

Työasiainvaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksestä laiksi työllisyylain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunta on lähettänyt 2 päivänä kesäkuuta 1992 työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 77 laiksi työllisyylain väliaikaisesta muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 10) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina toimistopäällikkö Pertti Ojala ja vanhempi hallitussihteeri Harri Skog työministeriöstä, työllisyysasiainsihteeri Torsti Kirvelä Suomen Kaupunkiliitosta, suunnittelusihteeri Jaako Meller Suomen Kunnallisiitosta edustaen myös Finlands svenska kommunförbundia, tutkija Jouni Marttinen Turun läänin työvoimapiiristä, toimistonjohtaja Osmo Turunen Joensuun työvoimatoimistosta, asiamies Pekka Castrén Suomen Työnantajain Keskusliitosta, varatuomari Riitta Wärn Liiketyönantajain Keskusliitosta, ekonomisti Erkki Laukkanen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, apulaisosastonjohtaja Jukka Vainio Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, tutkimuspäällikkö Matti Koivisto Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta ja kunta-alan työttömyyskassan johtaja Esko Salo.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllisyylakia siten, että kuntien velvollisuus järjestää alle 20-vuotiaalle nuorelle kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikka tulisi voimaan nykyisen kolmen kuukauden työttömyysajan sijasta vasta kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen. Nuorten työllistämismääränsäntöjen voimaantumisen lykkääminen kolmen kuukauden työttömyydestä kuuden kuukauden työttömyysjaksoon vähentäisi vuonna 1992 velvoitteiden määrän kes-

kimäärin 12 000 työllistettävästä 10 000 työllistettävään henkilöön. Lisäksi ehdotetaan, että työllisyylain säädettyjen työllistämismääränsäntöjen nojalla järjestetyssä työssä työajan tulisi olla vähintään 75 prosenttia alan säännöllisestä työajasta. Työllisyylain valtionosuuden määrää ehdotetaan samalla alennettavaksi vastaamaan työttömyysturvain mukaista peruspäivärahaa nykyisen suurimman korotetun peruspäivärahan sijasta.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta valtion taloudellisen tilanteen huomioon ottaen tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä. Valiokunta katsoo, että ns. velvoitetyö muutettuna osa-aikaiseksikin säilyttää kaikilla velvoitetyöhön oikeutetuilla mahdollisuuden pysyä kosketuksissa työelämään ja on näin parempi vaihtoehto kuin työmahdollisuuden tarjoaminen entistä harvemmillä.

Lakiehdotukseen sisältyvillä muutoksilla pyritään myös jossain määrin helpottamaan kuntien vaikeaa taloudellista tilannetta lieventämällä työllisyylain kunnille asettamia velvoitteita. Kuntien taloudellisen tilanteen vaikeutuminen onkin aiheuttanut kunnille varsin ongelmallisia tilanteita niiden joutuessa taloutensa tasapainottamiseksi jättämään täyttämättä vakansseja ja jopa lomauttamaan ja irtisanomaan vakinaista henkilökuntaansa samanaikaisesti, kun ne työllistävät työttömiä työllisyylain velvoitteiden johdosta. Lakiehdotuksella voi kuitenkin toteutuessaan olla myös kuntien toimeentuloturvamenoja lisäävä vaikutus. Lisäksi ehdotus valtionosuuden määrittämisestä 116 markan peruspäivärahan mukaan pienentää kuntien saamaa valtionosuutta enemmän kuin työajan lyhenty-

mistä vastaavasti ja puuttuu näin kuntien ja valtion väliseen kustannustenjakoon kuntien vahingoksi. Valiokunta katsookin, että kuntien menettämä valtionosuus tulee kompensoida kunnille.

Työasiainvaliokunta on erityisen huolestunut nuorisotyöttömyyden korkeasta tasosta. Huhtikuussa 1992 oli alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita 60 300 ja alle 20-vuotiaita 12 700. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on perusteltu alle 20-vuotiaan nuoren työttömyysajan pidentämistä nykyisestä kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen ennen kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikan saantia paitsi työllisyysmenojen säästämällä myös työvoimaviranomaisten vaikeuksilla ehtiä järjestää esi-

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, varapuheenjohtaja Nordman sekä jäsenet Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen, Laitinen, Mä-

merkiksi koulutusmahdollisuuksia lyhyen määräajan puitteissa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että työvoimaviranomaisten mahdollisuuksia selvittää yhdessä nuorten kanssa tarjolla olevia koulutus- ja harjoittelumahdollisuuksia parannetaan niin, että nuoria voidaan ohjata koulutukseen ja harjoitteluun jo ennen kuuden kuukauden työttömyysajan päättymistä. Lisäksi valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi valmistella toimenpideohjelma nuorten koulutus- ja harjoittelumahdollisuuksien sekä työllisyystilanteen parantamiseksi.

