

Janne Salminen

17.1.2023

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus uudesta työvoimapalveluiden järjestämisestä ja työllistymisen edistämistä koskevasta lainsäädännöstä. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja laki työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Lisäksi ehdotetaan lukuisia muita muutoksia lainsäädäntöön. Lisäksi muutettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia, työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, ulkomaalaislakia, valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettu lakia, palkkaturvalakia, merimiesten palkkaturvalakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä lukuisia muita lakeja. Monet muista muutoksista ovat luonteeltaan teknisiä ja seuraavat varsinaisesta muutosehdotuksesta.

2. Pääosa laeista on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettavan lain eräät lainkohdat tulisivat voimaan 1.4.2023 ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n 1 momentin 23 kohdan ja rikosrekisterilain 4 a §:n 2 momentin pysyvään sanamuotoon esitetyt muutokset 1.1.2034. Osa laeista saatettaisiin voimaan erillisellä voimaantulolailla. Kysymys on budjettilaeista.

3. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Tarkoitettujen palveluiden järjestämisvastuun siirtämisen ja kuntien työttömyysetuuksien rahoitusvastuun periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

Arvioinnin lähtökohtia

4. Keskeisin sisällöllinen muutosehdotus hallituksen esityksessä koskee julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtoa työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Lisäksi kunnille siirtyisivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät. Nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin. Siirtyviä tehtäviä valtiolla hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella kuntiin tai kuntayhtymiin. Kunta voisi järjestää työvoi-

mapalvelut itsenäisesti, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Muutoin kuntien tulisi muodostaa palveluiden järjestämiseksi työllisyysalue. Kysymys on siten kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu muodostaisi kunnille uuden valtiosuustehtävän, johon kunnille osoitettaisiin täysimääräinen rahoitus. Työttömyysetuuksien rahoitusta koskevaa sääntelyä sen sijaan muutettaisiin niin, että kunnan rahoitusvastuu laajenee aikaisempaan nähden. Rahoitusvastuu laajenisi koskemaan työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahaa ja ansiopäivärahan perusosaa. Kuntien lisääntyvä rahoitusvastuu työttömyysetuuksista kompensoitaisiin kunnille valtiosuusjärjestelmän kautta, mutta kompensaation kuntakohtaista kohdentumista ei jälkikäteen tarkistettaisi.

5. Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava ennen kaikkea Suomen perustuslain 121 §:n valossa. Lisäksi esityksellä on yhteyksiä perustuslain 6 §:n säännökseen yhdenvertaisuudesta, 10 §:n säännökseen yksityiselämän suojasta, 17 §:n kielellisiä oikeuksia koskevaan säännökseen ja perustuslain 18 ja 19 §:ssä turvattuihin oikeuteen työhön ja sosiaaliturvaan sekä perustuslain 21 §:n säännökseen oikeusturvasta. Hallituksen esityksessä on tarkasteltu myös ehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Nyt kunnan järjestämisvastuulle siirtyväksi ehdotettu julkisia työvoimapalveluja koskeva sääntely osin vastaa nykyistä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisältyvää sääntelyä, joka on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp, PeVL 32/2022 vp). Myös työnhakijan palveluprosessia ja työnhakijalle asetettavaa työnhakuvelvollisuutta koskeva sääntely vastaisi ehdotetussa muodossaan sisällöltään pitkälti nykyistä sääntelyä, joka on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 44/2021 vp).

Kuntien tehtävät ja yhteistoiminta sekä siihen velvoittaminen

6. Suomi jakaantuu perustuslain 121.1 §:n mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121.2 § edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Myös kuntajaon perusteista säädetään perustuslain 122 §:n mukaan lailla. Perustuslakivaliokunnan jo vanhemman käytännön mukaisesti kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta.

