

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019
VN/6449/2019-OM-67

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturva- ja vuorotteluvapaalakeja, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, kotoutumisen edistämisestä, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettuja lakeja.

Työ- ja elinkeinotoimistoille nykyisin kuuluvaa päätösvaltaa työttömyysetuuden ja vuorottelukorvauksen saamisen edellytysten ratkaisemisesta, muun muassa ratkaisu hakijan työttömyydestä ja työnhakijan opintojen tai yritystoiminnan vaikutuksesta työttömyysetuuteen, siirrettäisiin Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille.

Työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi edelleen työttömyysturvaseuraamusten asettamisesta ja sellaisista asioista, jotka työvoimapolitiittisen harkinnan luonteen vuoksi on tarkoituksenmukaista säilyttää työ- ja elinkeinoviranomaisen päätösvallassa. Osa työ- ja elinkeinotoimistoille jäävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä keskitettäisiin valtakunnallisesti.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on edistää työ- ja elinkeinotoimistojen mahdollisuuksia keskittyä työnhakijoiden työllistymisen edistämiseen ja palveluiden tarjoamiseen sekä vahvistaa työvoimaviranomaisen roolia työvoima- ja yrityspalveluiden järjestäjänä. Lisäksi tavoitteena on edistää joustavaa työttömyysetuuden hakemista ja muuta etuuden saamiseen liittyvää asiointia. Tarkoituksena olisi vähentää työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvan toimeenpanoon liittyviä tehtäviä siten, että työnhakijan etuuden saamiseen liittyvä asiointi tapahtuisi pääsääntöisesti vain Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen kanssa.

Tausta

Nyt voimassa olevan työttömyysturvalain (1920/2002) 1 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon siten kuin 11 luvun 4 §:ssä säädetään.

Työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 1 momentin 1-6 kohtien mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon seuraavista asioista:

1) tarvittaessa 2 luvussa säädetystä etuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä;

2) 2 a luvussa säädetystä työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä;

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Helsinki Finland	Eteläesplanadi 10 00023 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	(09) 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019

VN/6449/2019-OM-67

- 3) sellaisesta työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavasta etuudesta, josta säädetään 10 luvun 2 §:n 2 momentissa ja 3 momentin 1–3 kohdassa sekä 5 §:n 1 ja 3 momentissa;
- 4) työllistymistä edistävän palvelun sisällyttämisestä työnhakijan kanssa laadittuun työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan;
- 5) julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu opintojen todisteellisesta keskeyttämisestä sekä 5–7 §:ssä säädettyistä työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun liittyvistä edellytyksistä;
- 6) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:ssä tarkoitettu opiskelun tukiajasta, maahanmuuttajan velvollisuuksista sekä opintojen seurannasta ja keskeyttämisestä.

Käytännössä nykyinen työttömyysturva-asian käsittely alkaa, kun henkilö ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon ja hakee työttömyysetuutta. Työ- ja elinkeinotoimiston tehtävänä on selvittää hakijan oikeus työttömyysturvaan. Työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan työvoimapolitiittinen lausunto annetaan tarvittaessa 2 luvussa säädettyistä etuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä, joita ovat muun muassa kysymykset siitä, onko työnhakija työtön lain 2 luvun 1 §:n mukaisesti ja mikä vaikutus hakijan yritystoiminnalla ja opiskeluilla on hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon muun muassa edellä mainituista seikoista tiedoksi työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle, jotka lausunnon saatuaan ja siihen tukeutuen päättävät työttömyysetuuden maksamisesta.

