

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi siten, että laista poistettaisiin 12 kuukautta kahden vuoden aikana työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä koskeva valtion ja kuntien työllistämisvelvoite.

Esitys liittyy erikseen annettuun esitykseen työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Lisäksi esityksellä on yhtymä-

kohtia esitykseen työttömyysturvalain muuttamiseksi siltä osin kuin muutosehdotus koskee työttömyysturvalaissa säädettyä ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan enimmäiskestoa.

Esitys liittyy valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

1.1.1. Työllisyystilanteen muutoksen vaikutus työllistämisvelvoitteisiin

Työllisyyslaki (275/87) tuli voimaan vuoden 1988 alusta. Lain 29 §:n voimaantulosäännöstä muutettiin ennen työllisyyslain voimaantuloa siten, että lain 18 §:ssä tarkoitettu pitkäaikaisyöttömien työllistämisvelvoite ja 19 §:ssä tarkoitettu alueellinen työllistämisvelvoite porrastettiin ajallisesti ja alueellisesti.

Työllisyyslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on järjestää kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä. Työllisyyslaki sisältää muun muassa säännökset, jotka koskevat yhteiskuntapolitiikan täystyöllisyyspäämäärää sekä talouspolitiikan ja erityisesti työvoimapolitiikan tehtävää lain päämäärien toteuttamiseksi. Lain lähdekohtana on työllisyyslakia koskevan ehdotuksen mukaan (HE 94/1986 vp), että täystyöllisyyteen pyrittäessä ensisijaisina keinoina ovat edelleen talouspoliittiset toimenpiteet. Työvoi-

mapolitiikka nähdään sekä talouspoliittisia toimenpiteitä tukevana ja työvoimavarojen kehittämistä ohjaavana että niitä täydentävänä, valikoiden työllisyyttä edistävänä toimintana. Lain 2 §:n mukaan täystyöllisyyteen pyritään muun muassa edistämällä vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä.

Työttömien työllistämisessä omatoiminen ja työvoimapalvelujen avulla tapahtuva työhön sijoittuminen on laissa asetettu ensisijaiseksi tavoitteeksi. Lain 17 §:ssä tarkoitettu nuorten työllistämisvelvoite ja 18 §:ssä tarkoitettu pitkäaikaistyöttömien työllistämisvelvoite tulevat voimaan, jos työtöntä ei ole muilla keinoilla onnistuttu työllistämään.

Työllisyyslain voimaantulo ajoittui voimakkaaseen korkeasuhdannevaiheeseen. Taloudellinen tilanne Suomessa kehittyi koko 1980-luvun myönteisesti kokonaistuotannon kasvassa keskimäärin noin 3,5 prosenttia vuodessa. Vuosina 1988—89 tuotannon keskimääräinen kasvu oli poikkeuksellisen voimakasta, yli 5 prosenttia vuodessa. Lain voimassaoloaikana työttömyys aleni merkittävästi pääosin korkeasuhdanteesta johtuen. Taloudellinen tilanne on

osaltaan edistänyt ja helpottanut myös työllisyyslaissa säädettyjen valtion ja kuntien työllistämismisvelvoitteiden toimeenpanoa. Työllistämismisvelvoitteiden määrään on myös osaltaan vaikuttanut työllistämismisvelvoitteiden edellä mainittu voimaantumisen porrastaminen, minkä seurauksena työllistämismisvelvoitteet ovat olleet täysimääräisesti soveltamisen kohteena vasta vuoden 1991 aikana.

Vuonna 1990 suhdannekehitys taittui jyrkästi ja maan talous on joutunut syvään lamaan. Tuotannon arvioidaan supistuvan vuonna 1991 keskimäärin 5 prosenttia, eikä kasvun odoteta käynnistyvän vuonna 1992, jolloin tuotanto saattaa jäädä vuoden 1991 tasolle.