7. Itsehallintoa suojataan lailla säätämisen vaatimuksella. Lailla säätämisen vaatimus koskee kunnille annettavia tehtäviä. Lähtökohtaisesti kunnan tulee voida päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Ehdotettu laki merkitsisi kunnille lainsäädännössä osoitettua uutta tehtävää. Tässä kunnille siirtyisi merkittävä tehtävä. Uudistus on huomattava kuntien kannalta. Yksittäisenä asia-ryhmänä käsillä on merkittävä kokonaisuus. Hallituksen esityksen perustelujen valossa tarkasteltuna siihen ei näyttäisi liittyvän valtiosääntöoikeudellista ongelmaa sinänsä, vaikka uudistus koskettaakin kunnallista itsehallintoa.

8. Sen lisäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta on merkittävä kuntien pakollinen yhteistoiminta tässä yhteydessä kunnan kokoon liittyen. Kuten hallituksen esityksessä viitataan, kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa.

(PeVL 32/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp). Järjestelyjen vaikutukseen kuntien yleisen toimiallaan on myös kiinnitetty huomiota (PeVL 65/2002 vp). Kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annettuun lakiin lisättiin kyseisen kaltainen, valtioneuvoston toimivaltaa koskeva säännös lailla 384/2011. Muutosta ei pidetty valtiosääntöisesti ongelmallisena, ja se käsiteltiin eduskunnassa ilman perustuslakivaliokunnan käsittelyä.

9. Tätä taustaa vasten on arvioitava 1. lakiehdotuksen 2 luvun säännöksiä. Lähtökohtaisesti sääntely edellyttää alle 20000 työvoimanmääräisten kuntien yhteistoimintaa. Asianomaiset kunnat voivat järjestää yhteistoiminnan sopimallaan tavalla, ja tätä sopimusta oikeudellisesti arvioidaan soveltuvin osin kuntalain säännösten perusteella kuntien yhteistoiminnasta. Sääntely on valiokunnan mielestä sopusoinnussa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa.

10. Jos se ei toteudu sopimuksin ja siten kuin kuntalain 8 ja 9 §:ssä on säädetty, valtioneuvostolla olisi lain 16 §:n perusteella toimivaltaa velvoittaa kuntia yhteistoimintaan.

11. Vastaavan kaltainen säännös valtioneuvoston toimivallasta sisältyi lakiin pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Sen johdosta perustuslakivaliokunta (PeVL 32/2001 vp), että valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, koska kuntien sopimisvalta korvautuisi valtioneuvoston päätöksellä yksipuolisesti asetettavilla yhteistoiminnan ehdoilla. Valiokunta totesi seuraavaa.

Valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, koska kuntien 1 momenttiin perustuva sopimisvalta korvautuisi valtioneuvoston päätöksellä yksipuolisesti asetettavilla yhteistoiminnan ehdoilla. Valtioneuvoston valtaa rajoittaisivat kuitenkin nyt säädettävän lain säännökset, lähinnä sen 1 §, yhdessä pelastustoimilain vielä mahdollisesti muutettavien aineellisten säännösten kanssa pelastustoimesta. Oleellisia rajoituksia aiheutuisi lisäksi hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista. Valtioneuvoston päätös olisi valituskelpoinen. Valiokunta ei pidä näin ymmärrettyä valtioneuvoston määräysvaltaa ristiriitaisena perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Ehdotetun sääntelyn puutteena on, ettei siitä ilmene lainkaan, minkä tyyppisiä seikkoja valtioneuvoston on mahdollista määrätä yhteistoiminnan ehdoiksi. Tämän lisäksi sääntelystä olisi syytä käydä ilmi, että valtioneuvoston määräys on voimassa vain siihen asti, kun asianomaiset kunnat pääsevät sopimukseen.

Valiokunta pitää edellä esitetystä huolimatta aiheellisena vielä harkita koko 4 §:n 2 momentin säätämisen tarpeellisuutta. Tulisi esimerkiksi selvittää, millä tavoin sääntelyn aineellinen tavoite on saavutettavissa, jos pelastustoimilain nykyisen 81 §:n kaltaisia säännöksiä sovelletaan pelastustoimen alueen kuntiin, jotka eivät ole päässeet sopimukseen yhteistoiminnan järjestämisestä.

12. Periaatteessa tämänkaltainen ratkaisu on siis valtiosääntöoikeudellisesti hyväksytty toki viitaten siihen, että edelleen pitäisi selvittää, voidaanko sääntelyn tavoitteet saavuttaa muilla tavoilla.

