

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

14 päivänä marraskuuta 1991

Lausunto n:o 6

Työasiainvaliokunnalle

Työasiainvaliokunta on kirjeellään 29 päivältä lokakuuta 1991 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 147 laiksi työllisyylain 18 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Harri Skog työministeriöstä, vanhempi budjettisihteeri Rauno Lämsä valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Kyösti Virtanen Suomen Kaupunkiliitosta, suunnittelusihteeri Jaakko Meller Suomen Kunnallisliitosta edustaen myös Finlands svenska kommunförbundia, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, valtiopäiväneuvos Sakari Knuuttila, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen lisensiaatti (väit.) Martin Scheinin ja oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen.

Käsittelyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

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

Lakiehdotuksen tavoitteena ja lähtökohtana on vähentää työllistämisvelvoitteita ja sopeuttaa ne nykyisen taloudellisen tilanteen ja työllisyystilanteen edellyttämällä tavalla, jotta työllisyystä edistävien toimin olisi mahdollista työllistää työttömiä työvoimapolitiittisesti tarkoituksen mukaisesti ja työllisyyslain tavoitteiden mukaisesti.

Esitys liittyy esitykseen n:o 148 työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksellä on lisäksi yhtymäkohtia esitykseen n:o 143 siltä osin kuin tämä koskee ansioon

suhteutetun työttömyyspäivärahan enimmäiskesto.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan laki ehdotetaan säädettäväksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot huomioon ottaen tärkeänä, että lakiehdotus saatetaan perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta.

Valiokunnan kannanotot

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 todennut (PeVM 10/1980 vp) hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin toisen virkkeen ilmaisevan sen periaatteen, että työnteon mahdollisuuden ja sen antaman toimeentulon turvaaminen työtä tarvitseville kansalaisille on valtiiovallan tehtävä ja tavoite. Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännökset ilmaisevat kansalaisten keskeisen perusoikeuden, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden. Perusoikeuksien toteuttamiseksi tarpeelliset oikeushojet on sisällytetty näiden oikeuksien sääntelystä annettuihin lakeihin. Saman mietinnön mukaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti on sen erityisluonne huomioon ottaen velvoittavuudeltaan verrattavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin.

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin erityisluonne johtuu valiokunnan käsityksen mukaan siitä,

että se useimmista muista perusoikeussäännöksistä poiketen on luettavissa ns. positiivisiin statusoikeuksiin. Niiden valtiosääntöoikeudellinen merkitys ei ole vielä vakiintunut perustuslakivaliokunnan käytännössä, vaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin vaikutuksesta on erilaisia kannanottoja.

Valiokunta on yhtäältä katsonut hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin sisältävän eräänlaisen perustuslaillisen toimeksiannon, joka velvoittaa valtiovaltaa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja lainsäädännön kehittämisessä edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä (PeVM 10/1980 vp). Valiokunta kiirehtikin aikanaan uuden työllisyyslain säätämistä (PeVM 10/1980 vp ja PeVL 4/1984 vp).

Toisaalta valiokunta on liittänyt hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin tulkintoja tasapainottavan vaikutuksen eräissä tilanteissa, joissa tähän säännöksen sisältyvän perustuslaillisen toimeksiannon toteuttaminen lailla saattaisi olla vastoin jotain muuta perustuslainsäädännöstä (PeVL 14/1986 vp).

Valiokunta on lisäksi kerran todennut, että silloin käsiteltävänä ollut lakiehdotusta, jolla lykättiin julkisen vallan lakisääteistä työllistämismuotoa, olisi toisenlaisessa tilanteessa tullut pitää hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johtuvan lainsäädännön kehittämisvelvoitteen vastaisena (PeVL 2/1987 vp).

Hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on pitänyt tarkastelun lähtökohtana sitä, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ilmaisee yleisen tavoitteen täystyöllisyydestä eli valtion tehtävästä turvata työnteon mahdollisuus työtä tarvitseville kansalaisille. Valiokunta on aiemmin (PeVL 14/1986 vp) pitänyt nykyistä työllisyyslakia tavoitteiltaan tämän täystyöllisyystavoitteen mukaisena. Käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen nähden keskeinen valtiosääntöoikeudellinen seikka on, säilyykö työllisyyslaki tavoitteiltaan täystyöllisyystavoitteen mukaisena, vaikka lakia muutettaisiin ehdotetulla tavalla.

