

## Työasiainvaliokunnan mietintö 7/1997 vp

### Hallituksen esitys muutoksenhakua työvoima-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi

#### Johdanto

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 14 päivänä toukokuuta 1997 lähettänyt työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen 73/1997 vp.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut asiasta lausunnon (PeVL 12/1997 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Matti Ilonen työministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä, apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, hallintoneuvos Pirkko Ignatius korkeimmasta hallinto-oikeudesta, lakimies Jouni Salminen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä ja professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot Akavalta, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitolta ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:lta.

#### Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia, työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia ja työvoimapolitiittisistä 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-asiaihin 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. Työvoimapolitiittisistä päätöksiin ei myöskään saisi valittamalla hakea muutosta, ellei erikseen säädetä toisin. Muista kuin työvoimapolitiittisistä 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.

#### Valiokunnan kannanotot

##### *Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista (23/1997) tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 1997. Muutoksenhakua koskevan 6 §:n mukaan keskuksen päätökseen haetaan yleensä muutosta hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä. Sama koskee myös keskuksen alaisina paikallishallintoeliminä toimivien työvoimatoimistojen päätöksiä. Sekä työvoima- ja elinkeinokeskusten että työvoimatoimistojen päätöksistä valitaan yleensä läänioikeuteen. Erityissäännöksen nojalla valitus ohjautuu kuitenkin työttömyysturvalautakuntaan ja sieltä edelleen vakuutusosasto-teen. Yleinen muutoksenhakuoikeus tulee perus-

tumaan siis laintasoiseen säädökseen toisin kuin nykyiset säädökset, joihin sisältyy myös asetuksetasoisia muutoksenhakukieltoja.

Ehdotettujen säännösten säädöstekniikka on johtanut muutoksenhakukieltojen vaikeaselkoisuuteen. Muutoksenhakuoikeus ei selviä ehdotetuista säännöksistä vaan muutoksenhakuoikeuden selvittäminen edellyttää useiden eri laeissa olevien säännösten tuntemista. Epäkohtaa lieventää se, että hallintokäyttölain (586/1996) 14 §:n mukaan valituskelpoiseen päätökseen on liitettävä valitusosoitus. Valitusosoituksesta on käytävä ilmi muun muassa valitusviranomaisen. Mainitun lain 15 §:n mukaan päätöksessä, josta ei saa valittaa, on puolestaan ilmoitettava valituskiellosta sekä siitä, mihin säännökseen kierto perustuu.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että ehdotetut muutoksenhakusäännökset täyttävät hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin vaatimukset. Toisaalta työasiainvaliokunnan asiantuntijat ovat pitäneet ehdotettuja säännöksiä liian rajoittavina, ja valitusoikeuden laajentamista on esitetty harkittavaksi. Henkilöllä voi olla perusteltu syy saattaa häntä koskeva päätös tuomioistuimen ratkaistavaksi, vaikka kyse ei ole hänen ns. subjektiivisesta oikeudestaan. Työasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että muutoksenhakusäännöksiä selvennetään ja muutoksenhakuoikeuden laajentamista arvioidaan uudelleen esimerkiksi kehitettäessä hallintolainkäytön organisaatiota.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

1. Laki työllisyyslain muuttamisesta ja
3. Laki työvoimapolitiikan muuttamisesta

Työllisyyslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 27 a §, jossa kielletään muutoksenhaku valittamalla työvoima- ja elinkeinokeskuksen työllisyysmäärärahan osoittamisesta koskevasta päätöksestä. Työvoimapolitiikaksi ehdotetaan li-

sättäväksi uusi 22 a §, joka kieltää muutoksenhaun valittamalla työvoimatoimiston työvoimapolitelluista koskevasta päätöksestä.

Molempiin ehdotettuihin säännöksiin sisältyy varaus siitä, että muutoksenhausta ei erikseen säädetä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että varauksia olisi muun muassa hallitusmuodon 16 §:n säännösten johdosta täsmennettävä koskemaan erillistä lailla säätämistä. Työasiainvaliokunta ehdottaa säännösten täsmentämistä perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla.

### **2. Laki työvoimapolitiikasta aikuiskoulutuksesta annetun lain 23 §:n muuttamisesta**

*25 a § (23 §:n 5 momentti).* Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi aikuiskoulutuksesta annetun lain 5 luvun 23 §:ään uusi 5 momentti, jossa kielletään muutoksenhaku valittamalla työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja työvoimatoimiston muista kuin opintososiaalisia etuuksia koskevista päätöksistä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että ehdotettu uusi säännös on syytä sijoittaa toisaalle lakiin, koska valituskielto koskee muita kuin 5 luvussa säädettäviä asioita. Tästä syystä työasiainvaliokunta ehdottaa säännöksen sijoittamista erinäisiä säännöksiä sisältävän 6 luvun uudeksi 25 a §:ksi. Tämän muutoksen takia lain nimikettä ja johtolausetta on muutettava.

Lisäksi valiokunta ehdottaa, että säännökseen tehdään samanlainen erillistä lailla säätämistä tarkoittava täsmennys kuin 1. ja 3. lakiehdotuksen säännöksiin.

### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella työasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksytään näin kuuluvina:*

## 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 *lailla toisin säädetä*.

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

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

Voimaantulosäännös  
(Kuten HE)

## 2.

## Laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (*poist.*) muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta 3 päivänä elokuuta 1990 annettuun lakiin (763/1990) (*poist.*) uusi 25 a § seuraavasti:

6 luku

### Erinäisiä säännöksiä

25 a § (*uusi*)

### *Muutoksenhakukielto*

*Muihin kuin 23 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja työvoima-*

*toimiston päätöksiin ei saa valittamalla hakea muutosta, ellei erikseen lailla toisin säädetä.*

Voimaantulosäännös  
(Kuten HE)

## 3.

**Laki**  
työvoimapalvelulain muuttamisesta

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

22 a §

*Muutoksenhaku*

Voimaantulosäännös  
(Kuten HE)

Tässä laissa tarkoitettuihin työvoimapalvelui-  
ta koskeviin päätöksiin ei saa valittamalla hakea  
muutosta, ellei erikseen *lailla toisin säädetä*.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa  
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Reijo Lindroos  
/sd, varapuheenjohtaja Armas Komi /kesk, jä-  
senet Tuula Haatainen /sd, Anne Huotari /vas,  
Kyösti Karjula /kesk, Hannu Kemppainen /kesk

(osittain), Kalevi Lamminen /kok, Heikki Rinne  
/sd, Outi Siimes /kok (osittain), Raimo Tiilikai-  
nen /r, Maija-Liisa Veteläinen /kesk, Marja-Lee-  
na Viljamaa /sd ja Jorma Vokkolainen /vas sekä  
varajäsen Eila Rimmi /vas.

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 12/1997 vp

Hallituksen esitys 73/1997 vp

*Työasiainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä toukokuuta 1997 hallituksen esityksen 73/1997 vp muutoksenhakua työvoima-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa työasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Matti Ilonen työministeriöstä, erityisasiantuntija Matti Halen oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén ja professori Olli Mäenpää.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esitys koskee muutoksenhakua ja muutoksenhakukieltoja työllisyyslain, työvoimapolitiikasta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja työvoimapalvelulain sekä niiden nojalla annettujen säädösten perusteella tehtäviin työvoimatoimistojen ja työvoima- ja elinkeinokeskusten eräisiin päätöksiin. Muutokset ovat osittain tarpeen perusoikeusuudistuksen vuoksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 1997.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan 2. lakiehdotukseen sisältyvä valituskielto on sopusoinnussa hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen kanssa. Esityksessä ehdotettujen muutoksenhakumahdollisuuksien avaamisen katsotaan täyttävän hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

**Valiokunnan kannanotot**

Ehdotetut valituskiellot ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kahdesta syystä. Niitä on ensiksikin arvioitava hallitusmuodon 16 §:n säännösten kannalta siltä osin kuin niissä taataan jokaiselle oikeus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (1 mom) ja edellytetään muutoksenhakuoikeuden takeet turvattaviksi lailla (2 mom). Toinen näkökulma liittyy hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentti koskee periaatteessa kaikkia yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Säännöksellä on selkeä kytkentä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleeseen, mutta kansallisen perustuslain voidaan perustellusti katsoa tässä kohden liittyvän Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi tai velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin.

Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei ole yksilön oikeutta koskeva päätös hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä. Perustuslain kannalta edellytyksenä on, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.

Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Myös jossain määrin tätä harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä. Jos kuitenkin etuuden tai palvelun saaminen

riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaanakaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin alaan.

Pääosa ehdotetuista muutoksenhakukielloista koskee kokonaan viranomaisen harkintaan perustuvia taloudellisia tai taloudellisuonteisia etuja. Osa niistä on myös sellaisia, että niiden myöntäminen riippuu käytettävissä olevista määrärahoista. Merkittävä osa nimenomaisen muutoksenhakukiellon kohteeksi tulevista päätöksistä on lisäksi sellaisia, joita ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pidettäisi ylipäänsä valituskelpoisina päätöksinä (esim. useat työvoimapalvelulain mukaiset päätökset).

2. lakiehdotukseen sisältyvä muutoksenhakukiello liittyy hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lailla säädetään oikeudesta työllistävään koulutukseen. Työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki, jonka todettiin perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 68/II) olevan ”tärkein voimassa oleva säädös työllistävästä koulutuksesta”, ei kuitenkaan säädä yksilön oikeudesta päästä koulutukseen, vaan lain 8 §:n mukaan opiskelijaksi voidaan valita soveltuvia henkilöitä. Säännöksen sanamuoto viittaa ensi kädessä siihen, että opiskelijat valitaan joustavien edellytysten perusteella. Lain 11 §:stä puolestaan ilmenee, että koulu-

tus hankitaan pääosin tähän tarkoitukseen varatun talousarvion määrärahan turvin. Valiokunnan käsityksen mukaan työllistävään koulutukseen pääsyä koskevassa päätöksenteossa ei tällaisen sääntelyn vallitessa ole kysymys sellaisesta oikeuksista ja velvollisuuksista koskevasta päätöksestä, johon hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin perusteella liittyisi oikeus saattaa päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Lainsäädäntöteknisenä seikkana valiokunta on kiinnittänyt huomiota 2. lakiehdotukseen sisältyvän säännöksen systemaattiseen sijaintiin. Ehdotuksen mukaan säännös tulisi opintososiaalisia etuuksia koskevaan lukuun, vaikka säännöksen tarkoittama valituskielto kohdistuisi kokonaan toisiin asioihin. Uusi säännös tulisikin sijoittaa laissa toisaalle.

Kaikkiin lakiehdotuksiin sisältyy varauksia siitä, että asiasta ei erikseen säädetä toisin. Muun muassa hallitusmuodon 16 §:n säännösten johdosta varauksia olisi täsmennettävä koskemaan erillistä lailla säätämistä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain),

Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-aho /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr ja Veijo Puhjo /va-r sekä varajäsenet Reijo Kallio /sd ja Vuokko Rehn /kesk.