Esitysluonnoksesta on jokseenkin vaikea saada selkoa, miltä osin työttömyysetuuden maksaminen on muodollisesti sidottu sitä edeltävään työ- ja elinkeinotoimiston antamaan työvoimapolitiittiseen lausuntoon ja mitä tehtäviä ollaan itse asiassa siirtämässä sekä miltä osin Kansaneläkelaitoksella ja etenkin työttömyyskassoilla on ollut samankaltaisia tehtäviä. Ehdotetussa hallituksen esityksessä todetaan, että etuudenhakijan tulee selvittää työssäoloaan, opiskeluaan ja yritystoimintaansa myös Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassoille, jotka tutkivat niiden vaikutuksen etuuden määrään esimerkiksi työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloa seurattaessa ja soviteltua työttömyysetuutta maksettaessa. Tämä antaa kuvan siitä, että myös Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat ovat jonkin verran selvittäneet työssäoloa sekä yritystoiminnan ja opiskelun vaikutusta työttömyysetuuteen. Toisaalta samalla kuitenkin todetaan, että työttömyysturva-oikeuden ratkaiseminen edellyttää sitä, että työ- ja elinkeinotoimisto on antanut työnhakijan työvoimapolitiittisista edellytyksistä sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysetuuden maksajalle. Lisäksi esitysluonnoksesta käy ilmi, että mikäli nykyisen käytännön mukaan työnhakijan olosuhteissa tapahtuu muutos, joka saattaa vaikuttaa hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta, työ- ja elinkeinotoimiston tulee selvittää ja tutkia työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen ja antaa tarvittaessa uusi työvoimapolitiittinen lausunto (s. 4).

Esitysluonnoksen perusteluista muodostuu kuva siitä, että työ- ja elinkeinotoimiston antamalla työvoimapolitiittisella lausunnolla on merkittävä vaikutus työttömyysturva-asian ensimmäisen kysymyksen ratkaisemisessa eli siinä, onko työnhakijaa ylipäänsä pidettävä työttömänä, jolla katsotaan olevan oikeus työttömyysetuuteen mahdollisen yritystoiminnan, opiskeluiden tai muiden seikkojen estämättä. On totta, että jo nykyisessä järjestelmässä työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos hoitavat ja ratkaisevat monia työttömyysetuuden maksamiseen liittyviä edellytyksiä, mutta itse työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset on ratkaissut ja selvittänyt viranomaisen. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019

VN/6449/2019-OM-67

työ- ja elinkeinotoimisto antoi esimerkiksi vuonna 2018 työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen noin 790 000 työvoimapolitiittista lausuntoa, jotka koskivat työnhakijan työttömyysturvaoikeuden alkamista. Näistä automaattisesti annettuja lausuntoja oli vain 30 000, mikä antaa ymmärtää, että työvoimapolitiittisiin lausuntoihin sisältyi pääosassa tapauksia viranomaisen suorittamaa harkintaa oikeuden alkamisesta. Vaikka esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että työttömyyskassoille siirrettävät tehtävät olisivat samankaltaisia kuin työttömyyskassoilla jo nykyisin olevat tehtävät (s. 41), oikeusministeriö lähtee siitä oletuksesta, että kyse on pääosin uusista tehtävistä ja tehtäväsiirto merkittäväällä tavalla muuttaisi työ- ja elinkeinotoimistojen ja työttömyysetuuden maksajien välistä työnjakoa, kuten on todettu useassa kohdassa myös esitysluonnoksessa (s. 14-17, 20-21, 27-29). Lausunnossaan oikeusministeriö keskittyy erityisesti arvioimaan työttömyyskassoille siirrettävää päätöksentekoa perustuslain 124 §:n ja 19 §:n 2 momentin kannalta.

I) VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN ARVIOINTI

PL 19.2 §

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Työttömyys on yksi niistä pykälässä mainituista tilanteista, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet. Näin ollen perustuslain 19 §:n 2 momentti sisältää perustuslaista johtuvan velvollisuuden lainsäätäjälle taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Pykälän 2 momentti merkitsee pidemmälle menevää turvaa kuin perustuslain 19 §:n 1 momentti, joka koskee oikeutta viimesijaiseen turvaan. Toisin kuin 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, 2 momentissa säänneltyä perustoimeentulon turvaa ei säädetä perustuslain tasoiseksi yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan perustuslaki asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata tällainen turva lain tasolla. Säännös edellyttää kuitenkin, että perustoimeentulon turva on perustuslaissa tarkoitetuissa elämäntilanteissa lain tasolla järjestettävä (HE 309/1993 vp, s. 70). Perustuslakivaliokunta on korostanut perustoimeentulon turvan olevan itsenäinen etuus suhteessa 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen. Siten 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVL 48/2006 vp, s. 2 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10). Vaikka perustuslain 19 §:n 2 momentti ei sisällä subjektiivista oikeutta suoraan perustuslain nojalla kuten pykälän 1 momentti, 2 momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVM 25/1994 vp, s. 10). Tärkeää on laatia sosiaaliturvajärjestelmät siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputojaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70).

