

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 1 ed. Tennilän ja viiden muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenten virkatoimen lainvastaisuudesta

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 11 päivästä joulukuuta 1987 lähettänyt eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuutta 25 päivänä marraskuuta 1922 annetun lain (274/22), jäljempänä ministerivastuulaki, 2 §:n 3 momentin mukaisesti perustuslakivaliokuntaan ed. Tennilän ja viiden muun edustajan 9 päivänä joulukuuta 1987 allekirjoittaman ja tämän mietinnön liitteeksi n:o 1 otetun kirjelmän, jäljempänä muistutuskirjelmä, joka sisältää muistutuksen Harri Holkerin hallituksen jäsenten virkatoimen lainvastaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on varannut ministerivastuulain 3 §:n mukaisesti Harri Holkerin hallituksen jäsenille tilaisuuden määrääjän kuudessa antaa kirjallinen tai suullinen selitys muistutuskirjelmän johdosta. Pääministeri Harri Holkeri, oikeusministeri Matti Louekoski, opetusministeri Christoffer Taxell, työvoimaministeri Matti Puhakka, liikenneministeri Pekka Vennamo, kauppa- ja teollisuusministeri Ilkka Suominen, ministeri Pertti Salolainen, valtiovarainministeri Erkki Liikanen, ministeri Ulla Puolanne, ministeri Ilkka Kanerva, maa- ja metsätalousministeri Toivo T. Pohjala, ministeri Tarja Halonen, sosiaali- ja terveysministeri Helena Pesola, ympäristöministeri Kaj Bärnlund, ministeri Anna-Liisa Piipari, puolustusministeri Ole Norrback ja sisäasiainministeri Jarmo Rantanen ovat määrääjassa toimittaneet valiokunnalle tämän mietinnön liitteeksi n:o 2 otetun kirjallisen selityksen. Ulkoasiainministeri Kalevi Sorsa on niin ikään määrääjassa toimittanut valiokunnalle tämän mietinnön liitteeksi n:o 3 otetun kirjallisen selityksen.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Pekka Koskinen,

professori Ilkka Saraviita ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Muistutuskirjelmä

Muistutuskirjelmässä esitetään, että työllisyyslain säätämisellä on pyritty viemään käytäntöön hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin selkeää velvoitetta järjestää työtä jokaiselle. Uuteen työllisyyslakiin on sisällytetty myös tavoite pienentää erittäin suuriksi kasvaneita alueellisia työttömyyseroja. Tältä osin työllisyyslaki on muistutuskirjelmän allekirjoittajien käsityksen mukaan vesityksen kohteena ja vieläpä siten, että työllisyyslakia rikotaan hallituksen budjettiesityksellä.

Työllisyyslain 19 §:n mukaan tulee valtion, kuntien ja yritysten toimenpiteiden tarkastelun tapahtua työssäkäyntialueittain siten, että milloin työssäkäyntialueella ei työttömyys nouse olennaisesti yli maan keskiarvon. Muistutuskirjelmässä viitataan hallituksen esitykseen n:o 94/1986 vp. työllisyyslaiksi, jonka yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”olennaisena poikkeamaa voidaan pitää yleensä silloin, kun se on vuositasolla puolitoistakertainen maan keskiarvoon verrattuna”. Kuitenkin hallituksen esityksessä vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi todetaan, että ”työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri maan keskimääräiseen tasoon nähden vuositasolla on 80 %”.

Hallituksen esittämä uusi tulkinta on muistutuskirjelmän allekirjoittajien mielestä lainvastainen ja johtaa työttömien laillisten oikeuksien loukkaamiseen. ”Olennaisen työttömyyserojen” määrittelyllä vaikutetaan muistutuskirjelmän mukaan hyvin merkittävästi työllistämistoimiin vaikeimmilla työttömyysalueilla. Muistutuskirjelmässä katsotaan Harri Hol-

kerin hallituksen rikkovan työllisyyslain 19 §:ää budjettiesityksessään lisäten näin työtömyyttä ja maan sisäistä epätasapainoista kehitystä.

Näillä perusteilla ovat muistutuskirjelmän allekirjoittajat tehneet ministerivastuulakiin viitaten muistutuksen Harri Holkerin hallituksen jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta.