Työllisyystilanteen jyrkkä heikkeneminen alkoi vuoden 1990 jälkipuoliskolla. Työttömiä työnhakijoita arvioidaan olevan vuonna 1991 keskimäärin 225 000 ja työttömyysasteen vastaavasti 8,9 prosenttia. Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä työttömiä työnhakijoita arvioidaan olevan vuonna 1992 keskimäärin 270 000 työttömyysasteen ollessa 10,7 prosenttia. Työttömien määrän arvioidaan kohoavan

vuonna 1992 pahimmillaan 300 000:een. Julkisen vallan työllistämismuotojen nojalla työllistettyjen määrän arvioidaan nousevan vuoden 1991 32 000:sta 70 000:een vuonna 1992. Työllisyyden hoitoon käytettävien valtion määrärahojen tarve kasvaisi vastaavasti.

Työllisyyslain mukaiset valtion ja kunnan työllistämismuodot koskevat muun muassa pitkäaikaistyöttömien työllistämistä. Esityksen perusteluista ilmenevän arvion mukaan pitkäaikaistyöttömiä työllistettäisiin vuonna 1992 nykyisen lain perusteella 53 000. Heistä 24 000 olisi julkisen vallan työllistämistoimien kohteena 12 kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden perusteella ja 29 000 siitä syystä, että he ovat olleet viimeisten kahden vuoden aikana työttöminä 12 kuukautta. Esitys tarkoittaa jälkimmäiseen ryhmään, ns. toistuvaistyöttömiin, kohdistuvan valtion ja kuntien työllistämismuotojen poistamista. Esityksessä on myös arvioitu, että vuonna 1992 työllistämismuotojen piirissä olisi, jos ehdotettu lainmuutos toteutetaan, 31 000 pitkäaikaistyöttömiä. Julkisen vallan velvoitteet vähenisivät siten 22 000 työttömällä, mikä on vajaa kolmasosa arviona esitetystä 70 000 työttömästä, jotka olisivat lain velvoitteiden piirissä ilman säädösmuutoksia. Esityksen perusteluissa ilmoitetaan edelleen, että näin säästyviä määrärahoja on tarkoitus kohdentaa työvoimapolitiikkaan ja muuhun aikuiskoulutukseen sekä harkinnanvaraisin määrärahoihin työllistämiseen. Aikuiskoulutuksen järjestämismahdollisuuksia voitaisiin lisätä keskimäärin 14 000 henkilölle, ja harkinnanvaraisin työllisyysmäärärahoihin voitaisiin työllistämistä lisätä keskimäärin 5 000 henkilöllä.

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetunlainen julkisen vallan työllistämismuotojen vähentäminen ei muuta työllisyyslain luonnetta. Työllisyyslaki on ehdotetulla tavalla muutettunakin tavoitteiltaan aiemmin mainitun täystyöllisyystavoitteen mukainen. Lakiehdotus voidaan näin ollen käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kekkonen, Koskinen, M. Laukkanen, J. Leppänen,

Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle, Lamminen ja Saastamoinen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on lausunnossa katsonut, että työllisyyslain muutosehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun ehdotetunlainen julkisen vallan työllistämismahdollisuuksien vähentäminen ei muuta työllisyyslain luonnetta ja työllisyyslaki ehdotetulla tavalla muutettunakin on tavoitteiltaan täystyöllisyystavoitteen mukainen. Valiokunnan enemmistön näkemys hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin sisällöstä ja velvoittavuudesta poikkeaa ratkaisevasti perustuslakivaliokunnan ja koko eduskunnan aiemmasta tulkintalinjasta.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, voimassa olevan työllisyyslain säätämiseen vaikutti keskeisesti hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti, jonka mukaan ”valtiovalan tehtävänä on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty”. Hallituksen esitys uudeksi työllisyyslaiksi (HE 94/1986 vp) perustettiin tähän hallitusmuodon säännökseen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan sen velvoittavuudesta esittämien kannanottoihin.