13. Sääntelyn täsmällisyyteen olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota.

14. Tässä yhteydessä lain 16 §:n nojalla ”valtioneuvosto päättää työllisyysalueen muodostamisesta tai kunnan kuulumisesta työllisyysalueeseen sekä kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet”. Perustuslain 121 §:n kannalta pidän tässä ehdotuksessa valtioneuvoston päätöksentekovallan osalta tarpeettoman avoimesti säädettyinä ”muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista” päättämisen. Minusta laissa nämä tulisi määrittää lähemmin ja sitomalla päätöksentekovalta sisältöihin tarkemmin. Tämä kanta seuraa edellä mainittua perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Ehdotuksen 16.1 § 1 mom. täyttää valiokunnan aikaisempaa vastaavan vaatimuksen siitä, että valtioneuvoston määräys on voimassa vain siihen asti, kun asianomaiset kunnat pääsevät sopimukseen.

15. Selkeiden määrällisten kriteerien ohella valtioneuvostolla on tämä päätöksentekovalta tilanteissa, joissa ehdotuksen 16.2 § 5 kohdan mukaan ”työvoimaviranomaisen kyky järjestää tässä laissa tarkoitettuja palveluja on 24 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla merkittävästi heikentynyt”. Omasta mielestäni 1. lakiehdotus ei tältä osin ottaen huomioon perustuslain 121 §:n säännöksen kunnallisesta itsehallinnosta sisällä myöskään riittäviä laissa säädettyjä kriteerejä sille, milloin tällainen merkittävä heikennys on tapahtunut. Hallituksen esityksen mukaan tällainen arviointi työvoimaviranomaisen kyvystä järjestää tehtävä perustuisi palvelujen järjestämistä ja saatavuutta koskevaan kokonaisarviointiin. Hallituksen esityksen mukaan arvioinnissa ”voitaisiin kiinnittää huomiota pitkäaikaistyöttömien aktivointiasteeseen tai muuhun vastaavaan työllistymistä edistävään toimintaan, yli 12 kuukauden työttömyyden lisääntymiseen kunnassa tai työllisyysalueella verrattuna muiden vastaavien kuntien tai työllisyysalueiden tilanteeseen, 4 luvussa tarkoitettuun työnhakijoiden palveluprosessiin liittyvien keskustelujen toteutumiseen kunnassa tai työllisyysalueella sekä siihen, jos työvoimaviranomaisen kyky järjestää ehdotetussa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluja olisi muusta syystä merkittävästi heikentynyt”. Pidän tarpeellisenä, että näistä seikoista säädettäisiin lähemmin laissa.

16. Sinänsä pidän mahdollisena, että tällainenkin säännös tarkempaan sisällytetään kokonaisuuteen. Se on perusteltu ottaen huomioon perustuslain 6 §:n säännös yhdenvertaisuudesta sekä perustuslain 18 ja 19 §:ssä säännökset oikeudesta työhön ja sosiaaliturvaan. Kokonaisuudessa tässä esityksessä kunnallisen itsehallinnon rajoitukset kytkeytyvät nimenomaisesti yhdenvertaisuuteen ja yhtäläiseen oikeuteen työhön ja sosiaaliturvaan. Sekä 18 että 19 §:n säännökset asettavat julkiselle vallalle erityisen vastuun niissä tarkoitettujen oikeuksien toteuttamisen suhteen. Tällaisilla näkökohdilla on ollut merkitystä muun muassa valiokunnan lausunnossa PeVL 20/2013 vp. Siihen verrattuna tässä esityksessä on kuitenkin asiallisesti ja myös valtioneuvoston toimivallan kannalta yleisesti ottaen selvästi rajatumpi tilanne mielestäni.

Tehtävien rahoitus kuntien itsehallinnon kannalta

17. Perustuslain 121.2 §:ään liittyen perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Kunnille osoitettavat tehtävät eivät saa itsehallinnon perustuslain suojan takia heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan. Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan paikallisviranomaisen voimavarojen tulee olla riittävät niihin velvoit-

teisiin nähden, jotka näille viranomaisille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (esim. PeVL 70/2022 vp ja PeVL 44/2021 vp ym).

