

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10
 edustaja V. Vennamon ja kuuden muun edustajan allekirjoittaman
 kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen työvoimaministeri
 Arvo Aallon virkatoimen lainvastaisuudesta.

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 14 päivältä kesäkuuta 1979 lähettänyt eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsen- ten ja oikeuskanslerin virkatoimen lainmukai- suutta 25 päivänä marraskuuta 1922 annetun lain, jäljempänä ministerivastuulaki, 2 §:n 3 momentin mukaisesti perustuslakivaliokuntaan ed. V. Vennamon ja kuuden muun edustajan allekirjoittaman ja tämän mietinnön liitteeksi n:o 1 otetun kirjelmän, joka sisältää muistu- tuksen työvoimaministeri Arvo Aallon virkatoi- men lainvastaisuudesta.

Kirjelmässä lausutaan, että hallitusmuodon 6 §:n mukaan kansalaisten työvoima on valtakun- nan erikoisessa suojeluksessa ja että valtioval- lan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kan- salaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli lais- sa ei ole toisin säädetty. Kirjelmän mukaan hallitukset eivät ole täyttäneet tämän mukaisia velvollisuuksiaan ja tällöin on erityisesti työ- ministeri Arvo Aalto ollut välinpitämätön työn- tarvitsijoiden vaikeuksista. Tähän viitaten kir- jelmässä esitetään, että ministeri Arvo Aalto saatettaisiin teoistaan ja tekemättömyydestään vastuuseen valtakunnanoikeudessa hallitusmuo- don 6 §:n 2 momentin ja muiden työllisyyttä koskevien lakien rikkomisesta ja tehtäviensä laiminlyömisestä.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asian ministerivastuulaissa säädettyssä järjestyksessä. Valiokunnan varattua mainitun lain 3 §:n mu- kaisesti työvoimaministeri Aallolle tilaisuuden määrääjän kuluessa antaa kirjallisen tai suulli- sen selityksen ed. V. Vennamon ja kuuden muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän joh- dosta ministeri Aalto on määrääjassa toimittan- nut valiokunnalle kirjallisen selityksen, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi n:o 2.

Kirjallisessa selityksessään ministeri Aalto lausuu työvoimaministerinä joutuneensa varsin perusteellisesti pohtimaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin merkitystä ja oikeaa sisältöä syk- sällä 1978 annettaessa lausuntoa oikeuskansle-

rille. Tähän lausuntoon ja hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttia muutettaessa vuonna 1972 perus- tuslakivaliokunnalle annettuihin asiantuntija- lausuntoihin viitaten Aalto toteaa ed. V. Ven- namon ym. muistutuksen olevan oikeudellisesti täysin perusteettoman. Aallon mukaan ei ole estettä saattaa valtioneuvoston jäseniä hallitus- muodon 6 §:n 2 momentin nojalla myös minis- terivastuulain tarkoittamaan oikeudelliseen vas- tuuseen, mikäli valtioneuvosto tai sen yksit- täiset jäsenet virkatoimissaan yleensä säännön- mukaisesti tai muuten merkittävässä määrin toimisivat tavalla, joka välittömästi lisää työt- tömyyttä tai on oleellisesti siihen myötävaikut- tamassa. Aalto viittaa lisäksi selityksessään sii- hen, että vallinneesta vaikeasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta on viime vuosina valtion toimenpitein kyetty työttömyyttä merkittävästi- kin lievittämään kuten selitykseen liitetystä sel- vityksestä ilmenee. Aalto pitää selityksessään välttämättömänä, että työllisyyslainsäädäntöä uudistettaessa työllisyyspolitiikan keinoja ja mahdollisuuksia oleellisesti ja välittömästi lisä- tään työttömyysongelman ratkaisemiseksi.

Aallon selitykseen liitetystä työvoimaminis- teriön lausunnossa oikeuskanslerille todetaan, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin oikeus- säännösten tulkinnasta oltaneen yksimielisiä siitä, että nämä säännökset eivät luo yksityi- selle kansalaiselle oikeuskeinoin toteutettavissa olevaa vaadetta valtioon nähden. Mainitut sään- nökset vaikuttavat kuitenkin siten, että ne erityisesti eduskunnan osalta valtiopäiväjärjes- tyksen 11 §:n nojalla ja hallituksen osalta poliittisen vastuun kautta velvoittavat asianomai- sia päätöksentekooelimiä toimimaan säännösten tarkoittamien päämäärien saavuttamiseksi. Tä- män vuoksi lainsäädäntöä kehitettäessä on läh- tökohtana pidettävä pyrkimystä täystyöllisyy- teen, mikä lausunnon mukaan sisältyy myös hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin toiseen virk- keeseen. Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säättäminen vuonna 1972 ei johtanut lainsää-

dännössä sellaisiin muutoksiin, jotka olisivat jo aikaisemmin säädettyä työllisyyslakia tehokkaammin antaneet valtiovallalle mahdollisuuden toteuttaa perustuslain tarkoitusta järjestää tarvittaessa Suomen kansalaisille tilaisuus tehdä työtä. Lausunnossaan työvoimaministeriö on katsonut, että työllisyyslaki on ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa. Ministeriön käsityksen mukaan ristiriita koskee myös lähtökohtia ja tavoitteita. Tämän mukaisesti ministeriö katsoo, että työllisyyslain perusteellinen tarkistaminen sekä siinä yhteydessä työvoimapolitiittisten ja yhteiskuntapolitiittisten ongelmien huolellinen selvittäminen on tarpeen.

Lausunnossaan työvoimaministeriö lausuu käsityksensä olevan, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännöksistä johtuu pääasiallisesti erilaisia toimintavelvoitteita julkisen vallan elimille, lähinnä eduskunnalle, tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Vastuu näiden velvoitteiden täyttämistä kuuluu julkisen vallan elimille yhteisesti eikä mikään näistä elimistä yksinään pysty velvoitteita toteuttamaan.

Kuultuaan asian johdosta puheenjohtaja Aarne Aitamurtoa työllisyyskomitean puheenjohtajana, professori Mikael Hideniä, apulaisprofessori Heikki Karapuuta, professori Olavi Kesämäkeä, kansleri Veli Merikoskea, oikeustieteen tohtori Matti Mikkolaa, professori Jouko Pauniota ja professori Ilkka Saraviitaa perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Vuoden 1970 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä n:o 16 perustuslakivaliokunta lausui, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännöksen, jonka mukaan kansalaisten työvoima on valtakunnan erityisessä suojeluksessa, katsotaan olevan luonteeltaan lähinnä periaatteellinen ja ettei se sinänsä velvoita valtiovaltaa ryhtymään toimenpiteisiin työn järjestämiseksi sitä vailla oleville. Toisaalta todettiin, että tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä käsitellyillä laeilla on pyritty turvaamaan työllisyys sekä työtä vaille jäävien toimeentulo. Edelleen valiokunta mietinnössään lausui, että työn ja toimeentulon turvaaminen jokaiselle työkykyiselle kansalaiselle on tärkeää niin yksityisen henkilön kuin yhteiskunnankin kannalta, mutta heikon työllisyystilanteen vallitessa ei työpaikkoja aina ole ollut kaikille työtä haluaville. Valiokunta katsoi lakiehdotuksen perusteluineen kuitenkin sisältävän ajatuksen valtiovallan velvoittamisesta huolehtimaan siitä, että jokaisella kansalaisella on mahdollisuus tehdä työtä.

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin 2 virkkeellä on ilmaistu se periaate, että työnteon mahdollisuuden ja sen antaman toimeentulon turvaaminen työtä tarvitseville kansalaisille on valtiovallalla tehtävä ja tavoite. Valtiovallalla tulee edistää työllisyyttä ja tarvittaessa sen on järjestettävä työtä sitä tarvitseville. Tehtävän toteuttaminen on luonnollisesti helpompaa suotuisan taloudellisen kehityksen vallitessa. Toisaalta sen merkitys kansalaisille ja yhteiskunnalle korostuu entisestään tilanteissa, joissa taloudellinen kehitys johtaa vaikeuksiin työllisyyden ylläpitämisessä.

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös ilmaisee kansalaisten keskeisen perusoikeuden, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden. Perusoikeuksien toteuttamiseksi tarpeelliset oikeusohjeet on sisällytetty näiden oikeuksien säätelyä annettuihin lakeihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä myöskään hallitusmuodon 6 §:n 2 momentilla ei ole tarkoitettu välittömästi luoda yksityiselle kansalaiselle oikeudellisin toimenpitein toteuttavissa olevaa vaadetta valtioon nähden.

