

Sosiaalinen kansalaisuus 1987 työllisyyslain ja 2003 työvoimapalvelulain valiokuntakäsittelyssä

Juha Matti Hirvonen

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Yleinen valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2012

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä Författare – Author Juha Matti Hirvonen			
Työn nimi Arbetets titel – Title Sosiaalinen kansalaisuus 1987 työllisyyslain ja 2003 työvoimapalvelulain valiokuntakäsittelyssä			
Oppiaine Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi (politiikan tutkimuksen linja)			
Työn laji Arbetets art – Level Pro gradu tutkielma		Aika Datum – Month and year Huhtikuu 2012	
		Sivumäärä Sidoantal – Number of pages 101	
Tiivistelmä Referat – Abstract			
<p>Marshallin kansalaisuuden teoria muodostaa tutkimuksen teoreettisen lähtökohdan. Globaali markkinatalous ja yhteiskunnalliset muutokset ovat haastaneet teorian tasa-arvon periaatteen. Kansainvälinen sosialidemokraattinen kritiikki edellyttää sosiaalisten oikeuksien perustamista tasa-arvon toteutumiseksi. Uusliberalismia edustava taho kritisoi stabiilia tasa-arvoa, koska käsite ei ota huomioon markkinatalouden vaikutuksia. Suomalainen tutkimus osoittaa uusliberalismin 90-luvun laman jälkeiset vaikutukset muun muassa työvoimahallinnossa ja viranomaiskäytännöissä. Kotimaisen yhteiskuntakeskustelun sosialidemokraattinen pohjavire näkyy kriittisenä yhteiskunnan tarkasteluna.</p> <p>Tutkimuksessa tarkastellaan sosiaalisen kansalaisuuden rakentumista työllisyyslain (1987) ja työvoimapalvelulain (2003) valiokuntakäsittelyssä. Tutkimusaineisto koostuu kyseisten lakiesitysten hallituksen esityksistä, mietintövaliokunnan mietinnöistä ja mietintövaliokunnille jätetyistä kirjallisista asiantuntijalausunnoista. Tutkimusmenetelmänä on käytetty temaattista analyysiä ja tyyppitelyä.</p> <p>Tutkimustulos osoittaa, kuinka työllisyyslain (1987) tematiikka vastaa kokonaisvaltaisemmin Marshallin teorian ja sosialidemokraattisen hyvinvointijärjestelmän peruseriaatteita. Sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvo nojautuu perusoikeuksiin. Työllisyyslain sosialidemokraattisen perinteen asema näkyy pyrkimyksinä perustaa sosiaalisia oikeuksia kansalaisten perusoikeuksien ja tasa-arvon toteutumiseksi. Työvoimapalvelulain (2003) valiokuntakäsittely osoittaa työvoimapolitiikan uusliberalistisen käänteeseen. Yhtäältä sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvo perustuu edelleen perustuslaillisiin oikeuksiin. Toisaalta kansalaisuuden tematiikan poistaminen heikentää retorisesti ajatusta kansakunnan yhtenäisyydestä. Käytännössä työvoimapalvelulaki sitoutuu markkinaehtoisuuteen, jossa kansalaisten työllistyminen ehdollistuu työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan mukaan.</p> <p>Tutkimus osoittaa, kuinka 2000-luvun sosiaalinen kansalaisuus on ennen kaikkea työkansalaisuutta. Kääntäen syrjäytyminen on syrjäytymistä työmarkkinoilta, ei yhteiskunnasta. Tutkimustulos palauttaa keskustelun suomalaisen yhteiskuntakeskustelun perushavaintoihin siitä, että sosiaalista kansalaisuutta käsittelevässä poliittisessa keskustelussa tulisi tarkemmin määritellä yhteiskuntakäsite ja kriittisemmin tarkastella uusliberalismin ideologisia juuria.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords kansalaisuus tasa-arvopolitiikka sosiaalinen oikeudenmukaisuus työllisyyspolitiikka			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopisto			

SISÄLLYS

Johdanto.....	1
2 Teoreettinen keskustelu ja aiempi tutkimus.....	4
2.1 Marshallin kansalaisuuden teoria.....	4
2.2. Post-marshall keskustelu ja aiempi tutkimus.....	9
2.2.1 Kansainvälinen Post-marshall keskustelu ja aiempi tutkimus.....	9
Brittiläinen sosiaalidemokraattinen perinne.....	10
Universaali regiimi ja pohjoismainen sosialidemokraattinen perinne.....	10
Liberaali ja konservatiivinen regiimi, uusliberalismin hyvinvointikritiikki.....	13
Yhteenvetoa kansainvälisestä keskustelusta.....	15
2.2.2 Suomalainen post-marshall keskustelu ja aiempi tutkimus.....	17
Suomalaisen työvoimapolitiikan kehitysvaiheita.....	17
Suomalaisen sosiaalisen kansalaisuuden kehityssuuntia.....	18
Sosiaalinen kansalaisuus ja Euroopan sosiaalinen malli.....	23
Nuorten sosiaalisen kansalaisuuden tutkimus.....	25
Yhteenvetoa suomalaisesta keskustelusta.....	27
3 Tutkimusongelma, tutkimusmenetelmä ja aineisto.....	30
3.1 Tutkimus ja tutkimuskysymykset.....	30
3.2. Tutkimusmenetelmä.....	30
3.3 Tutkimusaineisto.....	31
3.3.1 Tutkimusaineiston valinnan perusteet.....	31
3.3.2 Tutkimusaineiston kuvaus.....	32
4 Analyysi.....	34
4.1 Analyysirunko.....	34
4.2. Tarkasteltavien lakiesitysten esittely.....	36
4.2.1 Työllisyyslaki.....	36
4.2.2 Työvoimapalvelulaki.....	38
4.3. Temaattinen analyysi.....	41
4.3.1 Tasa-arvo ja sosiaalinen kansalaisuus.....	42
4.3.2 Oikeus ja sosiaalinen kansalaisuus.....	50
4.3.3 Yksilövelvollisuus ja sosiaalinen kansalaisuus.....	60
4.3.4 Julkisen vallan velvollisuus ja sosiaalinen kansalaisuus.....	64
4.4 Tyypittely.....	73
5 Päätelmät.....	84
Lähteet.....	93
Liitteet.....	100

1 JOHDANTO

Sosiaalinen kansalaisuus on hyvinvointivaltion suuri kertomus. Marshallin kansalaisuuden teoria määrittää sosiaalisen kansalaisuuden, joka muodostaa hyvinvointivaltion ydinidean. Kansalaisuus merkitsee täysivaltaista yhteiskunnan jäsenyyttä sosiaalisine oikeuksineen ja velvoitteineen. Marshallin ideaalissa toteutuu tasa-arvoisuus ja yhteisön täysjäsenyys. (Marshall 1992, 18, 33.) Pohjoismainen hyvinvointivaltio on perinteisesti korostanut tasa-arvon korkeimpia standardeja, koska sosiaaliset oikeudet nähdään kaikkien kansalaisten perusoikeuksina (Esping-Andersen 1990, 18-33).

Globaali talouskehitys ja yhteiskunnalliset muutokset ovat haastaneet Marshallin kansalaisuuden teorian oikeustulkinnan. Tämän myötä on siirrytty sosiaalisen kansalaisuuden post-marshallilaiseen aikakauteen. (Mikko Saastamoinen 2010, 230-253.) Myöhemmässä pohjoismaisessa hyvinvointitutkimuksessa nähdään hyvinvointivaltion toimintakyvyn kaventuminen ja täystyöllisyysihanteen purkautuminen. Yhtäältä pohjoismaisessa hyvinvointipolitiikassa on havaittavissa uudenlaista hyvinvointiajattelua, jossa painotetaan sosiaaliturvan vastikkeellisuutta ja yksilövelvollisuutta työllistymisen saavuttamiseksi. Toisaalta pohjoismainen tutkimus osoittaa hyvinvointivaltion jälleenrakentumisen kykyä suojata kansalaisia uudenglaisilta sosiaalisilta riskeiltä. (Esping-Andersen 1996, 2-15.)

Uusliberalismia edustavassa kansainvälisessä post-marshallilaisessa keskustelussa kritisoidaan Marshallin kansalaisuuden teoriaa siitä, että stabiili tasa-arvon käsite ei ota huomioon globaalin markkinatalouden vaikutuksia. Hyvinvointivaltio ei kykene täysin turvaamaan työllisyyttä ja torjumaan sosiaalisia riskejä. Nykyisen hyvinvointivaltiojärjestelmän ongelma on siinä, että se ei toimi kannustimena työllistymiseen. Järjestelmän turvaverkko toimii marginaalisena apuna niille, jotka eivät ole päässeet työelämän piiriin. Nykyisessä sosiaalisessa kansalaisuudessa on kyse uudesta suhteesta työn ja hyvinvoinnin välillä, mikä merkitsee korkeampaa työvoimaan osallistumista. (Dahrendorf 1994, 11-19; Adriaansens 1994, 66-71.)

90-luvun laman myötä havaittiin uusliberalismin ja kolmannen tien ajattelutavan rantautuminen suomalaiseen sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaan (Paakkunainen 1995, 36-61; Kasvio 1994, 229-231). Suomalainen tutkimus on osoittanut myös kehittyvän

eurooppalaisen sosiaalipolitiikan ja uusliberalismin mannereurooppalaiset vaikutukset (Hellsten 2005; Palola 2004, 569-582). Massatyöttömyyden tilanteessa alettiin etsiä uusia work fare -ajattelun mukaisia aktivoimiskeinoja työttömyyden vähentämiseksi. Käännös ilmeni hyvinvointivaltiokritiikkinä ja yksilövelvollisuuden korostuksina. Uusliberalismi rantautui suomalaiseen työvoimapolitiikkaan julkisen sektorin reformien yhteydessä hallinnan tekniikoina ja markkinahenkisenä ajattelutapoina. (Saastamoinen 2010, 230-253; Saastamoinen 2006, 53-81.)

Suomalaistutkijat ovat pohtineet työllisyyspolitiikan kehityssuunnan yhteiskunnallisia vaikutuksia. 90-luvun massatyöttömyyden jälkeen muodostui pysyvä työttömien ryhmä, mikä on nostanut uudelleen esiin vanhan liikaväestökysymyksen. Osaltaan uuteen ajattelutapaan on vaikuttanut suomalaiseen työllisyyspolitiikkaan rantautunut uusliberalistinen ideologia ja retoriikka, jotka ovat konstruoineet työkansalaisen myötä käsitteen työmarkkinoiden ulkopuolelle jäävästä syrjäytyneiden (under class) ryhmästä. (Saastamoinen 2011, 230-253; Saastamoinen 2006, 53-81; Eräsaari 2005, 252-267.) Eksklusioajattelu on antiteesi Marshallin ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion sosiaaliselle kansalaisuudelle, joka rakentuu tasa-arvoisuuden ja yhteisön täysjäsenyyden periaatteille.

Marshallin kansalaisuuden teoria, post-marshallilainen keskustelu ja aiempi tutkimus haastavat tutkimaan, miten suomalaiset julkiset instituutiot rakentavat sosiaalista kansalaisuutta ylhäältä alaspäin suuntautuvassa politiikassa. Tarkastelen sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon, oikeuksien ja velvollisuuksien rakentumista työllistämislakien valiokuntakäsittelyissä. Haen vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin.

1. Millaista sosiaalista kansalaisuutta eduskunnan valiokuntakeskustelu rakentaa 1987 työllisyyslaissa ja 2003 työvoimapalvelulaissa?
2. Miten tähän keskusteluun liittyvät sosiaalisen kansalaisuuden temaattiset konstruktiot ja tyypit vastaavat Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden ideaalia, universaalia regiimiä, post-marshallilaista keskustelua ja aiempaa tutkimusta?

Marshallin kansalaisuuden teoria ja sosiaalisesta kansalaisuudesta käyty post-marshall-debatti antavat perusteet tutkimuksen asetelman muodostamiseen. Tutkielmani

empiirinen aineisto muodostuu 1987 työllisyyslain ja kumoavan 2003 työvoima- palvelulain hallitusten esityksistä, valiokuntien mietinnöistä ja mietintövaliokunnille jätetyistä kirjallisista asiantuntijalausunnoista (HE 94/1986; SoVM 42/1986, sosiaali- valiokunnan pöytäkirjojen liitteet 1986; HE 225/2002; TyVM 10/2002 ja työ- ja tasa- arvovaliokunnan pöytäkirjojen liitteet 2002). Työllistämislait sijoittautuvat hyvin- vointivaltion kahteen pääkehitysvaiheeseen: 1980-luvun lopun laajenemisvaiheeseen ja 2000-luvun jälkiekspansiiviseen vaiheeseen (Anttonen – Sipilä 2000, 54-102). Tutkimusmenetelmänä on käytetty tematisoivaa tekstianalyysiä ja tyypittelyä, jotka soveltuvat tämän tyyppisen laajan tutkimusaineiston ja käytännöllisen ongelman asettelun tutkimiseen.

Toisessa luvussa käsittelen Marshallin kansalaisuusteoriaa, joka määrittää sosiaalisen kansalaisuuden peruskäsitteet ja muodostaa lähtöteorian tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen. Käsittelen myös jonkin verran Marshallin myöhempää tuotantoa. Tarkastelen kansainvälistä ja suomalaista post-marshall -keskustelua ja aiempaa tutkimusta. Kolmannessa luvussa perustelen tutkimustarvetta, esitän tutkimus- ongelman ja tutkimuskysymykset sekä esittelen tutkimusmenetelmän ja tutkimus- aineiston perusteluineen. Luvussa neljä operationalisoin analyysirungon teemaluokat, esittelen tarkasteltavat lakiehdotukset, arvioin lyhyesti valiokuntatyöskentelyn vallan käyttöä ja analysoin tutkimusaineiston. Kokoan yhteen analyysistä nostamia päätelmiä viidennessä luvussa.

2 TEOREETTINEN KESKUSTELU JA AIEMPI TUTKIMUS

2.1 MARSHALLIN KANSALAISUUDEN TEORIA

Marshall esittää kolme kansalaisuuden elementtiä, jotka ovat toteutuneet lineaarisessa järjestyksessä Englannin valtion kehittymisen aikana. Vapausoikeudet alkoivat toteutua 1700-luvulla, poliittiset oikeudet 1800-luvulla ja sosiaaliset oikeudet 1900-luvun alkupuolella. Tämä kansalaisuuden elementtien jako on ymmärrettävä pikemminkin yksinkertaistuksena. Marshallin mukaan varsinkin poliittiset ja sosiaaliset oikeudet voivat toteutua päällekkäin. (Marshall 1992, 7-13.)

Marshall tarkoittaa siviilielementillä yksilön vapausoikeuksia käsittäen yksilövapauden, sanavapauden, uskonvapauden, omistusoikeuden ja oikeusturvan. Poliittinen elementti viittaa puolestaan poliittisiin perusoikeuksiin. Kansalaisella on oikeus äänestää, osallistua poliittiseen toimintaan ja tulla valituksi päätöksentekoinstituutioihin. Marshallin sosiaalisen elementin käsite kattaa perusoikeudet taloudelliseen hyvinvointiin, täydet oikeudet sosiaalisen elämän perintöön ja sivistyneen olennon elämään yleisten standardien mukaan. Sosiaalinen kansalaisuus on osallisuutta sivistyksestä, sosiaalisesta elämästä ja palveluista yhteiskunnassa. (Marshall 1992, 8.) Vapausoikeudet ja poliittiset oikeudet ovat määritelmällisesti negatiivisia oikeuksia tarkoittaen vapautta jostakin, joka sitoo vapautta. Sosiaaliset oikeudet määrittyvät positiivisiksi oikeuksiksi, joilla tarkoitetaan oikeuksia johonkin. (Dwyer 2004, 8; Blakemore 2003, 35.)

Marshallin mukaan instituutiolla on ratkaiseva osuus kansalaisuuden kehittymisessä. Kansalaisuuden teoriassa instituutiot luovat ideaalista kansalaisuutta niissä yhteiskunnissa, joissa kansalaisuus on kehittymässä. Oikeuslaitokset muodostavat kansalaisoikeuksien lähimmät instituutiot. Parlamentti ja kunnan päätöksentekuelimet muodostavat poliittisen elementin vastaavat instituutiot. Marshall pitää kasvatuksellista systeemiä ja sosiaalisia palveluita sosiaalisen elementin lähimpinä instituutioina. (Marshall 1992; 8.)

Sosiaalisen kansalaisuuden malli on liitetty aikansa brittiläiseen sosiaalilainsäädännön kehittymiseen, jonka yhteydessä Marshall on tarkastellut kansalaisuuden elementtien

toteutumista. Teorian keskeinen käsite, sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvo, on ymmärrettävissä brittiläistä valtiokehitystä vastaan. (Marshall 1992, 17-18; Helsingin yliopisto.) Aiemmissä sosiaalilaeissa on nähtävissä ero sosiaalisten oikeuksien ja kansalaisuuden tasa-arvon välillä. Julkinen kansakouluajatus oli ensimmäinen ratkaiseva askel kansalaisten sosiaalisten oikeuksien perustamiselle 1900-luvulla. Sosiaalisten oikeuksien ohella Marshall näkee kasvatuksella olleen myös oleellinen merkitys vapaus- ja poliittisten oikeuksien toteutumiselle. Kasvatus on perusedellytys kansalaisten vapausoikeuksien toteutumiselle ja itsetietoisuuden nousemiselle. Marshallin tasa-arvoajattelu kieltää harhaanjohtavana aiemman käsityksen, että lapsi tai nuori ei olisi määritelmällisesti kansalainen. Valtiolla on kansalaisuuden ajatus mielessään taatessaan kasvatuksen universaalisenä oikeutena kaikille lapsille. Oikeus kasvatukseen on Marshallille aito kansalaisen sosiaalisen oikeus, koska kasvatuksen tavoitteena on valmistaa tulevaa aikuisuutta. Tämä oikeus tulee ennen kaikkea käsittää kääntäen aikuisen kansalaisen oikeutena eli saada olla kasvatettu. (Marshall 1992, 16-17, 25-26.)

Kansalaisuuden teorian sosiaalisten oikeuksien ajattelu vastaa tietyiltä osin sosiaali-liberalistista mahdollisuuksien tasa-arvon ajattelua. Marshall näkee oikeuden kasvatukseen kansalaisoikeutena ja mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumisena. Jokaisella on yhtäältä henkilökohtainen oikeus ja toisaalta julkinen velvoite käyttää kasvatukseen liittyvää sosiaalista oikeutta. Marshallin ajattelussa mahdollisuuksien tasa-arvo perustuu yleiseen oppivelvollisuuteen. Toisaalta Marshall ei kiellä sitä, että koulutus myöhemmässä vaiheessa muuttuu epätasa-arvoisemmaksi. Kansalaisuus toimii välittäjänä sosiaalisille kerrostumille koulutuksen liittyessä ammatillisiin rakennelmiin. Sosiaalinen kansalaisuus oikeuksineen ei voi täysin kumota luokkayhteiskunnan olemassaoloa ja vaikutusta. Marshallin mukaan mahdollisuuksien antaminen johtaa myös epätasa-arvoon. (Marshall 1992, 16, 39.)

Kansalaisuuden teoria käsittää kansalaisuuden tasa-arvona ja yhteisön täysjäsenyytenä. Marshallin teoria sisältää kaksijakoisen tasa-arvon käsityksen. Yhtäältä kaikki kansalaisuuden aseman omaavat ovat tasa-arvoisia oikeuksien ja velvollisuuksien

suhteen. Toisaalta asemaan perustuva tasa-arvo on tärkeämpi kuin taloudellisten tulojen tasa-arvo eli lopputuloksen tasa-arvo. Tasa-arvo kohdentuu enemmän yksilöiden kuin luokkien välille. Kansalaisuuden teoria lähtee siitä olettamuksesta, että ei ole olemassa universaalia periaatetta sosiaalisten oikeuksien sisällön määrittämiseen. Tasa-arvo muodostaa sosiaalisen kansalaisuuden ideaalin ja mitan, johon kansalaisuutta kehittävät instituutiot voivat suunnata. (Marshall 1992, 18, 33.)