Työllisyystilanne alkoi heiketä nopeasti ja ennakoitua enemmän vuoden 1990 jälkipuoliskolla. Työttömyysaste oli kuitenkin vielä vuonna 1990 keskimäärin 3,4 prosenttia. Vuonna 1991 työttömiä arvioidaan työministeriön työttömiä työnhakijoita koskevan tilaston mukaan olevan keskimäärin 225 000 ja työttömyysasteen vastaavasti 8,9 prosenttia. Valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä arvioidaan työttömiä työnhakijoita olevan vuonna 1992 keskimäärin 270 000, mikä merkitsee 10,7 prosentin työttömyysastetta. Työttömien määrän arvioidaan kohoavan pahimmillaan yli 300 000:een vuonna 1992.

Edellä todettu työllisyystilanteen nopea heikkeneminen vaikuttaa myös työllistämismisvelvoitteiden kasvuun. Työllisyyslain 17—19 §:ssä tarkoitettujen työllistämismisvelvoitteiden nojalla työllistettyjen määrä on vuosina 1989 ja 1990 ollut keskimäärin noin 25 000 työllistettyä. Työllistämismisvelvoitteiden nojalla työllistettyjen määrän arvioidaan nousevan vuonna 1991 keskimäärin 32 000:een. Vuoden 1992 työttömyysennusteen perusteella velvoitteiden täyttämiseksi jouduttaisiin työllistämään vuoteen 1991 verrattuna yli kaksinkertainen määrä työttömiä, keskimäärin 70 000 henkilöä. Tällöin valtion työllisyyden hoitoon käyttämien määrärahojen tarve kasvaisi vastaavassa suhteessa.

Työllistämismisvelvoitteiden määrä tulee näin ollen huomattavasti lisääntymään aikaisempiin vuosiin nähden ja myös niihin arvioihin verrattuna, joita työllisyyslain valmisteluajankohtana lakiehdotuksen perusteluissa esitettiin. Lakiehdotuksen perusteluissa todettiin, että laista aiheutuvien kustannusten pohjana on ollut se, että työttömyyden rakenne on silloisen tilanteen mukainen. Arviossa on käytetty perusteena vuodelle 1987 ennustettua keskimääräistä

165 000 työttömän työnhakijan määrää. Jos laki olisi tullut voimaan vuonna 1987, olisi lakiehdotuksen mukaan työllistämismisvelvoitteiden piiriin tullut keskimäärin yhteensä 25 000 työtöntä. Näistä lain 17 §:ssä tarkoitettuja nuoria arvioitiin olevan keskimäärin 3 500, lain 18 §:ssä tarkoitettuja pitkäaikaistyöttömiä keskimäärin 15 000 ja lain 19 §:ssä tarkoitettuja alueellisen työllistämismisvelvoitteen nojalla työllistettyjä keskimäärin 6 500 henkilöä.

Vuonna 1992 olisi työllisyyslaissa säädettyjen työllistämismisvelvoitteiden nojalla järjestettävä kuuden kuukauden työntekomahdollisuus, kuten edellä on todettu, keskimäärin 70 000:lle työttömälle. Työllisyyslain valmistelutilanteeseen verrattuna näistä jo pelkästään pitkäaikaistyöttömiä olisi yli kaksinkertainen määrä, keskimäärin 53 000 työtöntä. Lisäksi työllistämismisvelvoitteen perusteella arvioidaan työllistetävän vuonna 1992 keskimäärin 12 000 alle 20-vuotiasta nuorta sekä 5 000 työtöntä alueellisen työllistämismisvelvoitteen nojalla. Näin ollen voidaan todeta, että työllisyyslakia valmisteltaessa ja lain tavoitteita asetettaessa sekä työllistämismisvelvoitteiden määrää arvioitaessa ei ole otettu huomioon nykyisen kaltaista poikkeuksellisen vaikeaa työllisyystilannetta.

1.1.2. Lainmuutoksen tarve

Yleisen taloudellisen tilanteen ja työllisyystilanteen poikkeuksellisen voimakkaan heikkenemisen seurauksena työllistämismisvelvoitteiden määrä tulisi edellä todetulla tavalla tuntuvasti lisääntymään. Valtiontalouden kannalta tämä merkitsisi huomattavaa työllisyyden hoidon määrärahojen lisäämistarvetta sellaisessa taloudellisessa tilanteessa, joka edellyttää myös valtiontaloudessa tiukkaa säästämistä. Erityisen ongelmallisena on pidettävä sitä, että työhallinnon toimenpiteille asetettu lähivuosien menokehykset huomioon ottaen työllistämismisvelvoitteiden lisääntymisen seurauksena määrärahoja ei olisi käytettävissä juurikaan muihin tarkoituksiin kuin työllistämismisvelvoitteiden toimeenpanoon. Toisaalta taloudellinen lama näyttää kääntäneen työvoiman tarjonnan ennakoitua nopeammin laskuun, jolloin työvoimakapeikkoihin voidaan joutua jo varsin aikaisin talouden elpessä. Tästä syystä olisi nimenomaan tarvetta tuntuvasti laajentaa ammatillisesta aikuiskoulutusta, kuntoutusta ja muita ak-

Pitkääikaistyöttömiä arvioidaan vuoden 1992 aikana olevan, jos mihinkään toimenpi-

teisiin ei ryhdytä, keskimäärin 53 000. Näistä kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä (toistuvaistyötön) olisi 29 000. Toistuvaistyöttömien poistaminen työllistämismahdollisuuksien piiristä johtaisi nykyisessä tilanteessa siihen, että vuoden 1992 aikana työllistämismahdollisuuksien piiristä poistuisi keskimäärin 15 000 työttöntä. Osa toistuvaistyöttömistä täyttäisi kuitenkin vähitellen yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden edellytykset. Näitä arvioidaan olevan vuonna 1992 keskimäärin 14 000 työttöntä. Näin ollen pitkäaikaistyöttömien määrä alenisi ehdotetulla muutoksella vuonna 1992 53 000:sta työttömästä keskimäärin 38 000:een työttömään.

Toistuvaistyöttömien työllistämismahdollisuuden toimeenpanossa on käytännössä esiintynyt erilaisia ongelmia. Toistuvaistyöttömissä on työttömiä, jotka työskentelevät työaloilla, joilla on selvät ja toistuvat kausivaihtelut. Toistuvaistyöttömyyden määritelmästä johtuen myös he ovat kuitenkin tulleet työllistämismahdollisuuksien piiriin, vaikka heidän työllistämisenä tällä keinolla ei ole yleensä ollut tarkoituksenmukaista. Edelleen toistuvaistyöttömyyden määritelmään sisältyvästä pitkäaikaisuudesta kahden vuoden tarkastelujaksosta on johtunut, että toistuvaistyöttömyyden tunnusmerkit täyttävä työtön on juuri ennen velvoitteen voimaantuloa voinut olla lähes vuoden ajan työssä, jolloin hänen työllistämistään velvoitteiden nojalla ei ole mielletty tarkoituksenmukaiseksi. Lisäksi toistuvaistyöttömyyden määritelmästä on käytännössä seurannut, että työttömällä on voinut olla viimeisten kahden vuoden aikana lukuisia lyhyitä työssäolo- ja työttömyysjaksoja, joiden selvittäminen työllistämismahdollisuuksien voimaantulon määrittämiseksi on työvoimatoimistoissa osoittautunut varsin työlääksi. Ongelmia työntekomahdollisuuksien järjestämisessä työvoimatoimistoissa ja työllistäjätahoilla on ollut myös niissä tilanteissa, joissa työllistämismahdollisuuksien on todettu tulevan välittömästi voimaan työnhakijan ilmoittauduttua työvoimatoimistoon. Tällöin ei ole voitu ennakko- varautua tarkoituksenmukaisella tavalla työpaikkojen järjestämiseen.

Toistuvaistyöttömyyden poistaminen työllistämismahdollisuuksista kohdistaisi työllistämismahdollisuuksien nykyistä tarkoituksenmukaisemmin niihin pitkäaikaistyöttömiin, joilla muiden työllistämismahdollisuuksien ollessa vähäiset työnhakijan tarve on suurin.

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa an-

netaan tähän esitykseen läheisesti liittyvä esitys työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi määräajaisesti siten, että pitkäaikaistyötön voisi luopua oikeudestaan työllisyyslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työntekomahdollisuuteen. Lisäksi ehdotetaan, että pitkäaikaistyötön voisi luopua sanotusta työntekomahdollisuudesta myös siten, että hänelle tämän mahdollisuuden sijaan ja suostumuksella järjestetään työllistymistä edistävää koulutusta. Näissä tapauksissa pitkäaikaistyöttömän työllistämismahdollisuus lakkaisi. Työntekomahdollisuudesta luopumista arvioidaan käyttävän vuonna 1992 keskimäärin 7 000 pitkäaikaistyöttöntä, jolloin se yhdessä tämän esityksen kanssa vähentäisi pitkäaikaistyöttömien määrän vuonna 1992 keskimäärin 31 000:een. Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä on lisäksi lähdetty siitä, että työvoimapolitiittista ja muuta aikuiskoulutusta varaudutaan antamaan keskimäärin 4 500:lle pitkäaikaistyöttömälle, jolloin pitkäaikaistyöttömien työllistämismahdollisuuksien hoitoon tarvittaisiin keskimäärin 26 500 työpaikkaa.

Työllisyysasetusta on muutettu 27.9.1991 annetulla asetuksella (1217/91) siten, että pitkäaikaistyöttömälle voidaan valtion työllistämismahdollisuuden toimeenpanemiseksi hänen suostumuksellaan myöntää tukea omatoimiseen työllistymiseen alle kouluikäisen lapsen, huolenpitoa vaativan vanhuksen, vammaisen tai sairaan hoitotyössä taikka työllisyyslaissa tarkoitettussa toimenpideohjelmassa suunniteltuun muuhun työhön tai toimintaan, jonka tavoitteena on työhönsijoittumisedellytysten parantaminen. Omatoimisen työllistymisen tukeminen on vallitseva työllisyystilanne huomioon ottaen voimassa määräajaisesti vuoden 1992. Omatoiminen työllistyminen korvaa työllisyyslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua työllistämismahdollisuutta. Toimenpiteellä arvioidaan vuonna 1992 työllistettävän keskimäärin 4 000 pitkäaikaistyöttöntä.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

2.1. Työllistämismahdollisuuksien määrän vähentymisen vaikutukset

Koska tähän esitykseen liittyy läheisesti erik-

seen eduskunnan käsiteltäväksi annettu esitys työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, on tarkoituksenmukaista ehdotusten kokonaisvaikutuksen selvittämiseksi käsitellä tämän esityksen yhteydessä myös erikseen annettavan esityksen taloudellisia vaikutuksia. Esitykset liittyvät vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen.

Vuonna 1992 arvioidaan työllisyyslain työllistämismenvelvoitteiden nojalla työllistettävän, jos muutoksia lakiin ei tehtäisi, alla olevasta asetelmasta ilmenevä määrä työttömiä.

Työllisyyslain mukaiset velvoitteet

ilman säädösmuutoksia	70 000, josta
— pitkäaikaistyöttömiä	53 000
— yhdenjaksoiset	24 000
— toistuvaistyöttömät	29 000
— nuoria	12 000
— alueellisia veloitteita	5 000

Kuten kohdassa 1.2. on todettu, toistuvaisyöttömien poistamisen työllistämismenvelvoitteiden piiristä arvioidaan johtavan siihen, että vuoden 1992 aikana työllistämismenvelvoitteet vähenisivät keskimäärin 15 000:lla työttömällä. Tähän esitykseen liittyvä ehdotus työllisyyslain väliaikaisesta muuttamisesta, jonka mukaan pitkäaikaistyötön voisi luopua työntekomahdollisuudestaan, vähentäisi pitkäaikaistyöttömien määrää arviolta 7 000:lla työttömällä. Tällöin työllisyyslain velvoitteiden piirissä arvioidaan vuonna 1992 olevan keskimäärin 31 000 pitkäaikaistyöttömää. Lisäksi lain velvoitteiden piirissä arvioidaan olevan keskimäärin 12 000 alle 20-vuotiasta yli kolme kuukautta työttömänä ollutta ja alueellisen työllistämismenvelvoitteen nojalla työllistettäviä keskimäärin 5 000 työttömää. Näin ollen lain velvoitteiden piirissä olisi vuonna 1992 keskimäärin 48 000 henkilöä.