Kysymys työnteon mahdollisuuden turvaamisesta kaikille työtä tarvitseville on niin laajakantoinen ja monitahoinen, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin asettaman velvollisuuden toteuttaminen on mahdollista vain valtiovallalla kaikkien elinten — ennen muuta eduskunnan ja hallituksen — laaja-alaisella yhteistyöllä. Valtioneuvosto tai sen yksityinen jäsen ei yksinään voi toteuttaa tehtävän edellyttämiä toimenpiteitä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös edellyttää, että valtiovalta on velvollinen yhteiskunnallisessa toiminnassa ja lainsäädännön kehittämisessä edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä sekä lailla säädettävien tavoin tarvittaessa huolehtimaan työttömyyden aikaisen toimeentulon turvasta. Samalla tästä seuraa, että valtiovallalla päätöksiä toimeenpantaessa viranomaiset ovat velvollisia toimimaan edellä lausutun tavoitteen hengessä. Täten on katsottava, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös on sen erityisluonteeseen huomioon ottaen velvoittavuudeltaan verrattavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin.

Työllisyyslaki (946/71), joka säädettiin ja tuli voimaan ennen hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin toisen virkkeen lisäämistä hallitusmuotoon, määrittelee valtiovallalla tavoitteet ja

keinot työllisyyden turvaamiseksi. Työllisyyslaki säädettiin, paitsi ennen hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin toista virkettä, myös ajankohdattana, jossa suotuisan taloudellisen tilanteen valitessa pyrittiin ehkäisemään laadullista, alueellista ja ajoittaista työvoimapulaa. Tässä tilanteessa ei ilmeisesti osattu riittävässä määrin ottaa huomioon muuttuvien taloudellisten olosuhteiden vaikutuksia eikä tasapainoisen alueellisen kehityksen vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta pitää aiheellisenä todeta, ettei hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin viittaus ”mikäli laissa ei ole toisin säädetty” tarkoita työllisyyslakia siltä osin kuin se määrittelee valtiovallan soveltaman työllisyyspolitiikan tavoitteet ja keinot. Kuten hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin toisen virkkeen säätämiseen johtaneen lakialoitteen perusteluissa todetaan lisäyksellä on tarkoitettu ilmaista säännöksen toissijaisuus siten, että se velvoittaa valtiota tarvittaessa järjestämään työn teon mahdollisuuden vain niille työtä tarvitseville kansalaisille, joiden osalta kysymystä ei ole voitu muulla tavoin järjestää.

Kuten edellä todettiin hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti edellyttää laintasoista yksilöintiä niistä tavoitteista ja keinoista, joilla sen asettamat velvoitteet toteutetaan. Nykyisen työllisyyslain tavoitteet ja keinot eivät perustuslakivaliokunnan mielestä ole sopusoinnussa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa edellä viitatuista syistä. Tämän vuoksi valiokunta pitää kiireellisenä tehtävänä uuden työllisyyslain säätämistä, jonka lähtökohdaksi on otettava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin valtiovallalle asettama velvollisuus täystyöllisyyden saavuttamisesta ja ylläpitämisestä. Perustuslakivaliokunta edellyttää, että uutta työllisyyslakia säädettäessä riittävällä täsmällisyydellä määritellään ne periaatteet ja tavoitteet, joilla työllisyyspolitiikkaa hoidetaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin mukaisesti ja kansalaisten oikeusturvan vahvistamisen tarpeen huomioon ottaen.

Perustuslakivaliokunta pitää edelleen kansalaisten oikeusturvan kannalta välttämättömänä, että työllisyyslain uudistuksen yhteydessä kan-

salaisten kaikki perustavaa laatua olevat oikeudet, jotka liittyvät työn oikeuteen, määritellään laissa. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ovat aivan liian monet ja keskeiset työn oikeuteen liittyvät periaatteet jääneet määräytymään käytännön tarpeiden mukaan muuttuvilla sovellutuksilla.

Tarkasteltuaan käsiteltävänä olevaa muistutusta edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon sen, että ministerivastuulaki edellyttää ilmeistä tai selvää laittomuutta, väärinkäytöstä tai lainvastaista menettelyä, perustuslakivaliokunta toteaa muistutuskirjelmässä tehdyn muistutuksen ministeri Aaltoa vastaan olevan yleisen ja yksilöimättömän. Kirjelmässä ei mainita mitään yksittäistä tekoa tai laiminlyöntiä, joka saattaisi olla ilmeinen tai selvä laittomuus, väärinkäytös tai menettely. Tämän perusteella ja koska perustuslakivaliokunta ei ole muistutusta tutkiessaan voinut havaita Aallon virkatoimissaan menetelleen tavalla joka olisi ollut omiaan vaikuttamaan työttömyyden lisääntymiseen, valiokunta toteaa, ettei ministeri Aalto ole menetellyt lainvastaisesti.

Perustuslakivaliokunta on päivittäin voinut todeta, että ministeri Aallon toiminnan keskeisenä päämääränä on ollut koko nykyisen vaikean työllisyystilanteen aikana työllisyyden parantaminen. Tämän päämäärän toteuttamisessa onkin saatu aikaan merkittävää edistymistä. Hallitus on ministeri Aallon aloitteesta mm. asettanut komitean valmistelemaan perusteellisesti uutta työllisyyslakia.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, joka ei ole havainnut aihetta lausua muuta asian johdosta ja joka valtiopäiväjärjestyksen 45 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 24 §:n nojalla on valinnut puheenjohtajansa esittelijäksi antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, kunnioittaen esittää eduskunnalle lausuntonaan,

ettei työvoimaministeri Aalto ole kysymyksessä olevassa asiassa menetellyt lainvastaisesti.

Helsingissä 25 päivänä maaliskuuta 1980.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo, Häggblom, Kemppainen (osittain), Knuuttila,

Laitinen, Luttinen, Muroma, Männistö, Pokka, Söderman, Tuomaala, Väänänen ja Zyskovic sekä varajäsenet Ihamäki ja A-L. Jokinen (osittain).

Vastalause.

Koska perustuslakivaliokunta on mietinnössään ottanut kantaa ministeri Aallon virkatoimiin laajemmin kuin käsiteltävänä oleva asia olisi vaatinut ja koska perustuslakivaliokunta ei ole asiaa näiltä osin käsittelyssään lainkaan tutkinut, esitämme käsityksenämme, että viimeistä edellistä kappaletta ei olisi tullut ottaa valiokunnan mietintöön.

Helsingissä 25 päivänä maaliskuuta 1980.

Timo Ihamäki

Impi Muroma

Ben Zyskowitz

Juhani Laitinen

Erkki Pystynen

Eduskunnalle.

Suomen Hallitusmuodon 6 §:n mukaan kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Tässä pykälässä lisäksi säädetään, että valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty. Näin ei ole tapahtunut, vaan päinvastoin kaikki työllisyyttä koskevat lait velvoittavat valtiovaltaa edistämään työllisyyttä.

Kuitenkaan eivät hallitukset ole täyttäneet hallitusmuodon mukaista velvollisuuttaan. Näin ei tehnyt Sorsan—Virolaisen—Aallon kansanrintamahallitus eikä näin näytä tekevän myöskään Koiviston enemmistöhallitus.

Tällöin on erityisesti työministeri Arvo Aalto ollut välinpitämätön työntarvitsijoiden vaikeuksista perustuslakiemme vastaisesti. Näin on ollut asianlaita siitäkkin huolimatta, että Aalto on eduskunnassa kyselytunnilla SMP:n kansanedustajalle avoimesti tunnustanut, että hallitusmuoto nykyisessä muodossaan velvoittaa työministerin todella huolehtimaan työttömistä. Mutta päinvastoin kiitokseksi näistä laiminlyönneistään on Suomen kommunistisen puolueen pääsihteeri Arvo Aalto nimitetty uudel-

leen työvoimaministeriksi Koiviston enemmistöhallitukseen. Tämä on perustuslakiemme ja työttömien sekä koko Suomen kansan häpäisemistä.

Näillä perusteilla teemme me allekirjoittaneet kansanedustajat eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuutta koskevan lain nojalla muistutuksen ministeri Arvo Aaltoa vastaan Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin ja muiden työllisyyttä koskevien lakien rikkomisesta ja tehtäviensä laiminlyömisestä tarkoituksella, että hänet saatetaan teoistaan ja tekevämmättömyydestään vastuuseen valtakunnanoikeudessa.

Lisäksi kiinnitämme eduskunnan perustuslakivaliokunnan huomiota myös siihen, että toisijaisesti koko hallitus on vastuussa työllisyysasioiden Suomen hallitusmuodon vastaisesta hoitamisesta maassamme. Onhan virallisten tilastojenkin mukaan maassamme edelleen hyvän matkaa yli 100 000 työtöntä, vaikka taloudellisesti hyvä aika ja ennätysellinen ulkomaanvienti vallitsevat.