Marshallin tasa-arvon käsite on osittain ymmärrettävissä brittiläistä luokkayhteiskuntaa ja kapitalistista talousjärjestelmää vastaan. Marshall näkee sosiaaliset luokat epätasa-arvoa tuottavana järjestelmänä. Aiemmin perustetut sosiaaliset oikeudet eivät purkaneet yhteiskunnassa vallinnutta epätasa-arvoa. Yhdenvertaisuutta lain edessä ei ollut vielä olemassa tullessa 1800-luvulle. Marshallin mukaan lait ja yhteiskunnan toimintatavat eivät perusta eivätkä määritä luokkajärjestelmää, vaan ne ilmenevät omistaja-instituutioiden, kasvatuksen ja kansallisen talouden vuorovaikutuksessa. Marshallin mukaan kansalaisuus ja kapitalistinen luokka ovat olleet keskenään sodassa 1900-luvulla. Hän uskoi, että kansalaisuuden tasa-arvo kaventaa luokka- ja talousjärjestelmän epätasa-arvoa. (Marshall 1992, 18-19.)

Marshallin universaalisten oikeuksien ymmärtämisessä on huomioitava se, että kansalaisuuden teoria määrittää sosiaalisten oikeuksien perustason. Valtion tulee taata tietty minimi kansalaisten sosiaalisten perustarpeiden suhteen kuten kasvatus, terveys, asuminen ja eläketurva. Marshallin mukaan sosiaaliturva-ajatteluun ei liity tarveharkintaa eikä stigmatisointia sosiaalisten palvelujen tullessa hyvinvoinnin normiksi. Hänen ajattelunsa seuraa tässä kohden sosialidemokraattisen perinteen mukaista universaalista ajattelua. (Dwyer 2004, 54; Marshall 1992, 32-34.)

Marshallin kansalaisuuden teoria kuvaa demokraattista sosiaalista valtiota, jossa on tasapaino yksilöoikeuksien ja kollektiivisten oikeuksien välillä. Universaalisten oikeuksien ja palveluiden kehittyminen riippuu kansallisista voimavaroista ja hyvinvoinnin jakokriteereistä edistyksellisessä yhteiskunnassa. Marshallin mukaan yksilöoikeudet tulee saattaa kansallisen suunnitelman piiriin. Valtio käyttää keinoinaan parlamenttia ja kunnallishallintoa suorittaessaan velvollisuuttaan yhteiskunnan kehityksen suuntaamisessa. Yksilön hajautetut keinot sen sijaan nojaavat oikeus-

laitokseen vetoamiseen. Marshall pitää myös ay-liikkeiden palkkaneuvottelutoimintaa välttämättömänä osana poliittista järjestelmää, koska liikkeet edustavat sosiaalisia oikeuksia. (Marshall 1992, 33-42.)

Marshallin mukaan kansalaisen velvollisuuksia ei voi ohittaa sosiaalisten oikeuksien puolustuksessa. Kansalaisen velvollisuus ei merkitse vapausoikeuksien menettämistä, koska kyse on vastuullisuudesta yhteisön hyvinvointia kohtaan. Tässä suhteessa Marshall näkee kaksi paradoksia vapausoikeuksien, poliittisten oikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien välillä. Vapausoikeudet edellyttävät poliittista vastuunottoa ja vapautta toimia kansallisen politiikan välineenä. Markkinatalouden vapaan sopimuksen järjestelmä toimii kannustimena oman hyödyn tavoittelulle. Sosiaalisten oikeuksien kannustimena toimii taas julkinen velvollisuus. Marshallin mukaan kansalaisen tulisi vastata näihin molempiin kannustimiin. Tämä johtaa siihen, että yksilökansalaisen tulee luovuttaa velvollisuuden kantamisessa jotain pois omista intresseistään. (Marshall 1992, 41-43.)

Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden käsite perustuu myös kansakunnan yhtenäisyyden ajatukseen. Kansalaisuus edellyttää sidettä, joka viittaa yhteisön jäsenien lojaalisuuden tunteeseen. (Marshall 1992, 24.) Kansakunnan ideassa kaikki kansalaiset ovat samanarvoisia. Jokisen ja Saariston mukaan kansakunnan etu on siinä, että kaikista pidetään huolta. (Jokinen – Saaristo 2002, 31.) Kasvava kansallinen tietoisuuden tunne ei yksistään vaikuttanut luokkayhteiskunnan rakenteeseen ja sosiaaliseen epätasa-arvoon. Marshall näkee työväenliikkeen nousun potentiaalin sosiaalisen kansalaisuuden kehittymisessä. Kasvatus nosti työväenliikkeen itsetietoisuutta ja sen myötä heidän poliittista toimijuuttaan. Vapausoikeudet loivat työväestölle välineen nostaa sosiaalista ja taloudellista statustaan. Marshallin mukaan muodollisten sosiaalisten oikeuksien nousu edellytti poliittisen vallan käytön haltuunottoa. Tämä puolestaan edellytti muutosta Englannin edustuksellisessa poliittisessa järjestelmässä. Sosiaalisen kansalaisuuden kehittymisellä oli täten yhteys edustuksellisen demokratian kehittymiseen. Aikaisemmassa poliittisessa järjestelmässä yksilöiden sijaan yhteisöt olivat edustettuna parlamentissa. Uudistuslaissa (1918) edustuksellinen demokratia perustuu yksilöedustukseen (Marshall 1992, 16, 24-27.)

Marshallin kansalaisuuden teoria (1949) syntyi sotien jälkeiseen aikaan, jolloin yhteiskunnan kehitykseen suhtauduttiin optimisesti. Kansalaisten terveydenhuolto ja koulujärjestelmä olivat merkittäviä sosiaalipoliittisia uudistuksia kohti universaalisten oikeuksien kehittämistä. Näiden reformien lisäksi pyrittiin luomaan ja ylläpitämään täystyöllisyyden tavoitetta. Taloudellisessa suunnittelussa pyrittiin tasa-arvon saavuttamiseen ja laajentamaan sosiaalisia oikeuksia terveyden, työllisyyden ja kasvatuksen alueilla. Schumpeteria lainaten Marshall kuvaa vallinnutta suunnanottoa marssiksi sosialismia kohti. (Bottomore 1992, 57.) Marshall uskoi sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon johtavan nopeaan sosiaalisten oikeuksien kehitykseen epätasa-arvoisessa järjestelmässä (Marshall 1992, 49). Tämä osittain selittää, miksi Marshall korostaa teoriassaan yhteisön täysjäsenyyteen perustuvaa tasa-arvoa sosiaalisten oikeuksien kehittämisen sijaan.

Marshall arvioi 70-luvun puolivälissä hyvinvointivaltion myöhempää kehitystä. Iso-Britannian sosiaalipoliittikan kehityksessä on otettava huomioon, että hyvinvointivaltio kohtasi jo 50-luvun alussa ankaraa kritiikkiä. Konservatiivit arvostelivat hyvinvointijärjestelmää kalliina vaatien julkisten kulujen leikkauksia ja harkinnanvaraisten sosiaalietuuksien käyttöönottoa. Toinen vastavoima muodostui Iso-Britannian liittyessä Euroopan yhteisöön, mikä aiheutti vaatimuksia terveysetuuksien ja sosiaaliturvan kaventamiseen, vaikka itse asiassa Iso-Britannian sosiaalietuuksien taso oli alhaisin kaikista silloisista Euroopan yhteisön maista. Marshallin mukaan poliittinen konsensus saavutettiin pikemminkin hyvinvointiyhteiskunnan kuin hyvinvointivaltion ympärille. Sopimus saavutettiin yhteiskunnasta, jossa annettiin korkea prioriteetti hyvinvoinnille sisältäen universaalit sosiaaliset palvelut ja edut. Kehityssuunta jätti useita avoimia kysymyksiä sisäisten prioriteettien, sosiaalisten etuuksien tason, jakomenetelmien, keskushallituksen paikallishallinnon, vapaaehtoisorganisaatioiden ja yksityissektorin roolijaon suhteen. Marshallin mukaan kehitys johti hyvinvointikapitalismiin. (Marshall 1975, 99-105.)

70-luvun Iso-Britannian hyvinvointivaltioon liittyvä problematiikka johti Marshallin palaamaan tasa-arvon ja sosiaalisten oikeuksien väliseen kysymykseen. Marshall johtaa pohdintansa kysymyksiin, jotka hän paljolti ohitti kansalaisuuden teoriassaan. Hän myöhemmässä ajattelussaan pohtii, kuinka perustaa ja implementoida oikeuksia

hyvinvointiin. Marshallin mukaan hyvinvointivaltion kehitys riippuu lopulta siitä, kuinka se toimii käytännössä. Hyvinvoinnin maksimointi on yhä Marshallin pää-tavoite. Hän pitää kansallista terveydenhuoltoa parhaimpana esimerkkinä, jossa tasa-arvo ja hyvinvoinnin maksimointi toimivat yhdessä. Marshall ei pidä sosiaalisten etuuksien jakamista yhtä onnistuneena, koska sosiaalitoimessa ei ole riittävästi huomioitu oikeusperiaatteita. (Marshall 1975, 200-219.)

Oikeusperiaatteen kehittäminen on Marshallin myöhemmässä tuotannossa mielenkiintoinen piirre, koska hän kansalaisuuden teoriassaan kieltää sosiaalisten oikeuksien universaalisten periaatteiden olemassaolon. Marshallin mukaan riittävyuden arvioimisessa on otettava huomioon tietynlainen tarveharkinta, millaisesta sosiaalisesta tarpeesta on kyse. Toisin sanoen tasa-arvon ajattelussa tarpeet eivät jakaudu tasamittaisesti. Puhuessaan subjektiivisten oikeuksien merkityksestä Marshallin ajattelussa nousee tietty kritiikki universalismia kohtaan. Marshallin mukaan sosiaaliset oikeudet voidaan tässä yhteydessä kohdentaa henkilökategorioihin ja tarvekategorioihin. Riittävyden kannalta on tarkoituksenmukaisempaa tehdä yksilöllisiä tarveharkintoja kuin yleisiä tyyppiharkintoja. Pyrkiessään hyvinvoinnin maksimointiin Marshallin sosiaalisten oikeuksien periaatteellistaminen tapahtuu universaalisten oikeuksien ja tasa-arvon tavoittelun kehyksen sisällä. (Marshall 1975, 200-219; Dwyer 2004, 54.)

2.2 POST-MARSHALL KESKUSTELU JA AIEMPI TUTKIMUS

2.2.1 Kansainvälinen post-marshall keskustelu ja aiempi tutkimus

Mikko Saastamoisen (2010, 231-232) mukaan Marshallin oikeuksiin perustuvan teorian ongelmallistumisen myötä on siirrytty sosiaalisen kansalaisuuden post-marshallilaisiin tulkintoihin. Suomalaisen sosiaalisen kansalaisuuden tutkimuksen kannalta on syytä tarkastella sosialidemokraattisen perinteen, uusliberalismin ja kolmannen tien post-marshallilaista kriittistä keskustelua, koska nämä aatesuunnat ovat vaikuttaneet suomalaiseen hyvinvointivaltion kehitykseen (Eräsaari 2005, 252-267; Saastamoinen 2010, 230-253). Kriittinen keskustelu fokuoituu ennen kaikkea Marshallin tasa-arvokäsitteen ja sosiaalisten oikeuksien väliseen suhteeseen (Dwyer 2004, 51-75).

Brittiläinen sosialidemokraattinen perinne

Dwyer on arvioinut Marshallin kansalaisuuden teorian ja brittiläisen sosialidemokratian välistä yhteyttä. Sosialidemokraattisen perinteen avainteemat ovat tasa-arvo, sosiaalinen integraatio ja universaalit oikeudet hyvinvointiin. Dwyerin mukaan näiden avaintemojen myötä Marshallin käsitykset sijoittuvat osaksi sosialidemokratiaa, vaikka hän myöhemmässä ajattelussaan kritisoi sosiaalisten oikeuksien väärinkäyttöä. Dwyerin mukaan Marshallin kansalaisuuden teoriassa ja Titmuksen ajattelussa on selkeitä yhtymäkohtia. Molemmat korostivat yhteistä sosiaalisen kansalaisuuden asemaa ja laajalti ehdottomia oikeuksia. Osana sosialidemokraattista ajattelua Titmuss vastusti residuaalista hyvinvointisysteemiä, joka stigmatsoi apua tarvitsevia ja jakaa tasa-arvoisten kansalaisen yhteisöä. Luokkakonfliktista huolimatta Marshall ja Titmuss uskoivat teollisuuden kehityksen tekevän mahdolliseksi sosiaalisten oikeuksien toteutumisen. Toisin sanoen hyvinvointivaltion kehitys perustuu talouselämän kehitykseen. He luottivat myös ihmisen solidaarisuuteen toimia vastuullisesti itsensä, toistensa ja kansallisen yhteisönsä eteen. (Dwyer 2004, 52-56.)

Universaali hyvinvointiregiimi ja pohjoismainen sosialidemokraattinen perinne

Esping-Andersen jakaa hyvinvointivaltiomallit sosialidemokraattiseen, liberaaliin ja konservatiiviseen regiimeihin.¹ Esping-Andersenin mukaan hyvinvointiregiimit eivät käytännössä ilmene ideaalisena vaan synteeseinä. Universaalissa mallissa on piirteitä liberaaleista elementeistä. Esimerkiksi yhdysvaltalainen New Deal sisältää oleellisesti skandinaavisen mallin piirteitä. Konservatiivinen regiimi on saanut liberaaleja ja sosialidemokraattisia vaikutteita. Regiimissä on kehityksen myötä vähemmän korporatiivisia ja autoritäärisiä piirteitä. Hyvinvointivaltiot ovat jatkuvassa liikkeessä ja regiimeissä on tapahtunut konvergoitumista. Käsittelem tässä luvussa sosialidemokraattisen perinteen yhteydessä Marshallin teorian ja universaalien regiimin keskeiset yhtymäkohdat ja eroavaisuudet. Seuraavassa liberalismia käsittelevässä luvussa tarkastelen liberaalia regiimiä ja konservatiivista regiimiä. (Esping-Andersen 1990, 18-33.)

¹ Regiimi tarkoittaa oikeudellista hallintajärjestelmää (Hellsten 2005).

Few can disagree with T.H. Marshall (1950) proposition that social citizenship constitutes the core idea a welfare state. But the concept must be fleshed out. Above all, it must involve the granting of social rights. (Esping-Andersen 1990, 21.)

Marshallin kansalaisuuden teorian yhteys näkyy sosialidemokraattisten avaintemojen myötä sosialidemokraattisessa (universaalissa) regiimissä. Esping-Andersenin mukaan sosiaalinen kansalaisuus muodostaa hyvinvointivaltion ydinidean. Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden ideaalissa on toteutuu yhteisön täysjäsenyyteen perustuva tasa-arvo. Sosialidemokraattisen regiimin universalismi korostaa tasa-arvon korkeimpia standardeja, koska sosiaaliset oikeudet nähdään kansalaisten perusoikeuksina. Universalismin ja perusoikeuksien myötä regiimissä korostuu valtion intervention ja julkisten instituutioiden tehtävien merkitys. Marshallin mukaan instituutioilla on ratkaiseva osuus sosiaalisen kansalaisuuden kehittymisessä. (Marshall 1992, 18; Esping-Andersen 1990, 18-33.)

Esping-Andersen (1990, 21) edustaa kriittistä sosialidemokraattista ajattelua liittäessään Marshallin sosiaaliseen kansalaisuuteen ehtolauseen, jonka mukaan kansalaisuuden tasa-arvon keskeinen asema hyvinvointivaltiossa edellyttää sosiaalisten oikeuksien perustamista ja toteuttamista. Yhtäältä Marshallin kansalaisuuden teoria määrittää universaaleja oikeuksia. Toisaalta Marshallin kansalaisuuden teoriassa korostuu tasa-arvon merkitys. Marshallin mukaan yhteisön täysjäsenyyteen perustuva aseman tasa-arvo on tärkeämpi kuin lopputuloksen tasa-arvo. Marshallin mukaan ei ole olemassa universaalia periaatetta määrittää sosiaalisia oikeuksia. (Marshall 1992, 18, 33.) Sosialidemokraattisessa post-marshall keskustelussa on kritisoitu nimenomaan sitä, että kansalaisuuden tasa-arvosta ei johdeta sosiaalisia oikeuksia. Dwyerin (2004, 42-47) mukaan Marshallin käsitys yhteisön jäsenyyteen perustuvasta tasa-arvon asemasta poistaa joitakin epätasa-arvoisuuksia, mutta asemaan perustuva tasa-arvo ei takaa kuitenkaan lopputuloksen tasa-arvoa. Blakemore (2003, 23) pitää lopputuloksen tasa-arvoa myös merkittävänä tekijänä, koska suuret tuloerot johtavat sosiaaliseen jakautumiseen.

Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden velvollisuusajattelu vastaa universaalien regiimin perusajattelua. Marshallin (1992, 41-43) sosiaalisen velvollisuuden käsite viittaa

vastuullisuuteen kansallisen yhteisön hyvinvointia kohtaan. Dwyerin (2004, 40-42) mukaan Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvoinen asema kattaa oikeudet ja velvoitteet. Universaali regiimi on fuusio hyvinvointia ja työntekoa. Lisäksi pohjoismainen malli on sisältänyt poikkeuksellisen täystyöllisyyden sitoumuksen. Universaali vakuutusjärjestelmä edellyttää universaalista solidaarisuutta, joka käsittää etujen lisäksi myös työhön liittyvät maksuvelvoitteet. (Esping-Andersen 1990, 18-33.) Anttosen ja Sipilän (2000, 154) mukaan sosiaalinen kansalaisuus voidaan ymmärtää yhteisvastuullisuudeksi, koska se oikeuttaa perustoimentuloturvaan ja palveluihin.

Esping-Andersenin myöhemmässä tuotannossa on tutkittu pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehittymistä. Hän ei vähättele globalisaation vaikutuksia eikä kansallisvaltioiden kaventuneita toimintamahdollisuuksia. Esping-Andersen näkee tarvetta erotella, mikä on talouskriisin ulkonaista vaikutusta ja mikä sisäistä vaikutusta hyvinvointivaltiossa. Osa hyvinvointivaltioiden ongelmista johtuu markkinoiden epäonnistumisista. Esping-Andersenin on havainnut work fare -ajattelun rantautumisen pohjoismaihin.² Ajattelumallissa työ ja koulutus nähdään vastikkeina työttömyys- turvalle. Esimerkiksi vuoden työttöminä oleville nuorille on säädetty yhteiskuntalupauksen tyyppisiä työtakuita. (Esping-Andersen 1996, 2-15.)

Esping-Andersenin mukaan yksi huomattava suuntaus pohjoismaisessa sosiaalipolitiikassa on prioriteettien siirtymät nuorien ja aikuisten eduksi. Kysymys on niistä ryhmistä, joiden otaksuttiin täystyöllisyyden asetelmissä edellyttävän vain marginaalista hyvinvointivaltion huolenpitoa. Esping-Andersenin mukaan sosiaalipolitiikan uusi elämäntavan määritelmä ottaa huomioon nykyisen perheen ja työllistymisen siirtymät, jotka aiheuttavat uusia riskejä aktiivisessa aikuisvaiheessa. Kysymys on myös uudentyötyppisten perheiden kuten yksinhuoltajaperheiden hyvinvoinnin turvaamisesta. (Esping-Andersen 1996, 2-15.)

Esping-Andersenin mukaan toinen sosiaalipolitiikan kehityssuunta on täystyöllisyyden purkautuminen, koska julkisen sektorin työllisyyden kasvu on kohdannut rajansa. Tämä johtaa siihen, että työllistämisstrategian tulee nojata yhä enemmän yksityis-

² Work fare -ajattelussa palkkatyöhön osallistuminen nähdään sosiaalisen kansalaisuuden oleelliseksi päämääräksi (Saastamoinen 2010, 246).

sektorien palveluihin. Korkeat työttömyysluvut näyttävät olevan ristiriidassa sosiaalisen investoinnin kanssa. Ruotsalaisen hyvinvointipolitiikan kriisi on tulkittu yksisuuntaisesti hyvinvointivaltion negatiivisina vaikutuksina työhön, säästöihin ja investointeihin. Tältä näkökulmalta katsottuna tasa-arvoinen palkka- ja veropolitiikka näyttäytyvät suurimpana negatiivisena vaikuttajina vieden työn kannustettavuutta. Tilastollisissa tutkimuksissa Ruotsin pitkäkestoinen tuottavuus ei ole kuitenkaan OECD:n keskiarvoa huonompi. Tuottavuus ja työllisyys johtuvat myös talouden syklisistä vaikutuksista kuten lamasta. Esping-Andersenin mukaan konsensushakuinen sosiaalijärjestelmä voi torjua nykyistä eriarvoistumista ja jakautumista. Kysymys on pikemminkin instituutioiden jälleenrakentumisesta kuin hyvinvointivaltion purkamisesta. (Esping-Andersen 1996, 2-15.)

