

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

3 päivänä joulukuuta 1992

Lausunto n:o 32

Työasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 20 päivänä marraskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 305 laiksi työllisyyslain muuttamisesta työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa työasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Hannu Ettala ja vanhempi hallitussihteeri Harri Skog työministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauri Sipponen ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi siten, että laista poistetaan kuntien velvollisuus järjestää alle 20-vuotiaille nuorille kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikka sekä valtion ja kuntien velvollisuus järjestää pitkäaikaistyöttömille kuuden kuukauden työntekomahdollisuus. Työllisyysmäärärahoja ehdotetaan veloitteiden poistamisen jälkeenkin kohdennettavaksi erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämiseen sekä pitkäaikaistyöttömyyden ennalta ehkäisyyn.

Esitys liittyy valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Esityksen varsin yksityiskohtaisten säätämisperustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että ehdotus saatetaan perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta. Säätämisperustelut

tysperusteluista ilmenee lisäksi, että lakiehdotus ei perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 10/1992 vp esitetty huomioon ottaen kosketa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettua toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.

Valiokunnan kannanotot*Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ja sen valtiosääntöoikeudellinen erityislunne*

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

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kokoaisti hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin valtiosääntöoikeudellista merkitystä lausunnossaan n:o 6/1991 vp. Valiokunta on muun muassa tällöin katsonut tämän perustuslainkohdan ilmaisevan kansalaisten keskeisen perusoikeuden, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden. Valiokunta on todennut tämän perusoikeuden olevan, sen erityislunteen huomioon ottaen, velvoittavuudeltaan muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin verrattavissa.

Lausunnossa n:o 6/1991 vp valiokunta katsoi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin erityislunteen johtuvan siitä, että se useimmista muista perusoikeussäännöksistä poiketen on luettavissa ns. positiivisiin statusoikeuksiin, joiden valtiosääntöoikeudellinen merkitys ei ole vielä vakiintunut perustuslakivaliokunnan käytännössä. Tällaisen positiivisen statusoikeuden valtiosääntöoikeudellinen erityismerkitys liittyy valiokunnan lausunnoissa n:o 6/1991 vp ja n:o 10/1992 vp tutkittavina olleiden lakiehdotusten sisältö ja valiokunnan niistä esittämät säätämisperustelut huomioon ottaen ennen muuta täl-

laisen perusoikeussäännöksen yleiseen ohjelma-
luonteisuuteen. Säännöksen yleinen ohjelma-
luonteisuus johtaa erityisesti siihen, että sään-
nöksen merkitys voi ilmetä enemmänkin poliiti-
tisuonteisena kuin juridisen täsmällisenä vel-
voittavuutena.

Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Valiokunta on viimeksi arvioinut julkisen val-
lan työllistämismahdollisuuksien heikentäviä lakiehdot-
uksia hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta
lausunnoissaan n:o 6/1991 vp ja n:o 10/1992
vp. Valiokunta piti näissä tapauksissa keskeisenä
valtiotäytäntöoikeudellisena seikkana sitä, säilyy-
kö työllisyyslaki tavoitteiltaan täystyöllisyysta-
voitteen mukaisena, vaikka lakia muutettaisiin
julkisen vallan työllistämismahdollisuuksia vähentä-
mällä.

Myös nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuk-
sen käsittelyjärjestys määräytyy hallitusmuodon
6 §:n 2 momentin kannalta vastaavanlaisen ar-
vioinnin pohjalta siitä huolimatta, että nyt eh-
dotettu julkisen vallan työllistämismahdollisuuksien
heikentäminen menee pidemmälle kuin aiemmissa
tapauksissa. Velvoitteilla ei ole kuitenkaan
pystytty torjumaan pitkäaikaista joukkotyöttö-
myyttä. Valiokunnan käsityksen mukaan esityk-

sessä ehdotetut nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä
koskevat työllistämismahdollisuuksien heikennykset
eivät kuitenkaan lopulta muuta työllisyyslain
perusolemusta. Työllisyyslaki säilyy ehdotetulla
tavalla muutettunakin tavoitteiltaan hallitus-
muodon 6 §:n 2 momentin ilmaiseman yleisen
täystyöllisyystavoitteen mukaisena. Lakiehdotus
voidaan näin ollen hallitusmuodon 6 §:n 2 mo-
mentin estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyk-
sen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Toimeentulon lakisäätöjen perusturva

Hallituksen esitykseen n:o 234/1991 vp sisälty-
vään perusturvaetusluetteloon sekä kyseisestä
esityksestä antamaansa mietintöön n:o 7/1992 vp
ja myös lausuntoonsa n:o 10/1992 vp viitaten
valiokunta katsoo, ettei valtiopäiväjärjestyksen
66 §:n 7 momentissa säädetty lepäämäänjättä-
mismahdollisuus ole merkityksellinen tämän la-
kiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivalio-
kunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä val-
tiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä
järjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz,
varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Jää-
teenmäki, Kaarilahti, Laine, M. Laukkanen,

J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo,
Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen
Helle.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys merkitsee sitä, että työllis-
yyslaista poistetaan kuntien velvollisuus järjes-
tää alle 20-vuotiaille nuorille kuuden kuukauden
työ- tai harjoittelupaikka sekä valtion ja kuntien
velvollisuus järjestää pitkäaikaistyöttömille kuu-
den kuukauden työntekomahdollisuus. Esityk-
sen mahdollisesti toteuduttua julkisella vallalla ei

ole lakiin perustuvaa velvollisuutta järjestää mil-
lekään kansalaisryhmälle työtä.

