OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Lausunto**

Julkisoikeus
LsN Lauri Koskentausta 8.11.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan.

1. **Valtioneuvoston päätöksentekoa koskeva säännösehdotus**

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston oikeudesta päättää työllisyysalueen muodostamisesta pykälässä mainituissa tilanteissa.

Pykälän 1. momentin mukaisesti ”valtioneuvosto päättää työllisyysalueen muodostamisesta tai kunnan kuulumisesta työllisyysalueeseen—”. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että ”Valtioneuvostolla on 1 momentissa tarkoitettu päätösvalta myös, jos:--”. Ehdotuksesta jää jossain määrin epäselväksi, onko tarkoitettu, että 1. momentin mukaisissa tilanteissa valtioneuvostolla on oikeudellinen velvollisuus tehdä ratkaisu edellytysten täyttyessä, mutta 2 momentin mukaisissa tilanteissa valtioneuvostolla olisi enemmän harkintaa päätöksenteossa. Pykäläehdotuksen otsikko antaa ymmärtää, että kyse on valtioneuvoston oikeudesta, mutta pykälän momenttien erilainen kirjoitustapa herättää kysymyksen, onko tarkoituksena, että pykälän 1 momentin mukaisessa tilanteessa valtioneuvostolla olisi toisenlainen velvollisuus, kuin 2 momentin mukaisissa tilanteissa. Valiokunnassa on perusteltua arvioida, onko sääntely tältä osin riittävän selvää.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 259 todetaan, että

- ”Valtioneuvoston päätöstä olisi noudatettava valituksesta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää. Valtioneuvoston päätös tulisi päätöksen luonteen vuoksi panna täytäntöön heti, jotta ei syntyisi tilannetta, jossa olisi epäselvää, mikä taho olisi järjestämisvastuussa palveluista.”

Pykälätasolla ei ole mainintaa siitä, että päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen muutoksenhausta huolimatta. Ehdotetun 16 §:n 1 momentin virke ” Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista on voimassa, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat.” ei vaikuttaisi vielä sisältävän

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaa säännöstä. Pääsäännöt täytäntöönpanokelpoisuudesta ja väliaikaisesta oikeusturvasta ovat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122-124 §:ssä. Kyseisen lain mukaan päätös on täytäntöönpanokelpoinen, kun se saa lainvoiman. Kun tästä pääsäännöstä halutaan poiketa, se on ilmaistava yksiselitteisesti laissa. Tämän vuoksi valiokunnassa olisi perusteltua arvioida, tulisiko pykälään lisätä säännös siitä, että ”päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.”

Lakiehdotus ei sisällä säännöstä siitä, millä aikataululla yhteistoimintaa koskeva päätös tulisi voimaan. Myöskään ehdotuksessa ei ole säännöstä siitä, millä menettelyllä aiemmat yhteistoiminnan muodot, kuten esimerkiksi kuntayhtymät, tulisi päättää. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa sivulla 425 on todettu 16 §:ään liittyen, että

- ”Käytännössä tämä tarkoittaisi, että tehtävää yksin hoitavalta, järjestämisvastuun kriteerit täyttävältä kunnalta siirrettäisiin tehtävä johonkin jo muodostuneeseen tai uudelleen muodostettavaan työllisyysalueeseen tai työvoimapohjakriteerin ja muut kriteerit täyttävän alueen yhteistoimintasopimus käytännössä purkautuisi ja tehtävän hoitamisesta tulisi sopia alkuperäistä laajemmalla alueella uudelleen.”

Ottaen huomioon se, että valtioneuvoston päätöksellä voidaan puuttua hyvin erilaisiin tilanteisiin, joista osassa on olemassa oleva yhteistoiminnan rakenne, olisi jossain määrin ongelmallista, että aiemman yhteistoimintamuodon päättymistä koskevaa tilannetta koskeva arviointi perustuisi esityksen perustelulausumaan. Julkisen vallankäytön lakisidonnaisuuden vuoksi valiokunnassa olisi perusteltua arvioida, tulisiko 16 §:ään liittyvän päätöksen osalta säätää jotain aiemman yhteistoimintarakenteen päättymismenettelystä.

2. Kuntien yhteistoiminta järjestämisvastuun toteuttamiseksi

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin kuntien yhteistoiminnasta järjestämisvastuun toteuttamiseksi. Säännösehdotuksen 1. momentin mukaan kuntien tulee sopia työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien järjestämisestä. Säännösehdotuksen 2. momentin mukaan kunnan järjestämisvastuusta ja lakisääteisestä yhteistoiminnasta säädetään kuntalain (410/2015) 8 §:ssä ja palvelujen tuottamisesta mainitun lain 9 §:ssä. Esityksen perusteluissa sivulla 256 todetaan, että

- ”Koska 12 pykälässä säädettäisiin järjestämisvastuulliselle taholle asettavista kriteereistä, kyse on kuntalain 8 §:n 1 momentin tarkoittamasta lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Tämä tarkoittaa, että kuntien tulisi perustaa työllisyyspalveluiden järjestämistä varten kuntalain 55 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä tai sopia kuntalain 51 §:n mukaisesti, että niin sanottu vastuukunta hoitaa työvoimapalvelut muiden kuntien puolesta ja kunnilla on yhteinen toimielin.”

Perustelujen mukaan vaikuttaisi siltä, että tarkoitus on esittää informatiivinen viittaus sen osalta, että miten kunnat voivat huolehtia järjestämisvastuusta lakisääteisessä yhteistoiminnassa. Koska ehdotetussa 13 §:n 2 momentissa on informatiiviseksi tarkoitettu viittaus kuntalain 8 §:ään ja 9 §:ään, jää pykälätasolla jossain määrin epäselväksi, mikä on kuntalain 8 § ja 9 §:n sekä 51 §:n ja 55 §:n välinen suhde. Valiokunnassa on perusteltua arvioida, onko ehdotettu 13 §:n 2 momentti riittävän selvä tästä näkökulmasta.

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin viittaussäännös on jossain määrin epäselvä myös sen vuoksi, että lakiehdotuksen mukaisessa tehtävässä on kyse lakisääteisestä yhteistoiminnasta, joka kuntien tulee järjestää, kuntalain 8 §:ssä ja 9 §:ssä säädetään mahdollisuudesta sopia.

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin viimeisessä virkkeessä säädettäisiin poikkeamisesta kuntalain toimivallan käyttämisestä. Pykälässä vaikuttaisi olevan asiallisesti kyse sopimuksesta toimivallan siirtämiseksi. Pykäläehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa s. 256-257 todetaan, että ehdotettu jousto on tarpeen, mutta ei perustella asiaa tarkemmin. Tällöin käytännössä esityksen mukaan järjestämisvastuu voisi säilyä ilman mahdollisuutta käyttää viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Lisäksi toimivallan siirron osalta yleisenä lähtökohtana on, että toimivallan siirtämisen edellytyksistä tulee säätää laissa täsmällisesti. Valiokunnassa olisi perusteltua arvioida, tulisiko säännöstä täsmentää tältä osin.

3. Muutoksenhakukielloista 147 §:ssä

Ehdotetussa 147 §: ssä säädetään muutoksenhakukielloista. Harkinnanvaraisia etuuksia ja palvelujen tarjoamista koskevia ratkaisuja on myös perustuslakivaliokunnassa pidetty sellaisina, joihin muutoksenhakukielto voidaan ulottaa (PeVL 32/2012 vp, s. 5). Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota muutoksenhakukieltoon koskien ratkaisua olla tukematta omaehtoista opiskelua ratkaisussaan dnro 2497/4/15 10.6.2016. Apulaisoikeusasiamies on tässä ratkaisussa todennut, että muutoksenhakuoikeuden kannalta vaikeammin arvioitava saattaa tilanne olla silloin, jos omaehtoisen opiskelun tukemista hylkäävän ratkaisun perusteena olisi pelkästään se, että esimerkiksi oppilaitoksen ja sen tarjoamien opintojen ei katsottaisi täyttävän laissa säädettyjä edellytyksiä. Tällöin tulisivat arvioitavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 32/2012, s. 5 esittämät näkökohdat viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan ulottuvuudesta sekä myös se, että valituskiellot on tarkoitettu rajata koskemaan edellytyksiä, jotka sisältävät tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan esimerkiksi silloin, jos toimisto epäisi tuen pelkästään sillä perusteella, että ulkomaisen oppilaitoksen opintoja ei voida pitää tuettavina, olisi ratkaisun muutoksenhakukielto vaikeasti perusteltavissa. Ehdotetun 147 §:n 2 momentin muutoksenhakukieltoja ratkaisusta olla tukematta työhakijan omaehtoista opiskelua tai hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei ole esityksessä juurikaan perusteltu. Muutoksenhakukiellot tulisi rajata koskemaan päätöksiä vain siltä osin, kun kyse on

tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Valiokunnassa olisi vielä perusteltua arvioida, ovatko ehdotuksen 147 §:n 2 momentin mukaiset muutoksenhakukiellot asianmukaisia.

4. Muut huomiot

Ensimmäisessä lakiehdotuksessa muun muassa 144 § sisältää viittauksen rikoslakiin. Oikeusministeriö kehottaa muotoilemaan viittauksen vakiintunen kirjoitustavan mukaisesti muotoon: Rangaistus työnvälityksen maksukiellon rikkomisesta säädetään rikoslain 47 luvun 6 §:ssä.

Esityksen 19 §:n 1 momentin mukaan

- ”Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen käytettäessä näitä kieliä viranomaisissa säädetään kielilaissa (423/2003). Tässä laissa tarkoitetuissa julkisissa työvoimapalveluissa asiakkaalla on kuitenkin omassa asiassaan oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia”.

Valiokunnassa olisi perusteltua muuttaa esityksen 19 §:n 1 momenttia siten, että siitä käy ilmi, että 1 momentin viimeinen virke koskee yksikielisiä kuntia ja työllisyysalueita.