Edellä mainittujen työllisyyslain muutosten aiheuttamat muutokset valtion työllisyyden hoidon menoihin on arvioitu seuraavassa asetelmassa työllistäjätahon mukaan.

Työllistäjä	Ei säädösmuutoksia		Em. säädösmuutokset	
	henk.	milj. mk	henk.	milj. mk
Valtio	21 600	2 592,0	14 800	1 776,0
Kunta	29 500	2 330,5	20 300	1 603,7
Yritykset	18 900	1 341,9	12 900	1 065,5
Yhteensä	70 000	6 264,4	48 000	4 445,2

Työllistämismenvelvoitteiden vähentymisestä 22 000:lla työttömällä aiheutuisi vähennystä valtion työllisyysmäärärahoihin 1 819 miljoonaa markkaa. Toisaalta työllistämismenvelvoitteiden määrän väheneminen lisäisi valtion työttömyysturvamenoja. Lakiehdotuksista aiheutuisi välittömänä vaikutuksena arviolta 540 miljoonan markan lisäys valtionosuutena työttömyysturvamenoihin. Mahdollisuus luopua oikeudesta työntekomahdollisuuteen ilmeisesti lisäisi nykyisessä tilanteessa jossain määrin työttömien ilmoittautumista työvoimatoimistoon työnhakijoiksi. Jos työttömäksi ilmoittautuisi keskimäärin 8 000 työttömää, aiheutuisi edellä mainituista lakiehdotuksista välillisesti 240 miljoonan markan työttömyysturvamenot valtiolle. Näin ollen valtion kokonaiskustannuksiksi lakiehdotukset ja työttömyysturvamenot huomioon ottaen muodostuisi 5 225 miljoonaa markkaa. Lakiehdotuksista aiheutuisi valtion menoihin vähennystä 1 039 miljoonaa markkaa.

Kuntien työllistämismenvelvoite pienenesi lakiehdotusten seurauksena edellä esitetyn asetelman mukaan 9 200:lla henkilöllä. Tästä aiheutuisi palkkausmenojen vähennystä kunnille maksettava valtionosuus ja kunnallisveron osuus huomioon ottaen noin 25 miljoonaa markkaa. Kuntien työllistämismenvelvoitteiden kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 1,8 kertaa palkkausmenot, jolloin kuntien kokonaiskustannukset vähenisivät lakiehdotusten johdosta 393 miljoonaa markkaa.

Asetelmassa on lisäksi arvioitu yritysten työllistävän 12 900 valtion ja kuntien työllistämismenvelvoitteiden piiriin kuuluvaa pitkäaikaistyöttömää. Lakiehdotukset vähentäisivät yritysten työllistämismenvelvoitetta 6 000:lla työttömällä. Tästä aiheutuva kustannusten vähennys yrityssektorilla olisi valtion työllistämistuki sekä työttömyysturvamenojen lisäys huomioon ottaen noin 100 miljoonaa markkaa.

Näin ollen lakiehdotukset toteutuessaan vähentäisivät valtion ja kuntien sekä yksityisen sektorin menoja yhteensä 1 532 miljoonaa markkaa.

2.2. Säästävien määrärahojen kohdentaminen

Heikentynyt työllisyystilanne ja esitettävät työllisyyslain muutokset huomioonottaen säästävien määrärahoja on tarkoitus kohdentaa työvoimapolitiikkaan ja muuhun aikuis-

koulutukseen sekä harkinnanvaraisin määrärahoihin työllistämiseen. Seuraavassa asetelmassa on selvitetty määrärahojen lisäyksen vaikutukset verrattuna vuoden 1991 tulo- ja menoarviossa mainittuihin tarkoituksiin osoitettuihin määrärahoihin.