Helsingissä, 14 päivänä kesäkuuta 1979.

Veikko Vennamo
Urpo Leppänen

Eino Poutiainen
Urho Pohto
J. Juhani Korttesalmi

Pekka Vennamo
Anssi Joutsenlahti

Perustuslakivaliokunnalle.

Eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuutta 25 päivänä marraskuuta 1922 annetun lain 3 §:ssä mainitussa tarkoituksessa perustuslakivaliokunta on 12. 10. 1979 päivätyn kirjeen ohella toimittanut valtioneuvoston asianomaiselle jäsenelle jäljennöksen kansanedustaja Veikko Vennamon ja kuuden muun edustajan allekirjoittamasta ja eduskunnalle antamasta näin kuuluvasta kirjallisesta muistutuksesta:

”Suomen Hallitusmuodon 6 §:n mukaan kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Tässä pykälässä lisäksi säädetään, että valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty. Näin ei ole tapahtunut, vaan päinvastoin kaikki työllisyyttä koskevat lait velvoittavat valtiovaltaa edistämään työllisyyttä.

Kuitenkaan eivät hallitukset ole täyttäneet hallitusmuodon mukaista velvollisuuttaan. Näin ei ole tehnyt Sorsan—Virolaisen—Aallon kansanrintamahallitus eikä näin näytä tekevän myöskään Koiviston enemmistöhallitus.

Tällöin on erityisesti työministeri Arvo Aalto ollut välinpitämätön työntarvitsijoiden vaikeuksista perustuslakiemme vastaisesti. Näin on ollut asianlaita siitakin huolimatta, että Aalto on eduskunnassa kyselytunnilla SMP:n kansanedustajalle avoimesti tunnustanut, että hallitusmuoto nykyisessä muodossaan velvoittaa työministerin todella huolehtimaan työttömistä. Mutta päinvastoin kiitokseksi näistä laiminlyönneistään on Suomen kommunistisen puolueen pääsihteeri Arvo Aalto nimitetty uudelleen työvoimaministeriksi Koiviston enemmistöhallitukseen. Tämä on perustuslakiemme ja työttömien sekä koko Suomen kansan häpäisemistä.

Näillä perusteilla teemme me allekirjoittaneet kansanedustajat eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeus-

kanslerin virkatoimen lainmukaisuutta koskevan lain nojalla muistutuksen ministeri Arvo Aaltoa vastaan Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin ja muiden työllisyyttä koskevien lakien rikkomisesta ja tehtäviensä laiminlyömisestä tarkoituksella, että hänet saatetaan teoistaan ja tekemättömyydestään vastuuseen valtakunnan oikeudessa.

Lisäksi kiinnitämme eduskunnan perustuslakivaliokunnan huomiota myös siihen, että toissijaisesti koko hallitus on vastuussa työllisyysasioiden Suomen hallitusmuodon vastaisesta hoitamisesta maassamme. Onhan virallisten tilastojenkin mukaan maassamme edelleen hyvän matkaa yli 100 000 työtöntä, vaikka taloudellisesti hyvä aika ja ennätysellinen ulkomaanvienti vallitsevat.”

Vastauksena muistutukseen esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Olen työvoimaministerinä joutunut varsin perusteellisesti pohtimaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin merkitystä ja oikeata sisältöä annettaessa syksyllä 1978 oikeuskanslerin pyytämää lausuntoa kanteluun, jonka eräät työttömät olivat tehneet ao. säännökseen vedoten. Muun ohella lausunnossa, joka seuraa oheisena, on otettu kantaa myös hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin liittyvän vastuun luonteeseen ja kohdistumiseen. Lausuntoon viitaten totean kansanedustaja Veikko Vennamon ym. muistutuksen olevan oikeudellisesti täysin perusteettoman ja muutoin Veikko Vennamolle kovin luonteenomaisen poliittisen toimenpiteen. Kantani tueksi voin myös viitata hallitusmuotoa muutettaessa 1972 perustuslakivaliokunnalle annettuihin asiantuntijalausuntoihin. Niitä antoivat kirjallisesti ainakin oikeuskansleri Risto Leskinen ja professori Mikael Hidén.

Työvoimaministeriön mainittua lausuntoa täydentäen olen kyllä sitä mieltä, ettei ole estettä saattaa valtioneuvoston jäseniä halli-

tusmuodon 6 §:n 2 momentin nojalla myös ministerivastuulain tarkoittamaan oikeudelliseen vastuuseen, mikäli valtioneuvosto tai sen yksittäiset jäsenet virkatoimissaan yleensä säännönmukaisesti tai muuten merkittävässä määrin, eli suurimerkityksellisessä yksittäistapauksessakin, toimivat tavalla, joka välittömästi lisää työttömyyttä tai on oleellisesti siihen myötävaikuttamassa.

On tosiasia, että maassamme on viime vuosina ollut ja on edelleen suurtyöttömyys, joka tapahtuneesta huomattavasta laskusta huolimatta jatkuu poikkeuksellisen korkeana eikä kennelläkään ole oikeutta suhtautua vastuuttomasti tähän kansakuntamme suurimpaan ajankohtaiseen ongelmaan. Suurtyöttömyyden alkusyyt ovat kuitenkin länsimaissa vallinneessa taloudellisessa lamassa ja maassamme 1970-luvun alkupuolella sekä erityisesti vuosina 1975 ja 1976 harjoitetussa talous- ja työllisyyspolitiikassa eli ajassa ennen Sorsan II hallituksen muodostamista. Edellisen ja nykyisen hallituksen tähänastisten toimien vuoksi oikeudellinen ministerivastuu ei voi toteutua, koska viime vuosina on valtion toimenpitein kyetty työttömyyttä merkittävästikin lievittämään kuten oheisista erillisistä selvityksistä ilmenee.

Muistutuksessa on viitattu myös muihin työllisyyttä koskeviin lakeihin. Kun viittausta ei ole tarkemmin yksilöity, tyydyn tältä osin viittaamaan mainittuihin selvityksiin työllistämistoimenpiteistä.

Olen sitä mieltä, ettei hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin työvoiman suojelua ja työmahdollisuuksien järjestämistä tarkoittava säännös ole

saanut sille kuuluvaa sijaa talous- ja työllisyyspolitiikassa, vaikka työllistämismäärä vuonna 1972 lainmuutoksella entisestään korostettiin. Työttömyyden vähentämisessä ja hävittämisessä onnistuminen kuitenkin riippuu, paitsi jo itse yhteiskuntajärjestelmämme asettamista rajoituksista, koko talouspolitiikan ja sen tärkeimpien osa-alueiden, raha-, finanssi- sekä ulkomaankauppapolitiikan sisällöstä. Puutumatta asiaan tähän puoleen tässä yhteydessä tarkemmin totean talouspolitiikan sisällön oleellisella tavalla muotoutuvan eduskunnan poliittisten voimasuhteiden ja niille rakentuvan poliittisen tahdon mukaan. On yleisesti tunnettua, että omalta osaltani olen niin tulo- ja menoarviota laadittaessa kuin muidenkin työllisyyteen vaikuttavien toimien yhteydessä edellyttänyt työllisyysvaikutuksiltaan toteutettua laajempia toimenpiteitä. Esimerkkinä voin viitata oheiseen työvoimaministeriön esitykseen oman hallinnonalansa budjetiksi vuodelle 1980.

Pidän välttämättömänä, että työllisyyslainsäädäntöä uudistettaessa työllisyyspolitiikan keinoja ja mahdollisuuksia oleellisesti ja välittömästi lisätään, sillä työvoimaministeriön käytettävissä olevat nykyiset voimavarat ja keinot ovat aivan riittämättömät työttömyysongelman ratkaisemiseksi. Käsitykseni mukaan kansalaisten perusoikeuksien uudistamisen yhteydessä olisi perustuslaissa luotava perusteet järjestelmälle, joka valtiovallalle mutta myös yrityksille asetettavien konkreettisten velvoitteiden ja toimenpiteiden kautta turvaa sitovalla tavalla työnhaluille ja työkykyisille kansalaisille käytännössä oikeuden työhön.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 1979.

Työvoimaministeri *Arvo Aalto*

Valtioneuvoston Herra Oikeuskanslerille.