Valtioneuvoston jäsenten selitykset

Selityksissään valtioneuvoston jäsenet ovat viitanneet siihen, että hallituksen esityksellä vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi kysymys työllisyyslain 19 §:n sisällöstä on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi ja lopullisesti ratkaistavaksi. Hallitus ei esitystä antaessaan ole voinut 19 §:n sisältöä tulkitsemalla syyllistyä lainvastaiseen menettelyyn, kun asian ratkaisu hallituksen esityksellä on siirretty eduskunnalle.

Selityksissä todetaan lisäksi, että hallituksen esittämä tulkinta koski säännöstä laissa, joka ei esitystä annettaessa ollut vielä tullut voimaan. Hyväksyessään valtion tulo- ja menoarvion vuodelle 1988 eduskunta on hyväksynyt hallituksen esittämän kannan asiassa sekä laillisena että yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksen mukaisena.

Näistä syistä selityksissä pidetään tehtyä muistutusta perusteettomana.

Valiokunnan kannanotot

Budjettiesityksen antaminen eduskunnalle

Muistutuskirjelmän mukaan Harri Holkerin hallitus on rikkonut työllisyyslain 19 §:ää esityksessään valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988.

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 14 päivänä syyskuuta 1987 esittää tasavallan presidentille tulo- ja menoarvioesityksen antamista eduskunnalle. Yleisistunnossa olivat valtioneuvoston jäsenistä läsnä pääministeri Holkeri sekä ministerit Sorsa, Louekoski, Taxell, Puhakka, Vennamo, Salolainen, Liikanen, Puolanne, Pohjala, Halonen, Pesola ja Norrback.

Tasavallan presidentti päätti antaa vuoden 1988 tulo- ja menoarvioesityksen eduskunnalle 15 päivänä syyskuuta 1987 pidetyssä tasavallan presidentin esittelyssä, jossa valtioneuvoston jäsenistä olivat läsnä pääministeri Holkeri sekä ministerit Sorsa, Louekoski, Taxell, Puhakka,

Vennamo, Liikanen, Puolanne, Kanerva, Pohjala, Halonen, Pesola, Norrback ja Rantanen.

Tulo- ja menoarvioesityksen eduskunnalle antamista tarkoitaviin muodollisiin päätöksentekovaiheisiin eivät näin ollen osallistuneet ministerit Suominen, Bärklund ja Piipari.

Hallitusmuodon 43 §:n 2 momentin mukaan jokainen valtioneuvoston jäsen, joka on ottanut osaa asian käsittelyyn valtioneuvostossa, on vastuunalainen päätöksestä, jollei hän ole pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut eroavaa mielipidettä. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään n:o 16/1981 vp. katsonut, että saattaa olla tilanteita, joissa valtioneuvoston jäsenen tosiasiallinen poissaolo valtioneuvoston istunnosta ei kuitenkaan voi vapauttaa asianomaista kaikesta vastuusta siitä ratkaisusta, joka on hänen poissaollessaan tehty. Tätä periaatetta seuraten ja ottaen erityisesti huomioon budjettiesityksen tärkeyden koko valtioneuvostolle ei valiokunnan käsityksen mukaan edellä mainittujen ministereiden poissaolo sekä asianomaisesta valtioneuvoston yleisistunnosta että sitä seuranneesta tasavallan presidentin esittelystä sellaisenaan voi johtaa siihen, että nämä ministerit olisivat näin vapautuneet budjettiesityksen antamiseen mahdollisesti liittyvästä vastuusta. Valiokunta on siksi tutkinut muistutuskirjelmän siinä esitetyllä tavalla Harri Holkerin hallituksen jäsenten osalta.

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellisen vastuun luonne

Valtioneuvoston jäsenten oikeudellinen vastuu virkatoimistaan on säännelty hallitusmuodossa ja perustuslakeina voimassa olevissa muissa laeissa, jotka koskevat sekä sanotun vastuun edellytyksiä että vastuun toteuttamisessa noudatettavaa menettelyä. Valtioneuvoston jäseniin sovelletaan virkamiesten oikeudelliseen vastuuseen saattamista koskevia säännöksiä vain siltä osin kuin ministerivastuulaissa tarkoitettun lainvastaisuuden edellytykset täyttyvät.

Ministerivastuulain 7 §:n mukaan on lainvastaisena menettelynä, josta valtioneuvoston jäsen voidaan panna syytteeseen valtakunnan-oikeudessa, pidettävä sitä, 1) että hän virkatoimessaan on ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tahi sitä edistänyt tai 2) että hän maan ilmeiseksi vahingoksi on tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa, mikä menettely

on katsottava virkarikokseksi, taikka 3) että hän muuten jossakin virkatoimissaan on selvästi lainvastaisesti menetellyt.

Ministerivastuulain 7 §:ssä ensiksi ja viimeksi mainittu lainvastainen menettely voi toteutua sekä tahallisuudella että tuottamuksellisella teolla. Kohdassa 2 edellytetään kuitenkin nimenomaan tahallisuutta. Kaikissa tapauksissa ministerivastuulain 7 § edellyttää lainvastaisen menettelyn olevan ilmeistä tai selvää.

Tulo- ja menoarvioesitys oikeudellisen ministerivastuun kannalta

Perustuslainsäännösten mukaan tasavallan presidentti antaa eduskunnalle hallituksen esitykset valtioneuvoston laatiessa esitysehdotukset. Tämä koskee myös tulo- ja menoarvioesitystä.

Valtion tulo- ja menoarvion sisällön kannalta merkittäviä säännöksiä on muun muassa hallitusmuodon 66—68 §:ssä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 7/1985 vp. todennut hallitusmuodon 66 §:n sisältämästä budjetin täydellisyysperiaatteesta johtuvan, että hallituksen valmistelemaan seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioesitykseen on otettava kaikki ennakoitavissa olevat valtion tulot ja menot. Tämän lausuman mukaisesti valiokunta katsoo valtioneuvoston olevan tulo- ja menoarvioesitysehdotusta laatiessaan yleisesti velvollinen huolehtimaan siitä, että esitysehdotus täyttää kaikki valtion tulo- ja menoarvion sisältöä koskevat oikeudelliset vaatimukset.

Tämä velvollisuus on sellainen oikeudellisesti merkittävä velvoite, jonka rikkominen tai laiminlyöminen voi johtaa ministerivastuulain mukaisen vastuunalaisuuden syntymiseen. Valtioneuvoston jäsenen vastuunalaisuutta ei valiokunnan mielestä voi poistaa se, että eduskunta sellaisenaan hyväksyy budjettiesityksen jonkin kohdan, jota olisi pidettävä tulo- ja menoarvion sisältövaatimusten vastaisena.

Työllisyyslain 19 §

Muistutuskirjelmässä tarkoitettua asian kannalta merkittävin tulo- ja menoarvion sisältövaatimus johtuu hallitusmuodon 68 §:n 1 momentista siltä osin kuin siinä säädetään, että valtion tulo- ja menoarvioon on sellaisinaan, vähentämättä, otettava menot, jotka varain-

hoitovuonna voimassa olevien säännösten mukaan on maksettava.

Tuollainen varainhoitovuonna voimassa oleva säännös on 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 19 §. Sen mukaan valtion, kuntien ja yritysten yhteisin talous- ja työllisyyspoliittisin toimin huolehditaan alueellisesti tasapainoisesta työllisyydestä niin, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääristä tasoa. Syyskuun 11 päivänä 1987 annetun työllisyysasetuksen (737/87) 27 §:n mukaan edellä selostetussa lainkohdassa tarkoitettua alueellisesti tasapainoisen työllisyyden aikaansaamiseksi valtion tulo- ja menoarvioon esitetään ne määrärahat, joilla ottaen huomioon työllisyysilanteen ja kansantalouden kehitysnäkymät valtion on tarvittaessa järjestettävä työntekomahdollisuuksia siten, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääristä tasoa.

Edellä mainitut säännökset velvoittavat ottamaan valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon tarvittavat määrärahat. Säännökset eivät kuitenkaan yksiselitteisesti osoita, minkä suuruisina määrärahat on menoarvioon sisällytettävä. Tämän vuoksi on valiokunnan käsityksen mukaan huomiota kiinnitettävä sääntelyn tarkoitukseen.

Hallituksen esityksessä n:o 94/1986 vp. työllisyyslaiksi todettiin 19 §:stä muun muassa, että olennaisena poikkeamaa voidaan pitää yleensä silloin, kun se on vuositasolla puolitoistakertainen maan keskiarvoon verrattuna. Esityksessä mainittiin lisäksi asetuksessa säädetävän alueellisen tasapainoisen työllisyyden toteuttamiseksi, että alueellisten työttömyyserojen supistaminen otetaan huomioon tulo- ja menoarvion valmistelussa ja siltä osin kuin tavoitteeseen ei voida päästä muiden hallinnonalojen toimenpiteillä tarvittavat määrärahat osoitetaan työvoimaministeriön päluokkaan.

