

**Työasiainvaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksestä  
laiksi työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta**

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 1991 lähettänyt työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 147.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Lausunto (PeVL n:o 6) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina työministeri Ilkka Kanerva, osastopäällikkö Hannu Ettala, vanhempi hallitussihteeri Harri Skog ja ylitarkastaja Seppo Larmo työministeriöstä, työvoimapiirin päällikkö Aino Riihentupa Hämeen työvoimapiiristä, työvoimatoimiston päällikkö Helvi Wiklund Vaasan työvoimatoimistosta, suunnittelusihteeri Jaakko Meller Suomen Kunnallisliitosta, apulaisosastopäällikkö Kyösti Virtanen Suomen Kaupunkiliitosta, ekonomisti Erkki Laukkanen ja lakimies Jorma Rusanen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, työvoimapolitiittinen asiamies Pekka Castrén Suomen Työnantajien Keskusliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajien Keskusliitosta, nuorisosihteeri Vesa Jussila Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta ja koulutuspolitiittinen asiamies Heikki Liede Akavasta.

### **Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi siten, että laista poistettaisiin 12 kuukautta kahden vuoden aikana työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä koskeva valtion ja kuntien työllistämismenvelvoite. Esitys liittyy valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1992.

### **Valiokunnan kannanotot**

Hallituksen esityksessä esitetyistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä eräin muutoksin.

Lakiehdotuksen tavoitteena on sopeuttaa työllisyyslain mukaiset velvoitteet tämänhetkiseen taloudelliseen ja työllisyystilanteeseen. Työllisyystilanteen jyrkkä heikkeneminen alkoi vuoden 1990 jälkipuoliskolla. Vuoden 1990 lokakuusta vuoden 1991 lokakuuhun työttömien määrä on noussut 108 500:sta 282 000:een työttömään työnhakijaan ja työttömyysaste oli loka-kuussa 1991 jo 11,2 prosenttia.

Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä työttömiä työnhakijoita arvioidaan olevan vuonna 1992 keskimäärin 270 000 työttömyysasteen ollessa 10,7 prosenttia ja työttömien määrän arvioidaan kohoavan pahimmillaan 300 000:een.

Työllisyyslain mukaiset valtion ja kunnan työllistämismenvelvoitteet koskevat kolme kuukautta työttöminä olleita alle 20-vuotiaita nuoria, yhdenjaksoisesti 12 kuukautta työttöminä olleita pitkäaikaistyöttömiä ja 12 kuukautta viimeisten 2 vuoden aikana työttöminä olleita ns. toistuvaistyöttömiä. Julkisen vallan työllistämismenvelvoitteiden nojalla työllistettyjen määrän arvioidaan nousevan vuoden 1991 32 000:sta 70 000:een vuonna 1992.

Esityksen perusteluista ilmenevän arvion mukaan vuonna 1992 työllistettävistä 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 työllistämismenvelvoitteen poistamista. Esityksessä on myös arvioitu, että vuonna 1992 työllistämismenvelvoitteiden piirissä olisi, jos ehdotettu lainmuutos toteutetaan, 31 000 pitkäaikaistyöttöä. Julkisen vallan velvoitteet vähenisivät siten esityksen toteutuessa 22 000 työttömällä.

Esityksen perusteluissa ilmoitetaan edelleen, että näin säästyviä määrärahoja on tarkoitus kohdentaa työvoimapolitiittiseen 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.

Hallituksen esityksen tavoitteena on siirtää työllisyyden hoitoon käytettävissä olevia voimavaroja velvoitetyöllistämisestä koulutukseen ja harkinnanvaraisiin työllisyysmäärärahoihin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että työllisyyspolitiikassa voidaan panostaa koulutukseen ja muuhun aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Valiokunta katsoo, että työhallinnon tulisi pystyä vastaamaan laajan joukkotyöttömyyden asettamiin haasteisiin laadukkailla ja monipuolisilla työvoimapalveluilla, jotka ovat joustavasti kaikkien työttömien ja työttömyysuhan alaisten saatavissa. Koulutuksella voidaan työasiainvaliokunnan käsityksen mukaan parhaiten parantaa yksilöiden kykyä selviytyä työmarkkinoiden rakennemuutoksista.