Haluamme korostaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa uuden työllisyyslain velvoitteiden alueellisesti porrastettua voimaantuloa koskeneesta lakiehdotuksesta (PeVL 2/1987 vp). Tuolloin katsottiin, että lakiehdotus olisi ollut selvästi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johdettavan työllisyyslainsäädännön kehittämisvelvoitteen vastainen, jos ehdotus olisi tarkoittanut jo voimaan tulleen ja sovellettavana olevan työllisyyslain muuttamista. Vain sen tähden, että ehdotetulla tavalla muutettunakin uusi työllisyyslaki toteutti hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin tavoitetta silloin vielä voimassa ollut vuoden 1971 työllisyyslakia paremmin, voitiin lakiehdotus valiokunnan kannanoton mukaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Mainitusta tulkinnasta vallitsi vuonna 1987 perustuslakivaliokunnassa laaja yksimielisyys ja

vain kokoomuksen edustajat valiokunnassa halusivat kaventaa eriväessä mielipiteessään hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin perusoikeussäännöksen sisältöä tarkoittamaan vain yleisluontoista tavoitetta työllisyyden edistämiseksi. Nyt yllättäen myös Keskustan ja RKP:n edustajat ovat siirtyneet lausunnon perusteluissa tukemaan sellaista tulkintalinjaa, joka murentaa hallitusmuotomme ainoan sosiaalisen perusoikeuden lähes merkityksettömäksi.

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännöksen on katsottava pitävän sisällään sekä perustuslaillisen toimeksiannon kehittää työllisyyslainsäädäntöä, hallitusmuodon eri perusoikeussäännöksiä tasapainottavan vaikutuksen että kiellon olennaisesti heikentää työn järjestämistä koskevia lainsäädännöllisiä velvoitteita.

Hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunnan olisi tullut pitää tarkastelun lähtökohtana sitä, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ilmaisee perustuslaillisen toimeksiannon, joka velvoittaa valtiovaltaa lainsäädännön kehittämisessä ja talouspoliittisessa päätöksenteossa edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä. Tämä perustuslain säännös siten ilmaisee yleisen työllisyyslainsäädännön kehittämisvelvoitteen työnteon mahdollisuuden turvaamiseksi työtä tarvitseville kansalaisille.

Vaikka säännöksestä ei voida johtaa tarkasti määrättyä työllistämistoimien vähimmäistasoa, kehittämisvelvoitteen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävänä sisältönä on otettava huomioon siitä seuraava periaatteellinen kiello heikentää työn järjestämistä koskevia nykyisiä lainsäädännöllisiä velvoitteita. Työllistämismahdollisuuksien vähentäminen voi tätä perusoikeutta loukkamatta olla kuitenkin mahdollista tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä esimerkiksi pakottavien valtiontaloudellisten syiden niin vaatiessa. Tällöinkin on edellytettävä tehokkaita korvaa-

via toimia täystyöllisyystavoitteen mukaisesti. Tarkoituksenmukaista tällaisessa tilanteessa olisi säätää työllistämismahdollisuuksien vähentäminen määräajaksi koskemaan budjettivuotta kerrallaan.

Hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan lakisääteisten työllistämismahdollisuuksien vähentämistä korvataan aikuiskoulutuksella ja muilla työllisyyttä kohentavilla toimilla. Käsityksemme mukaan lakiehdotuksen suhdetta hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin työllisyystavoitteeseen arvioitaessa on otettava huomioon näiden korvaavien työvoimapolitiittisten toimien ohella valtion ja kuntien taloudelliset sekä muut tosiasialliset mahdollisuudet järjestää työtä.

Työllisyyslain 18 §:n muutosehdotuksen mukaan työllistämistoimien piiristä jäisi kokonaan pois ns. toistuvaistyöttömien ryhmä eli

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1991

Johannes Koskinen
Antero Kekkonen

Arja Alho
Matti Vähänäkki

II

Toistuvaistyöttömien työllistämismahdollisuuksien poistamista tarkoittava hallituksen esitys n:o 147 merkitsee lakisidonnaisen työllistämisen huomattavaa purkamista.

Olen valiokunnan enemmistön kanssa jyrkästi eri mieltä siitä lausuntoon kirjatusta näkemyksestä, ettei lakisidonnaisuuden osittainen purkaminen työllisyyslain 18 §:n 2 momentista — mikä välittömästi vaikuttaa 22 000 toistuvaistyöttömän oikeudelliseen asemaan — merkitsisi olennaista muutosta lain luonteeseen. Osa toistuvaisyöttömistä — mikäli tähän ryhmään muutoin kuuluva ei työttömyyden jatkuessa tule pitkäaikaistyöttömäksi — menettää oikeuden kuuden kuukauden työllistymiseen. Tämä muutos, jonka mukaan työttömyyttä hoidetaan entistä enemmän työvoimaviranomaisten harkinnan mukaan ja valtion talousarvion määrärahojen puitteissa, alistaa työttömät niin yksilöinä kuin ryhmänä työllisyyspolitiikan ”kohteeksi”.

