

**Työasiainvaliokunnan mietintö n:o 15 hallituksen esityksestä
laiksi työllisyyslain muuttamisesta**

Eduskunta on 20 päivänä marraskuuta 1992 lähettänyt työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 305 laiksi työllisyyslain muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut esityksestä valiokunnalle lausunnon (PeVL 32), joka on otettu mietinnön liitteeksi.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Hannu Ettala ja vanhempi hallitussihteeri Harri Skog työministeriöstä, budjettisihteeri Rauno Lämsä valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Antero Laavakari Valtion työmarkkinalaitoksesta, yleissihteeri Jorma Palola Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, lakimies Terhi Mattila Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, ekonomisti Erkki Laukanen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, työvoimapolitiittinen asiamies Pekka Castrén Suomen Työnantajain Keskusliitosta, tutkimuspäällikkö Matti Koivisto Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Hutunen Liiketyönantajain Keskusliitosta, koulutuspolitiittinen sihteeri Heikki Liede Akavasta, johtaja Marita Varanka Keuhkovammaliitosta, aluesihteeri Jussi Lahti Suomen Mielenterveysseurasta, kuntoutusjohtaja Markku Österholm Invalidiliitosta, ylilääkäri Eero Akaan-Penttilä Kuulohuoltoliitosta, toiminnanjohtaja Helena Hiila ja projektipäällikkö Heikki Hokkila Kehitysvammaliitosta, osastopäällikkö Martti Kauhanen ja kuntoutusjohtaja Teuvo Ruponen Näkövammaisten Keskusliitosta, piiripäällikkö Aino Riihentupa Hämeen työvoimapiiristä, piiripäällikkö Erkki Mikkonen Kajaanin työvoimapiiristä, johtaja Eero Hurskainen Kajaanin työvoimatoimimistosta, koulutus-päällikkö Antero Mikonranta Jyväskylän kaupungista sekä maakuntasihteeri Jaakko Ylitalo Lapin maakuntaliitosta. Valiokuntaan on lisäksi saapunut Pääkaupunkiseudun työttömien toimikunnan kirjallinen lausunto.

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi siten, että laista poistettaisiin kuntien

velvollisuus järjestää alle 20-vuotiaille nuorille kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikka sekä valtion ja kuntien velvollisuus järjestää pitkäaikaistyöttömille kuuden kuukauden työntekomahdollisuus.

Esitys liittyy valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Työllisyyslain tavoitteiden ja velvoitteiden täyttämässä on ollut lain voimaantulosta lähtien vaikeuksia, jotka ovat kuitenkin viime aikoina selvästi lisääntyneet erityisesti vallitsevan suurtyöttömyyden aikana. Etelä- ja Keski-Suomessa, joissa määrällisesti työttömiä on eniten, lakia ei ole voitu noudattaa. Useilla alueilla joka kolmas velvoitetyöllistettävä on ilman työmahdollisuutta. Pitkäaikaistyöttömien määrä kohosi koko maassa lokakuussa jo 40 600:aan ja sen arvioidaan ylittävän 50 000 vuoden vaihteessa. Velvoitteita on noin 25 000 työttömän osalta täyttämättä. Parhaiten velvoitetyöllistämisyjärjestelmä on toiminut Pohjois-Suomessa.

Työasiainvaliokunta on 8.6.1992 antamassaan mietinnössä työllisyyslain väliaikaisesta muuttamisesta (TyVM 3) käsitellyt lain noudattamisen ja toimeenpanon ongelmia. Valiokunta korostaa, että työllisyyslaki on säädetty aivan toisenlaiseen työllisyyden ja talouden tilanteeseen. Työttömiä oli työllisyyslain säätämisen aikaan eli vuoden 1987 lopussa noin 130 000 ja lain toimeenpanon alkuvuosina 88 000—89 000, kun heitä nyt on yli 400 000. Vuosina 1989 ja 1990 työllistettiin työllisyyslain keinoin keskimäärin 25 000 nuorta tai pitkäaikaistyöttöntä. Vuonna 1992 työllistämismuutoksen piirissä on kaikkiaan noin 43 000 työttöntä siitä huolimatta, että työllistämismuutoksia on lakiin tehdyillä muutoksilla lievennetty. Työllisyyslain soveltamisen alkuaikoina tuotanto kasvoi erityisen nopeasti (5,3 %), mutta kääntyi 1990-luvulla selvään laskuun. Samaan aikaan heikentyi oleellisesti myös valtion ja kuntien talouden tila.