Liberaali ja konservatiivinen regimi, uusliberalismin hyvinvointivaltiokritiikki

Liberaalissa hyvinvointivaltiossa on vallitsevana residuaalinen sosiaalinen apu, maltillinen universaali tulonsiirtojärjestelmä tai sosiaalivakuutus. Sosiaalietuuksilla huolehditaan pääasiallisesti matalatuloisista, työväenluokasta ja valtion tuesta riippuvista. Sosiaalireformia ympäröi perinteinen liberaali työetiikka. Näin sosiaaliseen apuun liittyvät oikeussäännökset ovat tiukkoja ja stigmatisoituja. Valtio rohkaisee markkinoita joko takaamalla vain minimin julkisen avun tai aktiivisesti tukemalla yksityisiä hyvinvointijärjestelmiä. Liberaali regimi on sekoitus valtion hyvinvoinnin vastaanottajien suhteellista tasa-arvoa ja valtaväestön hyvinvointia. (Esping-Andersen 1990, 18-33.)

Uusliberalistisessa kritiikissä on painotuseroja johtuen erilaisista hyvinvointi-regiimeistä. Tässä yhteydessä on huomattava liberaalin regimin ero konservatiiviseen regimiin, jota muun muassa Saksa edustaa. Konservatiivisessa regimissä liberaali korostus markkinoiden riittävydestä ei koskaan ole ollut primääri tekijä sellaisenaan. Tämä johtuu siitä, että sosiaalisten oikeuksien takaamista ei nähdä regimissä kilpailevana tekijänä markkinoille. Konservatiivisen regimin vallitsevana piirteenä voidaan pitää statuserotusten vaalimista. Sosiaaliset oikeudet näin ollen kiinnittyvät luokkaan ja statukseen. Valtion alle luokitettava konservatiivinen malli on ollut yhtä hyvin valmis korvaamaan markkinat hyvinvoinnin tuottajana. Yksityisillä

vakuutuksilla ja tilapäisillä luontaiseduilla on regiimissä ainoastaan marginaalinen rooli. Valtion roolin korostaminen merkitsee sitä, että tulojen uudelleenjaon vaikutus on edelleen neuvoteltavissa. (Esping-Andersen 1990, 18-33.)

Dahrendorfin (1994) mukaan Marshallin kansalaisuuden käsite ei ota huomioon talouden merkitystä. Marshall määrittää sosiaalisen kansalaisuuden ennen kaikkea asemana, joka viittaa yhteisön täysjäsenyyteen. Määritys siirtää kansalaisuuden aseman markkinoiden vaihteluvaikutusten ulkopuolelle. Markkinaelämässä ihmiset erottautuvat taloudellisilla saavutuksillaan kuitenkin itsenäisiksi toimijoiksi. Dahrendorf mukaan Marshallin kansalaisuuden elementtien ongelma on niiden ehdottomuus, joka pätee vain yhdensuuntaisesti oikeuksiin ja velvoitteisiin. Esimerkiksi äänestämisoikeus ei ole riippuvainen verojen maksamisesta, mutta toisaalta verojen maksu on edellytys kansalaisuudelle. (Dahrendorf 1994, 11-19.)

Adriaansens (1994) puuttuu myös Marshallin yksilökansalaisen materiaaliseen itsenäisyyteen, joka on seurausta kansalaisuuden keskittymiselle sosiaalisen ulottuvuuden ympärille. Länsimaiden hyvinvointivaltiot ovat joutuneet taloudellisen ja ideologisen ahdingon eteen. Hyvinvointivaltio on identifioitunut kaikenvoivana valtiona, joka on passivoinut yksilökansalaisuuden ottaen häneltä vapauden aloitteiden tekemiseen. Monet hyvinvointimaista eivät kuitenkaan pysty pitämään enää sosiaalisia lupauksiaan. Massatyöttömyys on esimerkkinä tästä. Adriaansens kuvaa hyvinvointivaltion muutossuuntaa työn ja hyvinvoinnin uudelleenajattelulla. Traditionaalinen hyvinvointivaltion tarkoitus oli toimia suojaverkkona niille, jotka olivat kadottamassa taloudellisen itsenäisyyden. Minimi standardielintaso oli aiemmin varmistettu työllisyydellä, työkyvyttömyyden vakuuttamisella, vanhuseläkkeellä ja muun sosiaalisen turvan eduilla. Adriaansensin mukaan hyvinvointiverkko on muuttunut ansaksi, vähäosaisten köyhyydeksi. Hyvinvointiverkko toimii syrjäytyneille, yhteiskunnan ulkopuolella jääneelle *under class* -ryhmälle.³ Sosiaalisen turvaverkon tulisi toimia suurimmalle osalle kansalaisista kimmokkeena oman paikan löytämiseen yhteiskunnassa. Hyvinvointivaltion uudelleenajattelussa on kyse uudesta suhteesta työn ja

³ *Under class* -termi viittaa ajatukseen yhteiskunnan ulkopuolelle jäämiseen (Adriaansens 1994, 66-71). Risto Eräsaari (2005, 252-267) puhuu yhteiskunnasta syrjäytyneiden ryhmästä.

hyvinvoinnin välillä, joka tarkoittaa ennen kaikkea korkeampaa ja parempaa työvoimaan osallistumista. (Adriaansens 1994, 66-71.)

Dwyerin mukaan Iso-Britannian New Labourin kolmannen tie politiikka poikkesi uudesta oikeistosta, joka vastusti hyvinvoinnin kollektiivisia muotoja. Toisaalta kolmas tie hylkäsi vanhan vasemmiston lähestymistavan sosiaaliseen kansalaisuuteen, mikä viittasi valtion kontrolliin ja korkeisiin julkisiin kuluihin. New Labourin reformissa hyvinvointivaltio ja kansalaisuus nähtiin aktiivisena ja ennakoivana. Uudistuksessa etsittiin yksilöön soveltuvia hyvinvoinnin muotoja, ei niinkään yksi-oikoisia universaaleja muotoja. Palkkatyö edusti New Labourin hyvinvointiohjelman kovan ytimen. Työllistymisen tavoitetta ajettiin niin sosiaalisin eduin kuin sanktioin. Työn uuden painotuksen myötä oikeudet kulkivat yhdessä velvoitteiden kanssa. Osana sosiaaliliberalistista ajattelua kolmannen tien hyvinvointivaltiossa painotettiin pikemminkin mahdollisuuksien jakoa kuin tulojen jakoa. (Dwyer 2004, 71-75.)

New Labourin hallitusohjelma edellytti kansalaisilta korkeampaa vastuunottoa hyvinvoinnistaan. Reformin laatijat uskoivat eräänlaiseen moraaliseen yhteisöön. Kansalainen ansaitsi pääsyn yhteisön sosiaalisiin oikeuksiin työn ja vastuullisen toiminnan kautta. Uuden tien sosiaalisen kansalaisuuden erityispiirre oli siinä, että hyvinvointi-ajattelussa korostui enemmän yksilöllinen ja vastavuoroinen vastuunotto kuin pelkät yksilöoikeudet. Työllisyystavoitteen ensisijaisuuden myötä vähemmistössä olevien työttömien sosiaalisten etujen jako muuttui toissijaiseksi. Uuden tien ajattelussa sosiaaliset oikeudet perustuivat tarveajattelun sijasta vastavuoroiseen vastuunottoon. Valtion tehtävänä oli luoda mahdollisuuksia koulutuksen ja työmahdollisuuksien suhteen. Niitä kansalaisia, jotka kieltäytyivät yhteisön pelisäännöistä, kohtasi harkinnanvaraiset ja marginaaliset hyvinvointiedut. (Dwyer 2004, 71-75.)

Yhteenvetoa kansainvälisestä keskustelusta

Marshallin kansalaisuuden teorian yhteys näkyy sosialidemokraattisessa hyvinvointi-ajattelussa. Yhtymäkohdat näkyvät sosiaalisen kansalaisuuden aseman, tasa-arvon, universaalisen oikeuksien ja sosiaalisen integraation korostuksina. Kansalaisuuden teorian yhteys näkyy edellä mainittujen peruseriaatteiden myötä myös pohjois-

maisessa (universaalissa) regiimissä. Näiden peruseriaatteiden myötä sosiaalinen kansalaisuus rakentaa koko universaalien hyvinvointivaltion ydinidean.

Marshallin tasa-arvon käsite on kohdannut eri suuntaista kritiikkiä. Sosialidemokraattinen kritiikki kiinnittää huomiota siihen, että täysjäsenyyteen perustuva tasa-arvo ei takaa lopputuloksen tasa-arvon ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Marshall oli varsin optimistinen teoriansa ja yhteiskunnan kehityksen suhteen. Hän uskoi hyvinvointivaltion kehityksen lopulta riippuvan siitä, kuinka se toimii käytännössä. Näin ollen Marshallilla pragmaattisempi käsitys sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Hyvinvointivaltion myöhempi kehitys osoittaa, kuinka sosiaalisen kansalaisuuden ja oikeuksien toteutuminen edellyttää oikeusteorian kehittämistä. Marshall myöhemmässä tuotannossa on tullut samaan tulokseen.

Uusliberalismia edustava post-marshall -keskustelu tarttuu sosiaalisen kansalaisen tasa-arvoon reaalinäkökulmasta. Kritiikin mukaan Marshallin stabiili tasa-arvo ei ota huomioon globaalin talouselämän vaikutteita ja käsite ei vastaa enää yhteiskunnan todellisuuskuvaa. Tässä yhteydessä on huomattava, että sosialidemokraattinen ajattelu ei ole kieltänyt hyvinvointivaltion toimintamahdollisuuksien kaventumista. Uusliberalismin ja kolmannen tien rekonstruoidussa hyvinvointijärjestelmässä korostuu hyvinvointivaltion kaventunut toimintakyky, aktiivinen työkansalaisuus, työ hyvinvoinnin tuottajana ja sosiaalisten oikeuksien vastikkeellisuus. Tämä rekonstruktio määrittää sosiaalisen kansalaisuuden käänteisen puolen. Työmarkkinoiden ulkopuolelle jää syrjäytyneet, joiden toimeentulo taataan harkinnanvaraisilla sosiaalietuuksilla.

Uusliberalismin edustajien esittämä universaalien sosiaaliturvajärjestelmän kritiikki ei ole kovin osuva. Universalismin syyksi ei voi lukea sitä, että sosiaaliturvajärjestelmä tarjoaa harkinnanvaraisia sosiaalietuja työelämän ulkopuolelle jääneille. Kysymys on universalistisen hyvinvointijärjestelmän purkamisesta ja liberaalien regiimin uudelleen pystyttämisestä. Sosialidemokraattinen ajattelu lähtee universaalien järjestelmän purkamisen sijaan siitä, että hyvinvointivaltiota tarvitaan edelleen eriarvoistumisen torjumisessa. Pohjoismainen tutkimus osoittaa, kuinka hyvinvointivaltio kykenee järjestäytymään uudenlaisia sosiaalisia riskejä vastaan muuntuvissa yhteiskunnan olosuhteissa.

Runsas kritiikki akateemisessa keskustelussa ei ole välttämättä merkki teorioiden heikkouksista vaan kehittyneestä tieteenalasta. Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden stabiili tasa-arvon käsite tulee ennen kaikkea nähdä tasa-arvon puolustuksena.

Sosiaalisen kansalaisuuden tutkimuksessa voidaan yhä tarkastella ajatonta jännitettä tasa-arvon ideaalin ja todellisuuden välillä. (Helsingin yliopisto). Marshallin teoria antaa näin ollen yhä perustellun näkökulman kansalaisuuden tutkimukseen. Dwyerin (2004, 8) mukaan sosiaalinen kansalaisuus ja hyvinvointivaltio liittyvät erottamattomasti yhteen. Sosiaalisen kansalaisuuden mallia voidaan tutkia myös näin muodin myös pohjoismaisen hyvinvointivaltion kontekstissa

2.2.2 Suomalainen post-marshall keskustelu ja aiempi tutkimus

Suomalaisen työvoimapolitiikan kehitysvaiheita

Antti Kasvio (1994) on tarkastellut suomalaisen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityskaaria. Kasvion mukaan kysymys työttömyydestä muodostui 1900-luvun yhdeksi suurimmaksi sosiaalseksi ongelmaksi. Suomessa työttömyys nousi ensimmäistä kertaa vakavaksi ongelmaksi 1900-luvun alussa, jolloin perustettiin ensimmäiset kunnalliset työnvälitystoimistot ja työttömille järjestettiin hätäaputoita. 20-luvulla perustettiin ministeriön alaisuuteen valtion työttömyyskeskustoimikunta, joka huolehti työttömyysasioiden julkisten toimien koordinoinnista. Kasvion mukaan työttömyyttä ei vielä tuolloin mielletty maaseutuvaltaisessa Suomessa varsinaiseksi työttömyydeksi. Työttömyyttä hoidettiin vielä 30-luvulla hätäapupolitiikan kaltaisilla toimenpiteillä. Suomalainen työllisyyspolitiikka ei oleellisesti muuttunut vielä 40-50-luvuilla, jolloin suhdanne- ja kausityöttömyyttä hoidettiin järjestämällä julkisia työohjelmia. Keynesiläinen talouspoliittinen ajattelu rantautui tuolloin kansainvälisen keskustelun myötä Suomeen. Keskeisenä välittäjänä toimi Pekka Kuusen 1960-luvun teos Sosiaalipolitiikka. (Kasvio 1994, 229-231.) Modernin työvoimapolitiikan kehittyminen liittyy oleellisesti hyvinvointivaltion kehittymiseen Suomessa.

Kasvion mukaan 60-luvulta lähtien on Suomessa toteutettu OECD:n suosittamaa aktiivista työvoimapolitiikkaa, jolla edistetään poliittisin toimin työvoiman tarjontaa työvoiman kysynnän muutoksissa. Käytännön 1960-luvun politiikan välineinä voidaan

mainita työnvälitys, työvoimapolitiittinen koulutus, maanlaajuinen kurssikeskusverkosto ja työttömyysvakuutuslaki. 70-luvun alussa säädettiin keskeiset aktiivisen työvoimapolitiikan periaatteet ja niihin aikoihin työvoimaan liittyvät asiat siirrettiin työvoimaministeriölle. 1980-luvun työvoimapolitiikassa kehitettiin paikallisia työllistämisalotteita. Etelä-Suomen asutuskeskuksien työvoimapula johti kansainvälisen työvoiman liikkeen sääntelyn kehittämiseen. Suomalainen ulkomaalaislaki ja työvoimaviranomaisten toiminta oli kuitenkin vielä melko pidättyvää. (Kasvio 1994, 229-231.)

Kasvion mukaan työllisyyslaki (1987) on ollut viime vuosien ehdottomasti tärkein työvoimapolitiittinen reformi. Laissa säädettiin työvoimaviranomaisille pitkäaikais-työttömiä ja nuoria koskeva työllistämismääräys. Kasvion (1994) mukaan laki toimi hyvän työllisyystilanteen oloissa melko hyvin. Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien kokonaismäärät vähenivät merkittävästi. Kasvion mukaan työttömyyden nopea kasvu vei perustan lain toteuttamiselta ja työllistämismääräyksestä on jouduttu myöhemmin luopumaan. Työvoimapolitiittistä koettelee lisäksi se seikka, että työttömäksi on joutunut myös pitkälle koulutettua väkeä. Kasvio arvioi, että työvoimapolitiikan keskeiseksi kysymykseksi jatkossa muodostuu lähes puolen miljoonan työttömän hallitseminen. Aktiivisen työvoimapolitiikan mukaisia tukitoimia ja koulutustoimintoja ei kyetä toteuttamaan riittävän laajasti. Tämän vuoksi joudutaan pohtimaan uusia työvoimapolitiittisia keinoja työttömyyden vähentämiseksi. Uuden kehityssuunnan hakeminen on nostanut work faren suuntaisia keinoja, joka näkyy muun muassa työllistämiskynnyksen alentamisena, kolmannen sektorin toimintana ja kansalais-työnä. (Kasvio 1994, 229-231.)

Suomalaisen sosiaalisen kansalaisuuden kehityssuuntia

Suomalainen yhteiskuntatutkimus osoittaa kansainvälisen post-marshall kritiikin rantautumisen suomalaiseen sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalisen kansalaisuuden rekonstruktioit ovat saaneet vaikutteita etenkin uusliberalismista ja kolmannen tien politiikasta. Tutkimukseni käsittelee sosiaalisen kansalaisuuden rakentumista työllisyyslainsäädännön yhteydessä hyvinvointivaltion kehittymisen aikana. Mikko Saastamoisen aiempi tutkimus on keskeinen, koska hän on osallistunut post-marshall -keskusteluun tutkimalla sosiaalisen kansalaisuuden kehityssuuntia suomalaisessa

työvoimapolitiikassa ja työvoimahallinnossa. (Saastamoinen 2006, 53-81; Saastamoinen 2010, 230-253.)

Saastamoisen (2010) mukaan Marshallin oikeustulkinta on kohdannut haasteita muutosten ja globalisaatiokehityksen myötä. Tässä yhteydessä suomalainen hyvinvointivaltiokansalaisuus on kohdannut kritiikkiä. Oikeusteoriaan perustuva kansalaisuuden teoria on nostanut tarpeen kansalaisuuden teoretisoinnin kehittämiseksi. (Saastamoinen 2010, 230-253.) Saastamoisen tarkastelu osoittaa, kuinka riskiyhteiskunta-ajattelu on haastanut perinteistä sosiaalisen kansalaisuuden käsitettä. Beckin mukaan hyvinvointivaltio ei kykene suojaamaan teknologian kehityksen, ympäristöuhkien ja maailmantalouden aiheuttamilta riskeiltä. Modernisaatioprosessin myötä hyvinvointia jakavat yhteiskunnat alkoivat siirtyä 70-luvulta lähtien riskejä jakavaan yhteiskuntaan eli riskiyhteiskuntaan. (Beck 1992, 19-50.) Beckin kuvaama ennalta arvaamattomuus johtaa siihen, että yksilöelämän tapahtumakulkuja ei voida ennakoita vakiintuneilla käytännöillä eikä suojaustoimenpiteillä. Riski kytkeytyy näin yksilöllistytävään hallintaan ja yksilövelvollisuuteen. (Saastamoinen 2010, 230-253.)

Riskiyhteiskunnassa on siirrytty oikeuden korostuksista velvollisuuspainotukseen. Sosiaalinen kansalaisuus ei määri enää oikeutena valtion täysimittaiseen suojaan vaan enenevässä määrin yksilövelvollisuutena sosiaalisten riskien hallinnassa. Saastamoinen nimittää kyseistä kehityskulkua siirtymäksi uusliberalistiseen aktiiviseen kansalaisuuteen, jonka hän määrittää yksilön omaksi aloitteellisuudeksi oman elämänkulun hallinnassa. Saastamoinen näkee myös tässä yhteydessä yhteyksiä kolmannen tien work fare -ajatteluun. Ajattelussa palkkatyöhön osallistuminen nähdään sosiaalisen kansalaisuuden oleelliseksi päämääräksi. (Saastamoinen 2010, 230-253; Saastamoinen 2006, 53-81.) Raija Julkusen (2001, 166) mukaan työstä on tullut sosiaalipolitiikan keinon ohella myös politiikan tavoite. Work fare edellyttää itse asiassa täystyöllisyyspäämäärää, jota ajatetaan työvoimapolitiittisilla aktivoimistoimenpiteillä. Saastamoisen ajattelu osoittaa ajattelutavan ongelmallisuuden. Yhä enemmän yksilöiden harteille asetettu täystyöllisyyden tavoite on mahdotonta saavuttaa taloudellisin ehdoin toimivassa työmarkkinapolitiikassa. (Saastamoinen 2010, 230-253; Saastamoinen 2006, 53-81.)

