

18.6.2025

VN/10556/2024
VN/10556/2024-OM-19

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Yleistukilaki*Sääntelytekniikka*

Kaavaillon yleistukilain sääntely rakentuisi luonnoksen perusteella olennaisesti viittauksiin työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädettyyn. Tätä voinee pitää sääntelyn asiayhteydet huomioon ottaen siinänsä ehkä perusteltuna, mutta yleisemmin kyseisenlaisella viittaustekniikalla säätäminen johtaa kuitenkin kysymykseen siitä, olisiko kaavailtu sääntely jotenkin säädettävissä siinä säädöksessä, johon jatkuvasti viitataan (eli työttömyysturvalaissa). Viittaustekniikan käyttäminen aiheuttaa myös, varsinkin viittausten suuri määrä huomioon ottaen, korostetun vaatimuksen seurata viittauksia käyttävän lain ajantasaisuutta suhteessa niihin muutoksiin, joita viitattavaan lakiin mahdollisesti tehdään.

Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen seikkaan, että valtaosa yleistukilain säännöksistä vastaisi muutoinkin työttömyysturvalain sääntelyä.

Suhde hallintolakiin

Yleistukilakiluonnos näyttää sisältävän usean säännöksen osalta päällekkäistä sääntelyä suhteessa hallintolakiin (434/2003), joka on hallinnon yleislaki. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.1). Poikkeamista hallintolaista ei esitysluonnoksessa ole perusteltu. Hallintolain kanssa päällekkäiseltä vaikuttaisivat ainakin seuraavat säännökset:

Kaavaillon 20 §:n 3 momentin säännös hakemuksen vireille tulosta: hallintolain 4 luvussa on säännökset hallintoasian vireilletulosta.

Kaavaillon 21 §:n 1 momentin mukaan hakemus olisi käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä: hallintolain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä.

Kaavaillon 22 §:n 1 momentin mukaan yleistuen hakijan olisi annettava Kansaneläkelaitokselle etuuden myöntämiseksi ja maksamiseksi tarvittavat tiedot: säännös näyttää vastaavan hallintolain 31 §:ssä säädettyä siitä, että asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja että asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Kaavaillon 23 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi antaa etuuden myöntämistä, epäämistä, tarkistamista, lakkauttamista ja takaisinperintää koskevassa asiassa hakijalle kirjallinen päätös: hallintolain 43 §:ssä säädetään päätöksen muodosta.

Lain 38 §:ssä säädettäisiin itseoikaisusta ja 39 §:ssä asiavirheen korjaamisesta: hallintolaissa on myös näitä seikkoja koskevaa sääntelyä.

Asetuksenantovaltuuksien muotoilu

Kaavailussa 33 §:ssä olisi asetuksenantovaltuuksia. Pykälän 1 momentin mukaan yleistuen hakemisesta ja sen yhteydessä annettavista selvityksistä sekä yleistuen maksamisesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä työvoimapolitiikan lausunnon antamisesta ja lausuntoon sisällytettävistä tiedoista voitaisiin antaa työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella. Pykälän perusteluissa (s. 60) todetaan, että asetuksenantovaltuus yleistukilaissa olisi kuitenkin tarpeen, koska on tulkinnanvaraista, voitaisiinko työttömyysturvalaissa säädettyjen valtuussäännösten perusteella säätää asetuksella seikoista, jotka koskevat pelkästään yleistukea.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asetuksenantovaltuudet olisivat erillisessä pykälässä ja siinä mielessä sen hahmottaminen, mihin nimenomaisiin substanssipykäliin asetuksenantovaltuudet liittyvät, on tulkinnanvaraista. Suositus on, että asetuksenantovaltuus sijoitetaan lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen omaksi momentikseen (Lainkirjoittajan opas, kohta 13.5.1). Vaikka asetuksenantovaltuudet olisivatkin erillisessä pykälässään, niiden tarkkuutta olisi joka tapauksessa perusteltua lisätä viittauksilla niihin perussäännökset sisältäviin substanssipykäliin, joita asetuksenantovaltuuden nojalla olisi tarkoitus voida tarkentaa asetustasoisella sääntelyllä.

Perusteluissa olevan maininnan osalta oikeusministeriö pitää selvänä, että työttömyysturvalaissa säädetty asetuksenantovaltuudet koskevat nimenomaisesti työttömyysturvalakia koskevaa asetuksentasoista sääntelyä ja mikäli yleistukilaissa on tarve asetuksenantovaltuuksille, on ne nimenomaisesti säädettävä yleistukilaissa.

Lakiluonnoksen 53 §:n 2 momentin mukaan, jos kunta ei olisi maksanut rahoitusosuuttaan viimeistään asetuksessa säädettynä eräpäivänä, perittäisiin viivästysajalta korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukainen viivästyskorko. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että vähintään säännöksen perusteluissa avattaisiin sitä, mistä asetuksesta olisi kyse. Jos kyseessä on tarkoitus olla asetuksenantovaltuus, se tulisi säätää sitä koskevan lainvalmisteluohjeistuksen periaattein (Lainkirjoittajan opas, kohta 13.5), jolloin säännöksessä nyt olevaa ei voitaisi pitää asianmukaisena asetuksenantovaltuutena.

Valituskiellot

Yleistukilakiluonnoksen 35 §:ssä on säännökset muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin säännöksen mukaan vakuutusosoikeuden päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Pykälän 3 momentin mukaan työvoimaviranomaisen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen antamasta sitovasta lausunnosta ei saisi erikseen hakea muutosta valittamalla. Perusteluissa (s. 60–61) todetaan pykälän vastaavan sisällöltään pääosin työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:ää sekä muiden Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuslakien muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Vaikka säännökset kopioitaisiinkin työttömyysturvalaista, oikeusministeriö pitää perusteltuna ja asianmukaisena, että kaavaillut valituskiellot erikseen arvioidaan suhteessa perustuslain 21 §:ään. Sama koskee lisäksi 41 §:n 1 momenttiin kaavaillua valituskieltoa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen päätöksen poistamista koskien.

Tiedonsaanti- ja tiedonluovutusosoikeudet

Yleistukilakiluonnoksen 7 luvussa olisi säännökset tietojen saamisesta ja luovuttamisesta. Näidenkin säännösten osalta esitysluonnoksen perusteluissa (s. 63–65) yleisesti viitataan työttömyysturvalain sääntelyyn. Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa kyseisiä tiedonsaanti- ja luovutusosoikeuksia ei käsitellä, mikä olisi kuitenkin perusteltua ottaen huomioon, että kyseiset toimivaltuudet ovat perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisiä (perusoikeusrajoituksia) ja koska esityksessä ehdotettaisiin kokonaan uuden lain säätämistä.

Perusoikeuksien toteutuminen

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa arvioidaan kaavaillun lainsäädännön suhdetta perustuslain 19 §:n takaamiin oikeuksiin. Esitysluonnoksessa arvioidaan, etteivät kaavaillut muutokset vaarantaisi perustuslain 19 §:ssä taattuja oikeuksia. Oikeusministeriö toteaa, ettei sillä ole edellytyksiä arvioida esitysluonnoksen kaltaisia vaikutuksia siltä kannalta, olisivatko muutokset tukijärjestelmään perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta sellaisia, ettei kyseisten oikeuksien toteutumisen taso olennaisella tavalla heikkenisi (vrt. esim. PeVL 50/2024 vp, s. 3).

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/10556/2024-OM-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: