

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 12/1997 vp

Hallituksen esitys 73/1997 vp

Työasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä toukokuuta 1997 hallituksen esityksen 73/1997 vp muutoksenhakua työvoima-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa työasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Matti Ilonen työministeriöstä, erityisasiantuntija Matti Halen oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén ja professori Olli Mäenpää.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esitys koskee muutoksenhakua ja muutoksenhakukieltoja työllisyyslain, työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja työvoimapalvelulain sekä niiden nojalla annettujen säädösten perusteella tehtäviin työvoimatoimistojen ja työvoima- ja elinkeinokeskusten eräisiin päätöksiin. Muutokset ovat osittain tarpeen perusoikeusuudistuksen vuoksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 1997.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan 2. lakiehdotukseen sisältyvä valituskielto on sopusoinnussa hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen kanssa. Esityksessä ehdotettujen muutoksenhakumahdollisuuksien avaamisen katsotaan täyttävän hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Ehdotetut valituskiellot ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kahdesta syystä. Niitä on ensiksikin arvioitava hallitusmuodon 16 §:n säännösten kannalta siltä osin kuin niissä taataan jokaiselle oikeus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (1 mom) ja edellytetään muutoksenhakuoikeuden takeit turvattaviksi lailla (2 mom). Toinen näkökulma liittyy hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentti koskee periaatteessa kaikkia yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Säännöksellä on selkeä kytkentä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen, mutta kansallisen perustuslain voidaan perustellusti katsoa tässä kohden liittyvän Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi tai velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin.

Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei ole yksilön oikeutta koskeva päätös hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä. Perustuslain kannalta edellytyksenä on, että lainsäädännössä on riittävä tasällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.

Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Myös jossain määrin tätä harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä. Jos kuitenkin etuuden tai palvelun saaminen

riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaanakaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin alaan.

Pääosa ehdotetuista muutoksenhakukielloista koskee kokonaan viranomaisen harkintaan perustuvia taloudellisia tai taloudellisuonteisia etuja. Osa niistä on myös sellaisia, että niiden myöntäminen riippuu käytettävissä olevista määrärahoista. Merkittävä osa nimenomaisen muutoksenhakukiellon kohteeksi tulevista päätöksistä on lisäksi sellaisia, joita ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pidettäisi ylipäänsä valituskelpoisina päätöksinä (esim. useat työvoimapolvelulain mukaiset päätökset).

2. lakiehdotukseen sisältyvä muutoksenhakukiello liittyy hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lailla säädetään oikeudesta työllistävään koulutukseen. Työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki, jonka todettiin perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 68/II) olevan ”tärkein voimassa oleva säädös työllistävästä koulutuksesta”, ei kuitenkaan säädä yksilön oikeudesta päästä koulutukseen, vaan lain 8 §:n mukaan opiskelijaksi voidaan valita soveltuvia henkilöitä. Säännöksen sanamuoto viittaa ensi kädessä siihen, että opiskelijat valitaan joustavien edellytysten perusteella. Lain 11 §:stä puolestaan ilmenee, että koulu-

tus hankitaan pääosin tähän tarkoitukseen varatun talousarviomäärärahan turvin. Valiokunnan käsityksen mukaan työllistävään koulutukseen pääsyä koskevassa päätöksenteossa ei tällaisen sääntelyn vallitessa ole kysymys sellaisesta oikeuksista ja velvollisuuksista koskevasta päätöksestä, johon hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin perusteella liittyisi oikeus saattaa päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Lainsäädäntöteknisenä seikkana valiokunta on kiinnittänyt huomiota 2. lakiehdotukseen sisältyvän säännöksen systemaattiseen sijaintiin. Ehdotuksen mukaan säännös tulisi opintososiaalisia etuuksia koskevaan lukuun, vaikka säännöksen tarkoittama valituskielto kohdistuisi kokonaan toisiin asioihin. Uusi säännös tulisi sijoittaa laissa toisaalle.

Kaikkiin lakiehdotuksiin sisältyy varauksia siitä, että asiasta ei erikseen säädetä toisin. Muun muassa hallitusmuodon 16 §:n säännösten johdosta varauksia olisi täsmennettävä koskemaan erillistä lailla säätämistä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain),

Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-aho /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr ja Veijo Puhjo /va-r sekä varajäsenet Reijo Kallio /sd ja Vuokko Rehn /kesk.