Saastamoinen näkee ongelmallisena uusliberalismin siirtämisen suoraan pohjoismaiseen hyvinvointivaltion perinteeseen. Sosialidemokraattiset perinteet ovat olleet ideologisesti merkittävässä asemassa pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa. Uusliberalismia on teoriana sovellettu julkisen sektorin hallinnan tekniikoihin, tulosohjaukseen ja markkinahenkisiin ajattelutapoihin. Uusliberalististen oppien käyttöönotto tapahtui osana julkisen sektorin uudistuksia. Nämä reformit osaltaan ovat muodostaneet vaikutusväylän sosiaalisen kansalaisuuden ja yhteiskunnan käsitteiden uudelleenjäsentämiseen. (Saastamoinen 2010, 230-253.) Julkisen (2001, 106) mukaan julkisen sektorin reformin tehokkuutta kuvaa Temmesin ja Kiviniemen (1995, 51) tutkimustulos siitä, että korkein virkamiehistö oli vaikutettu reformista. Saastamoinen (2010, 237) toteaa, kuinka julkisen sektorin uudistuksen yhteydessä ei käyty syvempää pohdintaa uusliberalismin ideologisista juurista.

Riski yhteiskunnan aktiivisen kansalaisuuden konstruktio tuo mukanaan uudenlaiset työvoimapolitiikan vallankäytön ja terminologian muodot. Saastamoisen mukaan yksilön vapaus, aktiivisuus ja hallinta ilmenevät samanaikaisesti kansalaisuudessa. Aktiivinen ja työmarkkinoille joustava kansalaisuus nähdään uudenlaisena hallinnan muotona ja itseohjautuvuutena. Hallinnalla pyritään vaikuttamaan yksilön toimintaan toivottujen päämäärien saavuttamiseksi. Vallan käyttö ilmenee siis ihmisen subjektiivisuuden eli yksilön vapauden kautta. Juuri tämä erottaa uusliberalismin klassisesta liberalismista. Uusliberalismissa on kysymys yhtäältä sääntelyn purkamisesta toisaalta kansalaisten tietoisesta hallinnasta vapauden ja kilpailun kautta. (Saastamoinen 2006, 53-81; Saastamoinen 2010, 230-253.)

Saastamoisen tutkimus osoittaa, kuinka aktiivinen kansalaisuus näkyy suomalaisessa työvoimahallinnon terminologiassa. Aktiivisuus ja aktiivointipuhe puhe tuottaa uudenlaista kansalaissubjektia. Itseluottamukseen, itsenäisyyteen ja vastuunottoon viittaava sisäisen yrittäjyyden avainkäsitettä käytetään etenkin työttömien aktivoinnissa. Yksilön yrittäjyydellä tavoitettavaa hyvinvoinnin lupaus ei esitetä niinkään kollektiivisesti yhteiskunnalle vaan yksilölle itselleen. Aktiivinen kansalaisuus rakentaa leimavan ja stigmatisoivan passiivisen kansalaisen käsitteen. Perinteinen hyvinvointivaltiojärjestelmä nähdään tässä yhteydessä ongelmallisena, koska se passivoi kansalaisia liikaa. Passiivinen kansalainen käsitetään epäonnistuneena ja saamattomana osa-

puolena, jota pyritään ohjaamaan karensseilla ja sanktioilla takaisin työmarkkinoiden piiriin. (Saastamoinen 2011, 230-245; Saastamoinen 2006, 53-81.)

Talous- ja työelämän rakennemuutokset haastavat hyvinvointivaltion toimintakykyä ja sosiaalisen kansalaisen universaaleja oikeuksia. Massatyöttömyyden myötä liika- väestökysymys on noussut uudelleen esiin työmarkkinoilla. Väestöä on enemmän kuin mitä työmarkkinat kykenevät ottamaan vastaan. Tilanne on johtanut uudenlaiseen sosiaalisten riskien hallintaan hyvinvointivaltiossa. Perinteisessä hyvinvointivaltiossa kansalaiset vakuutettiin työttömyyden riskiltä sosiaaliturvan keinoin. Uusliberalismia edustavan kritiikin mukaan perinteiseen hyvinvointivaltioon kätkeytyy moraalinen ongelma, koska vakuutusjärjestelmä passivoi kansalaisia toimeentuloon. Nyt työttömyyden varaan rakennetulta sosiaaliturvalta vaaditaan yhä enemmän yksilön aktiivisuuteen perustuvaa vastikkeellisuutta. Palkkatyöhön osallistuminen nähdään talouspoliittisena ja yhteiskuntamoraalisena ratkaisuna. (Saastamoinen 2006, 53-81.) Julkusen (2001, 280) mukaan sosiaaliturvan sitominen työhön merkitsee markkinoihin sitomisen myötä markkinaehtoisuuden vahvistumista.

Saastamoisen mukaan yhteiskuntapolitiikan työetiikan moralisointi on johtanut aktiivisen työyhteiskunnan tavoitteeseen. Poliitiikan painotus on siirtynyt prosessin yhteydessä rakenteista yksilöön. Aktiivinen kansalaisuus edellyttää joustavuutta työmarkkinoilla, jotka toimivat globaalien talouden ehtojen mukaan. Työmarkkinamuutokseen sopeutumattomat leimataan toimeentuloon ja riippuvaisuuteen kuuluvaksi ryhmäksi. Saastamoisen tutkimus osoittaa, kuinka kansainväliset esikuvat ovat vaikuttaneet työvoimatoimistojen käytänteisiin. Suomalaiset työelämäoppaat korostavat sanktio- puheita asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia. Työnhakijan velvollisuus on hakea periaatteessa kokopäivätoimisesti työtä. Viiden kuukauden työttömyyden jälkeen työnhakija siirtyy sanktioituihin aktivointisuunnitelmiin ja sitoumuksiin. (Saastamoinen 2006, 74-79.)

Uusliberalistinen sosiaalisen kansalaisuuden ajattelutapa muuttaa suomalaista yhteiskuntakäsitystä. Saastamoinen muistuttaa, kuinka työnteko, pärjääminen ja itsellisyys ovat olleet oleellinen osa suomalaista kulttuuria ja kansallista identiteettiä. Yhtäältä suomalaisen kulttuurin jatkumoa osoittaa se, että aktiivisen kansalaisuuden

käsite rakentaa työkansalaisuutta. (Saastamoinen 2011, 240-246.) Julkusen (2001, 170) mukaan työetiikan muutos on kohdannut vähäistä vastarintaa Suomessa, koska työ on ollut on kulttuurimme keskeinen arvo. Toisaalta sosiaalinen kansalaisuus ei ole enää kiinnittymistä laajempaa kansakuntaan, vaan se on kiinnittymistä nimenomaan palkkatyöhön ja työmarkkinoihin (Saastamoinen 2011, 240-246). Yhteiskuntakäsitys kapenee heikentäen yhteenkuuluvuutta ja solidaarisuutta.

Saastamoisen mukaan nykyisen kehityssuunnan riskinä on yhteiskunnan kahtiajakautuminen. Hän pitää myös mielenkiintoisena ilmiönä sitä, että ongelmaan on haettu Yhdysvalloista ja Iso-Britanniasta ratkaisumalleja, jotka korostavat velvollisuutta ja moraalia. Hyvinvointivaltio muodosti ennen vastapainon korostaen tasa-arvoa, kansalaisoikeuksia ja solidaarisuutta. Saastamoinen näkee yhteyden liikaväestökysymyksen ja kansalaisuuden käsitteellistämisen välillä. Uusliberalismin opeista vaikutteita saanut pakkoyksilöllisyys rakentaa väistämättä epäkansalaisuutta, joka on syrjäytymistä yhteiskunnan osallisuudesta. Saastamoinen näkee haasteena, kyetäänkö luomaan vastadiskursseja yhteiskuntapoliittiselle kehitykselle. Ongelmallista epäkansalaisuuden käsitteessä on se, että työmarkkinat ja yhteiskunta nähdään synonyymeinä. Työmarkkinoiden ulkopuolelle jääminen on yhteiskunnan ulkopuolelle jäämistä ja eräänlaista sosiaalisen kansalaisuuden lakkaamista. (Saastamoinen 2006, 53-81.) Tämä ajattelutapa on antiteesi marshallilaiselle sosiaaliselle kansalaisuudelle, joka perustuu tasa-arvoon ja yhteisön täysjäsenyyteen (Marshall 1992, 18,33).

Saastamoisen tutkimustulos osoittaa, kuinka sosiaalisen kansalaisuuden uudelleen muotoutumisella on oleellinen yhteys yhteiskunnan kehitykseen. Tämän vuoksi kriittistä yhteiskuntakeskustelua on syytä tarkastella syvemmin. Eräsaari on kiinnostunut yhteiskunnan mallintamisessa sovellettavista esikuvista, taustaoletuksista ja ad hoc arvioinneista, koska nämä vaikuttavat siihen, millaisena hyvinvointi tuotetaan. Hän on tarkastellut integraatiosemantiikkaa, joka asettaa ehtoja yhteiskunnan kuvaamiselle. Eräsaari kysyy, miten yhteiskunta on voitu mallintaa siten, että sisään sulkemista edustavan hyvinvointivaltion toiminnassa osa kansalaisista ei kuulu yhteiskunnan piiriin. Poliittisessa keskustelussa integroitu yhteiskunta on kuvattu liian epäselvästi. Eräsaaren mukaan eksklusion käsite saa tukea yhteiskunnassa ja kulttuurissa vaikuttavista semanttisista traditioista. Tässä yhteydessä tulee havaita

yhteiskuntaintegraation purkautumisen kontekstit. Eräsaaren mukaan alaluokkatermi (underclass) muistuttaa kolonialismin ajan kansalaisuudettomuudesta ja on näin ollen piikkiä liberaalin individualismin lihassa. Ranskalainen vastaava termi viittaa taasen republikaanisen järjestelmän paarialuokkaan. (Eräsaari 2005, 252-267.)

Eräsaaren mukaan yhteiskunnan vaarantumista kuvataan itsestään selvillä merkityskäsitteillä. Hän kysyy, mistä syrjäytymisestä ja eksklusiosta tutkijat oikein puhuvat. Eräsaaren mukaan hyvinvointiyhteiskunnan käsitettä voidaan käyttää vallitsevien olosuhteiden tai kehityskulkujen kuvaukseen. Reunaryhmien ja hyvinvointivaltiolupauksen tarkastelussa voidaan edelleen arvioida hyvinvointivaltion integraatio-tehtävän toteuttamista. Eräsaaren mukaan yhteiskunnan kuvauksessa ja erotteluissa tulisi ottaa huomioon keskustan ja reunan yhteys. (Eräsaari 2005, 252-267.) Eräsaaren yhteiskunnan tarkastelu palauttaa merkittävän näkökulman kansalaisuustutkimukseen. Eräsaari käsittää kansalaisuuden inklusion operationaalisenä määritelmänä. Valtio on kansalaisuuden suhteen edelleen julkisen vastuun kantaja ja suorittaja. Eräsaari palauttaa näin sosiaalipolitiikan kautta sosiaalisen kansalaisuuden merkityksen. Hän käsittää yhteiskunnan sosiaalipolitiikan kautta sekä tekijänä että teon kohteena. Myös sosiologian alueella tarvitaan yhteiskuntakäsitteen analysointia, koska syrjäytymiskeskustelussa eriytyminen on yhteiskunnan eriytymistä yksilön syrjäytymisen sijaan. (Eräsaari 2005, 252-267.)

Sosiaalisen kansalaisuus ja Euroopan sosiaalinen malli

Kehittyvän eurooppalaisen sosiaalisen kansalaisuuden ja hyvinvointimallin avaamiseksi on syytä palata Euroopan sosiaalisen mallin teoreettisiin perusteisiin. 90-luvulla sosiaalinen markkinatalous muodostui EU:n viralliseksi periaatteeksi. Tämän Manner-Euroopassa kehittyneen sosiaalisen mallin juuret ovat neoliberalismin saksalaisessa suunnassa ordoliberalismissa. Käsite ordo (järjestys) ei niinkään viittaa valtion interventioon tai talouselämän julkiseen ohjaukseen vaan vapaan talouselämän järjestykseen. Valtion tehtävänä on perustaa regiimi, jonka tehtävä on taata markkinataloudelle liberaaliset vapausoikeudet. Ordoliberalismin perusolettamuksen mukaan vapaa markkinajärjestelmä takaa yksilön vapauden ja hyvinvoinnin. (Hellsten 2005.)

Hellstenin analyysin mukaan ordoliberalismi muodostaa ainoastaan sosiaalisen markkinatalouden ytimen. Ensimmäinen osa markkinatalouden sosiaalista ulottuvuutta viittaa ordoliberalismin perusperiaatteeseen, jonka mukaan markkinat tuottavat automaattisesti sosiaalista hyvinvointia. Tämän ytimen lisäksi sosiaalisen markkinatalouden malli muodostaa eräänlaisen synteesin vapaan markkinatalouden, sosiaalivaltion turvan ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välille. (Hellsten 2005.) Tämä piirre näkyy Esping-Andersenin (1990, 18-33) esittämässä konservatiivisessa regiimissä. Sosiaalinen markkinatalous sisältää sosiaalisen toisen merkityksen aktiivisesta sosiaalipolitiikasta, joka viittaa valtion tulonjakoon, sosiaaliseen turvaverkkoon ja työmarkkinasuhteisiin. Kolmanneksi, sosiaalisen merkitys antaa sosiaalisessa markkinataloudessa tilan sovittaa yhteen erilaisia teorioita ja ideologioita käsitteitä. (Hellsten 2005.)

Talouden ja sosiaalisen välisestä tasapainopyrkimyksestä huolimatta sosiaalipolitiikka kohtaa rajoituksia sosiaalisessa markkinataloudessa. Yhtäältä sosiaalinen markkinatalousjärjestelmä sitoutuu sosiaalipolitiikan päätavoitteeseen, suojamaan sairauden, työttömyyden, iän ja työkyvyttömyyden varalta. Toisaalta sosiaalinen ulottuvuus ei saa häiritä vapaan markkinatalouden toimintaa. Saksalaisen perinteen mukaisesti sosiaaliturvajärjestelmä perustuu ensisijaisesti vakuutusmaksuihin. Valtion interventio tulee tapahtua perustelluista syistä. Subsidiariteettiperiaate vähentää valtioon kohdentuvia vaateita korostaessaan lähipiirin ja kolmannen sektorin vastuuta. Periaate on pohjoismaisen hyvinvointijärjestelmän kannalta problemaattinen, koska periaate rajaa verovaroilla tuetun sosiaaliturvan viimesijaiseen tukeen. (Hellsten 2005.)

Elina Palolan tutkimus osoittaa, kuinka työllisyyspolitiikalla on keskeinen rooli tulevaisuuden Euroopan sosiaalisen mallin kehittämisessä. Eurooppalaisten hyvinvointimallien konvergoitumisen myötä työ nähdään ihmisten hyvinvoinnin takaajana. Palolan mukaan työllisyyspolitiikka muodostaa koko Euroopan sosiaalisen mallin kulmakiven. Työnkorostus näkyy selkeimmin muun muassa Euroopan komission 2020-strategiassa, joka on nimenomaan työllisyyden lisäämisen strategia. (Palola 2004, 569-582; Komission tiedonanto 3.3.2010.)

Työvoiman vapaa liikkuvuus unionin alueella haastaa osaltaan sosiaalisen kansalaisuuden. Uusi sosiaalisen osallisuuden ajattelutapa näkyy lainsäädännössämme. Nykyiset sosiaaliset perusoikeudet on kodifioitu perustuslakiimme. (Palola 2004, 569-582.) Perustuslain 18 § pykälän mukaan jokaisella on oikeus työhön. Lain sanamuoto ei aseta enää Suomen kansalaisuutta perusoikeuden ehdoksi. Perustuslaki ilmentää avointa sosiaalista perusoikeutta, joka on eräänlainen universaalisen oikeuden rekonstruktio. EU:n yhteydessä denizenistä (denizenship) on tullut keskeinen identiteettipoliittikan käsite. Käsite viittaa eräänlaiseen välimalliin täyskansalaisen ja residentsillä asuvan välillä. Denizenillä on monia vapausoikeuksia ja sosiaalisia oikeuksia, mutta häneltä puuttuu täydet poliittiset oikeudet. (Palola 2004, 569-582; Ronkainen 2009, 36.) Euroopan nykytodellisuus ei vastaa Marshallin kansalaisuusteorian lineaarista olettamusta siitä, että poliittiset oikeudet toteutuvat sosiaalisten oikeuksien edellä. Toisaalta Marshall on myös todennut, että poliittinen ja sosiaalinen elementti voivat toteutua päällekkäin. (Marshall 1992, 7-13.)

Työllisyyspolitiikka Euroopan sosiaalisen mallin kulmakivenä rekonstruoi myös laajemmin hyvinvointimallia. Ohittaessaan kokonaisvaltaisen sosiaalisen kansalaisuuden merkityksen työkeskeinen malli poikkeaa ratkaisevasti pohjoismaisesta hyvinvointiregiimistä. (Palola 2004, 569-582.) Marshallin ja Esping-Andersenin mukaan sosiaalinen kansalaisuus konstruoi koko hyvinvointivaltion ydinidean. Työllisyyspolitiikan sijoituessa sosiaalipoliittikan keskiöön sosiaalinen kansalaisuus muodostuu työkansalaisuudeksi. (Palola 2004, 569-582.) Marshallin kansalaisuusteoriassa ja universaalissa regiimissä sosiaalinen kansalaisuus käsitetään taasen asemana, jonka haltijat ovat yhteisön täysjäseniä ja tasa-arvoisia keskenään (Marshall 1992, 18,33; Esping-Andersen 1990, 18-33).

Nuorten sosiaalisen kansalaisuuden tutkimus

Tutkimukseni tarkoitus on tarkastella sosiaalisen kansalaisuuden konstruktioita työvoimapolitiittisen lainsäädännön kehittymisen yhteydessä. Yleisen sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon, oikeuksien ja velvollisuuksien tarkastelussa on otettava huomioon nuorten sosiaalisen kansalaisuuden erityispiirteet, jotka ovat nousseet esiin aikaisemmassa nuorten kansalaisuustutkimuksessa.

90-luvun nuorisotutkimuksessa on tarkasteltu hyvinvointivaltiossa tapahtuneiden muutosten ja riskiyhteiskunnan suhdetta nuorten työllistymiseen. Kari Paakkunainen on tutkinut lähinnä SAK:laisen kentän nuorten työttömien suhdetta työttömyyden luomaan yhteiskunnalliseen epävarmuuteen ja heidän poliittisia kannanottojaan. Paakkunaisen kriittinen tutkimus kohdentuu hyvinvointivaltion byrokraatiaan ja sen kontrolloivaan hallintotapaan nuorten työllistämispolitiikassa. Tutkimusaineiston nuorten kannanotot ilmaisevat muun muassa hyvinvointivaltion kyvyttömyyttä ratkaista työttömyyttä ja tietynlaista luottamuksen murentumista johtuen byrokraattisista työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. (Paakkunainen 1995, 36-61.)

Paakkunaisen (1995) vasemmistolaisten nuorten tutkimus on mielenkiintoinen ensinnäkin siinä mielessä, että SAK:n piirissä olevien nuorten kannanotoissa ei ilmene sosialidemokraattinen perinteinen ajattelu, joka peräänkuuluttaa ennen kaikkea sosiaalisten oikeuksien perustamista hyvinvointiajattelussa. 90-luvun laman nuorten kannanotot osoittavat uutta avoimuutta ja rohkeutta esittää kritiikkiä hyvinvointivaltiota kohtaan. Kritiikki kohdentuu hyvinvointijärjestelmän byrokraatiaan, kyvyttömyyteen ja sosiaalisia tarpeita ohittavaan interventioon. (Esping-Andersen 1990, 21; Paakkunainen 1995, 36-61.)