Esitysluonnoksessa muutetaan perustoimeentuloturvajärjestelmää työttömyysetuuksien osalta siten, että muun muassa työnhakijan työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskeva päätöksenteko siirretään työ- ja elinkeinotoimistolta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle. Perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimeentuloturvajärjestelmää sinänsä, vaan yleisesti yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan (PeVL 30/2005, vp, s. 2 ja PeVL 60/2002 vp, s. 4). Olennaista työttömyysetuuden osalta on ollut, että henkilön oikeus perustoimeentuloon on turvattu jonkin sosiaalijärjestelmän kautta (PeVL 42/2004 vp, s. 2). Perustuslain 19 §:n 2 momentti ei myös estä, että

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019

VN/6449/2019-OM-67

sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään taloudellisten voimavarojen mukaisesti, ottaen huomioon myös kansantalouden ja julkisen talouden tila, mutta 2 momentissa säädettyjä vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista suojattuun perustoimeentulon turvaan (PeVL 41/2013 vp, s. 3-4). Huomiota tulee kiinnittää erityisesti siihen, että perustoimeentulon turva on taattu myös pitkällä aikavälillä (HE 309/1993 vp, s. 71 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10).

Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että esitysluonnoksen säättämisjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu ehdotettua muutosta perustuslain 19 §:n 2 momentin osalta tai edes mainittu kyseisen pykälän kohtaa, vaikka työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja ansiopäiväraha sekä työmarkkinatuki ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 46/2002 vp, s. 2, PeVL 16/1996 vp, s. 1 ja PeVL 17/1996 vp, s. 1). Perusteluissa tulisi huomioida myös perustuslain 19 §:n 2 momentin asettamat edellytykset, jotka voivat olla merkityksellisiä myös perustuslain 124 §:n arvioinnin osalta.

PL 124 §

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:ää koskevassa arvioinnissa lähdetään ensinnäkin siitä, ovatko siirrettävät tehtävät julkisia hallintotehtäviä ja siirretäänkö niitä muille kuin viranomaiselle. Tämän lisäksi arvioitavaksi voi tulla kysymys siitä, onko siirrettäviä tehtäviä pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voida siirtää muille kuin viranomaiselle. Mikäli katsotaan, että tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä ja niitä siirretään muille kuin viranomaiselle, eivätkä tehtävät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä, tulee julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaiselle arvioida vielä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ja oikeuksien vaarantamiskiellon kautta.

Julkinen hallintotehtävä

Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179). Koska esitysluonnoksessa siirrettävät tehtävät koskevat työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin liittyvää päätöksentekoa, ei liene epäselvyyttä siitä, onko siirrettäviä tehtäviä pidettävä julkisina hallintotehtävinä tai jopa julkisen vallan käyttämisenä. Perustuslakivaliokunta onkin työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista koskevassa lausunnossaan todennut, että työvoimapolitiittisen lausunnon antamisessa on kyse julkisen vallan käytöstä siinäkin tapauksessa, ettei lausunto sisällä työvoimapolitiittista harkintaa. Luonteeltaan sitovassa lausunnossa otetaan yksittäistapauksessa kantaa siihen, täyttyvätkö työttömyysetuuden saamiselle säädetyt yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset (PeVL 2/2012 vp, s. 3).

Viranomaisen asema

Lisäksi asiassa on selvää, että julkisen vallan käyttöä ollaan siirtämässä muille kuin viranomaiselle. Tältä osin työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen asemat eroavat toisistaan, koska jälkimmäinen on tietyltä osin rinnastettu viranomaiskoneistoon. Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka erityisasema on todettu lainsäädännössä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 7/2001 vp, s. 3). Perustuslain 36 §:n mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019