Valiokunta korostaa uudistuksen taustalla olevan aktiivisen työvoimapolitiikan periaatteen

tärkeyttä. Talouspolitiikan, alue- ja elinkeinopolitiikan sekä koulutuspolitiikan toimenpiteitä tukevan aktiivisen työvoimapolitiikan ensisijainen tehtävä on osaltaan vastata työmarkkinoiden toimivuudesta sekä työn ja tekijöiden hyvästä kohtaannosta. Työvoimapolitiikkaan kuuluu edelleen myös työttömyyden katkaisu sekä nuorten aseman turvaaminen. Tavoitteena on luoda nykyistä monipuolisempi ja joustavampi työvoimapolitiikan keinovalikoima suurtyöttömyyden ja myöhemmin mahdollisesti edessä olevien työvoiman saatavuus- ja kohtaanto-ongelmien ratkaisuja varten. Työvoimapolitiikan voimavaroja on tarkoitus siirtää palkkaperusteisesta tukityöllistämisestä työvoimaa kehittäviin ja kuntouttaviin toimenpiteisiin sekä työvoimapalvelujen monipuolistamiseen, jotta voitaisiin entistä paremmin ennalta ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä ja yrityskriisien puhkeamista. Valiokunta korostaa muutoksen vaativan työvoimaviranomaisilta palvelujen aktiivista markkinointia.

Lain tavoitteiden toteuttamiseksi on huolehdittava, että työvoimapiirit ja -toimistot saavat mahdollisimman laajat valtuudet ja hyvät työskentelyedellytykset entistä enemmän omaehtoista toimintaa, itsenäistä harkintaa ja tilannekohtaista joustavuutta vaativassa palvelutehtävässään.

Niukkojen voimavarojen takia työvoimaviranomaisilla tulee olemaan vaikeuksia yksin vastata 17 §:n mukaisesta velvollisuudesta tehdä jokaiselle työttömälle viimeistään kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen perusteellinen työllistymissuunnitelma. Valiokunta korostaa työvoima-, opetus- ja sosiaaliviranomaisten ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan viranomaisten yhteistyön tärkeyttä kaikilla hallinnon tasoilla. Kiinteä ja joustava viranomaisten ja yritysten välinen yhteistoiminta on avainasemassa lain tavoitteiden täyttämisessä.

Suurtyöttömyyden vaarana on kasvava yhteiskunnasta syrjäytyminen. Syrjäytymistä voi-

daan ehkäistä luomalla mahdollisuuksia tehdä työttömyysaikana hyödyllistä ja tarpeellista muuta kuin palkkatyötä. Valiokunta katsoo, että asian selvittäminen tulisi käynnistää mahdollisimman pian.

Harkinnanvaraisen, valikoivan työvoimapolitiikan toimenpiteet saattavat kohdistua nykyistä enemmän hyvän työllistymisennusteen omaaviin työttömiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että työllistämismenettelyiden poistamisen jälkeenkin työllisyysmäärärahoja kohdennetaan erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämiseen ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyyn.

Valiokunta korostaa nuorten ja aikuisopiskelijoiden harjoittelupaikkojen tärkeyttä. On varmistettava, että nuorille on käytännössä tarjota riittävästi tarkoituksenmukaisia harjoitus- ja koulutuspaikkoja ja että voimavarat näiden järjestämiseen riittävät. Harjoittelun kautta nuorille muotoutuu luonnollinen ja jatkuva yhteys työelämäänsä. Nuorille tarkoitettun työn ja siihen liittyvän harjoittelun on oltava tarpeellista ja kohtuullisesti palkattua, jotta työmotivaatio säilyisi.