Paakkunaisen mukaan ylimielinen byrokraattinen jatkuvuus näkyy tasapäistävässä työvoimapolitiikassa, jossa ei ole tilaa uusille toimintarakenteille. Ongelmana tässä on se, että sosiaaliset riskit eivät todellisuudessa jakaudu vaan epävarmuus jää vain joidenkin epävarmuudeksi. Paakkunainen näkee riskiyhteiskunnassa myös mahdollisuuden tietynlaiseen emansipaatioon, joka merkitsee nuorten autonomian ja kansalaiskyvyn esiintuloa. Arendtiin viitaten Paakkunainen osoittaa, että poliittisen kansalaisuuden nousu edellyttää nuorten kohdalla paikan löytämistä työntekijänä (homo faber) yhteiskunnassa. (Paakkunainen 1995, 36-61.) Nuorten poliittinen kansalaisuuden esiintulo edellyttää taas sosiaalisen kansalaisuuden toteutumista. Tutkimustulos on mielenkiintoinen ajatellen Marshallin kansalaisuuden elementtien toteutumisjärjestystä. Nuorten poliittinen kansalaisuus edellyttää sosiaalisen kansalaisuuden toteutumista. Kansalaisuuden teorian mukaan poliittinen kansalaisuus edeltää sosiaalista kansalaisuutta. (Marshall 1992, 7-13.)

Lotta Haikkola (2003) osoittaa Pro gradu –tutkimuksessaan, kuinka poliittisen osallistumisen ehdot täyttyvät niin ikään aikuistumisen myötä. Sosiaalinen kansalaisuus nähdään kehittyvänä osana aikuistumisprosessia. Haikkolan tutkimuksessa nuorten kansalaisuuspuhe ilmentää nuorten halukkuutta yhä sitoutua hyvinvointivaltioon. Aikuisuus ja kansalaisuus näkyy sitoutumisena hyvinvointivaltioon, jota ylläpidetään työssä käymisellä ja verojen maksamisella. (Haikkola 2003, 81-84.) Haikkolan tutkimuksen nuorten näkemyksissä näkyy sosiaalisen kansalaisuuden kansantaloudellisen logiikan jatkumo. Hyvinvointivaltion toimintaedellytysten ylläpitäminen edellyttää kansalaisten velvollisuutta osallistua työelämään. (Marshall 1992, 41-43; Esping-Andersen 1990, 18-33; Haikkola 2003, 81-84.)

Anna-Maija Niemen (2010) julkaistu Pro gradututkimus tarkastelee työtä ja työelämää nuorten puheissa ja ammattikoulujen viranomaiskäytännöissä. Nuorten puheessa kansalaisuus ja aikuistuminen liittyvät työllistymiseen ja taloudelliseen itsenäistymiseen. Opettajien professionaalinen puhe rakentaa nuoresta kuvaa aktiivisena toimijana, jonka vastuulla on onnistuminen työmarkkinoilla. Ammattikoulutuksella halutaan tuottaa yrittäjämiinuitta synonyyminä hyvästä kansalaisesta. Opetussuunnitelmatekstit painottavat joustavaa, oppivaa ja itseään uusintavaa työmarkkinakansalaista. Tämä on tunnistettavissa myös koulun arjen tasolla. Sosiaalinen kansalaisuus näyttäytyy siis työntekijyytenä. (Niemi 2010, 144-154.)

Yhteenvetoa suomalaisesta keskustelusta

Suomalaisella työllisyyspolitiikan kehityksellä on ollut 1960-luvulta asti välitön yhteys sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion kehitykseen. 90-laman jälkeiset työllisyyspoliittiset käännteet ovat olleet niin ikään osa suomalaista hyvinvointivaltion muutosta. Sosiaalinen kansalaisuus on ollut perinteisesti hyvinvointiajattelun keskiössä. Työllisyyspolitiikan ideologiset muutokset ovat vaikuttaneet vääjäämättä sosiaalisen kansalaisuuden uudelleen muotoutumiseen. Anglosaksinen ja saksalainen uusliberalismi, brittiläinen kolmas tie ja Euroopan sosiaalinen malli ovat toimineet ideapankkina sosiaalisen kansalaisuuden ja työllisyyspolitiikan uudelleen muotoutumisessa.

2000-luvun suomalainen tutkimus osoittaa uusliberalististen ajattelumallien juurtumisen työllisyyspolitiikkaan. Julkisen sektorin reformit muodostivat merkittävän vaikutusväylän työvoimapolitiikan ja sosiaalisen kansalaisuuden muutoksille.

Uusliberalismia on suoraan sovellettu julkisen sektorin hallinnan tekniikoissa ja ajattelutavoissa. Työvoimahallinnon retoriikkaan ja käytänteisiin on istutettu keskeisiä uusliberalismin ja kolmannen tien käsitteitä kuten aktiivinen kansalaisuus, työmarkkinoilta syrjäytynyt ryhmä (under class) ja työ hyvinvoinnin tuottajana (work fare).

Yhteiskuntapoliittiset muutokset ovat kohdanneet loppujen vähäistä vastustusta. Tämä johtuu siitä, että työn arvostus on ollut voimakasta suomalaisessa kulttuurissa. Yhtäältä nuorisotutkimuksessa on havaittavissa sosiaalisen kansalaisuuden käsittäminen työkansalaisuutena. Toisaalta tutkimukset osoittavat myös hyvinvointivaltion kannatuksen jatkumisen nuorten piirissä.

Sosialidemokraattisen perinteen pohjavire näkyy suomalaisessa yhteiskunta-keskustelussa kriittisenä sosiaalisen kansalaisuuden tarkasteluna. Sosialidemokraattinen perinne on ollut ideologisesti merkittävässä asemassa suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa. Hyvinvointivaltio muodosti ennen ideologisen vastapainon korostaen tasa-arvoa, kansalaisoikeuksia ja solidaarisuutta. Julkisen sektorin reformien yhteydessä olisi pitänyt kriittisemmin tarkastella uusliberalismin ideologisia juuria. Sosiaalinen kansalaisuus on menettänyt asemiaan työllisyyspolitiikan astuessa yhä enemmän sosiaalipolitiikan keskiöön. Kansalaisuuden tasa-arvon ja tasa-arvon merkitys on heikentynyt, koska työkansalaisuuden keskeinen päämäärä on työmarkkinoilla pysyminen.

Suomalainen tutkimus vahvistaa kansainvälisen post-marshall keskustelun päätelmät Marshallin oikeusperustaisen kansalaisuuden teorian kehittämistarpeesta muuntuuissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa. Suomalaistutkijat kiinnittävät kansalaisuuden tutkimuksessa enemmän huomiota yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Suomalaisen keskustelun kriittisempi asenne johtuu ensinnäkin siitä, että yhteiskuntamme on ollut perinteisesti suhteellisen yhtenäinen. Suomalainen kriittinen keskustelu osoittaa, että sosiaalisen kansalaisuuden uudelleen muotoutumisessa ei olla valmiita luopumaan yhtenäisen yhteiskunnan ajatuksesta. Suomalaisten tutkijoiden huoli on yhteiskunnan kahtiajakautuminen. Toiseksi sosiaalisen kansalaisuuden mieltäminen yksipuolisena

työkansalaisuutena on ideologisesti ristiriidassa sosialidemokraattisen tasa-arvoajattelun ja universalismin kanssa.

Politiikan tutkimuksen kannalta on otettava huomioon, että yhteiskunnan käsite on jäänyt poliittisessa keskustelussa epämääräiseksi taustakäsitteeksi. Työmarkkinoiden ja yhteiskunnan välinen rajapinta on hämärtyneet. Sosiaalipolitiikan työllisyyspoliittiset korostukset eivät pitäisi tarkoittaa sitä, että työmarkkinakäsite muodostuu synonymiksi yhteiskunnalle. Yhteiskunta on huomattavasti laajempi käsitä pitäen sisällään lapsista vanhuksiin monia sellaisia ryhmiä, jotka eivät ole mukana työelämässä. Jos yhteiskunta halutaan nähdä poliittisessä päätöksenteossa yhtenäisenä ja sisään sulkevana, niin silloin julkiset instituutiot joutuvat ottamaan vastuun kansalaisten integraatiosta. Kysymys on politiikan kannalta poliittisesta tahtotilasta. Tarkastelen tässä tutkimuksessa, kuinka lainsäädäntöinstituutiot ovat rakentaneet sosiaalista kansalaisuutta ja integroitumista.

3 TUTKIMUSONGELMA, TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO

3.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Marshallin teoreettinen lähtökohta, aikaisempi post-marshall keskustelu ja tutkimus haastavat tutkimaan sosiaalista kansalaisuutta suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksen aikana. Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden käsitteen avulla on mahdollista verrata kansalaisuuden tasa-arvon ideaalia todellisuuteen. Marshallin teoriassa ja universaalissa regiimissä julkiset instituutiot rakentavat sosiaalista kansalaisuutta. Työn merkitys on ollut keskeinen koko hyvinvointivaltion olemassaolon ajan. Uusliberalistisen vaikutuksen myötä työn ja sosiaalisen kansalaisuuden suhde on oleellisesti muuttunut. Edellä mainitut teoreettiset näkökulmat ja empiiriset kehityssuunnat antavat perusteet tarkastella sosiaalisen kansalaisuuden rakentumista työllisyys- ja työvoimapalvelulakien valiokuntakäsittelyssä, jossa keskeiset poliittiset päätöntekoinstituutiot, hallitus ja eduskunta ovat edustettuina. Marshallin teoriasta ja universaalisen regiimistä johdettu temaattinen tarkastelu tarjoaa kriittisen näkökulman sosiaalisen kansalaisuuden tutkimukselle. Eräsaaren osoittaman näkökulman viitoittamana tutkimuksessani tarkastellaan, kuinka hyvinvointivaltio suorittaa integraatio- tehtäväänsä sosiaalisen kansalaisuuden suhteen.

Tutkimuskysymykset:

1. Millaista sosiaalista kansalaisuutta eduskunnan valiokuntakeskustelu rakentaa 1987 työllisyyslaissa ja 2003 työvoimapalvelulaissa?
2. Miten tähän keskusteluun liittyvät sosiaalisen kansalaisuuden temaattiset konstruktiot ja tyypit vastaavat Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden ideaalia, universaalista regiimiä, post-marshallilaista keskustelua ja aiempaa tutkimusta?

3.2 Tutkimusmenetelmä

Olen valinnut tutkimusmenetelmäksi teemoittelun ja tyypittelyn. Tematisointi soveltuu laajan tutkimusaineistoni tarkasteluun. Lisäksi teemoittelu on suositeltavaa käytännöllisen ongelman ratkaisuun. (Eskola – Suoranta, 1998, 175-182.) Tarkastelen, miten sosiaalinen kansalaisuus näkyy työllistämisongelmaan liittyvässä keskustelussa.

Marshallin kansalaisuuden teoria muodostaa Esping-Andersenin hyvinvointiregiimien ohella tutkimukseni esiyymmärryksen, peruskäsitteistön ja taustateorian. Operaatio-nalisoin taustateorioiden avainperiaatteista -ja käsitteistä teemaluokkia. (Tuomi – Sarajärvi 2009, 108-120). Alasuutarin (1994, 83-89) mukaan tutkijan tulee saada aineistoltaan asetelmaa korjaavaa palautetta. Laajahkot teemaluokat antavat tilaa tarkastella aineistosta nousevia yllättäviä puheenaiheita. Analyysirunko ei ole näin ollen täysin strukturoitu (Tuomi – Sarajärvi 2009, 108-120). Marshallin ja Esping-Andersenin teoriat toimivat myös analyysin tulkintateorioina

Tyypittelyn avulla on mahdollisuus mennä tekstianalyysissä pidemmälle, koska siinä kuvataan aineistoa laajemmin ja tiivistetään sitä perusteellisemmin. Teemoja yhdistelemällä on mahdollista muodostaa tyyppikuvauksia ja tyyppikertomuksia. Etenen tarkempien tyyppikertomusten ja kuvausten kautta tyyppien nimeämiseen. (Eskola – Suoranta 1998, 182-186; FSD Kvali Motv.) Tyypittelyn avulla pyrin löytämään aineistosta yhdistettyä mallia. Etsin aineistosta tyypittelyn avulla sosiaalisen kansalaisuuden kerronnasta tyyppillistä (ominaista) vastaten tutkimuskysymykseen. (Eskola – Suoranta 1998, 182-186; FSD Kvali Motv.)

3.3 Tutkimusaineisto

3.3.1 Tutkimusaineiston valinnan perusteet

Aineistoni valinta perustuu teoreettiseen edustettavuuteen. Eskola ja Suorannan (1998, 65) mukaan tässä asetelmassa on tärkeää, että aineiston keräämistä ohjaa jäsentynyt teoreettinen viitekehys. Aineistoni keräämistä ohjaa Marshallin kansalaisuusteorian ohella Esping-Andersenin hyvinvointivaltioteoria, joka kattaa hyvinvointivaltion pääkehitysvaiheet (Esping-Andersen 1990, 18-33). Tutkielmani empiirinen aineisto muodostuu 1987 työllisyyslain ja sen kumoavan 2003 työvoimapalvelulain hallitusten esityksistä, valiokuntien mietinnöistä ja mietintövaliokunnille jätetyistä kirjallisista asiantuntijalausunnoista (HE 94/1986; SoVM 42/1986; Sosiaalivaliokunta, pöytäkirjat 1986 vp.; HE 225/2002; TyVM 10/2002; Työ- ja tasa-arvovaliokunta, pöytäkirjat 2002 vp.). Tarkasteltavat lait edustavat työvoimapolitiittisesti merkittäviä uudistuksia. Antti Kasvion (1994, 229-231) mukaan 80-luvun ehdottomasti tärkein uudistus

työvoimapolitiikan alueella oli 1987 työllisyyslaki. Kumoava 2003 laki on edelleen voimassa, joten tutkimuksellani on myös ajankohtainen ulottuvuus (HE 225/2002).

Mäkelän mukaan erilaisuuksien hakeminen on tutkimuskohteen järjestelmällistä ja käsitteellisesti jäsentynyttä vertailemista. Vertailu parantaa myös yleistävyyttä. Mäkelän mukaan vertailuasetelman voi rakentaa aineiston sisään tai vertailukohde voi olla sen ulkopuolella. (Mäkelä 1990, 44-45; Eskola – Suoranta 1998, 66.) Tutkimusaineisto muodostaa merkittävän aikavertailun. Työllistämislait sijoittautuvat suomalaisen hyvinvointivaltion kahteen pääkehitysvaiheeseen: laajenemisvaihe 1980-luvulla ja 2000-luvun jälkiekspansiivinen vaihe (Anttonen – Sipilä 2000, 54-102).⁴ Tällä aikajanalla on mahdollisuus tarkastella aikaisemmassa keskustelussa esiin tulleita mahdollisia uusliberalismin ja kolmannen tien vaikutuksia sosiaalisen kansalaisuuden konstruktioissa.

3.3.2 Tutkimusaineiston kuvaus

1987 työllisyyslain osalta aineisto koostuu 26-sivuisesta hallituksen esityksestä ja 51-sivuisesta sosiaalivaliokunnan mietinnöstä (HE 94/1986; SoVM 42/1986). Lausunnon jättäneitä asiantuntijatahoja löytyi 58 kappaletta. Kirjallisia lausuntoja löytyi sosiaalivaliokunnan pöytäkirjojen liitteistä 29 asiantuntijataholta.⁵ Mietintövaliokuntaan jätettyjä kirjallisia asiantuntijalausuntoja löytyi yhteensä 116 sivua. Asiantuntijatahot ovat jaoteltu edustustahon ja lausunnon tavan jättämisen mukaan liitesivujen taulukkoon. Noin puolet tai enemmän asiantuntijoista on jättänyt kirjallisen lausunnon seuraavissa edustustahoissa: ministeriöt, keskusliitot, liitot, kunnat, järjestöt sekä muut edustustahot. Kirjallisen lausunnon jättäneitä asiantuntijatahoja löytyi suhteellisesti vähemmän (alle puolet) keskusvirastoista ja laitoksista sekä työvoimatahosta. (liite 1; Sosiaalivaliokunta, pöytäkirjat 1986 vp.)

⁴ Jälkiekspansiivisella vaiheella tarkoitetaan hyvinvointivaltion kasvun ja laajenemisen jälkeistä toiminta- ja hallintatapaa (Julkunen 2001, 291).

⁵ Asiantuntijalausunnot on annettu täysistunnon lähetekeskustelun ja valiokunnan mietinnön päivämäärien välisenä aikana eli 19.9.1986-6.2.1987.

2003 työvoimapalvelulain osalta aineisto koostuu 105-sivuisesta hallituksen esityksestä ja 20-sivuisesta työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietinnöstä. Lausunnon jättäneitä asiantuntija tahoja löytyi 22 kappaletta. Kirjallisia lausuntoja löytyi sosiaali- valiokunnan pöytäkirjojen liitteistä 13 asiantuntijataholta.⁶ Mietintövaliokuntaan jätettyjä kirjallisia asiantuntijalausuntoja löytyi 66 sivua. Noin puolet tai enemmän asiantuntijoista on jättänyt kirjallisen lausunnon seuraavissa edustustahoissa: ministeriöt, keskusliitot, liitot, työvoimataho, kunnat, säätiöt ja järjestöt sekä muista edustustahoista. Työvoimataholta on jätetty ainoastaan yksi lausunto kirjallisena. Kolmeen paikalliseen työvoimakuntaan ja työvoimatoimistoon verraten Uudenmaan TE-keskuksen lausunto on yksittäisenä lausuntona edustettavuudeltaan ja painoarvoltaan merkittävämpi, koska lausunto edustaa läänitasoa. Kirjallisia asiantuntijalausuntoa ei jätetty keskusvirastoista eikä laitoksista. On huomattava, että keskusvirastoista ja laitoksista ainoastaan Kansaneläkelaitos on käynyt antamassa lausunnon. Kirjallisten asiantuntijalausuntojen määrää voidaan kokonaistasolla pitää tässä tutkimuksessa edustettavuuden kannalta riittävänä molempien lakiesitysten osalta (liite 2; Työ- ja sosiaaliasiainvaliokunnan pöytäkirjat 2002 vp.)

⁶ Asiantuntijalausunnot on annettu täysistunnon lähetekeskustelun ja valiokunnan mietinnön päivämäärien välisenä aikana eli 22.10.-5.12.2002.

4 ANALYYSI

4.1 Analyysirunko

Operaationalisoin taustateorioiden avainkäsitteistä teemaluokat. Sosiaalinen kansalaisuus rakentaa teorioiden mukaan koko hyvinvointivaltion perusidean. Sosiaalinen kansalaisuus on Marshallin teoriassa ja Esping-Andersenin sosialidemokraattisessa (universaalissa) regimissä keskeisin käsite. Näin on perusteltua asettaa sosiaalinen kansalaisuus koko analyysirungon pääluokaksi. Marshallin teoreettisessa ajattelussa ja universaalissa regimissä sosiaalinen kansalaisuutta konstruoivat tasa-arvon, oikeuden ja velvollisuuden periaatteet. (Marshall 192, 18,33; Esping-Andersen 1990, 18-33.) Nämä elementit muodostavat analyysirungon yläluokat (taulukko 1).

Sosiaalinen kansalaisuus perustuu kansalaisuusteoriassa ja universaalissa regimissä tasa-arvon, universalistisen kansalaisuuden ja yhteisön täysjäsenyyden periaatteisiin. Tasa-arvo ja kansallisen yhteisön täysjäsenyyden asema taataan perusoikeuksilla, jonka perusteella julkiset instituutiot rakentavat sosiaalista kansalaisuutta. Molemmilla teorioissa sosiaalinen kansalaisuudella on keskeinen positio hyvinvointivaltion keskiössä rakentaen koko hyvinvointivaltion idean. (Marshall 1992, 18,33; Esping-Andersen 1990, 18-33.) Sosiaalisen kansalaisuuden perusta, kansalaisuutta rakentava taho ja kansalaisuuden positio muodostavat sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon alaluokat A 1 – A 3 (taulukko 1).

Marshallin teoriassa ja universaalissa regimissä sosiaalisen kansalaisuuden oikeus perustuu perusoikeudelliseen tasoon ja sen ulottuvuus käsitetään sosiaalisena oikeutena positiivisena oikeutena. Universaalissa regimissä diversiteetti ja partikularismi on huomioitu positiivisena erityiskohteluna, jolla pyritään tasa-arvon ja perusoikeuksien toteuttamiseen. Tässä yhteydessä on korostettava, että kyseessä on erityisesti universaalien regimien piirre. Marshallin kansalaisuuden teoria ei kiinnitä huomiota lopputuloksen tasa-arvoon eikä sosiaalisten oikeuksien tarkempaan määrittelyyn vaan asemaan perustuvaan tasa-arvoon. (Marshall 1992, 18,33; Esping-Andersen 1990, 18-33.) Sosiaalisen oikeuden perusta, ulottuvuus ja diversiteetin merkitys muodostavat sosiaalisen kansalaisuuden oikeuden alaluokat B 1 – B 3 (taulukko 1).