Valiokunta ehdottaa kunnioittavasti,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

kipää, Nikula, Rimmi, J. Roos, Taina, Viljamaa ja Viljanen sekä varajäsenet Ala-Harja, Koskinen ja Vanhanen.

Vastalauseita

I

Käsiteltävänä olevalla työllisyyslain muutoksella on tarkoitus säästää valtion menoja 165 miljoonaa markkaa tänä vuonna. Kyseessä on hyvin epäsosiaalinen säästölaki. Katsomme, että säästötoimenpiteet eivät saa kohdistua niihin menoihin ja etuuksiin, joilla pyritään lieventämään laman seurauksista pahiten kärsivien ihmisten toimeentulovaikeuksia. Esitykseen ei liity mitään ehdotusta säästöillä kerättävien rahojen ohjaamisesta koulutukseen tai muihin aktiivista työvoimapolitiikkaa edistäviin palveluihin. Työttömien oikeuksien ja etuuksien heikentäminen on mitä epäoikeudenmukaisinta finanssipolitiikkaa.

Talous- ja työllisyyspolitiikan suunnanmuutoksella, jolla pyrittäisiin työttömyyden nopeaan vähentämiseen, voitaisiin tehokkaimmin säästää

työttömyydestä aiheutuvia valtion työllistämistä ja työttömyysturvamenoja.

Ehdotusta pidentää alle 20-vuotiaan nuoren työttömyysaika ennen kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikan saantia nykyisestä kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen on perusteltu paitsi säästämällä myös työvoimaviranomaisten vaikeuksilla ehtiä järjestää esimerkiksi koulutusmahdollisuuksia lyhyen määräajan puitteissa. Työvoimaviranomaisten vaikeudet johtuvat kuitenkin puuttuvista resursseista, kun työttömyyden rajusti lisääntyessä palveluja ei ole voitu lisätä kysyntää vastaavasti. Näin ollen nuorten työttömyysajan pidentäminen tulee vain lisäämään nuorten turhautumista ja huonontamaan heidän asemaansa työmarkkinoilla.

Työllistämismahdollisuuksien nojalla järjestetyn

työn työajan lyhentäminen 75 prosenttiin alan säännöllisestä työajasta merkitsee velvoitetyössä olevien ansioiden pienenemistä. Erityisesti muutos vaikuttaa pelkkää peruspäivärahaa saaneisiin ja nuoriin vasta työmarkkinoille tuleviin, joiden ansioidonomainen päiväraha määräytyy jatkossa tämän 25 % pienemmän ansiotason mukaan. Ansidonnaista päivärahaa saaneilla on mahdollisuus ns. sovitellun päivärahan saamiseen osaaikaisen velvoitetyön aikana. Tämä puolestaan aiheuttaa suuren työmäärän ja lisäkustannuksia muutenkin vaikeuksien kanssa painiville työttö-

myyskassoille. Ansiotason aleneminen velvoitetyössä tulee myös johtamaan toimeentulotukimien kasvuun sekä lisäämään velvoitetyöpaikasta luopumista ja pitkäaikaistyöttömien syrjäytymistä työelämästä sekä eriyttää entisestään ns. velvoitetyötä normaaleista työsuhteista.

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että kyseessä on erittäin epäsosiaalinen ja niin työttömien kuin koko yhteiskunnankin kannalta vahingollinen lakiesitys ja ehdotamme,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 1992

Jukka Roos
Eila Rimmi

Reijo Laitinen
Johannes Koskinen

Marja-Leena Viljamaa
Reijo Lindroos

II

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi työllisyyslain väliaikaisesta muuttamisesta niin, että kuntien velvollisuus järjestää alle 20-vuotiaalle nuorelle kuuden kuukauden työtai harjoittelupaikka tulisi voimaan vasta kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen, kun nyt vastaava aikamäärä on kolme kuukautta. Nuorisotyöttömien asemaa heikennetään siis ratkaisevasti. Lisäksi lakiesityksessä lyhennetään työaika 75 %:iin alan säännöllisestä työajasta.