Joukkotyöttömyyden mukana työttömyyden piiriin tulleet uudet henkilöstöryhmät ovat erittäin kiinnostuneita koulutukseen pääsemisestä ja haluavat käyttää työttömyysajan ammattitaitonsa kehittämiseen. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että työhallinto pystyy tarjoamaan mahdollisimman monille työttömiksi joutuneille korkealuokkaista ja työmarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaista koulutusta, joka kehittää ammatillisia valmiuksia ja parantaa työmarkkinoille sijoittumismahdollisuuksia. Valiokunta katsookin, että hallituksen tulee seurata aikuis-koulutuksen tarjonnan riittävyyttä ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, jotta tarpeellista ja tarkoituksenmukaista koulutusta voidaan tarjota mahdollisimman monille työttömille työnhakijoille.

Alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli lokakuussa 1991 54 000 eli 25 prosenttia kaikista työttömistä, jos lomautettuja ei oteta huomioon. Yli 20-vuotiaita mutta alle 25-vuotiaita työttö-

miä oli noin 38 000. Monet heistä ovat ammatin, keskiasteen tai korkeakoulutuksesta valmistumisen jälkeen työttömiksi jääneitä. Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana näiden nuorten tilannetta ja katsoo, että heidän työllistämisekseen tulisi ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että harkinnanvaraisiin työllistämistoimenpiteisiin tarkoitettuja määrärahoja lisättäisiin ja ne kohdennettaisiin nimenomaan koulutuksesta valmistuneiden nuorten työllistämiseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan viimeisten kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttöminä olleisiin ns. toistuvaistyöttömiin kohdistuvan valtion ja kuntien työllistämisvelvoitteen poistamista. Henkilöitä, jotka muutoksen johdosta jäisivät työllistämisvelvoitteen ulkopuolelle, on hallituksen esityksen perusteluissa arveltu olevan 22 000 vuonna 1992.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu muutos merkitsisi selvää heikennystä sellaisten työttömien asemaan, joilla on työttömyyskausien välissä ollut lyhyitä työssäolojaksoja. Muutaman viikon työsuhde katkaisisi kokonaan velvoitetyöllistämiseen oikeuttavan ajan kertymisen ja vuoden pituinen määräaika alkaisi uudelleen. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen muutos voisi myös vähentää halukkuutta lyhyisiin työsuhteisiin ja heikentää siten työmarkkinoiden joustavuutta. Valiokunta ehdottaakin lakiehdotusta muutettavaksi siten, että valtion tai kunnan on työvoimaviranomaisen osoituksesta järjestettävä kuuden kuukauden työntekomahdollisuus myös viimeisten 13 kuukauden aikana 12 kuukautta työttöminä olleille henkilöille.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

## 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 tai viimeisten 13 kuukauden aikana työttömänä 12 kuukautta, on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisiin 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.

---

Voimaantulosäännös  
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1991

---

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

Leppänen, Morri, Mäkipää, Nikula, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala ja Viljanen sekä varajäsen Koskinen.

## Vastalauseita

### I

Työllisyystilanne on heikentynyt jyrkästi vuoden 1990 jälkipuoliskolta lähtien. Vuoden 1990 lokakuusta vuoden 1991 lokakuuhun työttömien määrä on noussut 108 500:sta 282 000:een työttömään työnhakijaan ja työttömyysaste oli lokakuussa 1991 jo 11,2 prosenttia. Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä työttömiä työnhakijoita arvioidaan olevan vuonna 1992 keskimäärin 270 000 työttömyysasteen ollessa 10,7 prosenttia ja työttömien määrän arvioidaan kohoavan pahimmillaan 300 000:een. Viimeiset työministeriön ennusteet kertovat, että työttömyys voi pahentua vielä tämän jälkeenkin ja vuoden 1993 aikana työttömiä voi olla jo 350 000.

Näin valtava määrä työttömiä merkitsee suuria ongelmia koko kansantaloudelle ja rasittaa monin tavoin niin kuntien kuin valtionkin taloutta. Tärkeintä on kuitenkin nähdä se inhimillinen hätä ja kärsimys, mitä työttömyys aiheuttaa kaikille työttömiksi joutuville ja heidän perheilleen. Työ on yhteiskunnassamme paitsi toimeentulon lähde, myös monin tavoin tärkeä sosiaalisten siteiden ylläpitäjä. Pitkäaikaisesta työttömyydestä aiheutuu usein sosiaalisia ja ter-

veydellisiä seurauksia, joiden korjaaminen on vaikeaa ja aiheuttaa suuria kustannuksia yhteiskunnalle.