Marshallilaisessa ajattelussa ja universaalissa regiimissä sosiaalisen kansalaisen velvollisuus käsitetään yksilövelvollisuutena yhteisvastuullisuuteen. Kääntäen julkisella vallalla on kansalaisten perusoikeuksien toteuttamiseksi velvollisuus rakentaa sosiaalista kansalaisuutta. Sosiaalisen kansalaisuuden velvollisuuteen liittyy oleellisesti kansantaloudellinen logiikka. Yksilövelvoitteiden täyttäminen (työ ja verojen maksu) ylläpitää universaalien hyvinvointivaltion toimintakykyä, johon liittyy pohjoismaisena piirteenä täystyöllisyyden ideaali. (Marshall 192, 28,33; Esping-Andersen 1990, 18-33.) Yksilövelvollisuus, julkinen velvollisuus ja kansantaloudellinen logiikka muodostavat sosiaalisen kansalaisuuden velvollisuuden alaluokat C 1 – C 3 (taulukko 1).

Taulukko 1. Analyysirunko

Pää-luokka	Yläluokat	Alaluokat	Universaalien regiimin piirteet
S O S I A L I N E N K A N S A L A I S U S	A. Tasa-arvo kansalaisuudessa	1. Kansalaisuuden perusta 2. Kansalaisuutta rakentava taho 3. Kansalaisuuden positio regiimissä	Kansallisen yhteisön täysjäsenyyteen perustuva tasa-arvo, universaali kansalaisuus Julkiset instituutiot, ylhäältä alas ohjautuva politiikka Sosiaalinen kansalaisuus regiimin keskiössä rakentaen koko hyvinvointivaltion perusidean
	B. Oikeus kansalaisuudessa	1. Oikeuden taso 2. Oikeuden ulottuvuus 3. Diversiteetin ja partikularismin merkitys	Perusoikeuksiin perustuva kansalaisuus Sosiaalisina oikeuksina positiivinen oikeus sivistykseen, työhön, sosiaaliseen elämään Positiivisen erityiskohtelun kautta tasa-arvon ja oikeuksien toteutuminen
	C. Velvollisuus kansalaisuudessa	1. Yksilövelvollisuus 2. Julkisen vallan velvollisuus 3. Velvollisuus-ajattelun kansantaloudellinen logiikka	Yksilövelvollisuus yhteisvastuullisuutena Aktiivitoimenpiteet ja tuki, valtion interventio (aktiivinen sosiaalipolitiikka) Velvoitteiden täyttäminen (mm. verojen maksu) ylläpitää hyvinvointivaltion toimintaedellytyksiä, täystyöllisyyden ideaali

4.2 Tarkasteltavien lakiesitysten esittely

4.2.1 Työllisyyslaki 1987

Kalevi Sorsan IV hallitus teki esityksen työllisyyslaista 1986. Urpo Leppänen (SMP) toimi Sorsan hallituksen työvoimaministerinä. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Suomen Keskusta, Suomen ruotsalainen kansanpuolue ja Suomen Maaseudun Puolue toimivat hallituspuolueina. Kansallinen Kokoomus, Vihreä liitto, Suomen Kristillinen Liitto, Demokraattinen Vaihtoehto, Suomen Kansan Demokraattinen Liitto ja Suomen Perustuslaillinen Kansanpuolue toimivat oppositiossa.⁷ Sosiaalivaliokunta toimi mietintövaliokuntana puheenjohtajanaan Tarja Halonen (SDP). (Valtioneuvosto; Eduskunta, Vaalit.)

Työllisyyslakiesityksen taustalla on yhteiskuntapoliittinen täystyöllisyyspäämäärä. Hallituksen esityksen mukaan talouspoliittiset toimenpiteet ovat ensisijaisia keinoja täystyöllisyyden saavuttamisessa. Työvoimapolitiikka nähdään työllisyyttä edistävänä toimintana ja talouspolitiikkaa täydentävänä toimenpiteenä. Täystyöllisyystavoitteen saavuttaminen edellyttää nopeaa kokonaistuotannon kasvua. Lisäksi talous- ja työvoimapolitiikan yhteensovittamista ja hallinnon alojen yhteistyötä tulee jatkossa kehittää. Julkiselta vallalta edellytetään toimenpiteitä suhdannevaihteluiden tasaamiseksi. (HE 94/1986.)

Suhteellisen voimakkaiden suhdannevaihteluiden lisäksi työmarkkinoiden erityisenä haasteena ovat olleet muutokset elinkeino-, ammatti- ja aluerakenteissa.⁸ Elinkeino- rakenteen muutoksen hidastumisesta huolimatta voimakkaita muutospaineita jäi työvoiman ammattirakenteeseen ja koulutushaasteisiin. Hallitus katsoi elinkeinojen ja kokonaistyöllisyyden olevan sidoksissa taloudelliseen kehitykseen. Kasvava työttömyys muodostaa yhteiskunnan rakennemuutosten rinnalla haasteen. Työttömyys kasvoi 1960 – 1985 taloudellisen taantumien vuoksi puolestatoista prosentista kuuteen prosenttiin. (HE 94/1986.)

⁷ 1986 SKDL:stä siirtyi Devan eduskuntaryhmään kymmenen kansanedustajaa. (Eduskunta).

⁸ Maa- ja metsätalouden työvoima oli vähentynyt 25 vuodessa 500 000 henkilöllä, kun samanaikaisesti teollisuuden työvoima oli kasvanut 130 000 henkilöllä ja palvelusektorin yli 700 000 henkilöllä. Näistä rakennemuutoksista johtuen palkansaajien määrä oli kasvanut naisten lisääntyneen työssäkäynnin myötä 730 000 henkilöllä. (HE 94/1986.)

Vaikka lamavuosina ammatillisen koulutuksen saaneiden työttömyys oli laajaa, työttömyys oli hallituksen mukaan selvästi yhteydessä puutteelliseen ammatilliseen koulutukseen. Uudelleen koulutuksen merkitys korostuu alueellisten työttömyyserojen ja työvoiman ikääntymisen yhteyksissä. Lisäksi työttömyyskaudet ovat pidentyneet 70-luvulta yli kaksinkertaisesti. Hallitus pitää esityksessään työttömyysajan pidentymistä työttömyysasteen pääsyynä. Työvoiman rakennemuutos ja työttömyyden kasvu ilmenee erityisesti naisten, nuorten ja ensi kertaa työmarkkinoille tulevien kohdalla. Työtilaisuuksien järjestämiseksi lakiesitys sisältää alle 20-vuotiaille ja pitkäaikaisyöttömille veloitetyöllistämistoimenpiteitä. (HE 94/1986.)

Hallitus-oppositio -asetelma on ratkaiseva valiokuntatyöskentelyn vallan käytössä. Hallituksen politiikan asemaa osoittaa se, että mietintövaliokunta tuki varsin yksimielisesti hallituksen lakiesityksen peruslinjausta: kansalaisten perusoikeutta työhön, täystyöllisyyspäämäärää ja työttömyyden vähentämistä. (HE 94/1986.) Valiokunnan mietintö, vastalauseet ja asiantuntijalausunnat osoittavat, että valiokuntakäsittelyssä käytiin myös kriittistä keskustelua muun muassa taloudellisista perusedellytyksistä, resurssikysymyksistä ja lain tosiasiallisista vaikutuksista työttömyyden poistamiseksi. Kokoomus oppositiopuolueena kritisoi lakiesityksen poliittisia tarkoituksia ja totesi lakiesityksen olevan korjausyritys hallituksen epäonnistuneelle työllisyyspolitiikalle. Kriittisen keskustelun voidaan katsoa olevan merkki valiokunnan vallan käytön mahdollisuuksista nostaa esiin kriittisiä kysymyksiä. (HE 94/1986; SoVM 42/1986; Pekonen 2011, 137-138.)

Valiokunnan hallitus-oppositio -jako näkyy selkeimmin työllistämiseen liittyvissä perustuslain tulkintakysymyksissä. Hallitus- ja oppositiopuolueiden välinen syvä erimielisyys näkyy siinä, että oppositiopuolueet jättivät varsin monta vastalauseita ja eriävää mielipidettä. Perustuslain tulkinta johti politisoitumistilanteeseen osoittaen, mikä lakiesityksessä on kiistanalaista. Tässä kohden valiokunnassa ei toteutunut deliberatiivisen demokratian ihanne, koska vastalauseen jättäminen merkitsee yhteistä ratkaisua hakevan keskustelun lyhenemistä. Tätä myöden oppositiolla ei ollut mahdollisuus vaikuttaa kyseisissä säännöskohdissa mietinnön sisältöön ja perusteluosaan. (HE 94/1986; Pekonen 2011, 136-142.)

Oppositiopuolueet eivät muodostaneet yhtenäistä rintamaa kriittisen perustuslakitulkinnan suhteen. Vasemmisto-oppositiopuolueiden mukaan hallituksen lakiesitys edustaa porvaripolitiikkaa, koska lakiesitykseen on asetettu ehto tuottavasta työstä, joka ei kata muun muassa kunnan hoitoalan tehtäviä. Lisäksi työllistämistä ja harjoittelupaikkaa koskevat säännökset eivät johtaneet välittömään ja pysyvään työllistymiseen. (Pekka Leppänen vastalause 6.2.1987, Marjatta Stenius-Kaukonen, vastalause 6.2.1987, Paula Eenilä, eriävä mielipide 13.1.1987, SoVM 42/1986.) Kokoomus kritisoi lakiesityksen työllisyyspolitiikkaa oikeistopositiostaan käsin. Vastalauseen mukaan nuorten työllistyminen ratkaistaan yrityselämää kehittämällä ja kouluttautumalla. Nuorten työ- ja harjoittelupaikkaa koskeva säännös johtaa kuntien pakkotyöllistämiseen estäen työvoiman vapaan liikkumisen. (Saara Mikkola ja muut, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986.)

Pekosen (2011, 126) mukaan valiokunnan valtaa arvioitaessa on otettava huomioon, muuttuiko hallituksen esitys. Hallituspolitiikan merkitys näkyy siinä, että lakiesityksen päälinjat säilyivät. Sosiaalivaliokunnan mietinnössä näkyy joitakin lisäyksiä ja tarkennuksia hallituksen lakiesitykseen. Valiokunnan perustehtävä on osoittaa puutteellisuudet, muutoseikat ja lakitekniset seikat. (HE 94/1986; SoVM 42/1986; Pekonen 2011, 152-153.) Nämä muutokset hyväksyttiin pääpiirteissään täysistunnossa, mikä osaltaan osoittaa valiokunnan vaikutusmahdollisuudet. Vastalauseiden merkitys jäi hallitusta protestoivaksi ilmaukseksi, koska mietintövaliokunnan kanta kiistanalaisista säännöskohdista voitti täysistunnon äänestyksessä selkeällä enemmistöllä. (Täysistunto 11.2.1987.) Lakiesityksen sisällön kannalta valiokunnan mietintöön ja perusteluihin vaikuttaminen on ratkaisevaa.

4.2.2 Työvoimapalvelulaki 2003

Paavo Lipposen II hallitus teki esityksen työvoimapalvelulaista 2002. Tarja Filatov (SDP) toimi Lipposen hallituksen työministerinä työllisyyslain käsittelyn aikana. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Kansallinen Kokoomus, Suomen ruotsalainen kansanpuolue ja Vasemmistoliitto toimivat hallituspuolueina. Suomen Keskusta, Suomen Kristillisdemokraatit, Vihreät ja Perussuomalaiset toimivat tuolloin oppositiossa. Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta toimi mietintövaliokuntana puheen-

johtajanaan Jouko Skinnari (SDP) työvoimapalvelulain valiokuntakäsittelyssä. (Valtioneuvosto; Eduskunta; TyVM 10/2002; Vaalit.)

Hallitus pyrkii lakiesityksellä yhdenmukaistamaan hajanaista työvoimapolitiittista lainsäädäntöä. Lakiehdotukseen koottiin työvoimapalvelulaki, työllisyyslaki ja työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki. Esityksellä on myös yhteys erilliseen hallituksen esitykseen työttömyysturvalaiksi, jotta työvoimapolitiikka ja työttömyysturvaa koskevat lait muodostaisivat selkeän kokonaisuuden. Hallituksen mukaan kysymyksessä on lainsäädäntötekniinen kokonaisuudistus, jossa selkiytetään rakenteita ja täsmennetään käsitteitä. Suomessa käytettävää käsitteistöä myös uudistettaisiin vastaamaan kansainvälistä käsitteistöä. Lakiesityksessä huomioidaan perustuslain tavoitteiden ja työvoimapolitiikan uudistusten periaatteet säätämällä yhtenäisesti ja täsmällisesti asiakkaan oikeuksien ja velvoitteiden perusteet. (HE 225/2002.)

Työvoimapalvelulain tarkoitus on edistää työmarkkinoiden toimivuutta työvoimapalvelujen avulla. Hallituksen esityksessä tämä tarkoittaa työvoimapalvelujen toimintaa työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan mukaan. Väestön ikärakenteen muutoksen myötä työvoiman saatavuuden turvaaminen on tullut keskeiseksi tavoitteeksi. Työllisyyslaki (1987) ja työttömyysturvalaki (1984) laadittiin pääosin alhaisen työttömyyden tilanteessa 80-luvun puolivälissä. Työmarkkinatuki sen sijaan laadittiin tilanteessa, jossa oltiin siirtymässä lähes täystyöllisyystilanteesta massatyöttömyyteen. Näiden lakien antamisen jälkeen työllisyystilanne ja työmarkkinat ovat muuttuneet oleellisesti.⁹ (HE 225/2002.)

Hallitus toteaa esityksessään, että toimeentuloturva ja aktiivitoimenpiteitä on ryhdytty tietoisesti sovittamaan yhteen vasta 90-luvun puolivälistä alkaen. Työvoimapolitiikan reformin myötä on painotettu asiakkaan omatoimisuutta ja työvoimapalvelujen prosessinomaisuutta. Työvoimapalveluja on myös systematisoitu ja selkeytetty. Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämismenpiteistä on luovuttu samalla kun harkinnanvaraisen työllistämistuen ja yhdistelmämenpiteen merkitys on kasvanut. Ikäänty-

⁹ Lokakuussa 2002 työttömänä oli yli 350 000 henkilöä, joista työttömiä työnhakijoita oli 277 000. Pitkäaikaistyöttömien osuus oli 104 000. Alle 25-vuotiaita työttömiä oli 45 000, joista työttömiä työnhakijoita oli 33 000. (TyVM 10/2002.)

neiden työttömien puolelta haasteena on puuttuva tai vanhentunut ammattikoulutus. Rakenteelliset muutokset edellyttävät ammatillista liikkuvuutta ja tutkintojen päivittämistä työmarkkinakelpoiseksi. (HE 225/2002.)

Työvoimapalvelulain osalta valiokuntatyöskentely ei muodostanut jyrkkää hallitus-oppositio-asetelmaa. Lipposen sateenkaarihallitus muodosti laajemman hallitus-puolueiden rintaman, joka osaltaan mahdollistaa konsensuspolitiikan. Hallituspolitiikan keskeistä asemaa osoittaa se, että lakiesityksen peruslinjaus ei muuttunut. Työvoimapalvelulakiesityksestä oli purettu täystyöllistavoite, joka aiemmin muodosti konkreettiseen vaateen poliittisten lupauksen pitämiseen. (Pekonen 2011, 126-129; Valtioneuvosto; HE 225/2002; TyVM 10/2002.) Työllisyyslain (1987) täystyöllisyys-tavoite synnytti perustuslain tulkintaan liittyvän kiistakysymyksen siitä, miten kansalaisten perusoikeutta työhön tulee tulkita työllistämistä ja harjoittelupaikkaa koskevissa säännöksissä. (HE 225/2002.)

Mietintövaliokunnan työskentelyä voidaan pitää deliberaation ja parlamentarismien kannalta onnistuneena, koska valiokunta muodosti yksimielisen mietinnön. Valiokuntaan ei jätetty vastalauseita. Pekosen mukaan yksimielinen valiokunnan mietintö on eduskunnan tahto. (TyVM 10/2002; Pekonen 2011, 174.) Valiokunnan vallan käytön mahdollisuus näkyy mietinnön muutosehdotuksissa, joissa muun muassa tarkennettiin ja vahvistettiin tiettyjä sosiaalisia oikeuksia. Tämän tyyppisen vaikuttamisen ohella valiokunta tekee perustehtävänsä, jossa valiokunta nostaa puutteellisuuksia, ehdottaa tarkennuksia ja hio muutoseikkoja. (Pekonen 2011, 126, 152-153; TyVM 10/2002.) Valiokunnan vaikutusmahdollisuuksia osoittaa se, että täysistunnossa äänestettiin mietinnön kannan puolesta. Täysistunto hyväksyi myös mietintövaliokunnan lausumaehdotuksen, jonka mukaan eduskunta edellyttää tehostettuja toimenpiteitä alle 25-vuotiaan koulutus- ja työpaikan löytämiseksi. (PTK 160/2002; PTK 165/2002.)

4.3 Temaattinen analyysi

Sosiaalisen kansalaisuuden universaalisuuden, oikeuden ja velvoitteen yhdeksän teema-alaluokkaa toimivat temaattisen tekstianalyysin lukuvaiheen jäsenyyksinä ja tutkimuskohteena (taulukko 1, luku 4.1) Yhdeksän teemaluokan tarkastelu paransi temaattisen analyysin lukutarkkuutta. Aineiston lukuvaihe kuitenkin osoitti, että teemat konstruoivat kokonaisvaltaisempaa hyvinvointivaltioajattelua, jota on syytä analysoida laajempina kokonaisuuksina. Tällä tavoin tutkimuksessa on mahdollisuus muodostaa synteesi. Osana tutkimusprosessin etenemistä olen yhdistänyt analyysissä yhdeksän teema-alaluokan tarkastelun neljään alalukuun seuraavin teoreettisin perustein (taulukko 2).

Sosiaalisen kansalaisuuden perusta käytännössä osoittaa, mikä asema sosiaalisella kansalaisuudella on regiimissä. Tutkimusprosessi osoitti kansalaisuuden position erillisen tarkastelun hankalaksi temaattisessa analyysimenetelmässä. Sosiaalisen kansalaisuuden perustan ja position tarkastelu muodostaa ensimmäisen alaluvun (4.3.1). Sosiaalinen kansalaisuus edellyttää sekä perusoikeuksien että positiivisten oikeuksien toteutumista. Oikeuden tason ja ulottuvuuden välillä on universaalissa regiimissä välitön yhteys. Tämän vuoksi niiden yhteinen tarkastelu muodostaa toisen alaluvun (4.3.2). Diversiteetin ja partikularimin merkitys liittyy alakäsitteinä universaalissa hyvinvointivaltioregiimissä tasa-arvon ja universalististen oikeuksien toteutumiseen. Teema ei ansaitse omaa alalukuaan laajemmassa analyttisessä käsittelyssä. Tämän vuoksi diversiteettiä ja partikularismia on luonteva käsitellä tasa-arvon ja perusoikeuksien toteutumisen tarkastelun yhteydessä ensimmäisessä (4.3.1) ja toisessa (4.3.2) alaluvussa.

Yksilövelvollisuus sisältää Marshallin kansalaisuuden teoriassa ja universaalissa regiimissä kansantaloudellisen logiikan, jonka mukaan hyvinvointivaltion toiminta edellyttää työn velvoitetta ja verojen maksua. Velvollisuusajattelun kansantaloudellinen logiikka ei ansaitse omaa alalukuaan laajemmassa temaattisessa tarkastelussa. Yksilövelvollisuuden ja kansantaloudellisen logiikan tarkastelu muodostaa kolmannen alaluvun (4.3.3). Teoreettisessa viitekehyksessä julkisen vallan tehtävä perustuu perusoikeuden toteuttamisen velvoitteeseen. Tutkimusaineiston lukuvaihe osoitti, että

julkisen vallan tehtävään ja velvoitteeseen liittyvä tematiikka nivoutuu yhteen. Näin on perusteltua analysoida julkisen vallan tehtävää ja velvoitetta yhdessä viimeisessä alaluvussa (4.3.4).