Työllisyyslakia säädettäessä oli valiokunnan käsityksen mukaan tarkoitus jättää työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri osittain joustavaksi ja harkinnanvaraiseksi. Tämä ilmenee pykälän sanamuodon lisäksi seikkaa koskevan perustelumaininnan väljyydestä hallituksen esityksessä. Tätä käsitystä vahvistaa se, ettei työllisyysasetuksessa kyseistä kriteeriä lainkaan täsmennetty.

Hallituksen esitykseen valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988 sisältyy päluokan 34 luvun 50 lukukohtaisiin perusteluihin lausuma,

jonka mukaan alueellisten työttömyyserojen tasoittamiseen liittyvä työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri maan keskimääräiseen tasoon nähden vuositasolla on 80 prosenttia. Ottaen huomioon työllisyyslain 19 §:stä ja työllisyysasetuksen 27 §:stä ilmenevän sääntelyn osittaisen joustavuuden ja harkinnanvaraisuuden ei 80 prosentin ylittymiskriteerin mukaisesti laadittu tulo- ja menoarvioesitys ole valiokunnan käsityksen mukaan mainittujen säännösten vastainen eikä näin ollen ristiriidassa myöskään hallitusmuodon 68 §:n 1 momentin kanssa.

Edellä sanotun perusteella ja koska perustuslakivaliokunta ei ole muistutuskirjelmää tutkiessaan voinut havaita Harri Holkerin hallituksen jäsenten menetelleen ministerivastuulain 7 §:n tarkoittamalla tavalla, valiokunta toteaa,

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 1988

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Anttila, Häkämies, Jansson, Jäätteenmäki, Kekkonen,

etteivät Harri Holkerin hallituksen jäsenet ole menetelleet lainvastaisesti laatiessaan muistutuskirjelmässä tarkoitettunlaisen ehdotuksen hallituksen esitykseksi valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, joka valtiopäiväjärjestyksen 45 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 24 §:n nojalla on valinnut puheenjohtajansa esittelijäksi antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, kunnioittaen esittää eduskunnalle ministerivastuulain 4 §:ssä tarkoitettuna lausuntonaan,

etteivät valtioneuvoston jäsenet ole kysymyksessä olevassa asiassa menetelleet lainvastaisesti.

Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Olli-la, Pohjola (osittain), Puisto, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsenet Ikonen ja Vuoris-to (osittain).

Vastalauseita

I

Koska emme ole voineet yhtyä valiokunnan mietinnön lopputulokseen emmekä kaikilta osin näin ollen perusteluihin, haluamme vastalauseenamme esittää seuraavaa:

Työllisyyslakia säädettäessä oli valiokunnan enemmistön käsityksen mukaan tarkoitus jättää työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri osittain harkinnanvaraiseksi. Käsityksemme mukaan lain 19 §:ssä pyrittiin joustavan normin avulla osoittamaan se yläraja, jolle kriteeri voidaan asettaa. Ylityksen alarajan asettaminen 80 prosenttiin on mielestämme selvästi eri asia kuin sen asettaminen 50 prosenttiin. 50 prosentin ylitystä on käytetty kriteerinä työllisyyslakia annettaessa ja joissakin kohdin myös

työllisyysasetuksessa. Näin ollen voidaan mielestämme perustellusti kysyä, eikö hallituksen olisi tullut, jos se katsoo sen olosuhteiden muuttumisen johdosta aiheelliseksi, toteuttaa tahtonsa tason asettamiseen muuttamalla säädöksiä eikä vain tulo- ja menoarvioesityksen lausumilla.

Hallituksen esitykseen valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988 sisältyy pääluokan 34 luvun 50 lukukohtaisiin perusteluihin lausuma, jonka mukaan alueellisten työttömyyserojen tasoittamiseen liittyvä työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri on maan keskimääräiseen tasoon nähden vuositasolla 80 prosenttia. Ottaen huomioon työllisyyslain 19 §:n perus-

teluista ilmenevän tarkoituksen, jonka mukaan ylittymiskriteeri voi olla enintään 50 prosentin suuruinen, on 80 prosentin ylittymiskriteerin mukaisesti laadittua tulo- ja menoarvioesitystä pidettävä työllisyyslain 19 §:n tarkoituksen vastaisena ja siten myös hallitusmuodon 68 §:n 1 momentin kanssa ristiriidassa olevana. Kun kuitenkin otetaan huomioon sääntelyyn sisältyvät tulkinnanvaraisuudet, ei Harri Holkerin hallituksen jäsenten voida katsoa syyllistyneen sellaiseen ilmeiseen laittomuuteen tai selvään lainvastaisuuteen, jota ministerivastuulain 7 §:ssä tarkoitetaan.