Te, Herra Oikeuskansleri, olette 5 päivänä heinäkuuta 1978 päivätyllä kirjelmällänne pyytänyt työvoimaministeriön lausuntoa Imatran kaupungista olevien Arvi Heikkisen ja Paula Pitkosen Teille osoittamasta kantelusta, jossa on kysymys hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännösten noudattamisesta. Työvoimaministeriö on asian käsitellyt ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin 1. lauseeseen ("Kansalaisten työvoima on valtakunnan erityisessä suojeluksessa.") ja 2. lauseeseen ("Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.") sisältyvien oikeussäännösten tulkinnasta oltaneen yhtä mieltä siihen nähden, etteivät nämä säännökset luo yksityiselle kansalaiselle oikeuskeinoin toteutettavissa olevaa vaatetta valtioon nähden, kuten esimerkiksi oikeutta vaatia itselleen työpaikkaa tuomioistuintietä. Muuten on kyseisten perustuslainsäännösten merkityksestä esitetty eriäviä käsityksiä.

Ministeriön käsityksen mukaan johtuu edellä tarkoitetuista perustuslain säännöksistä kuitenkin vaikutuksia useampaan suuntaan siten, että ne erityisesti eduskunnan osalta VPJ 11 §:n ja hallituksen osalta poliittisen vastuun kautta velvoittavat ao. päätöksenteko-orgaaneja ja virkamiehistöä toimimaan säännösten tarkoittamien päämäärien saavuttamiseksi. Tämän tulisi näkyä lainsäädännön kehittämisessä, laintulkinnossa, tulo- ja menoarvioiden laadinnassa ja muussa käytännön toiminnassa.

Lainsäädäntöä kehitettäessä on siis lähtökohtana pidettävä pyrkimystä täystyöllisyyteen, mikä itse asiassa julkilausumattomana ajatukseen sisältyy myös HM 6 §:n 2 momentin 2. lauseeseen. Niinikään Suomi on ratifioinut ILO:n työllisyyspolitiikkaa koskevan yleissopimuksen vuodelta 1964. Sopimuksessa edellytetään jäsenvaltioiden harjoittavan aktiivista politiikkaa, jonka tarkoituksena on edistää tuottavaa ja työpaikan vapaaseen valintaan perustuvaa täystyöllisyyttä.

Kun HM 6 §:n 2 momenttia vuonna 1972 täydennettiin lisäämällä siihen työllistämisvelvoitetta koskeva säännös, ei lisäys johtanut lainsäädännössä sellaisiin muutoksiin, jotka olisivat 1.1.1972 voimaan tullutta työllisyyslakia tehokkaammin antaneet valtiovallalle mahdollisuuden toteuttaa perustuslain tarkoittaman velvoitteen järjestää tarvittaessa Suomen kansalaisille tilaisuus tehdä työtä. Eduskuntakäsittelyvaiheessa työvoimaministeriö esitti eräässä asiantuntijalausunnossa mm., että "hallitusmuodon muutos asettaa valtiovallalle *läbes ehdottoman* velvoitteen tarjota työtä kaikille sitä haluaville, kun taas työllisyyslaki velvoittaa valtiovaltaa *ainoastaan pyrkimään* siihen, että työttömäksi joutuneet voitaisiin työllistää julkisen vallan toimenpitein". Tämän perusteella työvoimaministeriö katsoi tuolloin, että juuri säädetty työllisyyslaki oli ristiriidassa HM 6 §:n 2 momentiksi ehdotetun sanamuodon kanssa. Ristiriita ei koskenut vain sanamuotoa, vaan ulottui myös lähtökohtiin ja tavoitteisiin. Tämän mukaisesti ministeriö katsoi, että hallitusmuodon täydentäminen ehdotetulla tavalla edellyttäisi työllisyyslain perusteellista tarkistamista sekä siinä yhteydessä useiden työvoimapolitiittisten ja yhteiskuntapoliittisten ongelmien huolellista selvittämistä. Ministeriö toteaa nyt, ettei sen vuonna 1972 esittämää kantaa ole syytä muuttaa.

Ministeriön käsityksen mukaan ei HM 6 § 2 momentin sisältämää työvoiman erityissuojelvelvoitetta ole aina riittävästi otettu huomioon valittaessa eduskunnassa lakiehdotusten käsittelyjärjestystä. HM 6 § 1 momentin omaisuussuojasäännökselle on HM 6 § 2 momentin työvoiman suojelua ja työllistämistä koskeviin säännöksiin nähden annettu kohtuuttomasti etusija. Periaatteellisesti merkittävän esimerkin tästä tarjoaa äskettäinen torjunta-ainelain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (HE n:o 8/1978 vp) käsittely eduskunnassa. Laki sai muodon, joka ei takaa sitä, että lupa torjunta-aineiden lentolevitykseen voitaisiin ehdottomasti evätä sellaisissa tapauksissa, joissa työllisyys-

näkökohdat sitä vaativat. Tällaiseen lainsäädäntöratkaisuun johti käsittelyn yhteydessä esitetty mielipide perustuslain omaisuudensuojasäännösten tulkinnasta ja vaikutuksesta. HM 6 § 2 momentin työllistämissäännöksestä ehkä johtuville vasta-argumenteille ei tuossa yhteydessä haluttu antaa merkitystä.

Ministeriön käsityksen mukaan työttömyyskassalaki muutettiin vuonna 1974 tavalla, joka olisi edellyttänyt käytetyn tavallisen sääätämisyjärjestyksen sijasta perustuslainsäätämisyjärjestystä. Tuolloin mm. luotiin järjestely, jossa työttömyyskassapäivien ylärajaksi asetettiin 450 päivää kolmen vuoden aikana, minkä jälkeen kassan jäsenen tulee olla 6 kuukautta *työssä*, ennen kuin hän uudelleen saavuttaa oikeuden saada kassalta avustusta. Vanhan lain mukaan saattoi avustusta saada enintään 200 päivältä kahden vuoden aikana, minkä jälkeen jäsenen tuli olla 6 kuukautta *työssä* tai *työnhakijana*, jotta avustusoikeus alkoi uudelleen.

Työttömyyskassalain muutos merkitsi pitkäaikaistyöttömien toimeentuloturvan merkittävää heikennystä, joka HM 6 § 2 momentin säännöksiä loukkaavana olisi tullut säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä tarkoitettussa järjestyksessä. Näin ei tapahtunut, vaikka hyvää työllisyystilanteesta huolimatta etujen merkittävä heikennys oli ennakoitavissa, päätellen ainakin siitä, että lainmuutosta eduskunnassa tällä perusteella myös vastustettiin. Työttömyyskassalain muutosta hyväksyttäessä käytetty tavallinen lainsäädäntöjärjestys olisi ehkä ollut perustuslainmukainen, mikäli työttömien toimeentuloturvan heikennys tältä osin olisi korvattu eläketurvaa parantamalla tai muin keinoin. Joka tapauksessa työttömyyskassalaki tulisi kiireellisesti korjata kaikilta osin vähintään entiselle tasolle.

Kantelussa esitetään, ettei työttömien työttömyystoimeentulojärjestelmä turvaa riittävästi toimeentuloa. Epäilemättä varsin monen kassaavustuksen- ja korvauksensaajan taloudellinen tilanne on erittäin heikko ja tarve turvautua myös huoltoapuun suuri. Lisäksi työttömyyskorvauksen ja -avustuksen reaaliarvokehitys on viime vuosina ollut epätydyttävä. Viimeisen korotuksen (1. 4. 1976) jälkeen avustuksen ja korvauksen reaaliarvo on laskenut keskimäärin n. viidenneskellä. Sekä työttömyyskassalaki että työllisyyslaki jättävät korvauksista päättämisen valtioneuvoston harkintaan, samalla kun korotusten edellytykseksi on asetettu yleisen ansiotason oleellinen muutos. Vuoden 1979

budjettiesityksen sisältämät korotusesitykset merkitsevät reaaliarvon laskukehityksen jatkuamista.

Vaikka HM 6 § 2 momentti ei velvoita määräsuroisiin suorituksiin kansalaisia kohtaan, on kuitenkin ilmeistä, ettei valtioneuvosto ole käyttänyt sille kuuluvaa päätösvaltaa hallitusmuodon tavoitteiden mukaisesti. HM 6 § 2 momentin tarkoituksen paremmaksi toteutumiseksi olisikin syytä vakavasti harkita siirtymistä järjestelmään, jossa päiväavustus ja -korvaus sidottaisiin yleisen ansiotason ja/tai elinkustannusten muutoksiin eläkkeiden tapaan.

HM 6 § 2 momentin säännökset on huomioitava myös valtion tulo- ja menoarviossa, joka on tärkein yksittäinen tekijä pyrittäessä ao. säännösten tarkoituksien toteuttamiseen, sillä monivuotinen kokemus osoittaa, että tulo- ja menoarviosta päättämisen yhteydessä työttömyysturvan reaaliarvon turvaaminen ei ole edes tyydyttävällä tavalla toteutunut.