VN/6449/2019-OM-67

hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tämä tarkoittaa, että Kansaneläkelaitos on eduskunnan valvonnan alainen. Lisäksi perustuslain esitöissä todetaan, että julkisen vallan käsite on laajempi kuin perustuslain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtiovallan käsite. Julkisen vallan käyttö ei ole palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi. Suomessa esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina samoin kuin niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset käyttävät merkittävää julkista valtaa (HE 1/1998 vp, s. 74). Vaikka perustuslakivaliokunta on katsonut Kansaneläkelaitoksen olevan erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista (PeVL 7/2001 vp, s. 3), on valiokunta todennut perustuslain 124 §:n yhteydessä, että varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain merkityksessä luetaan valiokunnan käsityksen mukaan valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos (PeVL 55/2002 vp, s. 2-3).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään lausunut myös työttömyyskassojen asemasta työttömyysturvalain yhteydessä. Valiokunta totesi, että tiettyjä työttömyysturvalain mukaisia ansiopäivärahan toimeenpanotehtäviä on voitu antaa työttömyyskassoille edellyttäen, että sovelletaan hallinnon yleislakeja työttömyyskassojen toimintaan (PeVL 46/2002 vp, s. 10). Lisäksi perustuslakivaliokunta on muun muassa arvioinut, onko työttömyysvakuutusrahastoa pidettävänä perustuslain 124 §:n tarkoittamana viranomaisena. Valiokunta katsoi, että työttömyysvakuutusrahastoa ei ole pidettävänä viranomaisena siitä huolimatta, että finanssivalvonta valvoi työttömyysvakuutusrahaston toimintaa ja että kyseiselle rahastolle kuului jo nykyisellään useita julkisia hallintotehtäviä (PeVL 15/2012 vp, s. 2). Vastaavasti vaikka työttömyyskassat nykyisellään hoitavat julkisia hallintotehtäviä ja niiden toimintaa valvoo finanssivalvonta, työttömyyskassoja ei kuitenkaan ole pidettävä viranomaisena tai siihen rinnastavana, joten niille siirrettäviä tehtäviä tulee arvioida perustuslain 124 §:n perusteella. Tämä on selkeästi todettu myös esitysluonnoksessa.

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Edellä kävi jo ilmi, että perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan työvoimapolitiittisen lausunnon antamisessa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Koska nyt arvioitavana on työttömyysetuuden saamisen yleisiä edellytyksiä koskevan päätöksenteon siirtäminen muille kuin viranomaiselle, on syytä arvioida, miltä osin siirrettävissä tehtävissä voisi mahdollisesti olla kysymys jopa merkittävästä julkisen vallan käytöstä ottaen huomioon, että julkisen vallan tulee taata lailla subjektiivinen oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella perustuslain 19 §:n 2 momentin nojalla. Tämän kysymyksen arvioimiseksi tulisi tarkentaa, mitkä tehtävät jäävät työ- ja elinkeinotoimistojen ratkaistavaksi ja mitkä siirtyvät työttömyysetuuksien maksajille. Esitysluonnoksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee nykykäytännön mukaan seuraavat asiat: 1) onko henkilö työttömyysturvalain mukaisesti työttömyysetuuteen oikeutettu työtön, 2) yritystoimintaa koskevat pää- ja sivutoimisuuden sekä yritystoiminnan lopettamisen ja henkilön työskentelyn päättymisen edellytykset, 3) opiskelun vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta, 4) koulutusta vailla olevan nuoren oikeus työttömyysetuuteen, 5) työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn arviointi ja seuraamukset, 6) oikeus työllistymistä edistäviin palveluihin, 7) oikeus työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun, 8) maahanmuuttajan oikeudesta työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun ja 9) vuorotteluvapaan edellytykset. Näistä tehtävistä työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien yleisten edellytysten ratkaisemiseen kuuluvat tehtävät sekä tietyltä osin työllistymistä edistävien palveluiden maksamisen edellytykset (kohdat 1-3, 6 ja 9) siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019

VN/6449/2019-OM-67

työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle. Kuten luonnosesityksessä todetaan, ehdotetun muutoksen jälkeen työttömyysetuuden maksaja eli Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa huolehtisi työnhakijan lähes koko työttömyysturva-asian käsittelystä ja ratkaisemisesta (s. 14).