18. Uudistuksessa kunnille säädettäisiin työvoimapalveluiden järjestämisvastuu.

19. Ehdotuksen mukaan kuntien järjestämisvastuulle siirrettävät työvoimapalvelut säädettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisiksi uudeksi valtionosuustehtäviksi. Uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Valtionosuudet ovat kunnalle yleiskatteellista rahoitusta, eli kunta päättää rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Valtionosuus myönnetään aina yksittäiselle kunnalle, vaikka tehtäviä järjestettäisiinkin kuntien välisessä yhteistyössä.

20. Perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt myös sitä, että rahoitusperiaatteen toteutumista koskeva tarkastelu ulotetaan yksittäisen kunnan tasolle, eikä sitä siten tule arvioida yksinomaan yleisesti. Perustuslain tarkoittama itsehallinto on turvattava jokaisessa kunnassa.

21. Hallituksen esitykseen sisältyy tällaista tarkastelua.

22. Tältä osin päädyn esitetyn selvityksen perusteella päädyn siihen, että vaikuttasi siltä, että kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän rahoitusperiaatteen näkökulmasta kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ei palvelujen järjestämisvastuun ja siihen liittyvän rahoitusratkaisun myötä sillä tavoin vaarannu, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Samalla on kuitenkin todettava, että joillekin kunnille tästä saattaa kuitenkin johtua taloudellisiakin vaikutuksia. Joka tapauksessa valtioneuvoston olisi seurattava ehdotetun sääntelyn kustannusvaikutuksia ja ryhdyttävä tarvittaessa rahoitusperiaatteen toteutumisen edellyttämiin toimenpiteisiin (ks. myös PeVL 8/2019 vp) myös tältä osin.

23. Suurempi valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyy kuntien rahoitusvastuun laajentamiseen työttömyysetuuksiin liittyen. Sen valtiosääntöoikeudellinen arviointikehys on sama kuin tehtävien siirronkin osalta on todettu edellä.

24. Tältä osin ehdotetaan, että rahoitusvastuun laajennus kompensoidaan kunnille täysimääräisesti yhdessä leikkauspisteessä, mutta tasoa ei tarkastettaisi myöhemmin kuin indeksikorjauksin. Työmarkkinatuen rahoitusvastuun kehitys riippuisi jatkossa työttömyyden kehityksestä, ja kunnalle maksettava kompensatio määräytyy puolestaan niiden perusteiden mukaan, joilla se on tehty. Myös tämä kompensatio toteutettaisiin valtionosuusjärjestelmän kautta.

25. Tarkoitus ei kuitenkaan ole pidemmälti kattaa kaikkia kustannuksia, vaan lähtökohtana on, että kunta omilla toimenpiteillään edistäisi ja tehostaisi toimintaa niin, että kustannuksia voidaan vähentää ja näin luodaan kannustetta näihin toimenpiteisiin. Tämä epävarmuus tuottaa väistämättä rahoitusperiaatteen kannalta tarkasteltuna kunnalliseen itsehallintoon tiettyä vajavaisuutta. Se asettaa myös kysymyksenalaiseksi missä määrin kunnat tosiasiaassa kykenevät tehostamaan toimintaa niin, että niillä on todelliset mahdollisuudet vaikuttaa kustannusten syntymiseen ja siten saada kustannukset muuttuvissa tilanteissa katetuksi. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että joka tapauksessa kuntien rahoituksen riittävyys tältä osin arvioidaan

koko kuntasektorin tasolla kuntalain 12 §:n kuntatalousohjelmassa. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on siten lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp).

