

Risto Hiekkataipale

”DIE ARBEITSKRAFT STEHT UNTER DEM BESONDEREN SCHUTZ DES REICH.”

Työvoiman suojelusta työllisyyden turvaamiseen

Otsikon julistuksenomainen lause on niin selkeä ja selvää tekstiä, että se useimmille hallinnonkehittäjäkonsulteillekin helposti suomeksi kääntyy, mutta kovin harvoille sen todellinen sisältö avautuu. Nykyisessä arvoköyhässä kvasiarvoistuksessa hallinnossa ei ole aikaa eikä muotia etsiskellä oikeusperiaatteiden alkujuuria, mutta kun kysymys on kuitenkin nykyisenkin perustuslain arkisoveltamiseen heijasteensa antavasta oikeusperiaatteesta, on paikallaan luthermaisesti kysyä: ”mitä tämä on”?

Lause on Saksan Weimarin tasavallan vuoden 1919 valtiosäännön 157 artiklasta. Suomen Hallitusmuotoon lause ”Kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa” selälaisenaan tuli, kun hallitusmuotoesitystä käsiteltäessä eduskunnassa käytiin kauppaa 15 §:n ottamisesta/pois jättämisestä hallitusmuodosta (säännöksen syntyhistoriasta ks. Anton Kotonen, LM 1930, s. 152).

Mikään työllisyyden turvaamisvelvoitetta tai edes työllisyyden turvaamista koskeva toimeksiantonormi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ei alun perin ollut. Se yhteiskunnallisesti arvokas funktio säännökselle kehittyi vähitellen myöhemmin.

Hallitusmuotoon otetulla 6 §:n 2 momentilla Robert Hermansonin (Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin s. 31, Porvoo 1928) mukaan ”lienee ymmärrettävä, että valtiossa on niin meneteltävä, että työvoima saa suojaa toisen luonnottomalta hyväkseen käyttämiseltä”. Siitä pitäisi Hermansonin mielestä olla seurauksena, että sitä, ”joka tahtoo suorittaa jonkin, lain mukaan järjestelliseksi katsotun työn, on työhäiriöltä suojeltava”. Rafael Erich (Suomen valtio-oikeus I ss. 252-253, Porvoo 1924) toteaa, että valtion lainsäädäntöelinten on erityisesti huolehdittava kansalaisten työvoimasta ”sekä yksilön terveyden kannalta että kansantaloudellisia näkökohtia silmällä pitäen, sekä näin ollen myöskin pyrittävä estämään yksipuolista työvoiman riistoa”.

Kommentaareissa oraalla ollut ajatus varsinkin ruumiillista työtä tekevien työntekijöiden työkyvyn suojelun tarpeesta erityisesti tuossa vaiheessa kytkettiin työkykyisen työvoiman merkitykseen tuotannontekijänä. Toisaalta kysymys oli työtä tarjoavien oikeudesta saada suojaa työntekijöiden työhäiriöitä vastaan eli hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin alkuperäisen tarkoituksen taustalla oli myös tarve turvata työrauhaa. Osapuolten intressejä tosin punnittiin rajuin mitoin, kun työntekijää suojeltiin työnantajan ”luonnottomalta hyväkseen käytöltä”, ja työnantaja sai suojaa työhäiriöiltä kunhan työ oli ”järjelliseksi katsottavaa”.

Kaiken kaikkiaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin alkuperäisessä säännöksessä (siis ennen jäljempänä mainittavaa lisäystä) oli kysymys työtä tarjoavien oikeudesta saada omaisuudelleen (tehtaat, verstaat, kaivokset, maatilat jne./työn tuloksena syntynyt taloudellinen tulos) hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua omaisuuden suojaa ja toisaalta työntekijöiden oikeudesta saada valtiovalalta jonkinlaista suojaa työoloja ja työstä maksettavaa palkkaa koskevaa työnantajan mielivaltaa vastaan. Käytännön lainsäädännön toteuttamismahdollisuuksien näkökulmasta hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin soveltamisessa oli koko sen voimassaolon ajan kysymys siitä, että työntekijöiden suojaan liittyviä velvoitteita työnantajille voitiin säätää tavalisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Mitään tunnistettavissa olevaa ajankohtaa, josta lukien hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin alettiin oikeudellisesti liittää myös valtiovalan työllistämismahdollisuuksien tai yleisemmin työvoimapolitiikan hoitoa koskevia näkökulmia, ei voida osoittaa. Sotavuosiin saakka työvoimapolitiikka oli lähinnä työttömyyden hoitoa, jossa alueellisen ja kausiluontoisen massatyöttömyyden vuoksi työttömille tarjottiin ”klassisia” hätäaputoita ja jos sellaisiinkin ei ollut mahdollisuuksia, huoltoapulain mukaista köyhäinapua. Kehittyneempien työvoimapolitiikan keinojen käyttöönoton jälkeenkin hätäaputoita teetettiin pahimmilla työttömyysalueilla vielä pitkälle 1960-luvulle. Taustalla oli vielä sosiaalista eetos- ta, jonka mukaan jokaisen yhteiskunnalta tukea saadakseen on tehtävä töitä.