Tällaisessa työllisyystilanteessa, jossa työpaikan löytäminen on erittäin vaikeaa, yhteiskunnan järjestämä kuuden kuukauden velvoitetyö voi muodostua monien työttömien ainoaksi mahdollisuudeksi saada katkaistua pitkäaikainen työttömyysjakso ja päästä taas kiinni työn mukanaan tuomaan sosiaaliseen verkostoon. Tämän vuoksi katsomme, että huolimatta kuntien ja valtion taloudellisista ja osin käytännöllisistäkin ongelmista velvoitetyöpaikkojen luomisessa ei ole oikein eikä edes tarkoituksenmukaista tässä tilanteessa ryhtyä heikentämään työllisyyslain työttömille antamaa turvaa. Pitkittyvää työttömyydestä aiheutuvat kokonaiskustannukset huomioon ottaen ei ole yhteiskunnakaan kannalta järkevää yrittää säästää heikentämällä ns. toistuvaistyöttömien oikeutta työpaikan saamiseen.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotus hylättäisiin.*

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1991

**Pekka Leppänen**  
**Eila Rimmi**

**Jukka Roos**  
**Reijo Laitinen**

**Reijo Lindroos**  
**Lea Mäkipää**

## II

Valiokunnan mietinnössä on perustellusti todettu, että ehdotettu työllisyyslain muutos merkitsee selvää heikennystä sellaisten työttömien asemaan, joilla on työttömyyskausien välissä ollut lyhyitä työssäolojaksoja. Työllisyyslainsäädännön tulisi tukea työttömien hakeutumista lyhyisiinkin tarjolla oleviin työsuhteisiin eikä rangaista siitä lykkäämällä jopa vuodella mahdollisuutta päästä lakisääteisten työllistämistoimien piiriin.

Kun työllisyyslain muutoksella on tähdätty kaavamaisen työllistämismisvelvoitteiden joustavoittamiseen, ns. toistuvaistyöttömien työllistämismisvelvoitteiden poistaminen kokonaan johtaa taas haitallisiin seuraamuksiin työmarkkinoiden joustavuuden kannalta, kun työttömät työnhakijat kaihtavat lyhytaikaisia työsuhteita.

Toistuvaistyöttömyyden tarkastelujakson muuttaminen 24 kuukaudesta 13 kuukaudeksi on luonnollisesti hallituksen alkuperäistä esitystä kohentava, mutta se mahdollistaa vain hyvin lyhyet työsuhteet ilman, että velvoitetyöpaik-

kaan oikeuttavan työttömyysajan kertyminen jouduttaisiin aloittamaan alusta. Tarkastelujakson tulisi olla niin pitkä, että yleisten kausiluonteisten töiden vastaanottaminen esimerkiksi vuosilomasijaisena, kesätyössä tai sadonkorjuutyössä ei vähentäisi oikeutta työntekomahdollisuuden saantiin työttömyyden jatkuessa tällaisen keskeytyksen jälkeen.

Tarkastelujakson muuttaminen 15 kuukaudeksi lisäisi nettokustannuksia hallituksen esitykseen verrattuna vain noin 150 miljoonalla markalla, mutta parantaisi sekä työmarkkinoiden että työllistämistoimien joustavuutta. Toistuvaistyöttömien kannalta 15 kuukauden tarkastelujakso olisi ratkaisevasti valiokunnan enemmistön ehdottamaa 13 kuukautta parempi vaihtoehto eivätkä sen kustannukset kuitenkaan ylittäisi julkisen talouden kestokykyä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

## 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 tai viimeisten 15 kuukauden aikana työttömänä 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.

Voimaantulosäännös  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1991

Johannes Koskinen

Paavo Nikula

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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 työllisyyslain 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 Kunnallislitosta 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.

Käsiteltyään 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 työllistämismenot.

Lakiehdotuksen tavoitteena ja lähtökohtana on vähentää työllistämismenot ja sopeuttaa ne nykyisen taloudellisen tilanteen ja työllisyystilanteen edellyttämällä tavalla, jotta työllisyystilanteen edistämiseksi olisi mahdollista työllistää työttömiä työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisesti 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 enimmäiskestoa.