Vajaakuntoisille ja vammaisille työelämässä mukanaolo on taloudellisesti, sosiaalisesti ja inhimillisesti tärkeää. Yhteiskunnan kannalta heidän työllistämisensä on järkevää, koska se vähentää osaltaan sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä sekä toimeentulotuen ja laitoshuollon tarvetta, joiden kustannukset useimmiten ovat korkeammat kuin työllistämisen.

Valiokunta katsoo lainmuutoksella mahdollisesti olevan kielteisiä vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon, joita tulee seurata ja pyrkiä tehokkaasti estämään.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, varapuheenjohtaja Nordman, jäsenet Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen (osittain), Laitinen,

P. Leppänen, Mäkipää, Nikula, Rimmi, Taina, Takala, Viljamaa (osittain) ja Viljanen sekä varajäsenet Ala-Harja (osittain), Hiltunen (osittain), Koskinen ja Muttilainen (osittain).

Vastalause

Hallituksen esitys n:o 305 työllisyyslain muuttamisesta merkitsee nykyisen työllisyyslain asiallista romuttamista ja koko työvoimapolitiikan perusteiden uudelleenarviointia. Vaikka tarvetta työvoimapolitiikan uudelleenarviointiin onkin olemassa, katsomme, että hallituksen esitys perustuu puutteelliseen valmisteluun ja yksinomaan valtiontalouden säästöjen aikaansaamiseen. Työvoimapolitiikan keinoja ei ole ennätetty valmistella kunnolla työttömien näkökulmasta.

Velvoitetyö — joka viranomaisen puolella tarkoittaa velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin, kun pitkäaikaistyöttömyydestä on tullut totta — on johdettu kansalaisten perustuslaillisesta oikeudesta työhön. Työn oikeus on sidottu hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan ”kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojelussa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.” Työllisyyslaissa tämä oikeus on todettu viranomaisia velvoittavaksi.

Lokakuun lopussa pitkäaikaistyöttömiä oli yli 40 000. Heitä oli kaikissa ammattiryhmissä, mutta erityisen paljon teollisuudessa ja rakennusosalalla. Vähiten pitkäaikaistyöttömiä oli sosiaali- ja terveydenhoitoalalla, missä työttömyys on kuitenkin viimeisen vuoden aikana kasvanut eniten. Siten voi arvioida, että ensi vuonna erot tasoittuvat ja pitkäaikaistyöttömyys koskettaa tuntuvasti kaikkia ammattiryhmiä.

Työministeriön ennusteen mukaan ensi vuoden loppupuolella Suomessa on noin 100 000 pitkäaikaistyöttöä ja noin 300 000 muuta työttöä, joilla työttömyyspäiviä on alle 12 kuukautta. On selvää, että jos työn oikeudesta kokonaan luovutaan, pitkäaikaistyöttömien osuus työministeriön niukkenevista resursseista olennaisesti pienenee. Siten voi väittää, että uudistuksen perustelut, joiden mukaan työvoimapolitiikan keinovalikoima nykyisestä monipuolistuisi, eivät koske pitkäaikaistyöttömiä.

Mikäli hallituksen esitys sellaisenaan toteutuu, työvoimapolitiisessa ajattelussa siirryttäisiin vuosikymmen taaksepäin. Työvoimapolitiikan valikoivat toimenpiteet kohdistuisivat hyvän työllistymisen nauttien omaaviin ihmisiin ja pitkäaikaistyöttömät jäisivät entistä vähemmälle

huomiolle. Kun tämä kaikki tapahtuu massatyöttömyyden ja nopeasti kasvavan pitkäaikaistyöttömyyden oloissa, on ilmeistä, että yhä suurempi osa pitkäaikaistyöttömistä jää kokonaan toimenpiteiden ulkopuolelle.