Yhteiskunnallista vastuunkantoa työllisyydestä

Laajempi työvoimapolitiikan keinojen esittely ei kuulu tähän yhteyteen. Ratkaisevalla tavalla ke-

hittyneempänä työllisyyden hoidon keinona on kuitenkin syytä mainita aktiivisen työvoimapolitiikan keinot ja työllisyyspolitiikan kytkeminen osaksi tulopolitiikkaa ja laajemminkin aikansa yhteiskuntapolitiikkaan. Ensimmäisen laajan tulopoliittisen kokonaisratkaisun (Liinamaa I) taustalla oli vuoden 1967 devalvaation rajut seuraukset maan sisäiselle hinta- ja kustannuskehitykselle. Kytkenä nykypäivään on hyvä ensinnä todeta, että aloite laajapohjaiseen tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun tuli maan hallitukselta. Toiseksi sopimukseen pystyttiin kytkeä myös kannusteita, joilla työntekijäpuoli saatiin mukaan sopimukseen. Tuolloin se oli sopimus työnantajan suorittamasta ay-jäsenmaksujen perinnästä suoraan palkasta. Sopimus on esimerkki yhteiskunnallisesta päätöksentekomekanismista, jolla työmarkkinoiden keskeisimmät tahot yhdessä valtion kanssa ottivat huolehtiakseen aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin sekä työttömyyden hoidosta, työvoimavarojen kehittämisestä ja ohjailusta että työmarkkinoiden toiminnan tehostamisesta.

Yhteiskunnallisesti sävähdyttävää on, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti on ainut hallitusmuodon II luvun alkuperäisistä säännöksistä, jota ennen 1995 toteutettua hallitusmuodon koko II luvun uusimista (perusoikeusuudistus) muutettiin. Heinäkuun 28 päivänä 1972 tapah- tuneessa esittelyssä Tasavallan Presidentti oikeusministeri Pekka Paavolan esittelystä vahvis- ti lain Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (592/1972), jolla hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin lisättiin:

”Valtiovalan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.”

Kyseisen hallitusmuodon II luvun ainoaksi jääneen muutoksen taustalla ei tietenkään ollut sellaista, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti olisi ollut ainut muutosta tai täydennystä kai-

vannut hallitusmuodon perusoikeussäännös. Tunnettua on, että tätä hallitusmuodon II luvun säännösmuutosta ei toteutettu toimivaltaisen ministeriön, työvoimaministeriön, valmistelusta tapahtuneella hallituksen esityksellä, vaan eduskunta-aloitteen pohjalta. Sen taustalla oli vuosien poliittinen työ ja erityisesti yhden kansanedustajan, Sakari Knuuttilan, poikkeuksellisen sinnikäs uurastus työllisyysasioissa ja työttömyyden uhreiksi toistuvasti joutuneiden vähävaraisten toimeentulon kysymyksissä. Eduskunta-aloitteen eteneminen aloitteesta hallitusmuodon muutokseen ei ollut henkilökohtaisella tasolla sattumaa, vaan siinä kansanedustajan henkiset perusominaisuudet yhdistyivät hänen omiin kokemuksiinsa työelämässä. Knuuttilan poliittiselle agendalle mahtui kerrallaan vain 1–2 asiaa, joista pysyvin ja vakavin (raittiusasian ohella) koko pitkäaikaisen poliittisen uran oli työllisyys. Vanhan kansanviisauden: ”Ennemmin ratakisko taipuu kuin insinööri”, pohjana voisi perustellusti olla Knuuttila, mutta hän oli tieinsinööri.