Budjetilla hallitus ja eduskunta ovat viime vuosina pyrkineet saamaan aikaan työllisyyttä tukevaa talouskehitystä. Puuttumatta tässä yhteydessä enemmälti siihen, onko tässä suhteessa kaikki mahdollisuudet käytetty, voidaan yleisesti todeta, ettei valtiovallalla ole riittäviä keinoja markkinatalouden ohjaamiseksi jatkuvan täystyöllisyyden tielle.

Kuten edellä olevasta näkyy, ministeriön käsityksen mukaan HM 6 § 2 momentin säännöksistä johtuu pääasiallisesti erilaisia toimintaveloitteita julkisen vallan eri elimille, lähinnä eduskunnalle, tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Vastuu näiden veloitteiden täyttämisestä kuuluu julkisen vallan elimille yhteisesti eikä mikään näistä elimistä yksinään pysty veloitteita toteuttamaan, siihen tarvitaan yhteistoimintaa. Vallitseva erittäin heikko työllisyystilanne ja sen todennäköinen jatkuminenkin huomioon ottaen tulisi kuitenkin vakavasti harkita, pitäisikö nimenomaan HM 6 § 2 momentin 2. lauseen tarkoituksen paremmaksi toteutumiseksi muillekin valtionorganeille kuin työvoimaministeriölle asettaa erityinen velvoite perustaa ratkaisunsa työllisyysnäkökohtiin. Erityisesti tämän tulisi koskea Suomen Pankkia ja valtiovarainministeriötä.

HM 6 § 2 momentin säännösten veloitteiden täyttämättä jäämiseen liittyvä vastuu on luonteeltaan poliittista ja moraalista, mutta ei oikeudellista laatua. Tämä koskee myös valtioneuvoston virkatoimistaan muuten oikeudellisessa vastuussa olevia jäseniä, erityisesti siihen näh-

den, ettei HM 6 § 2 momentissa erikseen tarkemmin säädetä, mihin toimiin valtionorganien on yksityiskohdittain ryhdyttävä asianomaisten velvoitteiden täyttämiseksi. Kun kan-
telussa esiin nostetulla asialla kaikkine siihen liittyvine näkökohtineen on työttömien itsensä

kannalta mitä suurin merkitys, työvoimaministeriö toivoo, että Te, Herra Oikeuskansleri virka-asemanne antamien mahdollisuuksien lisäksi myös arvovallallanne pyrkisitte myötävaikuttamaan hallitusmuodon säännösten tarkoituksen entistä parempaan toteutumiseen.

Helsingissä työvoimaministeriössä 15 päivänä marraskuuta 1978

Työvoimaministeri *Arvo Aalto*

Kansliapäällikkö *Keijo Liinamaa*

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tulo- ja menoarvio-osasto
28. 8. 1979

Työllisyyden hoito vuonna 1980

1. Työllisyysvaikutteiset määrärahat: TMA 1979 ja TMAE 1980
— Yhteenveto
— Työttömyysturvan menot
- 1.1. Varsinaiset työmäärärahat
1.2. Investointeja varten myönnettävät avustukset ja lainat
1.3. Muita työllisyyttä edistäviä määrärahoja — mom. 34.50.61 Valtionapu työttömyyden lieventämiseen
1.4. Työllisyyttä edistävät korkotukilainat
1.5. Rahastot
1.6. Koulutustoimenpiteet
2. Toimenpiteiden työllisyysvaikutus
3. Työllisyys vuonna 1980

Työllisyyden hoito vuonna 1980

Kansantalousosasto arvioi kokonaistuotannon vuonna 1979 kasvavan 7 % ja vuonna 1980 4 %. Tuotannon kasvun nopeutuminen heijastuu työllisyyteen osin jo kuluvana vuonna, mutta pääosin vasta vuonna 1980. Ensi vuoden kehitykseen liittyy myös monia epävarmuustekijöitä.

Seuraavassa esitetään vuoden tulo- ja menoarvioesityksen eräiden työllisyysvaikutteisten määrärahojen mitoitus sekä kansantalousosaston arvio kokonaistaloudellisen kehityksen sekä tulo- ja menoarvioesityksen työllisyystoimenpiteiden vaikutuksesta työllisyyteen vuonna 1980.

1. Työllisyysvaikutteiset määrärahat: TMA 1979 ja TMAE 1980

Yhteenveto	TMA 1979 mmk	TMAE 1980 mmk	Muutos mmk
1. Varsinaiset työmäärärahat	3 779	4 058	+ 279
2. Investointeja varten myönnettävät avustukset ja lainat	2 999	3 192	+ 193
3. Muita työllisyyttä edistäviä määrärahoja ..	1 097	1 504	+ 407
4. Työllisyyttä edistävät korkotukilainat (myöntämisvaltuus)	628	619	— 9
5. Rahastot (käyttö- tai sijoitussuunnitelma työllisyysvaikutteisin osin)	915	900	— 15
6. Koulutustoimenpiteet (työllisyyskoulutus ja väliaikainen ammattikoulutus)	787	873	+ 86
Yhteensä	10 205	11 146	+ 941

Työttömyysturvan menot	TMA+LMA:t 1979	Käyttö 1979 mmk	TMAE 1980 mmk
Työttömyyskorvaukset	467	467	375
Kassa-avustukset (valtion osuus)	333	300	240
Yhteensä	800	767	615

1.1. Varsinaiset työmäärärahat

	m m k		
	1979 TMA	1979 LMA I & II	1980 TMAE
Talonrakennustyöt	747	27	834
Maa- ja vesirakennustyöt	1 418	214	1 496
Kunnossapitotyöt ja metsien hoito	1 240	4	1 358
Siirrot VR:n ja PLL:n uudistusrahastoihin ..	374	7	370
Yhteensä	3 779	252	4 058

1.2. Investointeja varten myönnettävät avustukset ja lainat

	m m k		
	1979 TMA	1979 LMA I & II	1980 TMAE
Asunnot			
(maksatus)	2 100	50	2 115
(myöntämisvaltuus)	(2 100)		(2 000) ¹⁾
Avustukset energiataloudelliseen korjaustoimin- taan	100	50	170
Sairaalat ja terveyskeskukset	221	—	221
Peruskoulut	125	5	130
Muut oppilaitokset	44	—	39
Muut talonrakennustyöt	74	30	89
Maan- ja metsänparannustyöt	234	10	257
Muut maa- ja vesirakennukset	80	2	137
Muut sekalaiset investoinnit	21	—	34
Yhteensä	2 999	147	3 192

¹⁾ Lisäksi asuntotuotannon korkotukilainat, myöntämisvaltuus 100 milj. mk

1.3. Muita työllisyyttä edistäviä määrärahoja

	m m k		
	1979 TMA	1979 LMA I & II	1980 TMAE
Osakepääomien korotukset (pl. Imatran Voima)	89	65	89
Vientituotot	108	—	108
Valtionapu viennin edistämiseen	83	10	115
Kehitysalueiden tuotantotukijärjestelmä, maksatus (myöntämisvaltuus)	120 (110)	— (50)	140 (190)
Kehitysalueluottojen korkotuki	54	—	18
Muu kehitysalueiden teollisuuden edistäminen ¹⁾	106	—	97
Valtionapu työttömyyden lieventämiseen ²⁾	435	208 (+ 80)	698
Virastotyöntekijöiden palkat			
(valtio)	52	23	94
(kunnat) ³⁾	(40)	(20)	(70)
Virastojen tehtävät (muut kuin henkiset alat)	—	20	47
Työrajoitteisten työhönsijoittaminen	48	—	51
Yritysten ylimääräinen työllistämistuki	—	50	39
Varhaiseläkekokeilu	—	50	—
Opiskelijoiden kesätyöpaikat (VM -79; TVM -80)	1,7	5	8
Yhteensä	1 097	406 (+ 80)	1 504

¹⁾ L. 32.70 poislukien tuotantotoiminnan tukeminen ja kehitysalueluottojen korkotuki

²⁾ Katso seuraava erittely

³⁾ Sisältyy kohtaan "Valtionapu työttömyyden lieventämiseen"

Mom. 34.50.61 Valtionapu työttömyyden lieventämiseen

	m m k		
	1979 TMA	1979 I & II	1980 TMAE
Valtionapu kunnille naisten työtupiin	1	—	1
Virastotyöntekijöiden palkat (kunnat)	40	20	70
Kuntien työllistämistuki	260	90	450
Nuorten työllistämistuki	50	50	97
Maatilatalouden energia-avustukset ¹⁾	—	8	—
Avustukset ja lainat kunnallisiin investointeihin	—	(80) ²⁾	—
Pitkälle koulutettujen työllistämistuki	—	10	—
Kuntien lämpötaloudelliset korjaustyöt	—	15	—
Nuorten perehdyttäminen työelämään	—	—	—
Muu valtionapu	84	15	80
Yhteensä	435	208 (+ 80)	698

¹⁾ LMAE 1980 momentilla 30.32.41. 12 milj. mk sisältyy kohtaan "avustukset ja lainat" (muut sekalaiset investoinnit)

²⁾ Siirretty LMA II:ssä momentille 34.50.30. Samalla tältä momentilta (34.50.61) kohdasta nuorten työllistämistuki/kuntien työllistämistuki on vähennetty 40 milj. mk.