Työllisyyslain velvoitepykälien poistamisen sijasta tulisikin pohtia sitä, miten velvoitteet voitaisiin määritellä nykyistä joustavammin siten, että velvoitetyön sijasta pitkäaikaistyöttömyyttä voitaisiin katkaista millä tahansa toimenpiteellä, joka työttömän ja työvoimaneuvojan välisissä keskusteluissa on osoittautunut perustelluksi.

Katsommekin siis, että työllisyyslain velvoitteita ei tulisi purkaa nyt, pahenevan pitkäaikaistyöttömyyden uhatessa vuonna 1993. Asia olisi tullut harkita kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1994. Uudistusta toteutettaessa on lähtökohdaksi otettava varmuus siitä, että ns. uudistuksilla ei pahenneta työllisyystilannetta.

Nyt työllisyyslaki on turvannut määrärahat työvoimapolitiikan hoitoon. Velvoitteiden kumoamisen myötä on pelättävissä, että tämä rahoitus vaarantuu.

Voimavarojen käyttöä voitaisiin tehostaa nykyisenkin lain puitteissa. Laki antaa mahdollisuudet puuttua työttömyyteen jo ennen kuuden tai kahentoista kuukauden työttömyysajan täyttymistä.

Lain muutosta on perusteltu tarpeella siirtyä aktiiviseen, työvoimapalveluita korostavaan työvoimapolitiikkaan. Katsomme kuitenkin, että palveluvaltaisen lähestymistavan puitteissa työn oikeudesta ei tarvitse luopua. Riittää kun se tulkitaan yksilön oikeudeksi työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin, jotka ovat viranomaisesta velvoitavia silloin, kun pitkäaikaistyöttömyydestä on tullut totta. Viranomaisen ei tarvitse rajoittaa velvoitetyöhön. Mutta viranomaisella olisi velvollisuus tarjota joitakin tilanteeseen sopivia toimenpiteitä. Toimenpiteet voisivat olla koulutusta, kuntoutusta, harjoittelua ja tukityötä, tai mitä tahansa näiden yhdistelmiä, jos ne työvoimaneuvojan ja työttömän mielestä ovat perustelluja.

Katsomme siis, että viranomaisille olisi tullut säätää velvollisuus ryhtyä työllistämistä tukeviin yksilöllisiin toimenpiteisiin viimeistään kuuden

kuukauden kuluttua työttömyyden alkamisesta.
Kansalaisten työvoiman tulee edelleenkin olla
valtiovallan erikoisessa suojeluksessa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1992

Reijo Laitinen
Johannes Koskinen
Eila Rimmi

Marja-Leena Viljamaa
Pekka Leppänen

Reijo Lindroos
Lea Mäkipää
Paavo Nikula

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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 valmistelevalle käsittelyä samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa työasiainvaliokunnalle.

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

Käsiteltävien 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 velvoitteiden poistamisen jälkeenkin kohdennettavaksi erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen 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 säädettyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että ehdotus saatetaan perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta. Säätämisperustelut

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

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

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 kokoaivasti 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 erityisluonteen huomioon ottaen, velvoittavuudeltaan muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin verrattavissa.

Lausunnossa n:o 6/1991 vp valiokunta katsoi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin erityisluonteen 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 poliit- tisuonteisena kuin juridisen täsmällisenä vel- voitavuutena.

Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Valiokunta on viimeksi arvioinut julkisen val- lan työllistämismuutoksia 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 valtiosääntöoikeudellisena seikkana sitä, säilyy- kö työllisyyslaki tavoitteiltaan täystyöllisyysta- voitteen mukaisena, vaikka lakia muutettaisiin julkisen vallan työllistämismuutoksia 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 työllistämismuutosten heikentäminen menee pidemmälle kuin aiemmis- sa tapauksissa. Velvoitteilla ei ole kuitenkaan pystytty torjumaan pitkäaikaista joukkotyöttö- myyttä. Valiokunnan käsityksen mukaan esityk-

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

sessä ehdotetut nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä koskevat työllistämismuutokset 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 lakisäätöperusturva

Hallituksen esitykseen n:o 234/1991 vp sisälty- vään perusturvaetuusluetteloon 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.