Vaikka kysymys olikin aluksi vaivoin edenneestä, mutta lopulta riittävän kannatuksen saaneesta eduskunta-aloitteesta, sen reaalinen toteutuminen laiksi edellytti myös Tasavallan Presidentin tilannetajua ja vakavaa suhtautumista työllisyyden ja kansalaisten toimeentulon kysymyksiin (ks. esim. Tasavallan Presidentti Urho Kekkosen puhe 14.7.1969 radiossa ja puhe valtiopäivien avajaisissa 6.4.1970 ja Urho Kekkosen: *Demokratia ja perusoikeudet*, Espoo 1972 s. 122).

Eduskunta-aloitteen pohjalta hyväksytyn ja laiksi 592/1972 vahvistetun hallitusmuodon II luvun ainoaksi jääneen muutoksen sitovuuden tai muunkaan oikeudellisen merkityksen laajempaan arviointiin ei ole enää tarvetta. Suoria oikeudellisia vaikutuksia sillä ei yhteiskunnalliseen toimintaan velvoittavana toimeksiantosäännöksenä ollut, mutta myös työllis-

syysasioiden toimivaltaisessa ministeriössä, työvoimaministeriössä, argumentoitiin tavalla, että 1970-luvun loppupuolen työllisyyslainsäädäntö oli osittain hallitusmuodon vastaista. Suoria oikeudellisia vaikutuksia merkittävämpää kuitenkin on, että myös tämän yksittäisen lainsäädäntöoperaation yhteydessä käyty yhteiskuntapoliittinen keskustelu ja asiaan liittyneet poliittiset paineet nostivat työllisyyspolitiikan ja työllisyyden hoidon kysymykset yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon keskiöön.

Vuoden 1975 ennenaikaisten eduskuntavaalien jälkeisten hallitusneuvottelujen jatkuttua tuloksettomina kaksi kuukautta totesi Tasavallan Presidentti tiukkasävyisessä puhuttelussaan puolueiden puheenjohtajille maassa vallitsevan ”kansallisen hätätilan”, millä hän tarkoitti maassa vallinnutta ”ennätyksellisen suurta” työttömyyttä. – Työttömiä oli tuolloin 63 000. – Sen ajan mittapuun mukaisen suurtyöttömyyden syyt olivat vuosina 1973–1974 alkunsa saanut ja Suomeen viiveellä saapunut maailmanlaajuisen laman. Miettusen II hallituksen (ns. hätätilahallitus) vaikeudet työssään ja tavoitteidensa saavuttamisessa on esimerkki yhteiskunnallisesti merkittävien ongelmien ratkaisemisen vaikeuksista, jos ongelmien syyt tulevat maan ulkopuolelta. Työttömien määrää koskeva rinnastus tähän päivään (työttömiä työnhakijoita 368 000, piilotyöttömiä 177 000) puolestaan kertoo siitä, kuinka taloudellisesti kohtalokkaana perheen pääelättäjän työttömyyttä vielä tuohon aikaan oli pidettävä ja kuinka ohut yhteiskunnan turva verkko todellisuudessa oli.

”Erityisen vaikeana ongelmana on ... koettu varsin suureksi noussut työttömyys, tulojen jakautumisen epätasaisuus sekä aineellisten elin ehtojen erilaisuus valtakunnan eri alueiden välillä. Juuri viimeksi mainittuun kysymykseen ... haluan jälleen kiinnittää huomiota, koska näen, että yhden vakavimmista haasteista uudelle

Eduskunnalle ja alkaneen vuosikymmenen koko yhteiskuntapolitiikalle antaa tämän alueellisen peruskonfliktin purkaminen.

Alueellinen perusristiriita sisältää kaksi keskeistä, yhdensuuntaisesti vaikuttavaa tekijää: työn epätasainen jakautuminen ja työstä saatavan korvauksen epätasainen jakautuminen. Ne molemmat lisäävät suuresti yhteiskuntamme jäsenten keskinäistä eriarvoisuutta. Saattaa tuntua jossain mielessä oudolta, kun esitän, että tässä on kyseessä aikapommi, joka ensi sijassa valtiotavallan toimenpitein voidaan purkaa. Sen purkaminen on mielestäni aloitettava hyvissä ajoin ennen kuin tämän vuosikymmenen aikana esille tuleva henkisen alan työttömyys tuo uuden vakavan pulman yhteiskuntaamme.”

