessa ei kuitenkaan mainita lainkaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksiä. Lakitekstin kanssa suorassa ristiriidassa taas on perusteluissa ilmaistu kanta, että 4 §:n muutoksenhakukiellot koskisivat myös 1 §:n mukaista oikaisumenettelyä.

Asetuksenantovaltuudet

1 luvun 6 §:n 2 momentti. Ehdotetun valtuutuksen sanamuodon mukaan valtioneuvoston asetuksella olisi rajoituksetta mahdollista poiketa siitä lain peruslähdekohdasta, että työvoimatoimisto sekä työvoima- ja elinkeinokeskus hoitavat julkisen työvoimapalvelun toimeenpanotehtävät. Perustelujen mukaan muina toimeenpanotehtävistä hoitavina tulevat kysymykseen Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat. Ne pääosin huolehtivatkin lakiehdotuksen 9 ja 10 luvussa säännellystä taloudellisten etuuksien myöntämisestä ja maksamisesta.

Kun otetaan huomioon julkisen työvoimapalvelun määritelmä 1 luvun 2 §:ssä, on epäilyksetöntä, että toimeenpanotehtävissä voi jo 9 ja 10 luvussa säädettyjen asioiden lisäksi olla kysymys toimivallasta päättää yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista ja heidän etuuksistaan. Ehdotettu valtuutus on näin ollen merkityksellinen myös perustuslain 124 §:n kannalta. Vaikka sen mukaan on mahdollista antaa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla, valiokunta pitää selvänä, ettei laajuudessaan näin avoin valtuutus ole siinä tarkoitettu tapa siirtää tehtäviä. Ehdotettu valtuutus ei ole sopusoinnussa myöskään sen perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen kanssa, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Edellä esitetyn nojalla valiokunta pitää 6 §:n 2 momentin avointa valtuutussäännöstä perustuslainvastaisena. Edellytyksenä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle tältä osin on, että valtuutus poistetaan tai sitä täsmennetään

osoittamalla, mitä toimeenpanotehtäviä voidaan valtioneuvoston asetuksella siirtää muille, jolloin myös nämä ulkopuoliset tahot tulee tavalla tai toisella yksilöidä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa saattaa sääntelyn selkeyden kannalta olla eduksi hajottaa valtuutussäännös siirrettäviä toimeenpanotehtäviä koskeviin lain osiin.

Valiokunta huomauttaa myös siitä perustuslaista johtuvasta vaatimuksesta, että annettaessa hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle on säännösperusteisesti taattava oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Seikka näyttää voivan muodostua merkitykselliseksi ainakin työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen koulutuspalvelujen tuottajiin nähden (6 luvun 1 §:n 2 momentti). Esityksen jatkokäsittelyssä on varmistuttava, että lakiehdotus on tästäkin näkökulmasta sopuoinnussa perustuslain kanssa.

3 luvun 2 §. Tämän pykälän 3 momentti ilmaisee luontevan nykyaikaisen säännön, jonka mukaan asiakas voi työvoimatoimiston toiminta-alueesta riippumatta saada palveluja siitä toimipisteestä, missä niitä on tarjolla. Tarpeellisuudeltaan vaikeasti ymmärrettävä sen sijaan on momentin loppuosan säännös, joka yhtäältä sisältää oikeudellisesti merkityksettömän lakiviittauksen ja toisaalta valtuuden säätää valtioneuvoston asetuksella palvelujen saamisesta toisin. Perusteluissa mainitut nykyiset asetuksentasoiset sääntelyt eräiden tuki- ja etuushakemusten jättämisestä määrättyyn työvoimatoimistoon eivät vaikuta asiallisesti perustelluilta. Tällaisiin osiin on joka tapauksessa kysymys sellaisesta ha-

kijan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvasta asiasta, josta perussääntelyn tulee olla laissa eikä sitä ole perustuslain 80 §:n takia mahdollista luoda vasta asetuksen säännöksiin.

Muita seikkoja

Työvoimatoimikunnan kokoonpano. Työvoimatoimikuntaan tulee 11 luvun 3 §:n perusteella nimetä sekä naisia että miehiä. Ehdotus on sukupuolten tasa-arvon edistämisen kannalta vaatimattomampi kuin tasa-arvolain 4 §:n 2 momentti, jonka kiintiösäännöksen mukaan naisia ja miehiä on pääsääntöisesti oltava kumpiakkin vähintään 40 prosenttia. Perustuslain 6 §:n 4 momentin valossa on huomion arvoista, ettei tätä yleislaista poikkeavaa ehdotusta ole lainkaan perusteltu.

Valtionavustuslain soveltaminen. Valtionavustuslain soveltamista koskevaa 12 luvun 1 §:ää on sen perustelut ja luvun 2 §:kin huomioon ottaen täydennettävä ainakin maininnoin siitä, että kyseistä lakia sovelletaan myös takaisinperintään.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 1 luvun 6 §:n 2 momentista, 11 luvun 6 §:n 1 momentista sekä 13 luvun 4 §:n 2 ja 5 kohdasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 47/2002 vp — HE 225/2002 vp

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Nousiainen /kesk
	Esko Helle /vas	Heli Paasio /sd
	Gunnar Jansson /r	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pekka Ravi /kok
	Marjukka Karttunen /kok	Markku Rossi /kesk
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.