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

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys merkitsee sitä, että työllis- ysalaista poistetaan kuntien velvollisuus järjestää alle 20-vuotiaille nuorille kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikka sekä valtion ja kuntien velvollisuus järjestää pitkäaikaistyöttömille kuuden 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 kursorilla).

Nyt ongelmana on se, rikkooko käsittelyssä oleva työllisyylain 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 toimentuloturvaan. 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

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

Nykyistä työllisyyslakia säädettäessä 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 työllisyylain muutoksesta antamassaan lausunnossa luopunut siitä HM 6 §:n 2 momentin velvoittavan tulkinnan linjasta, joka omaksuttiin 1980-luvulla. Lausunnossa valiokunnan enemmistö omaksuu kannan, jonka mukaan ”säännöksen merkitys voi ilmetä enemmänkin poliittisuonteisena kuin juridisen täsmällisenä velvoittavuutena”, ja muun muassa näillä perusteilla päätyy siihen, että työllistämismuuttoa voidaan poistaa laista tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

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

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioitavasti,

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

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1992

Ensio Laine
Esko Helle

Arja Alho
Matti Vähänäkki

II

Perustuslakivaliokunta on äänestyksen jälkeen hyväksynyt lausuntonsa työasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 305 laiksi työllisyyslain muuttamisesta sellaisena, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. 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 työllistämismelvoitteen 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 taloudellisissa, sosiaalisissa ja sivistyksellisisä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 6/76) ja Euroopan sosiaalisissa 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 valtiotalta muun lainsäädännön kehittämisesä 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 säännösti, voidaan laki säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Käsiteltävänä oleva lakiesitys heikentää kuitenkin kiistatta voimassa olevan lain tarkoittamaa työllistämismelvoitetta ja HM:n 6 §:n 2 momentin ilmaisemaa 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 työllistämismelvoitetta ja käytännössä lakkauttaa sen sekä etäännyty tavoitteiltaan mainitun perustuslain säännöksestä kohdistuen erityisesti heikommassa asemassa olevaan väestönoasaan. Lakiesitys puuttuu erityisesti alle 20-vuotiaisiin nuoriin työttömiin sekä pitkäaikaistyöttömiin. Lain toteutuessa on vaarana, että ammattiin valmistunut nuori alle 20-vuotias henkilö joutuu olemaan vuosikausia työttömänä vieraantuen normaalielämään kuuluvasta työn tekemisestä. Niin nuorten työttömien kuin pitkäaikaistyöttömienkin kohdalla kuuden kuukauden työllistämismelvoite on lieventänyt työttömyyden mukanaan tuomia seurausvaikutuksia, jotka voivat pahimmassa tapauksessa jopa pysyvästi tehdä työttömästä työrajoitteisen.

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 melvoitteen poistuttua. Säättämisyjärjestyksen kannalta erityisen merkittävää on, että melvoitetäyöllistämisen sijaan lakiesitys ei sisällä mitään uusia lakisäätteisiä nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämistä edistäviä toimia. Mielestäni perustuslakivaliokunnan enemmistön ilmaisema kanta, että työllisyyslaki säilyy ehdotetulla tavalla muutettunakin tavoitteiltaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin ilmaiseman yleisen täystyöllisyydestavoitteen mukaisena, on ristiriidassa lain perusteluissa olleiden säästötavoitteiden ja julkisen vallan työllistämismelvoitteen poistamisen kanssa, joiden perusteiden toteuttaminen käytännössä heikentää nimenomaan nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työnsaantimahdollisuuksia.

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 velvoitetöylyttämisjakso 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