Työasiainvaliokunta on mietinnössään päätenyt hyväksymään hallituksen esityksen työllisyyslain heikentämisestä. Näin siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta ei ollut läheskään yksimielinen mahdollisuudesta säätää laki tavallisena lakina johtuen sen saavutettuja etuja ja kansalaisten perustuslaillista työn oikeutta loukkaavasta luonteesta.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta eikä lu-

vata minkäänlaisia korvaavia toimenpiteitä työllisyyslain heikentämiselle. Näin meneteltiin vielä edellisellä kerralla, kun työllisyyslain 18 §:ää muutettiin huonompaan suuntaan. Nuorisotyöttömyys on maassamme ollut viime aikoina jatkuvassa kasvussa ja tämän takia hallitus pyrkii valtiontaloudellisista syistä heikentämään työllistämismenpiteitä. Mielestäni esitys on erittäin haitallinen nuorten tulevaisuutta ja asenteiden kehittymistä ajatellen varsinkin, kun hallitus on esittänyt myös koulutusmäärärahojen supistamista niin aikuis- kuin ammatti- ja yleissivistävänkin koulutuksen osalta. Näin ollen säästötoimet kohdistuvat jälleen kaikkein raskaimpina heikoimmassa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa oleviin kansalaisiin, tällä kertaa nuorisotyöttömiin.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 1992

Lea Mäkipää

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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 työllistämismuotojen nojalla järjestetyssä työssä työajan tulisi olla vähintään 75 prosenttia alan säännöllisestä työajasta. Tähän liittyen ehdotetaan valtiosääntöoikeudellisesti muutettavaksi niin, että normaalin valtiosääntöoikeudellisen määrän alennetaan vastaamaan työttömyys- ja turvalain mukaista peruspäivärahaa nykyisen suurimman korotetun peruspäivärahan sijasta.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen 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. Säätämisyjärjestysperusteissa 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 tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.”

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

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

Valtiopäiväjärjestyksen 66 a §

Tämän vuoden maaliskuun alussa tuli voimaan valtiopäiväjärjestykseen 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 perusturvaa.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on vähentää työllisyyslain mukaisia valtionosuusmenoja. Lakiehdotus vähentäisi valtion menoja 165 miljoonaa markkaa ja se on tältä kannalta siten sen tyyppinen 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 harjoittelupaikkaan ja määrätyn pituinen työaika velvoitetöylyttämispaikoissa 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 säädettyssä 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, Jätteenmäki, 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 ehdotetut kunnan työllistämismääräysten lieventäminen sekä työajan lyhentäminen eivät muuta työllisyyslain

luonnetta ja laki on ehdotetulla tavalla muutetunakin 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 työllistämisvelvoitteiden nojalla järjestetyssä työssä kaventaa olennaisesti työllistettävien toimentuloa ja eriyttää entisestään ns. velvoitettyjä normaaleista työsuhteista.

Lakiehdotuksen tarkoittamaa julkisen vallan lakisääteisten työllistämisvelvoitteiden vähentämistä ei esitetä korvattavaksi muilla työllisyyttä tai työttömien toimentuloturvaa 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 valtiovaltaa lainsäädännön kehittämisessä ja talouspoliittisessa päätöksenteossa edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1992

Johannes Koskinen
Ensio Laine

Matti Vähänäkki
Esko Helle

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

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

Edellä olevan perusteella esitämme,

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

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 säästövii 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

suojaa. Säännös sananmukaisesti antaa erityisen perustuslain suojan kansalaisten työvoimalle, mutta ei työpaikoille. Säännöksessä asetettu työllistämisvelvoite on sen sijaan jätetty tavallisella lainsäädännöllä järjestettäväksi.

Käsiteltävänä olevassa lakiesityksessä viitataan nuorten osalta niihin käytännön vaikeuksiin, joita jo kolmen kuukauden jälkeen seuraavasta työllistämisvelvoitteesta aiheutuu koulutusmahdollisuuksien ja muiden työllistymistä edistävien toimenpiteiden järjestämiselle. Tämä ei muuta sitä, että työllisyyslain nojalla muutoksen jälkeenkin on huolehdyttävä nuorten työttömien työvoiman suojelusta joko selvittämällä koulutus- ja muita työllistymistoimia tai työllistämisvelvoitetta toteuttaen. Esityksen mukaan tähän varattaisiin aikaa kuusi kuukautta nykyi-

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-

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

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

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 työllistämismuotojen 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 työllistämismuotoja lakimuutos tulisi vähentämään noin 12 000 työllistettävästä 10 000 työllistettävään nuoreen henkilöön. Lakiesityksen perustelujen mukaan tästä kertyisi vuonna 1992 vähennyistä 97 miljoonaa markkaa verrattuna vuoden 1992 tulo- ja menoarviossa työllistämismuotoihin osoitetuihin valtionosuusmenoihin.

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

työllistämismuotojen 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 sosiaalissa 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 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 etäännyty tavoitteiltaan mainitun perustus-

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

Edellä olevan perusteella katson,

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

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1992

Raimo Vistbacka