Vuoden 1972 valtiopäivillä hyväksyttiin lo-
pullisesti kahta vuotta aikaisemmin laadittujen
kansanedustajien lakialoitteiden pohjalta (LA 1
ja 2/1970 vp) hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin
nykyinen sanamuoto (592/72). Tuolloin säädet-

tiin HM 6 §:n 2 momenttiin uusi virke, jonka perusteella säännöksen voimassa oleva asu on seuraava:

”Kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. *Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty*” (vuoden 1972 vp:llä säädetty osa kursivilla).

Nyt ongelmana on se, rikkooko käsittelyssä oleva työllisyyslain muutos eli työllisyysvelvoitteiden poistaminen edellä siteerattua HM:n säännöstä.

Vuonna 1970 laadituista aloitteiden perusteista käy ilmi, että niillä tähdättiin ensinnäkin täystyöllisyyspolitiikan kirjaamiseen perustuslakiin. Tältä osin kysymys oli ohjelmallisesta säännöksestä. Mutta säännöstä kannattaneiden piirissä työnjärjestämisvelvollisuus ymmärrettiin myös oikeudellisesti velvoittavaksi kuten myös toissijainen oikeus työttömyydenaikaiseen toimeentuloturvaan. Tutkimustiedon mukaan lakiehdotuksen vastustajatkin ryhtyivät laajasti leimaamaan säännöstä julistuksenomaiseksi vasta siinä vaiheessa, kun ehdotuksen hyväksyminen näytti varmalta.

Perustuslakivaliokunta antoi säännökselle pitkän viivytyksen jälkeen velvoittavan tulkinnan sittemmin lukuisia kertoja siteeratusta mietinnössään (PeVM 10/1980 vp) vuonna 1980. Tuon kannanoton keskeisenä sisältönä oli tulkinta hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin oikeudellisesta merkityksestä. Tuo linja on kiteytettävissä seuraaviin osiin:

- 1) Säännös ilmaisee ”kansalaisten keskeisen perusoikeuden”;
- 2) ”joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden” ja
- 3) joka on ”sen erityisluonteen huomioon ottaen velvoittavuudeltaan verrattavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin”;
- 4) uuden perusoikeussäännöksen ei katsottu ”välittömästi” luovan yksityiselle kansalaiselle

Helsingissa 3 päivänä joulukuuta 1992

Ensio Laine
Esko Helle

oikeudellisin toimenpitein toteutettavissa olevaa vaadetta valtioon nähden, vaan konkreettisten keinojen ja toimenpiteiden — perusoikeussäännöksen asettamien velvoitteiden toteuttamiseksi — tulkittiin jäävän *tavallisella lailla* asetettaviksi.

Nykyistä työllisyyslakia säädettyäessä hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännöksellä oli merkittävä vaikutus. Perustuslainsäännöksestä katsottiin seuraavan velvollisuus erityisin lakisääteisin keinoin huolehtia vaikeasti työllistyvien erityisryhmien työnsaannista.

Nyt perustuslakivaliokunnan enemmistö on tästä työllisyyslain muutoksesta antamassaan lausunnossa luopunut siitä HM 6 §:n 2 momentin velvoittavan tulkinnan linjasta, joka omakuttiin 1980-luvulla. Lausunnossa valiokunnan enemmistö omaksuu kannan, jonka mukaan ”säännöksen merkitys voi ilmetä enemmänkin poliittisluonteisena kuin juridisen täsmällisenä velvoittavuutena”, ja muun muassa näillä perusteilla päättyy siihen, että työllistämismuutote voidaan poistaa laista tavallisen lain säätämismenestyksessä.

Työllistämismuutoteet, joiden perusteella alle 20-vuotiaille ja pitkäaikaistyöttömille on tullut järjestää valtioon tai kunnan toimesta työpaikka kuudeksi kuukaudeksi, ovat työttömyyden pahentuessa hidastaneet merkittäväällä tavalla pitkäaikaistyöttömyyden lisääntymistä. Nuorten kannalta työllistämismuutoteesta luopuminen johtaa työttömyyden pitkittyessä kokonaisen sukupolven uloslyöntiin työmarkkinoilta. Juuri nyt työllisyyslaki olisi konkretisoitunut julkisen vallan vastuuta työvoiman eli kansalaisten suojelemisesta ja rajoittanut työttömyyden aiheuttamia sosiaalisia ja taloudellisia vaikeuksia.