26. Omasta mielestäni tämä on suhteellisen ylimalkainen tapa lähestyä rahoitusperiaatteen vaatimuksia. Katson, että rahoitusperiaatetta ei tulisi nojata ja tyhjentää viimekädessä tällaiseen perusteluun. Hallituksen esitys jää mielestäni tältä osin epäselväksi, eikä sisällä mielestäni erityisen täsmällistä tietoa esityksen vaikutuksista kuntien kokonaistalouteen ja etenkin yksittäisiin kuntiin. Tämän lisäksi hallituksen esityksessä on tältä osin esitetty suhteellisen epävarmaa arviota yksittäisten kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Tällä hetkellä kuntatalouden ja yksittäin lainsäädäntömuutosten arvioiminen sen kokonaisuudessa on erityisen haasteellista, muun muassa laajasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuen. Arvioni mukaan ehdotus ei kuitenkaan olennaisesti muuttaisi valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta eikä tämä yksittäinen asia oman käsitykseni mukaan murentaisi perustuslain 121 §:ssä turvattua kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa. Jos kunnalla on todellinen mahdollisuus itse vaikuttaa syntyviin menoihin – siis lähtökohta, joka sisältyy hallituksen esitykseen tältä osin –, esitys ei vaarantaisi kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan siten, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Joka tapauksessa valtioneuvoston olisi seurattava ehdotetun sääntelyn kustannusvaikutuksia ja ryhdyttävä tarvittaessa rahoitusperiaatteen toteutumisen edellyttämiin toimenpiteisiin (ks. myös PeVL 8/2019 vp).

Oikeusturva ja työllistymissuunnitelma

27. Lakiehdotukseen sisältyy useita muutoksenhakukieltoja. Nyt voimassa olevassa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa on vastaavia muutoksenhakukieltoja, ja ne on osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp, PeVL 6/2022 vp).

28. 6. lakiehdotuksen eli laki työttömyysturvalain muuttamisesta sisältää 3 §:n säännöksen, jonka mukaan työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. 1. lakiehdotus, laki työvoimapalveluiden järjestämisestä sisältää useita säännöksiä työllistymissuunnitelmasta, jotka perustavat yhtäältä oikeuksia ja velvollisuuksia sopimuksen osapuolille. Lain määritelmäsäännöksen mukaan työllistymissuunnitelmalla sinänsä tarkoitetaan ”työvoimaviranomaisen yhdessä työnhakijan kanssa laatimaa suunnitelmaa”. Saman lain 147.2 §:n mukaan laissa tarkoitettuun työllistymissuunnitelmaan ei saa hakea oikaisua eikä siitä saa valittaa.

29. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin lausunnossaan PeVL 32/2012 vp arvioinut tällaista työllistymissuunnitelmaa seuraavasti.

Valiokunta huomauttaa, että työttömällä työnhakijalla ja muutosturvan piiriin kuuluvala työnhakijalla on lakiehdotuksen 2 luvun 6 §:n mukaan oikeus työllistymissuunnitelmaan. Työllistymissuunnitelma rinnastuu luonteeltaan pitkälti kotoutumissuunnitelmaan, jota koskevaa päätöksentekoa valiokunta ei ole pitänyt tosiasiallisena hallintotoimena. Valiokunta on myös katsonut, että ainakin kotoutumissuunnitelman laatimisen epäamisestä tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta valittamalla (ks. PeVL 42/2010 vp). Sama koskee työllistymissuunnitelmaakin. Joka tapauksessa, jos muutoksenhakua työllisty-

missuunnitelmaa koskevasta päätöksenteosta on tarkoitus rajoittaa, on tästäkin säädettävä nimenomaisesti (ks. laki kotoutumisen edistämisestä, 83 §).

30. Sittemmin valiokunta on arvioinut jossain määrin saman tyyppisiä instrumentteja toisten lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevassa lausunnossa (PeVL 15/2018 vp) valiokunta katsoi, että valinnanvapauslain mukaiseen asiakassuunnitelmaan liitetty valituskielto oli ongelmallinen yleisesti säädettynä, koska suunnitelma loi asiakkaalle tiettyjä oikeuksia. Valiokunta kuitenkin rajoitti kantaansa niin, että koska sosiaalipalvelujen antamisesta tehdään hallintopäätös, johon sinänsä voi hakea muutosta ja jos muutoksenhaussa voidaan tutkia myös asiakassuunnitelman sisällön lainmukaisuutta, asiakassuunnitelmaan ei tarvinnut voida erikseen hakea muutosta.