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 1988

Anneli Jäätteenmäki

Sirkka-Liisa Anttila

Pirkko Ikonen

II

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on mietinnössään edustaja Tennilän ja viiden muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenten virkatoimen lainvastaisuudesta, katsonut, että työllisyyslakia säädettäessä on ollut tarkoitus jättää työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri osittain joustavaksi ja harkinnanvaraiseksi. Tämän perusteella valiokunnan enemmistön mielestä valtioneuvoston jäsenet esittäessään heikennystä työllisyyden hoitoon budjettiesityksessä eivät ole menetelleet lainvastaisesti.

En voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan. Käsitykseni mukaan työllisyyslain 19 §:ssä pyrittiin joustavan normin avulla osoittamaan se yläraja, jolle kriteeri voidaan asettaa. Perusteluissa eduskunta ilmaisee täsmällisen käsityksensä siitä, mitä sana "olennainen" enintään voi tarkoittaa. "Olennaisena poikkeamaa voidaan pitää yleensä silloin, kun se on vuositasolla puolitoistakertainen maan keskiarvoon verrattuna."

Hallituksen esitykseen valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988 sisältyvä pääluokan 34 luvun 50 lukukohtaisiin perusteluihin lausuma, jonka mukaan alueellisten työttömyyserojen tasoittamiseen liittyvä työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri maan keskimääräiseen tasoon nähden vuositasolla on 80 prosenttia.

Edellä esittyyn viitaten katsomme, että valiokunnan olisi tullut esittää eduskunnalle lausuntoaan,

että valtioneuvoston jäsenet ovat kysymyksessä olevassa asiassa menetelleet lainvastaisesti mutta

että heidän kenenkään lainvastainen menettelynsä ei ole ollut sellaista kuin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuutta annetun lain (274/22) 7 §:ssä tarkoitetaan.

Ottaen huomioon työllisyyslain 19 §:n perusteluista ilmenevän tarkoituksen, jonka mukaan ylittymiskriteeri voi olla enintään 50 prosentin suuruinen, on 80 prosentin ylittymiskriteerin mukaisesti laadittua tulo- ja menoarvioesitystä pidettävä työllisyyslain 19 §:n tarkoituksen vastaisena ja siten myös hallitusmuodon 68 §:n 1 momentin kanssa ristiriidassa olevana.

Kun hallituksen esityksessä vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi nostetaan työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri maan keskimääräiseen tasoon nähden vuositasolla 80 prosentiksi ja näin vähennetään valtion ja myös kuntien velvollisuutta työllistämiseen vaikeimmilla työttömyysalueilla, heikentyy kansalaisten eräs tärkeä perusoikeus, oikeus työhön.

Yksilön oikeudesta työhön säädetään myös Suomea sitovassa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 6/76), jonka artikla 6 yhdessä artiklan 2 kanssa velvoittaa valtion "täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan" toimimaan niin, että jokaisella yksilöllä on mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työnteolla. Perustuslakivaliokunnan enemmistö ei valitettavasti pitänyt tarpeellisenä selvittää tämän sopimuksen merkitystä hallituksen budjettiesityksen suhteen, vaikka muistutuskirjelmässä siihen viitataan.

Ottaen huomioon kansalaisten perusoikeuden työhön ja Suomea sitovan kansainvälisen yleissopimuksen on työllisyyslain 19 §:n tarkoituksen vastaista ja hallitusmuodon 68 §:n 1 momentin kanssa ristiriidassa olevaa hallituksen menettelyä pidettävä ministerivastuulain 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla selvästi lainvastaisena.

Edellä olevan perusteella ja yhtyen edustaja Tennilän ja viiden muun edustajan allekirjoittamassa muistutuskirjelmässä esitettyihin näkökohtiin katson, että valiokunnan olisi tullut

esittää eduskunnalle ministerivastuulain 4 §:ssä tarkoitettuna lausuntonaan,

että valtioneuvoston jäsenet ovat kysymyksessä olevassa asiassa menetelleet lainvastaisesti ja

että heidän kunkin lainvastainen menettelynsä on ollut sellaista kuin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuutta annetun lain (274/22) 7 §:ssä tarkoitetaan.