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioittavasti,

että lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Arja Alho
Matti Vähänäkki

Perustuslakivaliokunta on äänestyksen jälkeen hyväksynyt lausuntonsa työasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 305 laiksi työllisyyslain muuttamisesta sellaisena, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä. Lakiesityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi siten, että laista poistettaisiin kuntien velvollisuus järjestää alle 20-vuotiaille nuorille kuuden kuukauden työ- ja harjoittelupaikka sekä valtion ja kuntien velvollisuus järjestää pitkäaikaistyöttömille kuuden kuukauden työntekomahdollisuus. Lisäksi lakiehdotuksessa ehdotetaan työllisyysmäärärahojen velvoitteiden poistamisen jälkeenkin rahoja kohdennettavaksi edelleen erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämisen edistämiseen sekä pitkäaikaistyöttömyyden ennalta ehkäisemiseen.

Lakiesitystä on perusteltu lähinnä työllistämismuutoksen toimeenpanon vaikeutumisella valtion ja kuntien kohdalla. Lisäksi perusteluista käy ilmi, että kyseisen lainmuutoksen jälkeen velvoitteiden poistamisesta ja tukijärjestelmän muuttamisesta aiheutuva vähennys aiempaan määrärahaesitykseen olisi vuonna 1993 noin 100 miljoonaa markkaa ja vuonna 1994 muutoksesta koituva säästö olisi noin 550 miljoonaa markkaa.

Suomi on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten 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 hallituksen lakiesitys on ristiriidassa mainittujen sopimusten kanssa, koska sitä perustellaan taloudellisen laman aiheuttamalla suurtyöttömyydellä, 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 lakiesitys lähestyy hallitusmuodon tarkoittamaa perusoikeutta, kuten mahdollisuutta tehdä työtä,

vaikka ei vielä täysin vastaakaan HM:n säännöstä, voidaan laki säätää tavallisessa säätämisyksessä.

Käsiteltävänä oleva lakiesitys heikentää kuitenkin kiistatta voimassa olevan lain tarkoittamaa työllistämismuutetta ja HM:n 6 §:n 2 momentin ilmaisevaa kansalaisten perusoikeutta työhön erityisesti alle 20-vuotiaiden ja pitkäaikaistyöttömien osalta. Perusoikeus työhön omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden muiden perusoikeuksien tavoin.

Lakiesitys heikentää voimassa olevan lain mukaista julkisen vallan työllistämismuutetta ja käytännössä lakkauttaa sen sekä etäännyttävöitteen mainitun perustuslain säännöksestä kohdistuen erityisesti heikommassa asemassa olevaan väestöosaan. Lakiesitys puuttuu erityisesti alle 20-vuotiaisiin nuoriin työttömiin sekä pitkäaikaistyöttömiin. Lain toteutuessa on vaarana, että ammattiin valmistunut nuori alle 20-vuotias henkilö joutuu olemaan vuosikautia työttömänä vieraantuen normaalielämään kuuluvasta työn tekemisestä. Niin nuorten työttömien kuin pitkäaikaistyöttömienkin kohdalla kuuden kuukauden työllistämismuutetta on lieventänyt työttömyyden mukanaan tuomia seurausvaikutuksia, jotka voivat pahimmassa tapauksessa jopa pysyvästi tehdä työttömistä työttömyyden rajoitteisen.

Vajaakuntoiset ovat olleet ryhmä, joka nuorten ohella kaikkein selkeimmin on hyötynyt voimassa olevan lain velvoitteiden olemassaolosta. Vaarana tuleekin olemaan, että vajaakuntoisten ja muiden vaikeasti työllistettävien asema tulee heikkenemään velvoitteen poistuttua. Säätämisyksityksen kannalta erityisen merkittävää on, että velvoitetuottämisen sijaan lakiesitys ei sisällä mitään uusia lakisäätöisiä nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämistä edistäviä toimia. Mielestäni perustuslakivaliokunnan enemmistön ilmaisema kanta, että työllisyyslaki säilyy ehdotetulla tavalla muutettunakin tavoitteiltaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin ilmaisevan yleisen täystyöllisyyttä tavoitteen mukaisena, on ristiriidassa lain perusteluissa olleiden säästö- ja julkisen vallan työllistämismuutteen poistamisen kanssa, joiden perusteiden toteuttaminen käytännössä heikentää nimenomaan nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämismuutetta.

Perustuslakivaliokunnan olisi tullut mielestäni käsitellä lausunnossaan laajemmin työllisyys-

lain heikennyksen vaikutusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mainitsemaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan ja sen suhdetta lakiesityksen heikentämään työllisyys- turvaan. Voimassa olevan lain antama kuuden kuukauden velvoitetyöllistämiskausi nuorten ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla kuuluu käsityk-

seni mukaan ns. saavutettuun perusturvaan, jonka käsittelyssä oleva lakiesitys täysin romuttaa. Edellä olevan perusteella katson,

*että lakiesitys tulee säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti vaikeute-
tussa säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1992

Raimo Vistbacka