Yllä oleva lainaus ei ole mistään viime vuosien työllisyyspoliittisten selonteiden tai tiedonantojen eduskuntakeskustelusta, vaan Tasavallan Presidentti Urho Kekkosen puheesta, jolla hän 6 päivänä huhtikuuta 1970 valtiopäivät avatessaan tervehti Eduskuntaa.

Tasavallan Presidentin tarkoittama yhteiskunnallinen aikapommi jäi purkamatta, vaikka hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin velvoittavuudesta omaksuttiin vielä 1980-luvun loppupuolella tulkintoja, jotka vauhdittivat uuden ja työttömille työtä turvaavan lainsäädännön aikaansaamista. Syksystä 1991 maan talouden ja tuhansien ihmisten elämän luhistaneen ns. pankkikriisin iskiessä kädet oli kuitenkin nostettava pystyyn. Näin hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin vielä voimassa ollessa eli ennen vuonna 1995 uusiin perusoikeussäännöksiin kirjattua hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttia kansalaisten oikeutta työhön koskevan perustuslain tasaisen säännöksen soveltamislinja joutui massatyöttömyyden oloissa väistymään.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja siitä edelleen vuoden 2000 perustuslakiin kirjattujen yksittäisten perusoikeuksien merkittävyyttä

ja vaikuttavuutta ihmisten elämään on ollut hyödyllistä myös oikeudellisin menetelmin tutkia ja arvioida. Järeämmän luokan tarkastelu on kuitenkin yhteiskuntapoliittista. Riippumatta siitä, millaisin yhteiskuntatieteellisin termein yhteiskuntaa kulloinkin luokitellaan ja määritellään, on aina ollut ja edelleen on niin, että useimpien ihmisten elämän perusedellytysten toteutuminen on kiinni siitä, että heillä on mahdollisuus tehdä kykyjään vastaavaa työtä. Oikeus työhön oli hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa velvoittavammin turvattu, kun taas nykyisessä perustuslain 18 §:ssä julkisen vallan tehtävästä pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeus työhön on säädetty tavoitteellisemmalla tasolla. Säättämistavasta riippumatta on kuitenkin edelleenkin niin, että ”Oikeus työhön” on ihmisten jokapäiväisen elämän kannalta konkreettisin ja tärkein perusoikeus. Pitkäaikainen työttömyys on yhteiskuntaoloista riippumatta aina ollut työttömälle suuri taloudellinen ja henkinen tappio, mutta kun suurtyöttömyydestä tulee yhteiskunnassa pysyvä olotila, yksilötason menetykset saavat rinnalleen pitkäaikaisia ja vakavia yhteiskunnallisia uhkia.

On jo laajalti tunnustettu ja hyväksytty hokema, jonka mukaan ”parasta kriminaalipoliittikaa on hyvä sosiaalipoliittikka”. Yhä liudentuneempina yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa kuitenkin argumentoidaan siihen suuntaan, että ”parasta sosiaalipoliittikaa on hyvä työllisyyspolitiikka”. Tämäntyyppisessä ajattelussa kysymys ei ole niinkään siitä, että työllistämällä ihmisiä voitaisiin työttömyyskorvausmenoissa ja sosiaalimennoissa säästää, vaan kaikkien yhdenvertaisista tarpeista ja oikeudesta kohtuulliseen turvattuun toimeentuloon ja sosiaalisesti arvokkaaseen jokapäiväiseen elämään. Nykyisellä, piilotyöttömillä lisättyä, työttömien määrällä kysymys ei ole enää yksittäisten ihmisten, perheiden ja ongelmapaikkakuntien asukkaiden rajatuista ongelmista, vaan kokonaisesta noin puolen

miljoonan ihmisen muodostamasta köyhien ja uusköyhien kansanluokasta. Kun palkkatuloja vailla olevien tai satunnaistulojen varassa sinittelevien pitkäaikaistyöttömien eläkekertymä jää olemattomaksi, edessämme tikittää aikapommi, jonka suuruudesta valtiopäivät keväällä 1970 avanneella valtionpäämiehellä ei voinut olla aavistustakaan.