Esitysluonnoksen säätämistäjärjestämisperusteluissa todetaan, että siirrettäväksi ehdotetut tehtävät on pyritty määrittelemään niin, ettei niihin sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Samalla todetaan, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät säilyisivät työ- ja elinkeinotoimistoilla (s. 41). Käytännössä tämä tarkoittaa, että työ- ja elinkeinotoimistolle jäisivät työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn arviointi ja siitä mahdollisesti koituvat seuraamukset sekä työttömyysetuuden lakkauttaminen tilanteessa, jossa työnhakijan omaehtoisia opintoja on tuettu työttömyysetuudella ja hän on ollut poissa ilman hyväksyttävää syytä, eikä ilmeisesti kykene suorittamaan opintojaan, tai jos hän on muuten olennaisesti laiminlyönyt opintojaan. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi edelleen omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti otettu huomioon, että työttömyysturvaseuraamusten ja työttömyysetuuden mahdollista lakkauttamista voidaan pitää toimintana, jossa merkittävällä tavalla puututaan yksilön perusoikeuksiin. Perustuslain esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisellä on säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Omaehtoisen opiskelun tukemisen työttömyysetuudella katsotaan puolestaan sisältävän työvoimapolitiittista harkintaa, minkä vuoksi sen on katsottu kuuluvan työ- ja elinkeinotoimiston toimivaltaan. Lisäksi arviointi koulutusta vailla olevan nuoren oikeudesta työttömyysetuuteen säilyy työ- ja elinkeinotoimistoilla. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan perustella, miltä osin muiden työvoimapolitiittisten edellytysten ratkaisemiseen ei sisälly harkintaa, jonka voitaisiin katsoa kuuluvan viranomaiselle.

Valmisteleva ministeriö on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti osoittanut päätökset pisimmälle menevistä rajoitustoimenpiteistä viranomaiselle (PeVL 5/2006 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 57/2010 vp, s. 5, PeVL 32/2005 vp, s. 2 ja PeVL 55/2005 vp, s. 2) ja että tällaisen sääntelyn tulee erityisesti täyttää sääntelylle asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (PeVL 17/2012 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole käsitelty, miltä osin työttömyysturva-asian käsittelyä voitaisiin pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Työttömyysvakuutusrahastoa koskevassa lausunnossaan valiokunta katsoi, että tapaturmavakuutuslaitoksilta ja Valtiokonttorilta työttömyysvakuutusrahastolle siirrettäväksi ehdotetut tehtävät – työttömyysvakuutusmaksun määrääminen ja periminen – ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä, mutta eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä, kunhan hallinnolliseen seuraamukseen liittyvät tehtävät osoitetaan viranomaiselle (PeVL 15/2012 vp, s. 2-3). Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat hoitavat jo nyt työttömyysetuuden maksamiseen liittyviä tehtäviä ja selkeästi merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät on myös ehdotetussa sääntelyssä säilytetty viranomaiselle. Tältä osin sääntelyn voidaan katsoa olevan linjassa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa.

Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota perustuslain 19 §:n 2 momentissa ja perustuslain 124 §:ssä asetettuihin edellytyksiin ja erityisesti siihen seikkaan, että ehdotetun muutoksen jälkeen työttömyysturva-asian käsittely siirtyisi lähes kokonaan muille kuin viranomaiselle. Hallituksen esityksen perusteluiden niukkuus ja epäselvyys tiettyjen seikkojen osalta vaikeuttaa asian oikeudellista arvioimista. Asiassa tulisikin edellä esitettyjen kriteerien nojalla tarkemmin arvioida, erityisesti työttömyyskassojen osalta, miltä osin työttömyysetuuksien työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskeva päätöksenteko lähenee tai rinnastuu merkittävään julkisen vallan käyttöön, jota ei voida antaa muille kuin viranomaiselle. Olisi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019

VN/6449/2019-OM-67

tarpeen arvioida myös perustuslain 19 §:n 2 momentin osalta, miltä osin ehdotetulla sääntelyllä muutetaan merkittävällä tavalla työttömyysetuuksien nykyisiä saamisedellytyksiä tai tasoa tai muutenkin puututaan nykyisen järjestelmän perussisältöön (PeVL 25/2013 vp, s. 2).