Taulukko 2. Teemaluokitus ja tutkimusraportin lukujaotus

Pää-luokka	Yläluokat	Alaluokat	Tutkimusraportin lukujaotus
S O S I A A L I N E N K A N S A L A I S U U S	A. Tasa-arvo kansalaisuudessa	1. Kansalaisuuden perusta 2. Kansalaisuutta rakentava taho 3. Kansalaisuuden positio hyvinvointivaltioregimissä	4.3.1 Tasa-arvo ja sosiaalinen kansalaisuus (yhdistetty alaluokat A 1, A 3 ja B3)
	B. Oikeus kansalaisuudessa	1. Oikeuden taso 2. Oikeuden luonne 3. Diversiteetin ja partikularismin merkitys	4.3.2 Oikeus ja sosiaalinen kansalaisuus (yhdistetty alaluokat B 1, B 2 ja B 3)
	C. Velvollisuus kansalaisuudessa	1. Yksilövelvollisuuden suhde 2. Julkisen vallan suhde 3. Velvollisuusajattelun kansantaloudellinen logiikka	4.3.3 Yksilövelvollisuus ja sosiaalinen kansalaisuus (yhdistetty alaluokat C 1 ja C 3) 4.3.4 Julkisen vallan velvollisuus ja sosiaalinen kansalaisuus (yhdistetty alaluokat A 2 ja C 2)

4.3.1 Tasa-arvo ja sosiaalinen kansalaisuus

TYÖLLISYYSLAKI 1987

Hallitusmuodon 6 §:n toisen momentin mukaan kansalaisten työvoima on valtakunnan erityisessä suojeluksessa. Hallitusmuotoon lisättiin 1972 säännös, jonka mukaan valtiolta on tarvittaessa velvoitettu järjestämään Suomen kansalaiselle mahdollisuuden tehdä työtä. (HE 94/1986.) Perustuslakivaliokunnan tulkinta (1980) on keskeinen lakiesityksen sosiaalisen kansalaisuuden käsittämiseksi yhteisön täysjäsenyyteen perustuva tasa-arvona ja asemana. Perustuslaillinen suoja takaa sosiaaliselle kansalaisuudelle pysyvyyden ja aseman. (Sitaatti 1.)¹⁰ Hallituksen esitys tähdentää tasa-arvon

¹⁰ Viittaamisen helpottamiseksi sitaattikokoelmat on numeroitu tutkimusraportissa juoksevilla numerosarjalla.

merkitystä korostamalla sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista työmarkkinoilla (HE 94/1986).

- (1) Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin velvoittavuudesta saatiin uusi tulkinta vuonna 1980, jolloin perustuslakivaliokunta mietinnössään (PeVM 10/1980 vp.) otti muun muassa sellaisen kannan, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös ilmaisee kansalaisen keskeisen perusoikeuden, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden (HE 94/1986).

Perustuslain takaama sosiaalinen kansalaisuus vastaa Marshallin kansalaisuuden teorian tasa-arvon ja yhteisön täysjäsenyyden periaatteita. Sosialidemokraattisen regiimin universalismi korostaa tasa-arvon korkeimpia vaatimuksia, koska sosiaaliset oikeudet nähdään nimenomaan kaikkien kansalaisten perusoikeuksina. (Marshall 1992, 18, 33; Blakemore 2003, 239; Esping-Andersen 1990, 18-33.) Kansalaisuus on käsitetty lain tarkoituksena (1 §) Suomen kansalaisuutena (Sitaatti 2).

Hallituksen esityksen erinäisissä säännöksissä sosiaalisen kansalaisuuden käsite on ymmärretty laajennettuna. Hallituksen mukaan työllisyyslakiesityksen lähtökohta on turvata kaikkien kansalaisten mahdollisuus tehdä työtä. Erinäisten säännösten perusteella pohjoismaalaiset kansalaiset ovat asuessaan Suomessa samassa asemassa Suomen kansalaisen kanssa työnsaannin suhteen, koska heiltä ei vaadita yhteispohjoismaisen sopimuksen perusteella työlupaa. Sosiaalisen kansalaisuuden asema on käsiteltävä hallituksen esityksessä Suomen kansalaisuuden ohella myös yhteispohjoismaisena yhteisön täysjäsenyytenä. Muiden maiden kansalaisilla ei ole työlupaan edellytyksen vuoksi vastaavaa asemaa. (HE 94/1986.)

- (2) Lain tarkoitus. Tämän lain tarkoituksena on järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä (HE 94/1986).
- (3) Talous- ja työllisyyspolitiikan lisäksi esimerkiksi koulutuspolitiikalla, asuntopolitiikalla ja sosiaalipolitiikalla on pyrittävä edistämään yhteiskunnallista vakaata kehitystä siten, että täystyöllisyys, jota kansalaisten perusoikeuden toteuttaminen edellyttää, saavutettaisiin (HE 94/1986)

Hallituksen esityksen kansalaisuuden tematiikka seuraa perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaista universaalisen sosiaalisen kansalaisuuden ajattelua. Kansalaisen perusoikeuden toteutuminen edellyttää johdonmukaisesti täystyöllisyyttä, joka on pohjoismaisen hyvinvointivaltion ominaispiirre. (Sitaatti 3; Esping-Andersen 1990,

18-33.) Mietintövaliokunta tukee universaalisen sosiaalisen kansalaisuuden ajattelua hyväksyessään sellaisenaan hallituksen esityksen lain tarkoituksperiaatteen (SoVM 42/1986; sitaatti 2). Asiantuntijat hyväksyvät lausunnoissaan periaatteellisella tasolla perustuslakiin perustuvan sosiaalisen kansalaisuuden aseman (Sosiaalivaliokunta, pöytäkirjat 1986 vp.).

- (4) Hallituksen esityksen tarkoituksena on taata kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä (1 §). Tavoite ei toteudu ellei eduskunta nosta työvoimapolitiikan painoarvoa sekä solmi täystyöllisyysperiaatetta ja voimavaroista päättämistä kiinteästi yhteen. (Työvoimahallinnon henkilökuntaliitto 25.11.1986.)

Sosiaalivaliokunnan mietinnössä on viljelty minimalistisesti kansalaisuustematiikkaa. Mietintövaliokunta kiinnittää eritoten huomioita hallituksen esityksen täystyöllisyyden päämäärään. Mietinnössä korostuu toistuvasti hallituksen lakiesityksen täystyöllisyystavoite, joka osaltaan rakentaa universaalista sosiaalista kansalaisuutta. (SoVM 42/1986; HE 94/1986.) Asiantuntijalausunnoissa on viljelty runsaammin kansalaisuuden tematiikkaa. Mielenkiintoisena havaintona voidaan pitää sitä, että täystyöllisyyspuhetta ilmenee runsaammin sellaisissa lausunnoissa, joissa on käytetty kansalaisuuden tematiikkaa. (Sitaatti 4; Sosiaalivaliokunta, pöytäkirjat 1986 vp.) Pohjoismaisessa regiimissä on kyse kokonaisvaltaisesta ajattelusta, jonka keskeiset teemat yhdessä konstruoivat universaalista sosiaalista kansalaisuutta.

TYÖVOIMAPALVELULAKI 2003

Hallituksen esityksessä on havaittavissa selkeä temaattinen käänne sosiaalisen kansalaisuuden perustaan liittyvissä ilmaisuihin. Hallituksen esityksessä viitataan Suomen perustuslain 18 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Universaalista perusoikeutta ei ole konstruoitu perustuslain säännöksessä kansalaisuuden tematiikalla. Hallituksen esitys kiinnittää perustuslakiviittauksissaan huomioita sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja kielellisiin oikeuksiin. Nämä oikeudet osaltaan vahvistavat sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon toteutumista. (HE 225/2002; Perustuslaki 2000.)

Työvoimapalvelulakiehdotuksen rekonstruoitu sosiaalisen kansalaisuuden asema vastaa Marshallin kansalaisuusteorian ja sosialidemokraattisen regiimin perusperiaatteita. Kansalaisuustematiikan tietoisesta purkamista johtuen kansalaisuuden

aseman ajatus on korvattu yleisyyttä ja avoimuutta kuvaavalla tematiikalla. (Marshall 1992, 18, 33; Esping-Andersen 1990, 18-33.) Pohjoismaisen regiimin täystyöllisyyden ominaispiirre ei saa tässä lakiesityksessä vastaavaa painoarvoa. Toisin kun työllisyyslaissa kansalaisten perusoikeutta työhön ei ole sidottu täystyöllisyyslupaukseen. Hallituksen esityksessä on viljelty minimalistisesti täystyöllisyssystematiikkaa. Työvoimapolitiikka pyrkii yleisellä tasolla täystyöllisyyden saavuttamiseen, mutta täystyöllisyyteen ei liity työllisyyslakia vastaavaa laillista sitoumusta. (Esping-Andersen 1990, 18-33; HE 94/1986; HE 225/2002.)

Hallituksen esityksessä on käytetty kansalaisuuden tematiikkaa määrittäessä ulkomaalaisten sosiaalista kansalaisuutta. Hallituksen lakiesityksen 26 §:ssä on määritelty ulkomaan kansalaisten työoikeudet. Niiden valtioiden kansalaiset, jotka kansainvälisten sopimusten perusteella ei tarvitse työlupaa, rinnastetaan työnhaun rekisteröinnissä Suomen kansalaisiin. Jos sopimuksista ei muuta johdu, muut kansalaiset rinnastetaan suomalaisiin, jos heillä on siihen vaadittava oleskelu- ja työlupa. On ymmärrettävää, että Suomen EU:n jäsenyyden myötä hallituksen esityksessä ei viitata enää pohjoismaalaisten erityisasemaan. Kolmannen maan kansalaiset eivät ole oleskelu- ja työluvan edellytyksen vuoksi suoraan tasa-arvoisessa asemassa Suomen kansalaisten kanssa. (HE 225/2002.)

- (5) Lain tarkoitus. Julkisella työvoimapolitiikalla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta tämän lain mukaisesti (HE 225/2002).
- (6) Perustuslain tavoitteiden ja työvoimapolitiikan uudistamisessa omaksuttujen periaatteiden mukaisesti työvoimaviranomaisen asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet koottaisiin yhteen ja niiden perusteista säädettäisiin yhtenäisesti laissa (TyVM 10/2002).

Hallituksen esityksessä viitataan työllisyyslain (1987) keskeiseen tarkoitukseen järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä. Esityksen mukaan työvoimapolitiikan kohdalla säännösten sanamuotoja ajanmukaistettiin poistamalla viittaukset kansalaisuuteen. (HE 225/2002.) Lain tarkoituksen yhteydessä viitataan työmarkkinoiden toimivuuteen (sitaatti 5). Hallituksen mukaan tällä tarkoitetaan sitä, että työvoimapolitiikalla edistetään työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan tasapainoa. Työmarkkinaehtoinen politiikkalinjaus edellyttää tietoista temaattista käännettä. (HE 225/2002.) Kansalaisuuden tematiikan sijaan asiakastematiikka ja työttömän

työnhakijan tematiikka toistuvat hallituksen esityksessä ja Sosiaalivaliokunnan mietinnössä useaan otteeseen (sitaatti 6). Lakiesityksen toistuva asiakaspuhe on yhtenevä sekä lain nimen (työvoimapalvelulaki) että palveluajattelun kanssa (HE 225/2002).

- (7) Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että tätä laajempaan henkilöpiiriin ulottuva oikeus työnhakusuunnitelmaan olisi paremmin sopusoinnussa julkisen vallan velvollisuuden kanssa edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (TyVM 10/2002).

Mietintövaliokunnan ja asiantuntijalausuntojen tematiikka seuraa hallituksen esitystä. Mietinnössä vedotaan perustuslain jokaisen oikeuteen työhön ja julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä. (TyVM 10/2002.) Yksilöoikeuksia koskevissa perusteluissa pyritään turvaamaan perustuslain oikeuksien toteutuminen (sitaatti 7). Asiantuntijalausunnot tukevat jokaisen oikeutta työhön sekä oikeuksien ja velvollisuuksien kodifiointia työvoimapalvelulakiin (Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta, pöytäkirjat 2002 vp.). Asiantuntijalausunnoissa on pyritty vahvistamaan sosiaalisen kansalaisen tasa-arvoa. Työministeriön (2.12.2002) lausunnoissa on pyritty vahvistamaan tasa-arvoa laajentamalla oikeutta työnhakusuunnitelmaan ja vajaakuntoisen tasa-arvoisella kohtelulla. Teollisuuden ja työntajien liitto (7.11.2002) korostaa työvoimapalvelujen maksuttomuuden merkitystä. STTK (7.11.2002) muodostaisi sukupuolen tasa-arvoa koskevasta säännöksestä oman pykälän.

Mietinnössä ja asiantuntijalausunnoissa on viljelty minimalistisesti kansalaisuuden tematiikkaa. Kuten hallituksen esityksessä näissä asiakirjoissa toistuu asiakaspuhe ja työttömän työnhakijan puhe. Mietinnön täystyöllisyyden tematiikka on vaihtunut puheeseen työvoiman riittävydestä, joka seuraa markkinaehtoista työvoiman kysynnän ja tarjonnan periaatetta. Temaattisessa tarkastelussa ei löytynyt mietintövaliokunnassa eikä asiantuntijalausunnoista täystyöllisyysjärjestelmien käyttämistä. Hallituksen esityksen täystyöllisyyden saavuttamisella pyrittiin pikemminkin retoriseen haltuunottoon, koska täystyöllisyys oli keskeinen poliittinen tavoite työllisyyslaissa (1987). Ymmärrettävistä syistä työvoimapalvelulakiesityksen yleinen täystyöllisyyden tavoite ei nostanut enää mietintövaliokunnassa eikä asiantuntijapiireissä mainittavia poliittisia intohimoja. (HE 225/2002; TyVM 10/2002; Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta, pöytäkirjat 2002 vp.)

Kansalaisuuden tematiikan purkaminen työvoimapalvelulakiesityksestä on keskeinen tutkimustulos. Tämän vuoksi on syytä tarkastella lähemmin, mikä vaikutus tematiikan purkamisella on sosiaalisen kansalaisuuden merkitykselle ja identiteettipoliitikalle. Kansakunnan ajatuksessa kaikki kansalaiset ovat tasa-arvoisia. Jokisen ja Saariston mukaan kansakunnan etu on siinä, että kaikista kansalaisista pidetään huolta (Jokinen – Saaristo 2002, 31). Marshallin (1992, 24) mukaan sosiaalinen kansalaisuus rakentuu myös kansakunnan yhtenäisyyden varaan. Ajattelumalli on siinä mielessä mielenkiintoinen, että sosiaalista kansalaisuutta ei rakenneta yksin lainsäädännön ja instituutioiden varaan. Työllisyyslain toistuva kansalaisuuden puhe rakentaa kuvaa yhtenäisemmästä kansakunnasta ylläpitäen sosiaalisen kansalaisen tasa-arvon ajatusta (HE 94/1986; Jokinen – Saaristo 2002, 31).

Yhtäältä työvoimapalvelulakiesityksessä kannetaan toistuvasti huolta syrjäytymisestä eli kääntäen yhteenkuuluvuudesta. Toisaalta identiteettipoliitikan toistuva puhe työttömistä rakentaa sen sijaan toiseutta. Näissä yhteyksistä ei puhuta kuitenkaan syrjäytymisestä yhteiskunnasta vaan työmarkkinoilta.¹¹ Työpalvelulakiesityksen tematiikka rakentaa kääntäen kuvaa työkansalaisesta, jonka peruspäämäärä on pysyä työmarkkinoilla (HE 225/2002). Työkansalaisen konstruktio vastaa uusliberalismin ja kolmannen tien näkemyksiä sosiaalisesta kansalaisuudesta (Adriaansens 1994, 66-71; Dwyer 2004, 71-75; Saastamoinen 2011, 240-246). Työttömien yhteistyöjärjestön (6.11.2002) lausunnossa todetaan, että lain perusajatuksena on pitää työtön mukana yhteiskunnan toiminnoissa. Mielenkiintoista tässä lausunnossa on se, että hallituksen lakiesityksessä ei missään kohden mainita ajatusta yhteiskunnassa mukana pysymisestä. Hallituksen inkluusio- ja eksklusiopuheet viittaavat toistuvasti työmarkkinoihin. (HE 225/2002.)

(8) Jokainen koulutuksesta ja työelämästä syrjäytyvä nuori on liikaa niin inhimillisestä näkökulmasta nuoren oman ja hänen läheistensä elämänlaadun kannalta kuin yhteiskunnalle aiheutuvina kustannuksina ja saamatta jäävänä työpanoksena (TyVM 10/2002).

Työvoimapalvelulain identiteettipoliitikka näkyy erityisesti nuoria, työttömiä ja vajaa-kuntoisia koskevassa syrjäytymispuheessa. Mietintövaliokunta viittaa syrjäytymisellä yksinomaan nuoriin. (sitaatti 8.) Hallituksen esityksessä syrjäytymisellä viitataan

¹¹ Syrjäytymiskäsite tuli mukaan sosiaalipoliittiseen keskusteluun 90-luvun laman yhteydessä (Kainulainen 2002, 270).

nuoriin, työttömiin, pitkäaikaistyöttömiin ja vajaakuntoisiin (HE 225/ 2002). Hallituksen esityksessä ja valiokunnan mietinnössä tarkoitetaan syrjäytymisellä toistuvasti syrjäytymistä koulutuksesta tai työmarkkinoilta (HE 225/ 2002; TyVM 10/2002). Työmarkkinaehtoinen osallisuuskäsitys poikkeaa oleellisesti Marshallin kansalaisuusteorian ja universaalien regimin peruseriaateista. Marshall korostaa nimenomaan yhteisön täysjäsenyyteen perustuvan tasa-arvon merkitystä ilman ehtolauseita. Sosiaalinen kansalaisuus sidotaan Marshallin osallisuusajattelussa kansallisen yhteisön täysjäsenyyteen. Sosialidemokraattisen regimin universaali sosiaalinen kansalaisuus perusoikeutena pitää sisällään vastaavan ajattelumallin. (Marshall 1992, 18, 33; Esping-Andersen 1990, 18-33.) Työmarkkinakeskeinen ajattelu heikentää erityisesti nuorten, työttömien, sosiaalisten heikompiensaisten sosiaalisen kansalaisuuden aseman ja tasa-arvon merkitystä.

Eräsaari (260-261) pohtii tutkimuksessaan yhteiskunnan mallintamista, koska yhteenkuuluvuutta ajava hyvinvointivaltio ei enää sulje koko väestöä yhteyteensä. Esping-Andersenin (1990, 21) mukaan sosiaalinen kansalaisuus rakentaa koko hyvinvointivaltion idean. Työllisyyslain (1987) kohdalla kansalaisuuden tematiikan korostaminen rakentaa yhteenkuuluvuuden ajatusta. Työvoimapalvelulakiesityksen identiteetti-politiikassa heikentyy sosiaalinen kansalaisuus ja yhteenkuuluvuuden merkitys, koska nuorten, työttömien ja muiden ryhmien syrjäytymispuhe viittaa työmarkkinoihin, ei yhteiskuntaan. (HE 94/1986; HE 225/2002.) Kuten Eräsaari (2005, 252-267) tutkimuksessaan viittasi ongelmana tässä on se, että varsinkin poliittisessa keskustelussa yhteiskuntakäsitys jää epämääräisesti määritellyksi taustakäsitteeksi. Työvoimapalvelulaki olisi edellyttänyt perusteellisempaa yhteiskuntakeskustelua. Periaatteessa työmarkkinoilta syrjäytyminen ei pitäisi suomalaisessa hyvinvointiajattelussa merkitä yhteiskunnasta syrjäytymistä, koska yhteiskunta on työmarkkinoita laajempi yläkäsite.

