

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

4 päivänä kesäkuuta 1992

Lausunto n:o 10

*Työasiainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 2 päivänä kesäkuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 77 laiksi työllisyyslain väliaikaisesta muuttamisesta työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa työasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Harri Skog työministeriöstä, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi siten, että kuntien velvollisuus järjestää alle 20-vuotiaalle nuorelle kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikka tulisi voimaan kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen nykyisen kolmen kuukauden asemesta. Kolmen kuukauden työttömyysaika on lyhyt esimerkiksi koulutusmahdollisuuksien ja muiden työllistämistä edistävien toimenpiteiden järjestämiseen varsinkin, kun työttömien asiakkaiden määrä työvoimatoimistoissa on lisääntynyt huomattavasti. Lisäksi ehdotetaan, että työllisyyslaissa säädettyjen työllistämismahdollisuuksien nojalla järjestetyssä työssä työajan tulisi olla vähintään 75 prosenttia alan säännöllisestä työajasta. Tähän liittyen ehdotetaan valtiosääntöoikeudellisiä muutettavaksi niin, että normaalin valtiosääntöoikeudellisten määrä alennetaan vastaamaan työttömyysturvallain mukaista peruspäivärahaa nykyisen suurimman korotetun peruspäivärahan sijasta.

Esitys liittyy tämän vuoden toiseen valtiosääntöoikeudelliseen esitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 1992 ja olemaan voimassa vuoden 1992 loppuun.

Esityksen säätämisperustelujen mukaan lakiehdotus voidaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, koska työllisyyslaki säilyisi tavoitteiltaan entisenlaisena. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana saattaa lakiehdotus tältä osin perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Säätämisperusteluilta todetaan myös, että lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n 1 momentissa tarkoitettuna säästölakina.

**Valiokunnan kannanotot**

*Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti*

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädetään: "Kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on erivirtaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty."

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kokoaikaisesti näiden säännösten merkitystä tuoreessa lausunnossaan n:o 6/1991 vp. Silloin esillä olleen julkisen vallan työllistämismahdollisuuksien vähentämisen kannalta valiokunta piti keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena seikkana sitä, säilyykö työllisyyslaki tavoitteiltaan täystyöllisyystavoitteen mukaisena, vaikka lakia muutettaisiin julkisen vallan työllistämismahdollisuuksien vähentämällä. Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen käsitelyjärjestys hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta määräytyy vastaavanlaisen arvioinnin perusteella. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksessä ehdotetut kunnan työllistämismahdollisuuksien lieventäminen sekä työajan lyhentäminen eivät muuta työllisyyslain luonnetta. Työllisyyslaki on ehdotetulla tavalla muutettunakin hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin ilmaiseman

yleisen täystyöllisyystavoitteen mukainen. Lakiehdotus voidaan näin ollen hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

### *Valtiopäiväjärjestyksen 66 a §*

Tämän vuoden maaliskuun alussa tuli voimaan valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesti lisätty 66 a §. Sen 1 momentin mukaan lepäämään ei voida jättää ehdotusta valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, jos laki on voimassa enintään varainhoitovuoden eikä laki sisällä säännöksiä muusta kuin menojen vähentämisestä tai lykkäämisestä taikka niiden toimeenpanosta. Saman pykälän 3 momentin mukaan tämä lepäämäänjättämiskielto ei koske ehdotusta laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturva.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on vähentää työllisyyslain mukaisia valtionosuusmenoja. Lakiehdotus vähentäisi valtion menoja 165 miljoonaa markkaa ja se on tältä kannalta siten tyypinen valtion menojen säästämistä koskeva laki, jota valtiopäiväjärjestys yleisesti koskee. Kun lisäksi otetaan huomioon ehdotetun lain voimassaoloaika ja se, että laki ei sisältäisi muita

kuin säästöjä aikaan saavia säännöksiä, lakiehdotusta on pidettävä valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n 1 momentissa tarkoitettuna säästölakina.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n 3 momentissa mainitun toimeentulon lakisääteisen perusturvan käsitteen sisältö on lähtökohtaisesti ymmärrettävä asianomaisessa hallituksen esityksessä n:o 321/1990 vp olleen luettelon ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä n:o 16/1990 vp siihen tehtyjen lisäysten perusteella. On katsottava, että alle 20-vuotiaan nuoren oikeus työ- tai harjoittelepaikkaan ja määrätyn pituinen työaika veloitetyöllistämispaikeissa eivät kuulu valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n 3 momentissa tarkoitettuun toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan. Mainitussa perustuslainkohdassa säädetty lepäämäänjättämiskielto koskee siten käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä mutta sitä ei valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kos-

kinen, Laine, M. Laukkanen, Moilanen, Nikula, Varpasuo (osittain), Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.