Perustuslain 124 §:n edellyttämä tarkoituksenmukaisuus ja oikeuksien vaarantamiskielto

Mikäli katsotaan, että esitysluonnoksessa siirrettäväksi ehdotetut tehtävät voidaan kokonaisuudessaan antaa muille kuin viranomaiselle, tulee ehdotetun sääntelyn täyttää muut perustuslain 124 §:ssä mainitut edellytykset. Tehtävien siirron tulee olla ensinnäkin tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen kannalta. Esitysluonnoksessa perustellaan tehtävien siirtämistä kahdella tavoitteella. Ensinnäkin tavoitteena olisi selkeyttää ja edistää työ- ja elinkeinotoimistojen roolia palveluiden tarjoamisessa, erityisesti työllistymistä edistävien palveluiden tarjoajana sekä työvoima- ja yrityspalveluiden järjestäjänä. Toiseksi tavoitteena on joustavoittaa asiointia työttömyysetuuden hakemisprosessissa siten, että työnhakijan etuuden saamiseen liittyvä asiointi tapahtuisi pääsääntöisesti vain Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimesta. Esitysluonnoksessa todetaan, että työvoimapalveluissa on koettu ristiriitaa palvelun ja kontrollin välillä, koska työ- ja elinkeinotoimisto on hoitanut sekä työvoimapalveluiden tarjoamiseen että työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä (s. 2).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on kattavasti viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntöön tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen osalta. Perusteluissa on mainittu, että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (s. 41). Huomionarvoista on, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on perustuslain 124 §:n mukaan oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 48/2010 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi passilain muutoksen osalta palvelutarpeen ja joustavuuden lisääminen voitiin katsoa olevan tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen kannalta siten, että yksityiselle palveluntarjoajan tuottajalle siirrettiin tehtäviä passien toimittamisen osalta. Merkitystä oli kuitenkin sillä, että siirrettäviin tehtäviin ei sisältänyt päätöksentekoa tai harkintavaltaa vaan sekä hallinnon että yksityisten ihmisten tarpeisiin liittyvät perusteet täyttivät tehtävien tekninen ja avustava luonne huomioon ottaen perustuslaissa asetetun vaatimuksen tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta (PeVL 6/2013 vp, s. 2). Nyt ehdotetussa sääntelyssä kyse olisi sen sijaan työllistymistä edistävien palveluiden säilyttämisestä viranomaisella ja työttömyysetuuksia koskevan päätöksenteon ja harkintavallan siirtämisestä muille kuin viranomaiselle. Vaikka työllistymistä edistävien palveluiden ja työttömyysetuuden asioinnin sujuvoittamista voidaan pitää kannatettavina tavoitteina, ei näitä tavoitteita samoin kuin viranomaisen kontrollin ja palvelun ristiriitaa voida vielä pitää tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta riittävinä perusteluina työttömyysturva-asian käsittelyn siirtämiseen lähes kokonaan pois viranomaisen päätöksentekovallasta.

Perustuslain 124 §:ssä todetaan vielä, että tehtävien antaminen muille kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 26/2017 vp, s. 49). Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyuden avulla (PeVL 24/2001 vp,

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019

VN/6449/2019-OM-67

s. 4). Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan lyhyttä mainintaa lukuun ottamatta ilmene, kuinka työttömyysetuuksien maksajien koulutuksesta ja osaamisesta huolehditaan siirrettävien tehtävien osalta, eikä laajemmin perustella, kuinka valvonta toteutetaan uusien tehtävien osalta.

Perustuslakivaliokunta on jo todennut, että työttömyyskassoille annettavien tehtävien osalta tulee huolehtia hallinnon yleislakien soveltumisesta (PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on lisäksi edellyttänyt, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 53/2014 vp, s. 5). Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että esitysluonnoksesta ja ehdotetusta sääntelystä ei käy selkeästi ilmi, miten työttömyysetuuksien maksajien virkavastuu, etenkin työttömyyskassojen osalta, on säännelty nyt siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien osalta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetussa sääntelyssä on kyse merkittävästä tehtävänjakoa koskevasta muutoksesta, jossa yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekoa ollaan siirtämässä pois viranomaiselta. Tämän vuoksi pitäisi kiinnittää erityistä huomiota tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ja oikeusturvavaatimusten täyttymiseen, erityisesti kun otetaan huomioon, että perustuslain 19 §:n 2 momentti asettaa lainsäätäjälle veloitteen taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään *julkisen vallan* järjestämään turvaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan, mikäli valmisteleva ministeriö katsoo, että siirrettäväksi ehdotetut tehtävät voidaan kokonaisuudessa siirtää muille kuin viranomaiselle, esitysluonnoksessa esitettyjä perusteluita tulisi kuitenkin täydentää sekä lisäksi arvioida ehdotettua sääntelyä lausunnossa mainittujen seikkojen osalta, jotta ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset.