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

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan laki ehdotetaan säädettäväksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. 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 valtiovallan 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 oikeusohjeet 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 säännökseen 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 työllistämismisvelvoitetta, 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 täystyöllisyydestä 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 työllistämismisvelvoitteiden 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 työllistämismisvelvoitteet 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 työllistämismisvelvoitteen poistamista. Esityksessä on myös arvioitu, että vuonna 1992 työllistämismisvelvoitteiden piirissä olisi, jos ehdotettu lainmuutos toteutetaan, 31 000 pitkäaikaistyöttöntä. 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 työvoimapolitiiseen 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 työllistämismisvelvoitteiden 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 työllistämismenpiteiden 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 "valtiovallan 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 säännöksen 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 eriävässä 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. Työllistämismenpiteiden 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 työllistämismuotteiden vähentäminen määräaikaiseksi koskemaan budjettivuotta kerrallaan.

Hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan lakisääteisten työllistämismuotteiden vähentämistä korvataan aikuiskoulutuksella ja muilla työllisyyttä kohentavilla toimilla. Käsitksemme mukaan lakiehdotuksen suhdetta hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin työllisyystavoitteen arvioitaessa on otettava huomioon näiden korvaavien työvoimapolitiittisten toimien ohella valtion ja kuntien taloudelliset sekä muut tosiasialiset 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 työllistämismuotteiden 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 toistuvaistyöttömistä — 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 alistainen työllisyyspolitiikka ”tarvitsee” työttömiä. — Esitys sallii (entistä enemmän) markkinoiden (luonnollisen) vaikutuksen välineellistä 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 työllistämismuotteita osoittamatta riittäviä korvaavia toimia muiden työllistämistoimien tehostamiseksi, lakiehdotus ei ole hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin työllisyystavoitteen mukainen ja on käsiteltävissä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

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 tulonjakotaiistelun ”käyttöön” (”jos et hyväksy korkeaa työttömyyttä, sinun on hyväksyttävä alaisemmat 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 säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Mutta Suomea sitovan TSS-sopimuksen huomioon ottaen ”säätämisyjärjestys”-pohdiskelu osoittaa (jälleen) oman rajoittuneisuutensa.

Kysymys on lainsäädännön sisällöstä.

Jos lainsäädäntöä muutetaan niin, että työttömät, jotka eivät itse ole millään tavoin myötävai-kuttaneet yleisen taloudellisen tilanteen heikkenemiseen, asetetaan ”maksajan” rooliin, on koko muutosta arvioitava perinteisistä perustuslakijohtopäätöksistä 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 työllistämismittavallisuuden purkamisesta ei ole väitettykään, ettei vuoden 1992 valtiontalous kestäisi työllisyyslain voimassa olevien velvoitteiden täyttämistä.

Ehdotetun muutoksen keskeisenä syynä on luopua osittain valtion ja kuntien työllistämismittavallisuudesta, ja se johtuu hallituksen halusta siirtää yksittäiset työllistämistä koskevat päätökset yritystasolle; sekä sen osalta, työllistävätkö 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 lainsäätämisyjärjestyksessä.

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

Työllisyyslain työllistämismittavallisuudesta luopuminen merkitsee työttömyyden hoidon uudenlaista 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 työllistämismittavallisuuksien 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 työllistämismittavallisuuden 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 työllistämismelvoitteeseen. Lakiesitys koituu siten kaikkein heikoimassa 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 hyväksymällä 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 kehittämässä 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 säätämismjärjestyksessä. Käsiteltävänä oleva lakiesitys kuitenkin heikentää voimassa olevan lain tarkoittamaa työllistämismelvoitetta ja hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin ilmaisevaa kansalaisten perusoikeutta työhön, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden.

Lakiesitystä perustellaan yleisellä taloudellisen tilanteen ja työllisyystilanteen poikkeuksellisen voimakkaalla heikkenemisellä, jonka seurauksena työllistämismelvoitteiden määrä tulisi voimassa olevan lain mukaan tuntuvasti lisääntymään. Taloudellista lamaa ei kuitenkaan voitane pitää pysyvänä ilmiönä, jonka perusteella voidaan puuttua kansalaisille hallitusmuodossa taattuun perusoikeuteen. Mikäli lakiesitys esitettäisiin vain väliaikaisena muutoksena, kysymys säätämismjärjestyksestä 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 työllistämismelvoitetta sekä etäännyttävöitteiltään mainitun perustuslain säännöksestä ja kohdistuu erityisesti heikoimassa asemassa olevaan väestöryhmään, katson,

*että lakiesitys tulisi säätää valtiopäivämjärjestyksen 67 §:n mukaisesti vaikeute-  
tussa lainsäätämismjärjestyksessä.*

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1991

**Raimo Vistbacka**