Olli Mäenpää
9.11.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021 vp)

Palveluprosessin määrittely

1. lakiehdotuksen 2 luvussa määritellyn palveluprosessin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta tapaisi työnhakijan säännöllisesti. Prosessin määrittelyssä myös lisättäisiin työnhakijan työttömyysetuuden saamiseen liittyviä velvollisuuksia. Esityksen perustelujen mukaan tiiviit palvelujaksot parantaisivat olennaisesti työnhakijan kanssa laadittujen työllistymissuunnitelmien ja niitä korvaavien suunnitelmien ajantasaisuutta. Samalla prosessi siihen liittyvine velvollisuuksineen rakentuisi nykyistä enemmän suunnitelmaan kirjattujen toimien mukaiseksi.

Menettelyn tehostamista ja työnhakijan aktiivisten velvoitteiden lisäämistä voidaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säänneltäväksi ehdotetun palveluprosessin tehostamisen voidaan katsoa edistävän näiden julkiseen valtaan ja siten myös lainsäätäjään kohdistuvien velvoitteiden toteuttamista. Perustuslaki ei myöskään sinänsä estä asettamasta menettelyllisiä ehtoja ja edellytyksiä perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. myös PeVL 2/2012 vp).

Ehdotettua palveluprosessia on paikallaan arvioida lisäksi siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja viivytyksettä toimivaltaisessa viranomaisessa. Ehdotettua palveluprosessin sääntelyä voidaan pitää työllistymisen edellytysten turvaamisen kannalta asianmukaisena, kun otetaan huomioon, että prosessiin sisältyviä velvoitteita työnhakijalle ei voida pitää suhteettomina ja niillä on hyväksyttävät, työllistymisen edistämiseen tukeutuvat perusteet. Prosessin tarkemmalla määrittelyllä pyritään myös palvelun viivytyksettömyyteen.

Hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla. Näiden takeiden menettelylliset perusteet määräytyvät lähinnä hallintolain mukaan, joka tulee sovellettavaksi myös palveluprosessissa. Menettelyssä on siten huolehdittava muun muassa asiakkaan neuvonnasta ja kuulemisesta, asian riittävästä selvittämisestä ja päätösten perusteluista. Samoin suhteellisuus- ja palveluperiaatetta, tasapuolista

kohtelua sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta on noudatettava prosessissa. Hyvän hallinnon takeisiin voi sisältyä myös asiakkaalle lailla määriteltäviä velvoitteita, jotka ovat oikeasuhtaisia ja asiallisesti perusteltuja. Palveluprosessin sääntelyn voidaan nämä näkökohdat huomioon ottaen katsoa mukautuvan hyvän hallinnon vaatimuksiin. Prosessin toteuttaminen ehdotetulla tavalla tiivistetysti ja vaiheittain etenevästi edellyttää joka tapauksessa riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa, mitä voidaan pitää hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksenä.

Korvauksettomat määräajat

Työnhakijalla ei olisi 9-10 §:n mukaan oikeutta työttömyysetuuteen seitsemän tai neljäntoista päivän ajalta tai toistaiseksi säännöksissä määritellyn laiminlyönnin tai muun menettelyn jälkeen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisia korvauksettomia aikoja sinänsä mahdollisina seuraamuksina, mikäli etuuden epääminen on asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi (PeVL 54/2016 vp, PeVL 43/2001 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 2/2012 vp).

Korvauksettomat määräajat on lakiehdotuksessa määritelty porrastetusti laiminlyönnin tai menettelyn toistuvuuden ja moitittavuuden mukaisesti. Korvauksettoman ajat lyhenisivät joiltain osin siitä, mikä se on voimassa olevan sääntelyn mukaan. Ehdotetulle sääntelylle on asialliset perusteet, eikä etuuden epääminen muodostu kohtuuttoman ankaraksi ottaen huomioon työttömänä olevan henkilön oma menettely työstä kieltäytymisessä.

Muutoksenhakukielto (62 §)

Työttömän ja työttömyysuhan alaisen työnhakijan työllistymissuunnitelmaan tulee yleensä – eräin laissa säädetyin poikkeuksin – sisällyttää kolme sellaista kuukauden kestävää tarkastelujaksoa, jonka aikana työnhakijan on haettava neljää työmahdollisuutta. Työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisuun asettaa työnhakijalle työnhakuvelvollisuus ei saisi 1. lakiehdotuksen 14 luvun 1 §:ään lisättäväksi ehdotetun kiellon mukaan hakea muutosta oikaisuvaatimuksella eikä valittamalla. Kun otetaan huomioon, että työllistymissuunnitelmaan sisältyvän työnhakuvelvollisuuden toteuttamisella olisi esityksen mukaan vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta, työnhakuvelvollisuuden asettamista koskeva ratkaisu koskee työnhakijan oikeutta ja velvollisuutta siten kuin perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

Ehdotettu muutoksenhakukielto on siten merkityksellinen siltä kannalta, että kyseisen perustuslain säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja

velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää vähäisiä poikkeuksia, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 68/2014 vp).

Ehdotettu muutoksenhakukielto merkitsee, että työnhakija voisi muutoksenhakumenettelyssä saattaa työllistymissuunnitelmaan sisältyvän velvollisuuden lainmukaisuuden arvioitavaksi vasta kun hän on jättänyt toteuttamatta suunnitelman, hänelle on asetettu korvaukseton määräaika ja hän on hakenut työttömyysetuutta kyseessä olevalta ajalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakukieltoa mahdollisena, jos etuusasiaan liittyvässä muutoksenhaussa on mahdollista arvioida valittajan vaatimuksesta myös suunnitelman sisällön lainmukaisuutta (PeVL 20/1998 vp, PeVL 42/2010 ja PeVL 15/2018 vp). Työnhakijalla olisi lisäksi mahdollisuus vaatia työllistymissuunnitelman tarkistamista, jos käy ilmi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja seikkoja, jotka tekevät työmahdollisuuksien hakemisen mahdottomaksi. Ehdotettua muutoksenhakukieltoa ei voida siten pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan takeiden kannalta.

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Tältä osin voidaan todeta, että hallituksen esityksessä ehdotettu kuntien tehtävien lakitasoinen sääntely tulisi voimaan kuntakokeilujen aikana ja sitä sovellettaisiin kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa. Kokeiluun osallistuvat kunnat ovat ilmoittaneet halustaan osallistua kokeiluun. Sääntelyn lakitasoinen toteuttaminen ehdotetulla tavalla ei muodostu ongelmalliseksi kuntien tehtävien lakisääteisyyden vaatimuksen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella voitaneen arvioida rahoitusperiaatteen vaatimusten täyttyvän.