PL 21 §

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota vielä työttömyysetuuden oikeusturvaan valituskiellon osalta. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) annetun lain 14 luvun muutoksenhakusäännöksiin sisältyy valituskieltoja, jotka ovat pääosin muotoutuneet perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp). Voimassa olevan lain 14 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisuun olla hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Esitysluonnoksessa säännöstä olisi tarkoitus muuttaa siten, että nykyistä säännöstä vastaavasti myöskään Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan ratkaisuun olla hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei saisi vaatia oikaisua eikä siitä saisi valittaa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa todetaan muun muassa, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai *muussa viranomaisessa*. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota työttömyysturvaan koskevan sääntelyn yhteydessä siihen, että perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää jokaisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa (PeVL 2/2012 vp, s. 3). Oikeusministeriö kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota tarpeeseen arvioida lähemmin sitä, että mikäli työttömyyskassa hyväksyisi tai jättäisi hyväksymättä ilmoituksen tuetun opiskelun keskeyttämisestä, eikä siitä saisi valittaa tai vaatia oikaisua keneltäkään viranomaiselta, niin onko valituskielto mahdollisesti ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvan näkökulmasta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019

VN/6449/2019-OM-67

PL 119.2 §

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan nykyiseen tapaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä (1/1998 vp, s. 174, PeVL 51/2006 vp, s. 5 ja PeVL 28/2004 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat valtion aluehallinnon yksiköitä ja niiden alaisina viranomaisina toimivat työ- ja elinkeinovirastot ovat valtion paikallishallinnon yksiköitä. Valiokunta katsoi, että valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon perusteilla tarkoitetaan lausunnossa alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Valtioneuvoston asetuksella voitiin kuitenkin säätää virastojen lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista samoin kuin yksittäisen viraston vastuualueista (PeVL 21/2009 vp, s. 2).

Esitysluonnoksessa työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä on tarkoitus keskittää. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:ään ehdotetaan lisättäväksi 2 momentti, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimiston työttömyysturvalaissa, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamista koskevasta toimialueesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Esitysluonnoksessa todetaan, että asetuksessa säädettäisiin siitä, mikä työ- ja elinkeinohallinnon yksikkö olisi toimivaltainen käsittelemään kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla ne työttömyysturvalaissa säädettyt tehtävät, jotka koskevat työttömyysturvaseuraamusten asettamista ja koulutusta vailla olevaa nuorta koskevia työvoimapolitiittisia edellytyksiä (s. 36). Oikeusministeriö huomauttaa, että asetuksessa olevaa sääntelyä on vaikea arvioida valtiosääntöoikeudellisesti, koska esitysluonnoksen liitteeksi ei ole otettu luonnosta mainituksi asetukseksi, mukaan lukien edellä mainittu asetuksen pykälä.

II) SÄÄDÖSTEKNISET HUOMIOT

Sääntelyn täsmällisyys

Perustuslakivaliokunta on työttömyysturva-asioita koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä on välttämätöntä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp, s. 3). Esitysluonnoksen useassa ehdotetussa pykälässä toimija muuttuu, mutta tämä ei käy ilmi itse pykälästä (ks. esimerkiksi työttömyysturvalain 10 luvun 5 § ja lain 11 luvun 4 §). Toimivaltasuhteiden täsmällisellä ilmaisulla on erityistä merkitystä, kun toimivaltaa ollaan siirtämässä pois viranomaiselta. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, ettei ehdotetusta lain 1 luvun 4 §:stä tai 11 luvun 4 a pykälästä ilmene, että työ- ja elinkeinotoimiston ilmoitus ei sido työttömyysetuuden maksajia, mikä tosin sanoen tarkoittaa sitä, että varsinainen päätös siirtyy maksajille tältä osin. Lisäksi nyt ehdotetun 11 luvun 4 §:n 1 momentissa yleisesti todetaan, että työ- ja elinkeinotoimisto antaa *tarvittaessa* työvoimapolitiittisen lausunnon kaikissa alla luetelluissa tilanteissa, mikä antaa harhaanjohtavasti kuvan siitä, että edellä mainitun viranomaisen antama lausunto olisi ehdollinen esimerkiksi työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn osalta. Mikäli kyseessä on merkittävän julkisen

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019

VN/6449/2019-OM-67

vallan käyttäminen, tulisi pykälä muotoilla siten, että ei jää epäselvyyttä sen osalta, onko viranomaisen antama työvoimapolitiittinen lausunto tarpeellinen.