## **Eriäviä mielipiteitä**

### **I**

Perustuslakivaliokunnan enemmistön käsityksen mukaan perustuslain muutosehdotus voidaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin estämättä käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun hallituksen esityksessä ehdotetun kunnan työllistämismääräyksen lieventäminen sekä työajan lyhentäminen eivät muuta työllisyyslain

luonnetta ja laki on ehdotetulla tavalla muutettunakin hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin ilmaisevan täystyöllisyystavoitteen mukainen. Kuten aiemmin perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 6/1991 vp liitetyissä eriävissä mielipiteissä on osoitettu, valiokunnan enemmistön näkemys hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin sisällöstä ja

velvoittavuudesta poikkeaa ratkaisevasti perustuslakivaliokunnan ja koko eduskunnan aiemasta tulkintalinjasta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan olennaista heikennystä nuorten alle 20-vuotiaiden työttömien työn oikeuteen. Toisena toimenä ehdotettu työajan ja samalla palkan leikkaaminen kaikessa työllisyyslaissa säädettyjen työllistämismenpiteiden nojalla järjestetyssä työssä kaventaa olennaisesti työllistettävien toimeentuloa ja eriyttää entisestään ns. velvoitettyä normaaleista työsuhteista.

Lakiehdotuksen tarkoittamaa julkisen vallan lakisääteisten työllistämismenpiteiden vähentämistä ei esitetä korvattavaksi muilla työllisyyttä tai työttömien toimeentuloturva kohentavilla toimilla.

Mielestämme perustuslakivaliokunnan olisi tullut pitää hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta arvioidessaan lähtökohtana sitä, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ilmaisee perustuslaillisen toimeksiannon, joka velvoittaa valtiolta lainsäädännön kehittämisessä ja talouspoliittisessa päätöksenteossa edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1992

**Johannes Koskinen**  
**Ensio Laine**

**Matti Vähänäkki**  
**Esko Helle**

## II

Valiokunnan johtopäätös, että hallituksen esitys työllisyyslain väliaikaisesta muuttamisesta voidaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä olisi voitu perustella nyt esitettyä laajemmin.

Lausunnossa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 6/1991 vp, jossa kysymys oli vastaavanlaisesta muutoksesta kuin nyt käsillä oleva. Tuossa lausunnossa todettiin, että säästyviä määrärahoja oli tarkoitus kohdentaa työvoimapolitiittiseen ja muuhun aikuiskoulutukseen sekä harkinnanvaraisin määrärahoihin työllistämiseen. Mielestäni tämä perustelu osaltaan osoitti, että vuonna 1991 käsitelty työllisyyslain muutos ei loukannut hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädettyä kansalaisten työvoiman

Tämä perustuslain säännös siten ilmaisee yleisen työllisyyslainsäädännön kehittämisvelvoitteen työnteon mahdollisuuden turvaamiseksi työtä tarvitseville kansalaisille. Vaikka säännöksestä ei voida johtaa tarkasti määrättyä työllistämismenpiteiden vähimmäistasoa, kehittämisvelvoitteen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävänä sisältönä on otettava huomioon siitä seuraava periaatteen kielto heikentää työn järjestämistä koskevia nykyisiä lainsäädännöllisiä velvoitteita.

Koska työllisyyslain muutosehdotuksessa vähennetään olennaisesti yhteiskunnan työllistämismenpiteitä esittämättä korvaavia toimia työllistämisen tai koulutuksen tehostamiseksi, lakiehdotus ei ole hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin työllisyystavoitteen mukainen ja on käsiteltävissä vain perustuslain säätämismenpiteiden mukaisesti.

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi työllisyyslain väliaikaisesta muuttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

sen kolmen kuukauden sijasta. Perusteena on hyvin vaikea työllisyystilanne, joka on lisännyt huomattavasti työvoimaviranomaisten asiakasmäärää. Mahdollisuus työllistettyjen työajan lyhentämiseen enintään neljänneksellä ei myöskään käsitykseni mukaan merkitse irtautumista valtiovallalle kuuluvasta kansalaisten työvoiman suojelun velvoitteesta. Tämäkin toimenpide, ot-

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1992

**Paavo Nikula**

### III

Perustuslakivaliokunta on äänestyksen jälkeen hyväksynyt lausuntonsa työasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 77 laiksi työllisyyslain väliaikaisesta muuttamisesta sellaisena, että lakiesitys voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiesityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi siten, että kuntien velvollisuus järjestää alle 20-vuotiaalle nuorelle kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikka tulisi voimaan vasta kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen nykyisen kolmen kuukauden asemesta. Lisäksi ehdotetaan, että työllisyyslaissa säädettyjen työllistämismuutosten nojalla järjestetyssä työssä työajan tulisi olla vähintään 75 prosenttia alan säännöllisestä työajasta. Tähän liittyen ehdotetaan valtionosuussäädöksiä muutettavaksi niin, että normaalin valtionosuuden määrä alennetaan vastaamaan työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa nykyisen suurimman korotetun peruspäivärahan sijasta.