1.4. Työllisyyttä edistävät korkotukilainat

	m m k	
	1979 myöntämisvaltuus	1980
Kunnallisten ja yksityisten oppikoulujen rakentamisen korkotuki	2,0	2,0
Kansanopistojen sekä kansalais- ja työväenopistojen rakentamisen korkotuki	2,0	4,0
Kunnallisten ja yksityisten ammattioppilaitosten rakentamisen korkotuki	20,3	17,1
Kunnallisten ja yksityisten teknillisten oppilaitosten rakentamisen korkotuki	1,2	0,3
Kunnallisten ja yksityisten kauppaoppilaitosten rakentamisen korkotuki	4,6	4,3
Kunnallisten ja yksityisten kotitalousoppilaitosten rakentamisen korkotuki	1,1	1,0
Kunnallisten ja yksityisten kotiteollisuuslaitosten rakentamisen korkotuki	2,0	2,6
Ammatillisten kurssikeskusten huoneistojen hankkimisen korkotuki	10,0	1,0
Maatalouden korkotukilainat	300,0	300,0
Vesihuoltolaitteiden rakentamisen korkotuki	200,0	100,0
Teollisuuden vesiensuojeluinvestointien korkotuki	50,0	40,0
Asuntolainojen korkotuki	—	100,0
Maataloustuotteiden varastotilojen rakentamisen korkotuki		
Kunnallisten vientiteollisuutta palvelevien satamien sekä Saimaan alueen satamien rakentamisen korkotuki	30,0	40,0
	5,0	7,0
Yhteensä	628,2	619,3

1.5. Rahastot

INRA	1978 mmk	1979 mmk	1980 mmk
Budjettirahoitus	—	—	—
Lainananto (TP)	283	—	—
Sijoitussuunnitelma	—	315	230 ¹⁾
Maksatus	111	—	—

¹⁾ Arvio rahaston nykyisen oman pääoman ja nykyisten valuuttamääräisten ulkomaisten lainojen puitteissa.

KERA	1978 mmk	1979 mmk	1980 mmk
Budjettirahoitus	83	69	119
Lainananto ¹⁾	280	300	320
Maksatus	219	285	300

¹⁾ Kehitysalue-rahasto Oy:n hallintoneuvostossa on ollut esillä rahaston antolainauksen ja osakepääomasijoitusten määrän korottaminen vuosina 1979 ja 1980. Tarkoituksena on, että yhtiön lainanannon ja osakepääomasijoitusten enimmäismäärää nostetaan 380 milj. markkaan vuonna 1979 ja 400 milj. markkaan vuonna 1980.

Maatalouden kehittämisrahasto	1978 mmk	1979 mmk	1980 mmk
Budjettirahoitus	210	255	320
Käyttösuunnitelma (työllisyysvaik. osin)	250	300	350 ¹⁾
Maksatus	410	445	510 ¹⁾

¹⁾ Arvio

1.6. Koulutustoimenpiteet

	m m k		
	1979 TMA	1979 LMA I & II	1980 TMAE
Ammatillisen koulutuksen väliaikainen laajentaminen	180	—	189
Työllisyyskoulutus	557	—	626
Oppisopimuskoulutus	14 ¹⁾	—	18 ¹⁾
Kokeiluluonteinen tilapäinen peruskoulun lisäkoulutus	5	—	7
Yleisten ammattioppilaitosten linjojen pidentäminen	31	—	33
Yhteensä	787	—	873

¹⁾ OPM:n osuus

2. Toimenpiteiden työllisyysvaikutus

	Henkilöä	
	1979 (tot.)	1980 (arvio)
1. Varsinaiset työmäärärahat	36 700	70 000
2. Investointeja varten myönnettävät avustukset ja lainat	33 850	
3. Muita työllisyyttä edistäviä määrärahoja
— virastotyöt ¹⁾	8 250	8 500
— virastojen työtehtävät ¹⁾	1 500	2 500
— kuntien työllistämistuki ¹⁾	28 000	35 000
— nuorten työllistämistuki ¹⁾	20 000	20 000
4. Työllisyyttä edistävät korkotukilainat (myöntämisvaltuus)
5. Rahastot (käyttö- tai sijoitussuunnitelma, työllistävin osin)
6. Koulutustoimenpiteet	49 950	51 500
— ammatillisen koulutuksen väliaikainen laajentaminen ¹⁾	(+4 600) ²⁾	(+5 000) ²⁾
— työllisyyskoulutus (kokonaistaso) (ylimääräinen) ¹⁾	12 350	13 000
— oppisopimuskoulutus ²⁾	33 500	33 500
— kokeiluluonteinen tilapäinen peruskoulun lisäkoulutus ¹⁾	11 500	11 500
— yleisten ammattioppilaitosten linjojen pidentäminen ¹⁾	(4 600)	(5 000)
— kokeiluluonteinen tilapäinen peruskoulun lisäkoulutus ¹⁾	1 100	2 000
— yleisten ammattioppilaitosten linjojen pidentäminen ¹⁾	3 000	3 000
Yhteensä	178 250	187 500
Erityistoimenpiteet yhteensä	85 700	95 500

¹⁾ Erityistoimenpide

²⁾ Sisältyy kohtaan nuorten työllistämistuki

3. Työllisyys vuonna 1980

Kokonaistaloudellisen kehitysarvion sekä tulo- ja menoarvioesityksen työllisyysvaikutteisten määrärahojen mitoituksen pohjalta kansanta-

lousosasto arvioi työllisyyden ja työttömyyden kehittyvän vuonna 1980 seuraavasti.

Työvoimatase

	1978 * 1 000 henkeä	1979 ** keskimäärin	1980 *** vuodessa
Työikäinen väestö	3 578	3 594	3 608
Työvoima	2 253	2 266	2 279
Työttömät	169	140	115
Työlliset	2 084	2 126	2 164
— maatalous	208	243	231
— metsätalous	47		
— teollisuus	562	731	748
— talonrakennus	105		
— maa- ja vesirakennus	44		
— kauppa	301	1 132	1 165
— liikenne	162		
— rahoitus	118		
— palvelukset	519	20	20
— tunteamaton	16		
		prosenttia	
Työvoimaosuus	63,0	63,1	63,2
Työttömyysaste	7,5	6,2	5,0
— alle 25-vuotiaat	16,8	13,5	11,0
		1 000 henkeä vuoden aikana	
Maastamuutto, netto	7,6	10,0	12,0

Vuosineljänneksittäin työttömyys kehittyisi saman arviointiperusteen mukaan seuraavasti.

Työtön työvoima ja työttömyysaste ¹⁾ vuosineljänneksittäin

	1976	1977	1978	1979	1980	1976	1977	1978	1979	1980
	työttömiä, 1 000 henkeä					työttömyysaste,				
I	91	131	189	176	..	4,1	6,0	8,6	8,0	..
II	95	136	167	140	..	4,2	6,0	7,4	6,1	..
III	90	137	159	125	..	3,8	5,9	6,8	5,3	..
IV	86	143	160	120	..	3,9	6,5	7,2	5,3	..
I—IV	91	137	169	140	115	4,0	6,1	7,5	6,2	5,0

¹⁾ Jatkuvan työvoimatiedustelun mukaan. Lukuja ei ole puhdistettu kausivaihtelusta

Selvitys niistä työllistämistoimenpiteistä, joihin on ryhdytty tai joita on merkittävästi laajennettu työvoimaministeri Arvo Aallon toimikaudella, joka alkoi 15. 5. 1977.

Virastotyöjärjestelmän kehitys vuosina 1976—1979

Toimihenkilöalojen työttömien työhönsijoittamiseksi on työllisyysvaroin järjestetty ylimääräisiä virastotöitä valtion, kuntien ja kuntain-

liittojen virastoissa ja laitoksissa sekä eräiden muiden yhteisöjen palveluksessa. Loppuvuodesta 1978 järjestelmää muutettiin siten, että virastotöitä voidaan järjestää vain toisaalta valtion ja toisaalta kuntien kuntainliittojen ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen virastoissa ja laitoksissa. Virastotyöjärjestelmä vakiinnutettiin ja sen perusteet määriteltiin 11 päivänä tammikuuta 1979 annetulla valtioneuvoston päätöksellä työttömyyden lieventämiseksi järjestettävistä virastotöistä (23/79).