Nettosäästö (milj. mk)	1 371
Kohdentaminen (milj. mk)	
— työvoimapolitiittisen aikuis-	
koulutuksen lisäys (1 400 000	
oppilastyöpäivää, 6 200 hen-	
kilöä)	527
— aikuisten väliaikaisen amma-	
tillisen koulutuksen lisäys	
(8 000 henkilöä)	340
— harkinnanvaraisen työllistä-	
misen lisäys (5 000 henkilöä)	289 1 156
— työvoimapalvelujen erityis-	
menot	5 1 161
Kohdentamaton säästö valtion-	
taloudelle (milj. mk)	210

Asetelmassa todetussa nettosäästössä on otettu huomioon myös 1.2. kohdassa mainitun omatoimisen työllistymisen tuen 332 miljoonan

markan vähentävä vaikutus valtion menoihin. Aikuskoulutuksen järjestämismahdollisuuksia voitaisiin lisätä keskimäärin 14 000 henkilölle ja harkinnanvaraisin työllisyysmäärärahoihin voitaisiin työllistämistä lisätä keskimäärin 5 000 henkilöllä.

3. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annettuun esitykseen työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitysten erillään antamisen perusteet on selvitetty tämän esityksen yksityiskohtaisten perustelujen säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa 4.

Tämä esitys liittyy lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä annettavaan esitykseen työttömyysturvalain muuttamiseksi siltä osin kuin esitys koskee työttömyysturvalain 26 §:ää. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan enimmäiskesto olisi päivärahan saajan iästä riippumatta 500 päivää.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

18 §. *Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäiseminen.* Työllisyyslain 18 §:n 2 momentin mukaan pitkäaikaistyöttömällä tarkoitetaan työnhakijaa, joka on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta tai viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta. Valtion tai kunnan on lain 18 §:n 3 momentin mukaan järjestettävä pitkäaikaistyöttömälle kuuden kuukauden työntekomahdollisuus. Pitkäaikaistyöttömyyden määritelmästä ehdotetaan poistettavaksi kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttömänä olleet (toistuvaistyötön), josta seuraisi se, että työllistämismahdottomuuden nojalla työntekomahdollisuus tulisi järjestää vain yhdenjaksoisesti vuoden työttömänä olleille.

Toistuvaistyöttömyyden poistamisen seurauksena osa toistuvaistyöttömistä tulisi yhden-

jaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden ja työllistämismahdottomuuden piiriin työttömyyden jatkuessa. Vuonna 1992 arvioidaan keskimäärin 29 000 toistuvaistyöttömästä siirtyvän yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden piiriin keskimäärin 14 000 työttömänä.

Pitkäaikaistyöttömän oikeus kuuden kuukauden työntekomahdollisuuteen tulisi voimaan vain sillä edellytyksellä, että hän on ollut työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa yhdenjaksoisesti 12 kuukautta. Näin ollen mikä tahansa työnhakuajan katkeaminen aloittaisi työntekomahdollisuuteen oikeuttavan työttömyysajan karttumisen uudelleen alusta.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 1992 alusta. Jos toistuvaistyöttömän työllistä-

misvelvoite on tullut voimaan ennen lain voimaantuloa siten, että työntekomahdollisuus on lain voimaantullessa järjestämättä, hänelle olisi järjestettävä työntekomahdollisuus, jos hän sitä vaatii.

3. Säättämisjärjestys

Työllisyyslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on järjestää kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä. Laissa on asetettu tavoitteeksi täystyöllisyys. Täystyöllisyyteen pyritään lain 2 §:n mukaan vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä edistämällä. Työllisyyslain uudistamista koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan uudistusta valmisteltaessa on ollut lähtökohtana, että täystyöllisyyteen pyrittäessä ensisijaisina keinoina ovat edelleen talouspoliittiset toimenpiteet.