Lakiesitys ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä elokuuta 1992 ja se olisi voimassa vuoden 1992 loppuun. Nuorten työllistämismuutetta lakimuutos tulisi vähentämään noin 12 000 työllistettävästä 10 000 työllistettävään nuoreen henkilöön. Lakiesityksen perustelujen mukaan tästä kertyisi vuonna 1992 vähennystä 97 miljoonaa markkaa verrattuna vuoden 1992 tulo- ja menoarviossa työllistämismuutoksiin osoitetuihin valtionosuusmenoihin.

Työllistettävien nuorten määrän väheneminen lisäisi toisaalta valtion työttömyysturvamenoja arviolta 60 miljoonalla markalla, joten nettosäästö valtion menoihin vuonna 1992 olisi

taen huomioon esitetyn lain voimassaolon määräaikaisuuden, on suhteutettavissa julkisen talouden erityisen vaikeaan tilanteeseen.

On syytä todeta, että edellä esittämäni koskee vain esityksen lainsäädäntöjärjestyksen valintaa. Kysymys esityksen tarkoituksenmukaisuudesta jää tässä esitetyn pohdinnan ulkopuolelle.

työllistämismuutoksen muutoksesta vähintään 37 miljoonaa markkaa. Yhdessä työajan lyhentämisen sekä kunnille maksettavan valtionosuuden alenemisen johdosta lakiesitys vähentää valtion menoja kaiken kaikkiaan 165 miljoonaa markkaa. Lakiesityksen mukaan hallitus ei esitä säästyneillä varoilla toteutettavaksi mitään korvaavia toimenpiteitä työllisyyden parantamiseksi, kuten hallituksen esityksen n:o 147/1991 vp työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta perusteluissa aikoinaan esitettiin. Lakiesitys on vahingollinen alle 20-vuotiaille työttömille nuorille, joiden työ- ja harjoittelupaikan saamista vaikeutetaan ratkaisevasti. Suomi on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 6/76) ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 43-44/91) sitoutunut siihen, että jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä. Sopimusten mukaan Suomi on lisäksi sitoutunut ryhtymään toimenpiteisiin käytettävissään olevilla voimavaroilla työn oikeuden toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Ihmisoikeussopimusten määräyksistä on lisäksi johdettavissa niin sanottu huonontamis- tai heikentämiskielto. Tältä osin lakiesitys on ristiriidassa mainittujen sopimusten kanssa, koska sitä perustellaan taloudellisella lamalla, vaihtotaseen vajeella ja valtion velkaantumisella.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin velvoittavan valtiovaltaa muun lainsäädännön kehittämisessä edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä. Jos muutoksen kohteena oleva laki-

esitys lähestyy hallitusmuodon tarkoittamaa perusoikeutta, kuten mahdollisuutta tehdä työtä, vaikka ei vielä täysin vastaakaan hallitusmuodon säännöstä, voidaan laki säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Käsiteltävänä oleva lakiesitys heikentää kuitenkin voimassa olevan lain tarkoittamaa työllistämismääräystä ja hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin ilmaisemaa kansalaisten perusoikeutta työhön erityisesti alle 20-vuotiaiden työttömien osalta. Perusoikeus työhön omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden muiden perusoikeuksien tavoin.

Lakiesitys vähentää voimassa olevan lain mukaista julkisen vallan työllistämismääräystä sekä etäännyttävyyden mainitun perustus-

lain säännöksestä kohdistuen erityisesti heikoimassa asemassa olevaan väestöryhmään, tässä tapauksessa alle 20-vuotiaisiin nuoriin työttömiin henkilöihin. Lisäksi lakiesityksen kautta säästyviä varoja ei perustelujen mukaan tulla kohdistamaan edes osittain työvoiman suojeluun, kuten esimerkiksi lisääntyvään työvoimapolitiittiseen tai muuhun aikuiskoulutukseen tai harkinnanvaraiseen työllistämiseen.

Edellä olevan perusteella katson,

*että lakiesitys tulisi säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti vaikeutuksessa lainsäätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1992

**Raimo Vistbacka**