Virastotyöjärjestelmän määrärahat vuosina 1976—1980

1976 ¹⁾		1977 ¹⁾		1978 ¹⁾		1979 ²⁾		1980 ³⁾	
mk (1 000)	hlöä	mk (1 000)	hlöä	mk (1 000)	hlöä	mk (1 000)	hlöä	mk (1 000)	hlöä
23 640	950	30 000	1 100	55 000	2 500	157 000	8 000	160 000	8 500

¹⁾ Tilin päätös

²⁾ TMA (sis. LMA:t)

³⁾ TMAE

Vuoden 1978 lopussa virastotyöjärjestelmään liittyen ryhdyttiin kehittämään sellaista työllistämisyjärjestelmää, jonka avulla valtion virastoihin ja laitoksiin voidaan palkata työllisyysmäärärahoilla muitakin kuin toimihenkilöalojen työttömiä työnhakijoita. Vuonna 1979 on tulo- ja menoarviossa varauduttu 2 500 tällaisen henkilön palkkaamiseen ja vuoden 1980 tulo- ja menoarvioesitykseen on sisällytetty määrärahat 3 500 henkilön palkkaamiseen näihin tehtäviin.

Korkeakoulu- ja opistoasteista koulutusta saaneiden työllistämistuki

Vuoden 1978 lopussa otettiin käyttöön yrityksille myönnettävä työllistämistuki, jonka tarkoituksena on työllistää akateemisen tai opistotasaisen koulutuksen saaneita henkilöitä yritysten palvelukseen lähinnä vienninedistämiseen ja tuotekehittelyyn sekä kotimaisten polttoainoiden käyttöä edistäviin tehtäviin. Vuoden 1979 aikana tähän tarkoitukseen tullaan käyttämään arviolta noin 12,5 miljoonaa markkaa, jonka avulla voidaan työllistää noin 650 henkilöä. Vuoden 1980 tulo- ja menoarvioesityksessä on tähän tarkoitukseen ehdotettu 10 miljoonan markan määräraha.

Yritysten ylimääräinen työllistämistuki

Vuoden 1979 alussa solmittuun tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun liittyi joukko valtion toimenpiteitä, joiden toteuttamisesta valtioneuvosto teki päätöksen 9. 1. 1979. Yhtenä näistä toimenpiteistä oli ylimääräinen yritysten työllistämistuki, jonka avulla oli tarkoitus nopeuttaa uusien työsuhteiden syntymistä. Ylimääräisestä yritysten työllistämistuesta annettu laki (205/79) tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1979. Lain mukaan maksettaisiin työllistämistukea yritykselle, joka ottaa työntekijän pysyvään työsuhteeseen 1. 3.—30. 6. 1979 välisenä aikana siten, että yrityksen työntekijävahvuudessa syntyy nettolisäystä. Nettolisäyksen vertailuajankohtina ovat vuoden 1979 alku, jota verrataan vuoden 1980 alkuun. Tuen määrä oli niiden työsuhteiden osalta, jotka alkoivat 1. 3.—30. 4. 1979 välisenä aikana, 6 000 markkaa työntekijää kohti ja vastaavasti niiden työsuhteiden osalta, jotka alkoivat 1. 5.—30. 6. 1979 välisenä aikana, 3 000 markkaa työntekijää kohden. Tuki maksetaan yritykselle kahdessa erässä, joista ensimmäinen suoritettiin heinäkuun 1979 loppuun mennessä ja toinen suoritetaan huhtikuun 1980 loppuun mennessä. Lakia valmisteltaessa arvioitiin, että ylimääräisen yritysten työllistämistuen avulla voidaan työllistää

kaikkiaan 23 000 henkilöä. Tarkoitusta varten otettiin tulo- ja menoarvioon 100 miljoonan markan määräraha. Kesäkuun 1973 loppuun mennessä oli työllistetty tuen avulla kaikkiaan runsaat 15 000 henkilöä. Tukea maksetaan arviolta yhteensä noin 78 miljoonaa markkaa.

Kuntien ja kuntainliittojen ylimääräinen investointiavustus ja -laina

Vuoden 1979 alussa solmittuun tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun liittyi joukko valtion toimenpiteitä, joiden toteuttamisesta valtioneuvosto teki päätöksen 9. 1. 1979. Yhtenä näistä toimenpiteistä oli kuntien ja kuntainliittojen ylimääräinen investointiavustus ja -laina. Tämän toimenpiteen avulla oli tarkoitus nopeuttaa kunnallisten investointien aloittamista. Tuki kohdistui niihin kunnallisiin työohjelmiin ja talousarvioihin sisältymättömiin investointeihin, jotka aloitettiin 1. 4.—31. 10. 1979 välisenä aikana. Tuen avulla pyrittiin investointien nopeuttamisen lisäksi tasoittamaan työttömyyden alueellisia eroja. Näin ollen tuki porrastettiin sen työllisyystilanteen mukaan, joka kunnassa oli keskimäärin ollut puolivuotiskaudella 1. 10. 1978—31. 3. 1979. Tuen suuruus oli 10—20 % avustuksena tai 10 % lainaa. Tulo- ja meno-

arvioon otettiin tähän tarkoitukseen yhteensä 80 miljoonan markan määräraha vuosina 1979 ja 1980 tapahtuvaa tuen maksatusta varten. Tämän perusteella voidaan tuen piiriin kuuluneiden investointien kokonaisuus arvioida runsaaksi 500 miljoonaksi markaksi ja näiden investointien yhteiseksi työllisyysvaikutukseksi lähes 3 000 henkilötyövuotta, jos kunnallisissa investoinneissa henkilötyövuoden hinnaksi arvioidaan 180 000 markkaa.

Valtionapu työttömyyden lieventämiseen

Koska valtion työvirastojen omille työllisyystöille oli niiden kalleuden vuoksi jo puhtaasti valtiontaloudellisista syistä ryhdyttävä etsimään vaihtoehtoisia työllistämistoimenpiteitä, päädyttiin työllisyystilanteen vaikeutuessa siihen, että ryhdytään työllisyysperusteilla tukemaan muita kuin valtion omia investointiluonteisia töitä. Tämä työllistämistoimenpide on toteutettu myöntämällä muun muassa erilaisiin investointiluonteisiin töihin valtionapua menoarvion momentilta 34.50.61. (Valtionapu työttömyyden lieventämiseen). Valtionapua saaneista investointikohteista voidaan erityisesti mainita seuraavat kohteet ja niihin myönnetyt avustukset:

	1976	1977	1978	1979
Kuntien teollisuushallit	6 300 000	6 000 000	22 400 000	26 500 000
Teollisuusalueiden kunnallistekniikka	1 800 000	1 400 000	450 000	800 000
Vesihuolto	1 700 000	2 300 000	11 300 000	9 500 000
Ammatilliset oppilaitokset	7 500 000	8 800 000	11 000 000	13 500 000
Eläkeläisten omien asuntojen korjaustyöt	15 000 000	20 500 000	39 700 000	62 000 000
Lämpökorjaustyöt	—	29 500 000	28 300 000	28 000 000
Muut harkinnanvaraiset	22 300 000	37 700 000	40 800 000	45 800 000
Yhteensä	54 600 000	106 200 000	153 950 000	156 100 000

Näiden valtionavustusten osalta voidaan erityisesti mainita kehitysalueiden eläkeläisten omien asuntojen korjaustyöt, joista saadut kokemukset ovat olleet sekä työllisyys- että sosiaalipolitiikan kannalta erittäin hyviä.

Kunnallinen työllistämistuki

Valtio on paitsi omilla toimenpiteillään pyr-

kinyt hoitamaan työllisyystilannetta myös yhteistyössä kuntasektorin kanssa. Tällöin on yhtenä tärkeimpänä työllistämiskeinona käytetty kunnallista työllistämistukea, jonka osuutta on viime vuosien aikana voimakkaasti lisätty. Kunnallisella työllistämistuella rahoitetaan nimenomaan sellaisia kuntien, kuntainliittojen ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen töitä, jotka on järjestetty työttömien työnhakijoiden työhönsijoittamista varten. Kysymykseen tulevat

lähinnä muut kuin investointiluontoiset työt, mutta viime vuosina kunnat ovat käyttäneet tukea myös investointiensa rahoittamiseen.

Eriyisinä kohderyhminä ovat kunnallista työllistämistukea myönnettäessä olleet ensin

nuoret työttömät ja vuoden 1979 kesästä lähtien myös pitkäaikaistyöttömät.

Kunnallisen työllistämistuen markkamääräisen kehitys ja sen avulla työllistettyjen henkilöiden määrä on vuosina 1976—1980 seuraava.