Esitysluonnoksen rinnakkaistekstit on osin laadittu epäyhtenäisellä tavalla, eikä muutoksia ole kursivoitu, mikä vaikeuttaa sen ymmärtämistä, miltä osin pykälää on tarkoitus muuttaa ja miten. Lisäksi lakiehdotukset puuttuvat esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö suosittelee rinnakkaistekstien esittämistä hallituksen esitysten laatimisoheissa (<http://helo.finlex.fi>) esitetyllä tavalla.

Muutoksenhaku

Työttömyysturvalain osalta esitysluonnoksessa on osittain ajantasaistettu säännöksiä, esimerkiksi lain 12 luvun 1 ja 9 §:ssä työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta on muutettu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnaksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksessa olisi syytä samalla ajantasaistaa työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnaksi myös muissa lainkohdissa, esimerkiksi 12 luvun 5 §:ssä ja 7 §:n 1, 2, 4 ja 6 momentissa. Samalla työttömyysturvalain 12 luvun 7 §:n 7 momentin viittaus hallintolakiin olisi syytä päivittää informatiiviseksi viittaukseksi. Lisäksi lain 11 luvun 13 §:n viittaus kumottuun ulosottolakiin (37/1895) olisi syytä ajantasaistaa viittaukseksi voimassa olevaan ulosottokaareen (705/2007). Samoin vuorotteluvapaalain 20 §:n 1–2 momentissa työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta olisi syytä ajantasaistaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnaksi, kuten lakiesityksessä on esitetty tehtäväksi saman lain 21 §:n 1 momentissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 6 luvun 6 §:n 3 momentin ja 7 §:n 3 momentin maininnat siitä, että ennen päätöksen tekemistä työnhakijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, eivät liene välttämättömiä, koska kuulemisvelvoite on säädetty hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä sääntelevän yleislain eli hallintolain (434/2003) 34 §:ssä. Lisäksi julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 14 luvun 1 §:n muutoksenhakusäännöksiä olisi syytä ajantasaistaa myös muutoin kuin ehdotettujen 4 ja 5 momentin osalta. Pykälän 1 momentissa oleva viittaus hallintolakiin (434/2003) tulisi muuttaa informatiiviseksi. Pykälän 2 momentissa oleva viittaus kumottuun hallintolainkäyttölakiin (586/1996) tulisi ajantasaistaa viittaukseksi voimassa olevaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019) ja muuttaa informatiiviseksi. Momenteissa käytetystä siten kuin –rakenteesta ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Tämän tyyppisissä muutoksenhakusäännöksissä on käytetty esimerkiksi seuraavaa muotoilua: ”Tämän lain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).” Lisäksi laissa tulisi välttää tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä, jollaista on 14 luvun 1 §:n 2 momentin viimeinen virke valituslupamenettelystä haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Valituslupamenettely on säädetty pääsäännöksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:ssä, joten informatiivinen viittaus yleislakiin muutoksenhakua koskevassa pykälässä kattaa myös tämän asian.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että lakiehdotukseen sisältyvän kotoutumisen edistämisestä annetun lain 82 §:n 1 momentti muutoksenhausta on vanhentunut ja se olisi syytä ajantasaistaa tässä yhteydessä, kun lakia muutoinkin muutetaan. Vanhentunut viittaus kumottuun hallintolainkäyttölakiin olisi syytä ajantasaistaa viittaukseksi voimassa olevaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ja muuttaa informatiiviseksi. Lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n kanssa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Mira Turpeinen

23.3.2020

VN/6449/2019
VN/6449/2019-OM-67

päällekkäinen valituslupasääntely olisi selvyyden vuoksi syytä poistaa kotoutumisen edistämisestä annetun lain 82 §:n 1 momentista.

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Liitteet -

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM TTM TYMA Työpolitiikka, Eeva Vartio

Tiedoksi