



Työ- ja elinkeinoministeriö

1/3

kirjaamo@tem.fi

Viite:

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 5.5.2017 TEM/949/03.01.01/2017

Asia:

Maakuntauudistukseen liittyvät kaksi hallituksen esityksen luonnosta

1. Hallituksen esitys laiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, laiksi alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ja yksityisistä rekrytointipalveluista sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntien rekrytointi- ja osaamispalveluista sekä alueiden ja yritystoiminnan kehittämisen rahoituspalveluista. Keskeiset sisällölliset muutokset liittyisivät lähinnä työttömyysturvaan. Työllistymissuunnitelmiin perustuva työttömien työhaun seuranta korvattaisiin aktiivisen työhaun määrittelyä koskevilla säännöksillä. Lisäksi viranomaisen antamista sitovista työvoimapolitiittisista lausunnoista luovuttaisiin. Jatkossa työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos päättäisivät oikeudesta työttömyysetuuteen ja maakunta päättäisi seuraamuksista, jotka aiheutuvat työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasta menettelystä.

Lausuntopyynnön mukaan luonnos hallituksen esitykseksi on osin keskeneräinen ja täydentyy lausuntokierroksen aikana. Avoinna olevista kohdista sisällöllisesti keskeisin vaikuttaisi olevan menettely, jota noudatettaisiin työttömyysetuuksia myönnettäessä ja etuusjärjestelmään sisältyvistä seuraamuksista päätettäessä. Luonnoksesta puuttuvat kokonaan ehdotettavat säännösmuutokset työttömyysturvalain 11 ja 12 lukuun, joissa nykyisin säädetään työttömyysturvan toimeenpanosta ja muutoksenhausta (s. 237). Muutoksia kuvaillaan perusteluissa vain lyhyesti (esim. s. 71-72, 81 ja 159). Oikeuskanslerille vuosien mittaan saapuneiden kantelujen joukossa työttömyysturva ja siihen liittyvät seuraamukset ovat olleet oma selkeästi erottuva asiaryhmänsä. Viime vuosina kantelujen johdosta on annettu useita oikeuskanslerin päätöksiä, joissa on