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 1988

Lauha Männistö

Eduskunnalle

Suomen perustuslaki takaa jokaiselle kansalaiselle oikeuden tehdä työtä. Suomea sitoo myös YK:n hyväksymä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, jossa valtiot velvoitetaan toimimaan niin, että jokaisella yksilöllä on mahdollisuus hankkia toimeentulo työnteolla.

Työllisyyslain säätämisellä on pyritty viemään käytäntöön HM 6 §:n 2 momentin selkeää velvoitetta järjestää työtä jokaiselle. Työllisyyslakia on kuitenkin ryhdytty vesittämään jo ennen kuin se on ehtinyt astua voimaan. Uuteen työllisyyslakiin on sisällytetty myös tavoite pienentää erittäin suuriksi kasvaneita alueellisia työttömyyseroja. Tältäkin osin työllisyyslaki on vesityksen kohteena ja vieläpä siten, että työllisyyslakia rikotaan hallituksen budjettiesityksellä. Rikkoessaan työllisyyslain 19 §:n velvoitetta hallitus vaikuttaa siihen, että muuttoliike vaikeimmilta työttömyysalueilta pääkaupunkiseudulle jatkuu. Samalla kun kehitysalueet tyhjenevät, pääkaupunkiseudulla asumistilanne pahenee, palvelujen jälkeijääneisyys lisääntyy ja tästä kaikesta johtuva epä-viihtyisyys kasvaa.

Työllisyyslain 19 §:n mukaan tulee valtion, kuntien ja yritysten toimenpiteiden tarkastelun tapahtua työssäkäyntialueittain siten, että mil-lään työssäkäyntialueella ei työttömyys nouse olennaisesti yli maan keskiarvon.

”Olennaisena poikkeamaa voidaan pitää yleensä silloin, kun se on vuositasolla puolitoistakertainen maan keskiarvoon verrattuna.” Näin todettiin hallituksen esityksessä työllisyyslaiksi (n:o 94/1986 vp.) yksityiskohtaisten perustelujen kohdalla. Tämän perusteella edus-kunta on hyväksynyt työllisyyslain.

Kuitenkin hallituksen esityksessä vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi (s. 533, luku 34.50) todetaan, että ”työttömyyden olennainen ylitysmiskriteeri maan keskimääräiseen tasoon nähden vuositasolla on 80 %”.

Hallituksen esittämä uusi tulkinta on mieles-tämme lainvastainen ja johtaa työttömien lail-listen oikeuksien loukkaamiseen.

Oikeuskäytännössä olennaisena poikkeama on pidetty esimerkiksi huoneenvuokra-lain 48 §:n 2 momentin nojalla vuokran koh-tuullisuutta arvioitaessa 5—10 %:a. 80 %:n poikkeaman hyväksyminen saattaa johtaa ko-käsitteen tulkinnan uudelleenmäärittelyyn laa-jemminkin kuin työllisyyslain osalta, joten asialla on laaja oikeuspoliittinen merkitys. Pi-täytyminen tarkasti eduskunnan hyväksymässä 50 %:n rajassa, joka sek in on varsin huomata-tava poikkeama, pitää olennaisuuskäsitteen yk-sinomaan työllisyyslain tulkinnallisissa puitteis-sa. Kyse on myös työllisyyslain ja siihen liitty-vän työllisyysasetuksen edellyttämien toimenpi-teiden valmisteluista. Jos ”olennaisen poikkeama-n” määrittely jäisi budjetissa joka vuosi erikseen päätettäväksi, seuraavan vuoden toi-menpiteiden valmistelu kävisi hyvin vaikeaksi ja työllisyyslain tarkoitus vesittyisi myös tämän vuoksi.

Myös työllisyysasetus osoittaa, että ”olen-naisen poikkeaman” määrittelemisen 50 %:n sijasta 80 %:ksi on vastoin lakia ja sen tarkoi-tusta. Työllisyysasetuksen 20 §:ssä on näet viit-taus, jonka mukaan ”työllisyyslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuja vaikeimpia työttö-myysalueita ovat ne kunnat, joissa keskimää-räinen työttömyysaste vuositasolla ylittää vä-hintään 50 prosentilla koko maan vastaavan työttömyysasteen tai joiden työllisyystilanne äkillisesti ja voimakkaasti heikentyy.”