Voimassa olevan työllisyyslain säätämiseen on keskeisesti vaikuttanut hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti, siihen vuonna 1972 tehty muutos. Säännöksen mukaan ”valtiovallan tehtävänä on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty”. Hallitusmuodon edellä mainittu täydennys annettiin silloisen vuonna 1971 säädetyn työllisyyslain voimaantulon jälkeen, eikä työllisyyslakia hallitusmuodon muutoksen yhteydessä muutettu. Hallituksen esitys uudeksi työllisyyslaiksi perustettiin, kuten esityksessä on nimenomaisesti todettu, hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan sen velvoittavuudesta esittämiin kannanottoihin.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin 1980-luvulla useita kertoja. Valiokunta totesi mietinnössään vuodelta 1980 (PeVM 10/1980 vp) muun muassa, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös ilmaisee kansalaisen keskeisen perusoikeuden, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden. Valiokunta totesi, että säännös on sen erityisluonteen huomioon ottaen velvoittavuudeltaan verrattavissa muihin perusoikeuksiin. Valiokunta katsoi, että valtiovalta säännöksen edellyttämänä on velvollinen yhteiskunnallisessa toiminnassaan ja lainsäädännön kehittämisessä edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä. Edelleen valiokunta totesi, että hallitusmuodon säännös edellyttää laintasoista

yksilöintiä niistä tavoitteista ja keinoista, joilla sen asettamat velvoitteet toteutetaan. Johtopäätöksensä valiokunta katsoi, etteivät tuolloisen työllisyyslain tavoitteet ja keinot olleet sopusoinnussa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa. Valiokunta piti tämän vuoksi kiireellisenä uuden työllisyyslain säätämistä.

Lausunnossaan vuodelta 1984 (PeVL 4/1984 vp) valiokunta toistettuaan edellä esitetyn kantansa totesi, että hallitusmuodon säännöksestä johtuva ensisijainen valtiovallan velvoite on työn järjestäminen ja työttömyysturva vasta toissijainen, jos työntöön mahdollisuutta ei kyetä järjestämään. Perustuslakivaliokunta toisti vielä vuonna 1985 mietinnössään (PeVM 9/1985 vp) aikaisemmat kannanottonsa ja piti uuden työllisyyslain säätämistä erittäin kiireellisenä tehtävänä.

Voimassa olevaa työllisyyslakia koskevan lakiehdotuksen perusteluissa on muun muassa todettu, että edellä mainitut perustuslakivaliokunnan kannanotot merkitsevät sitä, että uuteen työllisyyslakiin on sisällytettävä säännökset keinoista, joilla toteutetaan konkreettisesti kansalaisen oikeus työhön. Kun täystyöllisyyteen ei ole talous- ja muilla yhteiskuntapolitiikan keinoilla päästy, on perustelujen mukaan valtion työllisyystoimenpiteet mitoitettava siten, että näin voidaan mahdollisimman monelle kansalaiselle järjestää mahdollisuus tehdä työtä. Voimassa oleva työllisyyslaki poikkeaa vuoden 1971 laista olennaisesti lähinnä siinä, että laissa on asetettu täystyöllisyystavoite ja siinä, että laissa on asetettu valtiolle ja kunnille nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämismahdollisuus sekä alueellisten työttömyyserojen tasaamisvelvoite.

Perustuslakivaliokunta on edellä selostettujen kannanottojen lisäksi arvioinut työllisyyslakia koskevaa ehdotusta hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä sekä lain säätämisen jälkeen siihen ennen sen voimaantuloa ehdotetun muutoksen yhteydessä. Valiokunnan käsityksen mukaan uutta työllisyyslakia koskeva lakiehdotus oli tavoitteiltaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin mukainen ja se voitiin tältä kannalta arvioituna säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyksessä (PeVL 14/1986 vp).

Työllisyyslain 29 §:n voimaantulosäännöstä muutettiin vuonna 1987 annetulla lailla (1174/87) ennen työllisyyslain voimaantuloa siten, että työllisyyslaissa säädettyä pitkäaikais-

työttömien työllistämismahdollisuutta sekä alueellisten työttömyyserojen tasaamismahdollisuutta alettiin toimeenpanna alueellisesti porrastettuna. Voimaantulosäännöksellä lykättiin valtion ja kuntien työllistämismahdollisuutta ajallisesti ja alueellisesti.