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

kiinnitetty viranomaisten huomiota huolellisuuteen ja hyvän hallinnon vaatimuksiin työvoimapolitiittisten lausuntojen ja muiden työttömyysetuuksia koskevien asioiden käsittelyssä (vuoden 2015 alun jälkeen yhteensä kuusi toimenpidepäätöstä). Vaikuttaa siten siltä, että luonnoksessa on vielä avoinna kokonaisuuden ja erityisesti kansalaisten kannalta keskeisiä kysymyksiä. Luonnoksesta ei ilmeisesti ole tarkoitus pyytää uudelleen lausuntoja ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Perustuslain 14 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Valtioneuvosto on viimeksi 4.2.2016 antanut periaatepäätöksen säädösvalmistelun kuulemisohjeesta. Kuulemisohje ei ole oikeudellisesti sitova, joten valmistelevalle ministeriöllä on harkintavaltaa siinä, miten kuuleminen yksittäisessä lainvalmisteluhankkeessa järjestetään. Lausuntopyyntöä aineiston perusteella on kuitenkin kyseenalaista, onko lausunnonantajille annettu riittävästi tietoa kannanottojen muodostamista sekä asiaa koskevien tietojen ja kokemusten esille tuomista varten. Valmistelun avoimuuden kannalta on myös ongelmallista, että ratkaisuehdotuksia joihinkin keskeisiin kysymyksiin valmistellaan ilmeisesti ainoaksi jäävän kuulemisen aikana.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille 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. Luonnoksen mukaan menettelyyn, jota noudatettaisiin työttömyysetuuksia myönnettäessä ja etuusjärjestelmään sisältyvistä seuraamuksista päätettäessä, osallistuisivat viranomaisten lisäksi yksityiset rekrytointipalvelujen tuottajat ja työttömyyskassat. Työttömyyskassat ratkaisisivat, onko kassan jäsenellä oikeus työttömyysetuuteen (s. 72 ja 88). Palveluntuottajat raportoisivat työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle aktiivista työnhakua tai sitä korvaavia toimenpiteitä koskevien vaatimusten täyttymisestä (s. 88, 150, 152, 154 ja 159). Maakunta päättäisi työttömyysetuuksien menettämiseen johtavista seuraamuksista työttömyyskassan tai palveluntuottajan ilmoitusten perusteella (s. 72, 149 ja 159). Lisäksi ainakin yksi seuraamuksen tyyppinen päätös siirrettäisiin ilmeisesti työ- ja elinkeinotoimistolta muulle kuin viranomaiselle: työttömyyskassa päättäisi opiskelun tukemisen lakkauttamisesta, jos opiskelija ei etene opinnoissaan riittävästi tai laiminlyö raportoinnin etenemisestään (s. 88, 157 ja 230). Luonnoksessa ei ole tarkemmin kuvattu, millainen harkintavalta muilla kuin viranomaisilla on työttömyysturvasioiden täytäntöönpanotehtävissä ja missä määrin tehtävissä on kyse julkisista hallintotehtävistä ja julkisen vallan käytöstä. Jatkovalmistelussa tämä olisi asianmukaisesti täsmennettävä ja arvioitava myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Työnhakijoiden neuvonta työttömyysetuuksien saamisen edellytyksistä siirtyisi luonnoksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistoilta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle. Oikeuskanslerin vuosien mittaan käsittelemistä kanteluista on ollut havaittavissa, että työnhakijat usein kokevat neuvonnan olevan työttömyysturva-asioissa puutteellista. Hallituksen esityksessä olisi tämän vuoksi kiinnitettävä huomiota lainsäädännön täytäntöönpanon suunnitteluun myös tältä osin.

Luonnoksesta puuttuu suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva osa (s. 163). Jotta hallituksen esitys täyttäisi eduskunnalle annettavaa esitystä koskevat vaatimukset, siinä on esitettävä valtiosääntöoikeudellisesti perustellut arviot perustuslakiin liittyvistä kysymyksistä ja johtopäätökset esityksen suhteesta perustuslakiin. Johtopäätösten tueksi on selostettava asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja viitattava yksilöityihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin.

2. Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä

Luonnoksessa esitetään uudistettavaksi laki kotoutumisen edistämisestä siten, että siinä otettaisiin huomioon maakuntien perustaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä aluekehitys- ja kasvupalvelujen uudistus. Laissa säädettäisiin maahanmuuttajien palveluista sekä viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä. Luonnoksesta puuttuvat vielä säännökset kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden ohjaamisesta kuntiin, ja tähän liittyvät henkilörekistereitä koskevat säännökset ovat keskeneräisiä.

Luonnokseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa selostetaan muun muassa perustuslain säännöksiä liikkumisvapaudesta, oikeudesta muuhun kuin perusopetukseen ja vielä oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä perustoimeentulon turvaan. Jaksossa ei kuitenkaan tuoda esiin, mikä yhteys hallituksen esityksellä on näihin perustuslain säännöksiin. Jaksossa myös esitetään, että hallituksen esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto. Esitys vaikuttaa luonnoksen sisältöön nähden asianmukaiselta, mutta esityksen tueksi ei yksilöidä niitä uusia, tulkinnanvaraisia tai periaatteellisia kysymyksiä, jotka olisi perusteltua saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi. Jatkovalmistelussa lausunnon pyytämiseksi olisi tarpeen osoittaa perusteet.

3. Yhteenveto

Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnan kannalta olisi suotavaa, että hallituksen esitykset toimitettaisiin oikeuskanslerinvirastoon ennakkollista tarkastusta varten hyvissä ajoin ennen niiden esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