Tässä pykälässä on siis ylimääräisiin valtion-apuihin liittyen määritelty vaikeimman työttö-myysalueen käsite. Kun asetuksen 20 §:ssä on näin vaikeimmaksi työttömyysalueeksi määri-telty kunnat, joissa keskimääräinen työttö-myysaste ylittää vuositasolla 50 prosentilla ko-ko maan vastaavan työttömyysasteen, niin on mahdotonta, että hallitus määrittelee budjetis-sa, että alueellisten työttömyyserojen tasoitta-miseen liittyvä työttömyyden olennainen ylity-miskriteeri maan keskimääräiseen tasoon näh-den vuositasolla on 80 %. Vaikein on näet enemmän kuin olennainen.

Myös työllisyysasetuksen 36 §:n 2 momentti

osoittaa, että hallitus rikkoo budjettiesityksen työvoimaministeriön pääluokan perusteluissa työllisyyslain 19 §:ää ja sen mukaista työllisyysasetusta. Mainitun työllisyysasetuksen 36 §:n 2 momentin mukaan yrityksille, yhteisöille ja yksityisille voitaisiin myöntää valtion tulo- ja menoarvion puitteissa työllistämistukea työllisyyslain 19 §:n mukaan valtion työllistettäväksi tulevien määrän vähentämiseksi silloin, kun kunnan työttömyysaste ylittää 50 prosentilla maan keskimääräisen työttömyystason, mutta hallituksen tulo- ja menoarvion perusteluissa tekemän tulkinnan mukaan valtion ja myös kuntien velvollisuus työllistämiseen samassa eli alueellisten erojen supistamistarkoituksessa tulisikin voimaan vasta, kun työssäkäyntialueen eli yhden tai useamman kunnan työttömyysaste on vähintään 80 prosenttia korkeampi kuin maan keskimääräinen työttömyysaste.

Työllisyysasetuksen 20 § ja 36 §:n 2 momentti ovat kiinteästi sidoksissa työllisyyslain 19 §:ään, ja hallituksen tulkinta tulo- ja menoarvion perusteluissa olennaisen ylittymiskritee-

ristä 80 prosenttina on näin ollen ristiriidassa myös hallituksen 11.9.1987 antaman työllisyysasetuksen kanssa.

”Olennaisten työttömyyserojen” määrittelyllä vaikutetaan hyvin merkittävästi työllistämistoimiin vaikeimmilla työttömyysalueilla. Mikäli Holkerin hallituksen budjettiesityksessä esittämä, työllisyyslaista poikkeava tulkinta jäisi voimaan, vaikeimmat työttömyysalueet menettäisivät ensi vuonna kaikkiaan noin 4 000 työpaikkaa. Lappi menettäisi noin 1 500 työpaikkaa, Oulun lääni 500, Kainuu 700 jne. valtion kustantamaa työpaikkaa.

Harri Holkerin hallitus rikkoo työllisyyslain 19 §:ää budjettiesityksessään lisäten näin työttömyyttä ja maan sisäistä epätasapainoista kehitystä. Siksi me allekirjoittaneet kansanedustajat teemmekin, eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkainten lainmukaisuutta koskevaan lakiin viitaten, muistutuksen Harri Holkerin hallituksen jäseniä vastaan sillä tarkoituksella, että heidät saatetaan vastuuseen valtakunnan oikeudessa.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 1987

Esko-Juhani Tennilä
Marjatta Stenius-Kaukonen

Asko Apukka
Juhani Vähäkangas

Vappu Säilynoja
Ensio Laine

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viitaten perustuslakivaliokunnan 15 päivänä joulukuuta 1987 päivätyyn kirjeeseen, jossa pääministerille ja valtioneuvoston muille jäsenille on varattu tilaisuus antaa selityksensä kansanedustaja Esko-Juhani Tennilän ja viiden muun edustajan allekirjoittaman, 9 päivänä joulukuuta 1987 päivätyn kirjallisen muistutuksen johdosta, esitämme kunnioittavasti seuraavaa.

Lakiin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkainten lainmukaisuutta (274/22) viitaten muistuttajat katsovat, että hallitus esityksellään vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi olisi rikkonut työllisyyslain (275/87) 19 §:ää. Mainittu säännös velvoittaa huolehtimaan ”tasapainoisesta työllisyydestä niin, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääräistä tasoa”. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ”olennaisena poikkeamaa voidaan pitää yleensä silloin, kun se on vuositasolla puolitoistakertainen maan keskiarvoon verrattuna”. Kun hallituksen esityksessä vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi lähdetään siitä, että ”työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri maan keskimääräi-

seen tasoon nähden vuositasolla on 80 %”, muistuttajat pitävät hallituksen esittämää uutta tulkintaa lainvastaisena.