”Kohteen” asema määräytyy siitä käsin, kuinka paljon talouspolitiikalle alisteinen työllisyyspolitiikka ”tarvitsee” työttömiä. — Esitys sallii (entistä enemmän) markkinoiden (luonnollisen) vaikutuksen välineellistää työttömät oman

kahden vuoden kuluessa yhteensä vähintään 12 kuukautta työttömänä olleet. Työllistettävien kokonaismäärä vähenisi arviolta 22 000 työttömällä säädösmuutoksen johdosta. Kun työllisyyslain 18 §:n muutosta esitetään pysyväksi ja siinä vähennetään olennaisesti yhteiskunnan työllistämismahdollisuuksia osoittamatta riittäviä korvaavia toimia muiden työllistämistoimien tehostamiseksi, lakiehdotus ei ole hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin työllisyystavoitteen mukainen ja on käsiteltävissä vain perustuslainsäätämismääräyksessä.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

työttömyytensä kautta työvoimakustannuksista käytävän tulonjakotistelun ”käyttöön” (”jos et hyväksy korkeaa työttömyyttä, sinun on hyväksyttävä alhaisemmat reaali-palkat”).

Työllisyyslain 18 §:n 2 momentin muuttaminen voidaan tulkita perustuslakivaliokunnan viimeaikaisimpien lausuntojen valossa (esim. PeVL 2/1987 vp) sellaiseksi heikennykseksi, että se edellyttää vähintään vaikeutetun säätämismääräyksen käyttämistä. Mutta Suomea sitovan TSS-sopimuksen huomioon ottaen ”säätämismääräyksen”-pohdiskelu osoittaa (jälleen) oman rajoittuneisuutensa.

Kysymys on lainsäädännön sisällöstä.

Jos lainsäädäntöä muutetaan niin, että työttömät, jotka eivät itse ole millään tavoin myötävaikeutaneet yleisen taloudellisen tilanteen heikentämiseen, asetetaan ”maksajan” rooliin, on koko muutosta arvioitava perinteisistä perustuslakivaliokunnan päätöksistä poikkeavasti. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on jälleen kerran käynyt ilmeiseksi, että niin TSS-sopimuksesta (SopS 6/76) kuin Euroopan sosiaalisen peruskirjasta (SopS 43 — 44/91) voidaan johtaa noiden asiakirjojen sisältämien oikeuk-

sien huonontamis- tai heikentämiskielto. TSS-sopimuksen 6 artikla ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan 1 artikla koskevat oikeutta työhön.

TSS-sopimuksen mukaan oikeus työhön käsittää jokaisen oikeuden hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä. Saman yleissopimuksen 2 artiklan 1 kapaleessa Suomi on sitoutunut "täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan" toimenpiteisiin kyseisen oikeuden "toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan". Työllisyyslain uudesta sisällöstä käydyssä keskustelussa valtion lakisääteisen työllistämismallisuuden purkamisesta ei ole väitettykään, ettei vuoden 1992 valtiontalous kestäisi työllisyyslain voimassa olevien velvoitteiden täyttämistä.

Ehdotetun muutoksen keskeisenä syynä on luopua osittain valtion ja kuntien työllistämismallisuudesta, ja se johtuu hallituksen halusta siirtää yksittäiset työllistämistä koskevat päätökset yritystasolle; sekä sen osalta, työllistävällä yritykset vastaisuudessa jollakin tietyllä alalla Suomessa lainkaan, että sen osalta, jatkavatko yritykset toimintaansa jollain alhaisemmalla käyttöasteella Suomessa. Edelleen hallitus haluaa, että työttömyys vastaisuudessa palvelee "palkkajoustoa", mikä merkitsee, ettei "täystyöllisyys" saa vaikuttaa "liukumia" kiihdyttävästi tulevaisuudessa yritystasolla työehdoista käytävissä neuvotteluissa. "Täystyöllisyydestä" työllisyyslain tavoitteena ei luovuta, mutta työttömyysaste tulevaisuudessa halutaan menneisiin vuosiin nähden selvästi korkeammaksi.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1991

Esko Helle

III

Perustuslakivaliokunta on äänestyksen jälkeen hyväksynyt lausunnon annettavaksi työasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 147 laiksi työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta sellaisena, että lakiesitys voidaan säätää tavallisessa lainsäätämismenettelyssä.

Lakiesityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavan siten, että pitkäaikaistyöttömyyden määritelmästä ehdotetaan poistettavaksi kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttömänä olleet eli niin sanotut toistuvaistyöttömät, josta seuraa-

Työllisyyslain työllistämismallisuudesta luopuminen merkitsee työttömyyden hoidon uudenlaisia harkinnanvaraistamista: vastaisuudessa työttömien runsas lukumäärä ei muodostuisi — hallituksen esityksen toteutuessa samalla tavoin kuin voimassa olevan lain vaikutuksesta ("keynesiläinen työllisyysautomaatti") — valtiontaloudelliseksi "rasitteeksi". Työttömyyteen käytettävät varat määritellään nyt entistä enemmän vapaasti (hallituksen mitoituksen mukaan) valtion talousarviosta päätettäessä.

Kysymys ei ole mielestäni sellaisen Suomea sitovan ihmisoikeusvelvoitteen tai hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin velvoitteen täyttämisestä, johon Suomen viranomaisilla ei olisi mahdollisuutta (maksimi: "ei ole olemassa velvollisuutta tehdä tekoa, jos teon tekeminen ei ole mahdollista"), vaan hallituksen kielteisestä (poliittisesta) asenteesta työllisyyslakiin kirjattuja valtion velvollisuuksia kohtaan. Tämä peruste ei riitä valtion ja kuntien työllistämismallisuuden purkamiseen (heikentämiskiellosta poikkeamiseen), jonka kautta "oikeus työhön" ja sen ensisijainen elementti (oikeus työpaikkaan) voi toteutua.

Tämän perusteella ehdotankin,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

si se, että työllistämismallisuuden nojalla työntekomahdollisuus tulisi järjestää vain yhtäjaksoisesti vuoden työttömänä olleille. Lakiesityksen perustelujen mukaan nettosäästöt tämän lakiesityksen ja siihen liittyvien muiden lakiesitysten kautta ovat 1 371 000 markkaa, jotka on osin tarkoitus kohdentaa työvoimapolitiiseen ja muuhun aikuiskoulutukseen sekä harkinnanvaraisin määrärahoihin työllistämiseen. Mainituilla korvaavilla toimenpiteillä ei kuitenkaan pystytäkään takaamaan niiden kohdentumista niiden henki-

löiden hyväksi, jotka joutuvat kärsimään lakiesityksen tuomista heikennyksistä valtion ja kuntien työllistämismenoihin. Lakiesitys koituu siten kaikkein heikoimmassa asemassa olevan väestöryhmän eli niin sanottujen toistuvaistyöttömien vahingoksi. 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 lakiesitys on ristiriidassa mainittujen sopimusten kanssa, koska sitä perustellaan taloudellisella lamalla sekä esitetään pysyväksi huomioimatta lainkaan sitä, että lama kääntyy aikanaan jälleen taloudelliseen nousuun.

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 työ-

tä, vaikka ei vielä täysin vastaakaan hallitusmuodon säännöstä, voidaan laki säätää tavallisessa säätämisyksikössä. Käsiteltävänä oleva lakiesitys kuitenkin heikentää voimassa olevan lain tarkoittamaa työllistämismenoihin ja hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin ilmaisemaa kansalaisten perusoikeutta työhön, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden.

Lakiesitystä perustellaan yleisellä taloudellisen tilanteen ja työllisyystilanteen poikkeuksellisen voimakkaalla heikkenemisellä, jonka seurauksena työllistämismenoihin määrä tulisi voimassa olevan lain mukaan tuntuvasti lisäntymään. Taloudellista lamaa ei kuitenkaan voitane pitää pysyvänä ilmiönä, jonka perusteella voidaan puuttua kansalaisille hallitusmuodossa taattuun perusoikeuteen. Mikäli lakiesitys esitetäisiin vain väliaikaisena muutoksena, kysymys säätämisyksiköstä tulisi sangen tulkinnalliseksi. Koska lakiesitys on tarkoitettu pysyväksi laiksi ja koska se on selvästi ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa sekä vähentää voimassa olevan lain mukaista julkisen vallan työllistämismenoihin sekä etäännytysoikeuksiin mainitun perustuslain säännöksestä ja kohdistuu erityisesti heikoimmassa asemassa olevaan väestöryhmään, katson,

että lakiesitys tulisi säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti vaikeuteen lainsäätämisyksikössä.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1991

Raimo Vistbacka