1976 ¹⁾		1977 ¹⁾		1978 ¹⁾		1979 ²⁾		1980 ³⁾	
mk (1 000)	hlöä	mk (1 000)	hlöä	mk (1 000)	hlöä	mk (1 000)	hlöä	mk (1 000)	hlöä
17 200	700	10 200	1 400	89 200	10 800	200 000	25 000	450 000	35 000

¹⁾ toteutunut

²⁾ arvio

³⁾ TMAE

Varhaiseläkekokeilu

Valtioneuvosto antoi 19 päivänä kesäkuuta 1979 päätöksen eläketuesta. Tämän päätöksen perusteella suoritetaan 1. 7. — 30. 6. 1980 välisenä aikana ns. varhaiseläkekokeilu. Kokeilun piiriin kuuluvat sellaiset 63 vuotta täyttäneet henkilöt, joiden nykyinen eläketurva on järjestetty työntekijäin eläkelain mukaisesti.

Valtioneuvoston eläketukipäätöksessä tarkoitettujen eläkejärjestelyt voidaan toteuttaa vain, jos sekä työntekijä että työnantaja niitä haluavat. Varhaiseläkejärjestelyt toteutetaan siten, että työnantaja tekee eläkelaitoksen kanssa työntekijäin eläkelain 11 §:ssä tarkoitettun lisävakuutus sopimuksen. Varhaiseläkekokeilussa työntekijän eläkkeen määrä on yhtä suuri kuin täysi työkyvyttömyyseläke lisättynä kansaneläkettä ja rintamiamieslisää vastaavalla määrällä. Kansaneläkkeeseen lasketaan perusosa, tukiosa ja tukilisä.

Kokeilua varten on tulo- ja menoarvioon otettu 25 miljoonan markan määräraha, jonka avulla arvioidaan voitavan järjestää noin 1 000 henkilöä kattava varhaiseläkekokeilu. Kuluvan vuoden syys—marraskuun aikana on työvoimaministeriö myöntänyt eläketukea yhteensä noin 160 henkilön varhaiseläkejärjestelyihin. Ensimmäiset työntekijät jäivät eläkkeelle lokakuun alussa.

Kotimaisen energian käytön edistäminen

Työvoimaministeriö on syksystä 1977 lukien johdonmukaisesti toteuttanut kotimaisen energian käytön lisäämiseen tähtäviä toimen-

piteitä. Niinpä valtioneuvoston 9. 1. 1978 tekemä periaatepäätös kotimaisten polttoaineiden käytön lisäämisestä maamme energiahuollossa lähti työvoimaministeriön aloitteesta ja päätöstä toteutettiin alusta alkaen pääosin työllisyysvaroin. Ministeriön jakamat energia-avustukset ovat kohdistuneet sekä yksityisen elinkeinoelämän että kunnallishallinnon kotimaista polttoaineen käyttöä edistävään investointitoimintaan. Näitä avustuksia on myönnetty syksystä 1977 lähtien yli 70 milj. markkaa lähes miljardin markan investointeihin. Avustusten turvin toteutetuilla investoinneilla on saavutettu n. 2 500 työvuoden suuruinen rakennusaikainen työpanos ja luotu lähes 2 000 pysyvää, lähinnä raaka-aineen hankintaan liittyvää työpaikkaa. Mainituin investoinnein on saavutettu satojen miljoonien suuruinen vuosittainen valuuttasäästö. Esimerkkeinä huomattavasti pysyviä työpaikkoja alityöllisyysalueille luoneista investoinneista voidaan mainita Tampereen, Oulun ja Kuopion kaupunkien lämpölaitosinvestoinnit.

Kotimaisten polttoaineiden käytön edistämisestä annetun lain tultua voimaan maaliskuun alusta 1979 on päävastuu näiden investointien valtionrahoituksesta siirtynyt pääosin kauppa- ja teollisuusministeriölle, joskin työvoimaministeriön rooli etenkin kunnallisten energiainvestointien rahoituksessa on edelleen merkittävä.

Vuoden 1978 lopulta lukien on työvoimaministeriö avustanut kotimaisten polttoaineiden käyttöön siirtymistä myös maataloudessa. Kuluvan vuoden aikana näitä avustuksia on myönnetty lähes 6 miljoonaa markkaa noin 700:lle maatalousyrittäjälle keskimääräisen avustuksen ollessa 8 200 markkaa.

Nuorisotyöllisyyden parantaminen

Nuorten työllisyystilanteen parantaminen on ollut keskeinen työllisyydenhoidon painopiste-alue. Nuorten työhönpääsyn edellytyksiä on parannettu vaikuttamalla nuoren työvoiman tarjontaan ja tehostamalla keinoja jotka lisäävät nuoren työvoiman kysyntää. Liite 1

Nuoren työvoiman tarjontaan on vaikutettu pääasiallisesti seuraavin toimenpitein:

— Ammatillista koulutusta on väliaikaisesti laajennettu niin, että v. 1979 on varoja budjetoitu n. 12 000 nuoren kouluttamiseksi.

— V. 1978 syksystä lähtien pidennettiin eräiden ammattikoulujen opintolinjoja n. 2 500 oppilaspaikan osalta. Vuodeksi 1979 on vastava pidennys ohjelmoitu koskemaan n. 3 000 oppilaspaikkaa.

— Peruskoulun 10-luokka otettiin kokeilu- luonteisesti käyttöön v. 1978 n. 1 000 oppilaspaikan suuruisena. Vuonna 1979 on määrä korotettu koskemaan n. 2 000 oppilaspaikkaa.

— Ammatillisesta koulutuksesta valmistuville on järjestetty työllisyyskurssimuotoisena jatko- ja täydennyskoulutusta v. 1978 n. 5 000 työttömälle nuorelle. Vuonna 1979 on budjetoitu varat 5 000 nuoren kurssittamiseksi.

— Vapaaehtoiseen varusmiespalvelukseen otettavien määrää on lisätty. Vuonna 1978 lisäys oli n. 3 000 varusmiestä ja vuodeksi 1979 on ohjelmoitu 3 000 lisäyksen taso.

Nuoren työvoiman kysynnän parantamiseksi on jatkettu yrityksille maksettavaa nuorten työllistämistukea. Vuonna 1978 tuen piirissä oli keskimäärin 7 000 nuorta. Vuodeksi 1979 on varoja budjetoitu 100 miljoonaa markkaa.

Valtionapu työttömyyden lieventämiseen vuosina 1976—1979

Avustuskohde	1976		1977		1978		1979 ¹⁾	
	1 000 mk	Keskim. henk.	1 000 mk	Keskim. henk.	1 000 mk	Keskim. henk.	1 000 mk	Keskim. henk.
Kuntien teollisuushallit	6 300	40	6 000	30	22 400	100	26 500	150
Teollisuusalueiden kunnallistekniikka	1 800	15	1 400	10	450	5	800	10
Vesihuolto	1 700	15	2 300	20	11 300	80	9 500	70
Ammatilliset oppilaitokset	7 500	50	8 800	70	11 000	60	13 500	80
Eläkeläisten omien asuntojen korjaustyöt ..	15 000	230	20 500	320	39 700	700	62 000	920
Lämpökorjaustyöt	—	—	29 500	400	28 300	300	28 000	360
Muut harkinnanvaraiset avustukset	22 300	200	37 700	310	40 800	300	45 800	400
Yhteensä	54 600	550	106 200	1 160	153 950	1 545	156 100	1 990

1) 1. 1.—24. 10.

Yhteenveto työllisyyden hoitoon liittyvien toimenpiteiden työvoimasta vuosina 1976—1980

Toimenpide	1976	1977	1978	1979 ¹⁾	1980 ²⁾
Valtion työt	39 400	36 700	36 400	36 700	—
— siitä työllisyysvaroin	7 400	5 700	5 600	6 200	—
Kuntien ja kuntainliittojen työt	35 400	35 800	35 200	34 000 ³⁾	35 500 ³⁾
Valtionapu työttömyyden liev.	2 300	4 400	22 100	—	—
— siitä kuntien työllistämistuki	700	1 400	10 800	25 000	35 000
— siitä nuorten työllistämistuki ...	—	3 400	7 000	13 400	15 000
Suhdannelainat	30	1 250	560	50	50
Tukitilaukset	200	360	100	—	—
Virastotyöt	950	1 100	2 400	8 000	8 500
Työrajoitteisten työllistäminen	3 800	3 100	3 200	3 300	3 300
Työllisyyskoulutus	10 200	12 700	15 500	15 500	16 750

¹⁾ TMA:oon perustuva arvio²⁾ TMAE:kseen perustuva arvio³⁾ Arvio