31. Nyt käsiteltävänä olevaan lakiin ehdotetaan lisättäväksi työllistymissuunnitelmaa koskeva muutoksenhakukielto. Hallituksen esityksen mukaan kielto hakea oikaisua ja valittaa työllistymissuunnitelmasta koskisi suunnitelman sisältöä. Työllistymissuunnitelma vaikuttaisi sisällönsä puolesta olevan asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva viranomaispäätös. Siihen taas liittyy muutoksenhakuoikeus, ellei toisin säädetä. Hallituksen esityksessä ei erityisesti esitetä perusteita muutoksenhakuoikeuden rajoittamiselle tässä tapauksessa. Siinä viitataan näkemykseen, että muutoksenhakuoikeutta ei tarvittaisi erikseen, koska työllistymissuunnitelman sisältö ei rajoittaisi esimerkiksi työttömyysturva-asian muutoksenhakua ja oikeussuojakeino on olemassa. Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen tässä tapauksessa on tarpeellista ja perusteltua samoin kuin se, jääkö mahdollisen kiellon vuoksi kuitenkin jokin osuus työllistymissuunnitelmasta oikeudellisen tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle perusteetta.

Asetuksenantovaltuudet

32. Perustuslain systematiikkaan kuuluu, että asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lisäksi asetuksella ei voida säätää asioista, joista perustuslain mukaan on säädettävä laissa. Siten lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Valtuuttavan lain tulee olla riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen.

33. Lakiehdotuksessa on useita asetuksenantovaltuuksia.

34. Havaintojeni mukaan niistä seuraavat voisivat edellyttää edellä sanottuun nähden tarkistamista.

1. lakiehdotuksen 15.4 § mukaan: ”Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, työ- ja elinkeinoministeriölle on toimitettava suunnitelma työvoimapalveluiden järjestämisestä. Suunnitelmasta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.” Ainakaan tässä kohdin ei kuitenkaan ilmene suunnitelmalle mitään laissa säädettyä sisältöä.

1. lakiehdotuksen 44.3 § mukaan: ”Jos työvoimaviranomainen arvioi, ettei tarkastelujakson aikana ole haettavissa neljää sellaista työmahdollisuutta, johon työnhakija voisi työkokemuksensa, koulutuksensa ja muun osaamisensa sekä työkykynsä ja hänellä mahdollisesti oleva työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitettu ammattitaitosuoja

huomioon ottaen työllistyä, tarkastelujaksolla haettavien työmahdollisuuksien määrää alennetaan tai, jos haettavissa olevia työmahdollisuuksia ei ole lainkaan, työllistymissuunnitelmaan ei sisällytetä työnhakuvelvollisuutta. Työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.” Säädosmuotoilu voi olla harhaanjohtava, jos perusteilla viitataan momentissa edellä säädettyihin seikkoihin. Jos sen sijaan niihin ei viitata, alentamisen perusteista tulisi nimenomaisesti olla säännös laissa, jotta niistä voisi säätää tarkemmin asetuksella.

1. lakiehdotuksen 62.3 §:n asetuksenantovaltuus on avoin, ja säännös jättää omasta mielestäni avoimeksi kysymyksen siitä, onko yhteishankintakoulutuksen maksuosuuksille riittävät perussäännökset, joille asetuksenantovaltuus voidaan perustaa.

1.lakiehdotuksen mukaan 88.3 §:n asetuksenantovaltuuteen sisältyy samantapainen ongelma kuin 1 lakiehdotuksen 44.3 §:n säännökseen.

1. lakiehdotus 144.3 §:n mukaan: ”Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yksityisten työvoimapalvelujen seuraamiseksi oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta tai niitä edustavalta yhteisöltä yksityisiä työvoimapalveluja koskevia tietoja. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä annettavista tiedoista sekä säädetään tietojen käsittelystä ja muusta yhteistyöstä.” Säännös jättää tarpeettoman avoimeksi, mistä tiedoista on kysymys jne., jotta niistä voitaisiin säätää asetuksella tarkemmin.

Myös 6. lakiehdotus 11 luvun 4.4 § herättää kysymyksen siitä, onko itse perussäännös niin muotoiltu, että asetuksenantovaltuus voidaan perustaa siihen.