Kanteluista työvoimapalveluista

Laillisuusvalvojana saan edelleen kirjeitä pankkikriisin aikana 1990-luvun alussa rehellisissä tomissaan vaikeuksiin joutuneilta, nyt jo vanhuksilta, mutta myös jo kolmannessa polvessa heidän lapsenlapsiltaan, joiden henkiset ja taloudelliset eväät on jo syntymässä syöty. Vaikka välissä on pari vuosikymmentä, taudinkuvat ovat samantaiset: yritystoiminnan vaikeuksista on seurannut suuri työttömien aalto. Työttömyyden pitkittyessä ongelmat ovat kasautuneet. Pitkäaikaistyöttömien laillisuusvalvonnallisestikin huomionarvoiset ongelmat koskevat muitakin kuin työnsaantikysymyksiä. Varsinkin peruspäivärahan varassa elävät, joiden taloudellinen ahdinko on jatkuvaa, tekevät edelleen kanteluja Kansaneläkelaitoksen ja kunnallisten toimeentuloviranomaisten menettelystä. Aikaisempina vuosina yleisiä olivat ns. väliinputoajatapaukset, joissa kysymys oli siitä, onko työnhakijaa ”pidettävä” työkykyisenä vai työkyvyttömänä. Tällaisten asioiden ratkaiseminen on myös muutoksenhakuelimissä aikaisempaa vaikeampaa, koska työelämän vaatimusten kasvaessa kysymys ei ole enää pelkästään työkyvyn lääketieteellisestä arvioimisesta, vaan myös siitä, onko työnhakijalla kaiken kaikkiaan reaalisia mahdollisuuksia selviytyä aikaisempaa vaativammasta työstä, johon hänellä ei ole ajantasaista koulutustakaan. Tämän tyyppisiä ongelmia koskevat kan-

telut voivat herättää myös julkishallinnon tehtävissä epäilyjä esimerkiksi ikäsyrynnästä.

Kasvavan työvoimapalveluja koskevan kanteleluryhmän muodostavat ns. karenssikikkailukantelut. Niissä on kysymys tilanteista, joissa työvoimaviranomainen on määrännyt työnhakijalle laissa säädetyn karenssin työnhakijan kannalta täysin yllättäen tai perusteilla, joita tämä ei voi hyväksyä. Kysymys on voinut olla esimerkiksi siitä, onko vastausta toisella paikkakunnalla olevan työn tai työvoimakoulutuksen vastaanottamiseen edellytetty liian nopeasti (harkinta-aikaa esim. 1 päivä), onko työnhakija ollut työvoimavirkailijan heti saavutettavissa, onko työnhakijalla juuri kyseisenä ajankohtana ollut pätevä syy kieltäytyä työn/koulutuksen vastaanottamisesta, onko työnhakijalle toistuvasti osoitettu uusi työllisyyskurssitus (esim. tulityökortin suorittaminen) millään tavoin edistänyt hänen ”työmarkkinakelpoisuuttaan” jne. Oman ryhmänsä muodostavat työnhakijat, joilla ei ole taitoja tai käytännön mahdollisuuksia työvoimahallinnon digitaalisissa palveluissa asioimiseen.

Paradoksaalisimman työvoimahallinnon karenssiasiakasryhmän muodostavat elämänsä toiveikkaasti ja yhteiskunnan palvelujärjestelmään myönteisesti suhtautuvat työnhakijat, jotka erilaisten epäonnistuneiden kokemusten jälkeen ”päättävät ryhtyä yrittäjiksi” eli koettavat työllistää itse itsensä omalla riskillään. Jos toimiala on sovelias ja kysyntää tuotteille tai palveluille löytyy, asia on kunnossa. Oman kantelijaryhmän muodostavat kuitenkin yritystoiminnastaan henkilökohtaisessa vastuussa edelleen olevat entiset pienyrittäjät, joiden yritystoiminnalla ei ole käytännössä ollut menestymisen edellytyksiä. Sen jälkeen kun starttiraha ja vähäiset omat varat ovat kuluneet yrityksen perustamistoimiin, yritystoimintaa kokeillut ja siinä velkaantunut voi olla taas työttömänä työnhakijana rasitteenaan uusi karenssi.