Perustuslakivaliokunta totesi tästä lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että lakiehdotus olisi ollut selvästi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johdettavan lainsäädännön kehittämismahdollisuuden vastainen, jos ehdotus olisi tarkoittanut jo voimaan tulleen ja sovellettavana olevan työllisyyslain muuttamista. Valiokunta katsoi, että vertailulähtökohdaksi oli otettava vuoden 1971 työllisyyslaki, koska uusi työllisyyslaki ei ollut vielä tullut voimaan. Koska ehdotetulla tavalla muutettunakin uusi työllisyyslaki toteutti hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin tavoitetta vuoden 1971 lakia paremmin, voitiin se valiokunnan kannanoton mukaan siksi käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä hallitusmuodon säännöksestä johtuvan lainsäädännön kehittämismahdollisuuden estämättä (PeVL 2/1987 vp).

Tässä esityksessä ehdotetaan kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttömänä olleiden toistuvaistyöttömien työllistämismahdollisuuksien poistamista kohdissa 1.1. ja 1.2. esitetyillä perusteilla. Pitkäaikaistyöttömien työllistämismahdollisuus koskisi vain yhdenjaksoisesti vuoden työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa olleita. Voimassa olevaan tilanteeseen verrattuna ehdotuksesta seuraisi, että työnhakuajan katkeaminen aloittaisi aina uudelleen alusta työntekomahdollisuuden oikeuttavan työttömyys-

ajan. Tällöin esimerkiksi lähes vuoden työttömänä olleen työnhakijan lyhyt työssäolo ennen vuoden työttömyyden täyttymistä aloittaisi työllistämismahdollisuuden perusteella työntekomahdollisuuden oikeuttavan työttömyysajan uudelleen alusta. Voimassa olevan lain mukaan tällainen tilanne vain lykkää työntekomahdollisuuden voimaantuloa tätä työssäoloa vastaavalla ajalla. Toisaalta osa toistuvaistyöttömistä tulisi, kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty, työttömyyden jatkuessa yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden perusteella työllistämismahdollisuuden piiriin.

Eduskunnassa ei ole ennen tätä ehdotusta ollut käsiteltävänä työllistämismahdollisuuksien poistamista työllisyyslain muuttamisesta lain voimassa ollessa. Toistuvaistyöttömien työllistämismahdollisuus ehdotetaan poistettavaksi työllisyyslaista valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämismenettelyssä. Hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioon ottaen tärkeänä, että ehdotus tulisi saattaa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin mukaisuuden arvioimiseksi perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Kyseessä olevan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden selvittämisen vuoksi siihen läheisesti liittyvä ehdotus työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta on annettu erillisellä hallituksen esityksellä eduskunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 18 §:n 2 momentti seuraavasti:

18 §

*Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden
 ehkäiseminen*

Jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta, on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettun henki-

lön työllistämään sitoutuvalle yritykselle maksettavasta työllistämistuesta säädetään niin ikään tarkemmin asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
 kuuta 19 .

Työnhakijalle, joka ennen tämän lain voimaantuloa on ollut viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta mutta jonka 18 §:n 3 momentin mukainen työntekomahdollisuus on lain voimaan tullessa kokonaan tai osittain järjestämättä, on järjestettävä sanottu työntekomahdollisuus, jos hän sitä vaatii.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 1991

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Työministeri *Ilkka Kanerva*

Laki

työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 18 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

18 §

*Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden
 ehkäiseminen*

Jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta *tai viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta eikä häntä ole tänä aikana työllistetty 3 momentin mukaisesti*, on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitetun henkilön työllistämään sitoutuvalle yritykselle maksettavasta työllistämistuesta säädetään niin ikään tarkemmin asetuksella.

Jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta, on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitetun henkilön työllistämään sitoutuvalle yritykselle maksettavasta työllistämistuesta säädetään niin ikään tarkemmin asetuksella.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
 kuuta 19 .*

Työnhakijalle, joka ennen tämän lain voimaantuloa on ollut viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta mutta jonka 18 §:n 3 momentin mukainen työntekomahdollisuus on lain voimaan tullessa kokonaan tai osittain järjestämättä, on järjestettävä sanottu työntekomahdollisuus, jos hän sitä vaatii.