Hallituksen esityksellä vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi kysymys työllisyyslain 19 §:n sisällöstä on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi ja lopullisesti ratkaistavaksi. Asiaa ei näin ollen ole ratkaistu budjettiesityksellä. Hallitus ei esitystä antaessaan ole voinut 19 §:n sisältöä tulkitsemalla syyllistyä lainvastaiseen menettelyyn, kun asian ratkaisu hallituksen esityksellä on siirretty eduskunnalle.

Hallituksen esittämä tulkinta koski säännöstä laissa, joka ei esitystä annettaessa ollut vielä tullut voimaan.

Eduskunta on käsitellyt nyt esillä olevan asian, jolloin myös muistutuksen tekijät ovat voineet vaikuttaa eduskunnan kannanottoon.

Hyväksyessään valtion tulo- ja menoarvion vuodelle 1988 eduskunta on myös hyväksynyt hallituksen esittämän kannan asiassa sekä lailisena että yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaisena. Eduskunnan päätöstä on noudatettava. Tämän vuoksi katsomme, että kansanedustaja Esko-Juhani Tennilän ja viiden muun edustajan tekemä muistutus on perusteeton.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 1988

Harri Holkeri
pääministeri

Matti Louekoski
oikeusministeri
Matti Puhakka
työvoimaministeri
Ilkka Suominen
kauppa- ja teollisuusministeri
Erkki Liikanen
valtiovarainministeri
Ilkka Kanerva
ministeri
Tarja Halonen
ministeri
Kaj Bärlund
ympäristöministeri
Ole Norrback
puolustusministeri

Christoffer Taxell
opetusministeri
Pekka Vennamo
liikenneministeri
Pertti Salolainen
ministeri
Ulla Puolanne
ministeri
Toivo T. Pohjala
maa- ja metsätalousministeri
Helena Pesola
sosiaali- ja terveysministeri
Anna-Liisa Piipari
ministeri
Jarmo Rantanen
sisäasiainministeri

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viitaten perustuslakivaliokunnan 15 päivänä joulukuuta 1987 päivättyyn kirjeeseen, jossa pääministerille ja valtioneuvoston muille jäsenille on varattu tilaisuus antaa selityksensä kansanedustaja Esko-Juhani Tennilän ja viiden muun edustajan allekirjoittaman, 9 päivänä joulukuuta 1987 päivätyn kirjallisen muistutuksen johdosta, esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Lakiin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuutta (274/22) viitaten muistuttajat katsovat, että hallitus esityksellään vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi olisi rikkonut työllisyyslain (275/87) 19 §:ää. Mainittu säännös velvoittaa huolehtimaan ”tasapainoisesta työllisyydestä niin, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääräistä tasoa”. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ”olennaisena poikkeamaa voidaan pitää yleensä silloin, kun se on vuositason puolitoistakertainen maan keskiarvoon verrattuna”. Kun hallituksen esityksessä vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi lähdetään siitä, että ”työttömyyden olennainen ylittymiskriteeri maan keskimäärä-

seen tasoon nähden vuositason on 80 %”, muistuttajat pitävät hallituksen esittämää uutta tulkintaa lainvastaisena.

Hallituksen esityksellä vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi kysymys työllisyyslain 19 §:n sisällöstä on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi ja lopullisesti ratkaistavaksi. Asiaa ei näin ollen ole ratkaistu budjettiesityksellä. Hallitus ei esitystä antaessaan ole voinut 19 §:n sisältöä tulkitsemalla syyllistyä lainvastaiseen menettelyyn, kun asian ratkaisu hallituksen esityksellä on siirretty eduskunnalle.

Hallituksen esittämä tulkinta koski säännöstä laissa, joka ei esitystä annettaessa ollut vielä tullut voimaan.

Eduskunta on käsitellyt nyt esillä olevan asian, jolloin myös muistutuksen tekijät ovat voineet vaikuttaa eduskunnan kannanottoon.

Hyväksyessään valtion tulo- ja menoarvion vuodelle 1988 eduskunta on myös hyväksynyt hallituksen esittämän kannan asiassa sekä laillisena että yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksemukaisena. Eduskunnan päätöstä on noudatettava. Tämän vuoksi katson, että kansanedustaja Esko-Juhani Tennilän ja viiden muun edustajan tekemä muistutus on perusteeton.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 1988

Kalevi Sorsa
ulkoasiainministeri