Sosiaalisen kansalaisuuden asemassa on tapahtunut siirtymä hyvinvointiregimin keskimmäisestä ulospäin. Hyvinvointivaltion uudelleenajattelussa on kyse uudesta suhteesta työn ja hyvinvoinnin välillä, mikä tarkoittaa kansalaisten korkeampaa työhön osallistumista. (Palola 2004, 569-582.) Työvoimapalvelulakiin kodifioitu työmarkkinaehtoinen työvoimapolitiikka seuraa uusliberalismin ohella eurooppalaista markkinavetoisempaa sosiaalipoliittista ajattelua. Työvoimapalvelulain yhteydessä voidaan tarkennetusti

puhua markkinaehtoisuuteen pohjautuvasta työmarkkinoiden vaihtelujen vaikutuksista sosiaaliseen kansalaisuuden asemaan. (HE 225/ 2002.) Dahrendorf (1994, 11-19) kritisoi Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden stabiilia asemaa, koska se ota huomioon markkinatalouden vaikutuksia. Lakiesityksen sosiaalinen kansalaisuuden asema ei ole enää stabiilissa tilassa, vaan se on muuttunut alttiimmaksi markkinatalouden vaikutuksille. Tässä suhteessa sosiaalisessa kansalaisuudessa on tapahtunut uus-liberaali käänne.

YHTEENVETO

Sosiaalisen kansalaisuuden perusta tukeutuu työllisyyslaissa hallitusmuotoon ja sen tulkintaan. Perustuslakiin säädetty kansalaisten perusoikeus työhön on keskeinen sosiaalisen kansalaisuuden käsittämiseksi Marshallin teorian mukaisesti asemana ja tasa-arvoisena yhteisön täysjäsenyytenä. Kansalaisuuden tasa-arvon käsite edustaa sosialidemokraattisen regiimin universalistista perusajattelua, jossa sosiaaliset oikeudet nähdään kaikkien kansalaisten perusoikeuksina. Työllisyyslakiehdotuksessa on perusoikeus sidottu täystyöllisyystavoitteeseen, joka vastaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion ominaispiirrettä. Sosiaalisen kansalaisuuden asema on käsitettävä hallituksen kokonaisesityksessä Suomen kansalaisuuden ohella myös yhteispohjoismaisena yhteisön täysjäsenyytenä pohjoismaisen kansalaisen asuessa Suomessa.

Periaatteellisella tasolla työvoimapalvelulakiesityksen kansalaisuuden perusta tukeutuu perustuslain universaaliin jokaisen oikeuteen. Perusoikeuspuheen yhteydessä ei ole käytetty kansalaisuuden tematiikkaa, jonka purkaminen liittyy lakiesityksen työmarkkinaehtoiseen politiikkalinjaukseen. Kansalaisuuden tematiikan tietoinen purkaminen työvoimapalvelulakiesityksestä on tämän tutkimuksen keskeinen tulos. Kansalaisuuden tematiikan purkaminen heikentää retorista kuvaa toisistaan huolehtivasta kansakunnasta ja tasa-arvoisesta kansalaisesta.

Toisin kuin työllisyyslaissa työvoimapalvelulakiesityksen perusoikeusajattelu ei ole sidottu täystyöllisyystavoitteeseen, vaan se seuraa edellä mainittua markkinaehtoisempaa työmarkkina-ajattelua. Lisäksi lakiesityksen toistuva puhe asiakkaasta ja työttömistä rakentaa toiseuden ajatusta. Lakiesityksen syrjäytymispuhe ilmentää

uudenlaista identiteettipolitiikkaa, joka heikentää sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon ja yhteenkuuluvuuden merkitystä. Syrjäytyminen käsitetään nuorten, työttömien ja vajaakuntoisten syrjäytymisenä työmarkkinoilta, ei yhteiskunnasta. Uusliberalismin syrjäytymisen (underclass) ajatus poikkeaa oleellisesti Marshallin teorian perusajattelusta, jota universaali regiimi seuraa. Marshall korostaa asemaan perustuvaa kansallisen yhteisön täysjäsenyyttä ilman ehtolauseita.

Työvoimapoliittinen muutos seuraa yleistä eurooppalaista sosiaalipolitiikan kehitystä, jossa työllisyyspolitiikka on saanut keskeisemmän sijan. Sosiaalisen kansalaisuuden positiossa on tässä suhteessa tapahtunut siirtymä ulospäin hyvinvointiajattelun ytimestä. Työvoimapalvelulain perusoikeus työhön jää enemmän lähtökohtaiseksi ja periaatteelliseksi oikeudeksi. Työllisyyspolitiikan keskeinen asema, markkinatalousvetoinen työmarkkinapolitiikka ja työkansalaisuus heikentävät käytännössä sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon merkitystä ja yhteenkuuluvuutta. Sosiaalisen kansalaisuuden uusliberalistinen käänne näkyy siinä, että kansalaisuus on siirtynyt tasa-arvon stabiilista tilasta alttiimmaksi markkinatalouden vaikutuksille. Sosiaalisen kansalaisen aseman suhteellinen heikennys vaikuttaa erityisesti nuoriin, työttömiin ja vajaakuntoisiin eli sellaisiin ryhmiin, jotka ovat jääneet työmarkkinoiden ulkopuolelle.

4.3.2 Oikeus ja sosiaalinen kansalaisuus

1987 TYÖLLISYYSLAKI

Sosiaalisen kansalaisen oikeuksilla on työllisyyslakiehdotuksessa selkeästi perustuslaillinen taso ja suoja. Hallituksen esityksessä viljellään toistuvasti kansalaisuuden puheen ohella perusoikeustematiikkaa. Nämä yhdessä konstruoivat universaalia ja tasa-arvoista sosiaalisen kansalaisuutta, jolla on perusoikeudet työhön. Kansalaisten perusoikeudet nojaavat hallituksen esityksessä perustuslakiin ja ne on sidottu täys-työllisyystavoitteeseen. (HE 94/1986.) Hallitus asettaa lähtökohdaksi aiemmin esitetyn perustuslakivaliokunnan hallitusmuodon 6 §:n toisen momentin tulkinnan, joka ilmaisee kansalaisen perusoikeuden (Sitaatti 9). Säännös on erityisluonteensa vuoksi verrattavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin (HE 94/1986).

- (9) Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin velvoittavuudesta saatiin uusi tulkinta vuonna 1980 jolloin perustuslakivaliokunta mietinnössään (PeVM 10/1980 vp.) otti muun muassa sellaisen kannan, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös ilmaisee kansalaisen keskeisen perusoikeuden, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden (HE 94/1986).

Sosiaalisen kansalaisuuden oikeuden taso vastaa Marshallin tasa-arvon ja universaalisen regiimin perusoikeuden periaatteita. Esping-Andersenin mukaan sosialidemokraattisessa regiimissä sosiaaliset oikeudet nähdään kaikkien kansalaisten perusoikeuksina. (HE 94/1986; Marshall 1992, 18, 33; Esping-Andersen 1990, 18-33.) Hallituksen esitys viittaa vuoden 1980 perustuslakivaliokunnan tulkintaan, jonka mukaan kyseinen säännös koskee kansalaisten keskeistä perusoikeutta pysyvyyksineen ja velvoitteineen. Tällä on oikeusnormin kannalta oleellista merkitystä. Paloheimon ja Wibergin mukaan oikeusnormin muodollinen pätevyys on riippuvainen normin tehokkuudesta. Lakien pätevyys perustuu siihen, että ne ovat säädetty olemassa olevan perustuslain perusteella. (HE 94/1986; Paloheimo – Wiberg 2004, 91.)

- (10) Työllisyyslain kokonaisuudistustyön taustalla on ollut edellä mainittu voimassa olevan työllisyyslain aikana hyväksytty hallitusmuodon täydennys, jonka mukaan valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä. Kansalaisten oikeuden työhön ja täystyöllisyyden ottaminen lakiluonnoksessa keskeiseksi tavoitteeksi yhdistää muodollisesti työllisyyslain aiempaa selvemmin hallitusmuodon säännöksiin. (Valtiovarainministeriö 10.10.1984.)¹²

Sosiaalivaliokunnan varsinaisessa mietinnössä on käytetty minimalistisesti kansalaisuuden tematiikkaa ja perusoikeustematiikkaa. Hyväksyessään sellaisenaan hallitusmuodon 6 §:n momentista johdetun lain tarkoituspäätöksen (1 §) mietintövaliokunta hyväksyy sosiaalisen kansalaisuuden perusoikeusperiaatteen. Perusoikeustematiikkaa ilmenee varsinkin sellaisissa asiantuntijalausunnoissa, joissa on viitattu hallitusmuodon tulkintaan. Näissä yhteyksissä on ilmenee myös useimmin kansalaisuuden tematiikan käyttö. (Sitaatti 10; Sosiaalivaliokunta, pöytäkirjat 1986 vp.)

Lakiesityksen perusoikeudet lukeutuvat määritelmällisesti positiivisiin oikeuksiin. Hallituksen esityksessä viitataan kansalaisten perusoikeuteen työhön. Kyseinen ajatus

¹² Mietintövaliokunnalle on jätetty valtiovarainministeriön kirjallinen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työllisyyslaista (Valtiovarainministeriö 10.10.1984).

toistuu koko tutkimusaineistossa. (Sitaatti 10; Blakemore 2003, 35; HE 94/1986; SoVM 42/1986; sosiaalivaliokunta, pöytäkirjat 1986 vp.) Lakiesityksen positiiviset oikeudet vastaavat perusteiltaan Marshallin (1992, 7) kansalaisuusteorian sosiaalista elementtiä, jolla tarkoitetaan kansalaisen oikeutta sivistykseen, sosiaaliseen turvaan ja hyvinvointijärjestelmän etuihin. Dwyerin (2004, 8) mukaan Marshallin sosiaalinen elementti lukeutuu positiivisiin oikeuksiin.

- (11) Heidän työllistymisensä edistämiseksi työvoimaviranomaisella onkin käytettävissä erilaisia tukimuotoja, joilla kompensoidaan työntajille mahdollisesti aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia (HE 94/1986).
- (12) Nuorten tulisi pysyä työvoimapalveluiden piirissä myös työ –tai harjoittelujakson aikana pysyvän työllistymisen edistämiseksi tai jatkokoulutuksen järjestämiseksi (HE 94/1986).

Osa lakiesityksen sosiaalista oikeuksista eivät ole perusoikeuksia, vaan ne lukeutuvat harkinnanvaraiseen positiiviseen erityiskohteluun (HE 94/1986). Ne eivät ole universaaleja oikeuksia, mutta niillä pyritään selkeästi tukemaan perusoikeuden toteutumista eli työllistymistä (Sitaatit 11 ja 12; HE 94/1986). Näihin oikeuksiin sisältyy ehtolauseita, jotka koskevat yleisten työvoimapolitiittisten keinojen käyttämistä loppuun ja minimityöttömyysaikaan. Osa tämän tyyppisistä rajoitetuista oikeuksista koskee 17 – 64 -ikäistä työikäistä väestöä. Osa oikeuksista koskee alle 20-vuotiaita nuoria. (HE 94/1986.) Lakiesityksen positiivista erityiskohtelua koskevat säännökset vastaavat sosialidemokraattista perinnettä, jossa harkinnanvaraisilla sosiaalisilla etuuksilla pyritään täyttämään tiettyjä hyvinvointiaukkoja tasa-arvon ja universalismin tavoittelun kehyksen sisällä. Tämä näkyy lakiesityksessä erityisesti siinä, että positiivisella oikeudella pyritään tietoisesti perusoikeuksien toteuttamiseen. (Sitaatit 11 ja 12; HE 94/1986; Dwyer 2004, 54.) Tämä ajattelumalli näkyy myös Marshallin (1975, 200-219) myöhemmässä oikeusajattelussa perustaessaan periaatteita sosiaalisten etuuksien tarkoituksenmukaiselle jakamiselle.

Positiivisen erityiskohtelun tarkoituksena on nuorten kohdalla perusoikeuden toteutuminen, pysyvä työllistyminen tai jatkokoulutuspaikan löytäminen. Näiden pyrkimysten saavuttamiseen julkinen valta käyttää normatiivista ohjausta ja kontrollia. Hallituksen esityksen ja mietintövaliokunnan mukaan nuoret tulisi ohjata ensisijaisesti koulutukseen. Lisäksi heidän kouluttautumista ja työllistymistä tulee tarkoin seurata.

Nuorta ei nähdä kypsänä aikuisena, jolla on kyky itseohjaavuuteen ja vastuullisuuteen keskeisten elämän päämäärien saavuttamisessa. (Sitaatti 12; HE 94/1986; SoVM 42/1986.) Tutkimustulos vastaa Paakkunaisen (1995, 36-61) nuorisotutkimuksen tuloksia, jotka ovat tuoneet esiin kontrolloivan hallintotavan nuorten työllistämispoliitikassa. Sosiaalinen kansalaisuus sidotaan nuorten normatiivisen ohjauksen myötä osaksi aikuistumisprosessia (HE 94/1986; SoVM 42/1986). Sosiaalisen kansalaisuuden käsittäminen aikuistumisena vastaa Haikkolan (2003, 81-84) tutkimustulosta, jossa nuorten poliittisten osallistumisen ehdot täyttyvät sosiaalisen kansalaisuuden ja aikuistumisprosessin myötä.

Kehittyvä sosiaalinen kansalaisuus ei ole suoranaudessa ristiriidassa Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden käsitteen kanssa. Marshallin mukaan valtio toteuttaa kansalaisuuden ajatusta lasten ja nuorten koulutuksen kohdalla. Oikeus kasvatukseen on kansalaisen oikeus, koska kasvatuksella valmistetaan tulevaa kansalaista. Marshall itse näkee lasten ja nuoren olevan tietyssä kehitysvaiheessa sosiaalistamisen suhteen. Kansalaisuuden teoriassa kasvatus nähdään oikeuden ohella julkisena velvoitteena, koska lapset eivät ymmärrä välttämättä omaa etuaan. Marshall kuitenkin kieltää ajatuksen, että lapsi tai nuori ei olisi määritelmällisesti kansalainen, koska hän ymmärtää sosiaalisen kansalaisuuden asemana ja yhteisön täysjäsenyytenä. (Marshall 1992, 16-17, 25-25.) Tutkimusaineiston perusteella ei voida kuitenkaan lausua, että näkemys nuorten kehittyvästä kansalaisuudesta kieltäisi nuorten sosiaalisen kansalaisuuden aseman (HE 94/1986; SoVM 42/1986; sosiaalivaliokunta, pöytäkirjat 1986 vp.).

Työntekomahdollisuuden järjestäminen 17 – 64 -vuotiaille sekä työ- ja harjoittelu- paikan järjestäminen alle 20-vuotiaille muodostui kiistanalaisiksi kohdiksi mietintövaliokunnassa ja asiantuntijataholla vapausoikeuksien rajoittamisen ja perusoikeuksien tulkintakysymysten vuoksi¹³ (SoVM 42/1986, sosiaalivaliokunta, pöytäkirjat

¹³ Seuraavat kansanedustajat jättivät valiokunnalle kirjallisen vastalauseen: Pekka Leppänen (SKDL), Kokoomuksen Saara Mikkola, Helena Pesola, Anna-Laarina Louvo ja Erkki Moisander yhteisen, Marjatta Stenius-Kaukonen (Deva), Kalle Könkkölä (Vihreät), Keskustan Pirkko Ikonen, Väinö Raudaskoski ja Hannu Kemppainen yhteisen. Lisäksi seuraavat kansanedustajat jättivät valiokunnalle eriävän mielipiteen kirjallisena: SDP:n Jouko Skinnari, Tuulikki Hämäläinen, Arja Alho ja Jukka Mikkola yhteisen, Kati Peltola (SKDL) ja Ensio Laine (Deva) yhteisen, Paula Eenilä (SDP) Marja-liisa Löyttyjärvi (Deva) ja Timo Laaksonen (SKDL) yhteisen sekä Kokoomuksen Liisa Hilpelä, Sakari Valli, Eeva Turunen ja Päivi Varpasuo yhteisen. (SoVM 42/1986.)

1986 vp.). Yhtäältä hallituksen lakiesityksen toinen pykälä ottaa huomioon vapausoikeusperiaatteen, jonka mukaan kansalaisten työpaikka perustuu vapaaseen valintaan. Toisaalta vastaavaa vapausoikeuslauseketta ei ole kirjattu 16 §:n 17 - 64 -vuotiaiden työikäisten työllistämistä koskevaan säännökseen eikä 17 §:n alle 20-vuotiaiden työ- ja harjoittelupaikan järjestämistä koskevaan säännökseen. (HE 94/1986.) Jyväskylän työvoimapiiri (12.11.1986) muistuttaa lausunnossaan, että työllisyyslain ja sen asetusten tulee toteuttaa perustuslain henkeä, joka korostaa oikeutta pakon sijaan. Kokoomuksen mukaan hallitus pyrkii ennen eduskuntavaaleja täyttämään lupauksensa lakiesityksellä, joka pakkotyöllistää nuoret kotikuntaansa (Saara Mikkola ja muut, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986).

Pekka Leppänen (SKDL) ja Marjatta Stenius-Kaukonen (Deva) esittivät vastalauseissaan muutosehdotuksen, jossa nuoria ja muita työikäisiä kohdeltaisiin työllistämiselveloitteen suhteen samanveroisesti yhtenä yli 16-vuotiaiden työikäisten ryhmänä. Lisäksi näiden edustajien muutosehdotukset sisältävät vapausoikeuslauseen. Valtion ja kotikunnan tulee järjestää mahdollisuus työn tekemiseen henkilön niin halutessaan. (Sitaatti 13; Pekka Leppänen, vastalause 6.2.1987, Marjatta Stenius-Kaukonen, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986.)

- (13) Työkykyiselle 17 vuotta täyttäneelle henkilölle, joka ei ole työllistynyt muiden valtiovallan toimien seurauksena omatoimisesti eikä työvoimapalvelujen avulla, on hänen niin halutessaan valtion tai sen kunnan, jossa henkilöllä on väestökirjalain (141/69) mukainen kotipaikka, järjestettävä mahdollisuus hänen työkykyään ja ammattiaan vastaavaan, toimeentulon turvaavaan työn tekemiseen kuukauden kuluessa hänen ilmoittautumisestaan työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi (SoVM 42/1986, Marjatta Stenius-Kaukonen, vastalause 6.2.1987).

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin tulkinta muodostui sekä nuorten että kaikkien työikäisten kohdalla kiistanalaiseksi kysymykseksi, joka on tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kannalta mielenkiintoinen tulos (SoVM 42/1986). Sosialidemokraattisessa perinteessä sosiaalisen kansalaisuudelta edellytetään sosiaalisten oikeuksien johtamista (Esping-Andersen 1990, 21). Tämän vuoksi on perusteltua käsitellä tässä yhteydessä niitä kriittisiä mietintövaliokunnan lausuntoja, jotka koskevat hallitusmuodon perusoikeuden tulkintaa.

- (14) Hallituksen esityksen 2 § ei kuitenkaan enää pyrikään hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin perusoikeuden toteuttamiseen, vaan hallitusmuodon sanontaan on lisätty edellytys tuottavasta työstä. Näin kansalaisen perusoikeus tulee pahoin ”vesitetyksi” ja hallituksen esityksen 2 § on selvästi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin sanamuodon, hengen ja tarkoituksen vastainen. (Paula Eenilä, eriävä mielipide 3.1.1987, SoVM 42/1986.)

Paula Eenilän (SDP) jättämässä eriävässä mielipiteessä puututaan hallitusmuodon tulkintaan kansalaisen perusoikeudesta työhön. Eenilän mukaan hallituksen esityksessä ei pyritä tosiasiallisesti kansalaisen perusoikeuden toteuttamiseen, koska hallitusmuotoon on lisätty ehto tuottavasta työstä. (Sitaatti 14.) Sana tuottava estää perusoikeuden toteutumista, koska tämän perusteella kansalaisia ei tulla työllistämään muun muassa kunnan sairaanhoitoalan ja sosiaalialan tehtäviin, joissa on kuitenkin huutava työvoimapula (Paula Eenilä, eriävä mielipide 3.1.1987, SoVM 42/1986). Marjatta Stenius-Kaukosen (Deva) vastalauseessa lähestytään perusoikeuden tosiasiallista toteutumista toisesta näkökulmasta. Lakiesitys ei täytä perustuslain täystyöllisyysvelvoitetta, koska lakiehdotuksen 18 §:n mukaan vuoden työttömänä ollut 17 – 64 -vuotias henkilö on velvoitettu työllistämään ainoastaan kuudeksi kuukaudeksi. (Marjatta Stenius-Kaukonen, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986.)

Mietintövaliokunnan vasemmistosiiven (SKDL, Deva) mukaan 18 §:n pitkäaikais-työttömien määräaikainen työllistäminen ei vastaa sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon periaatetta, koska kyseinen säännös ei suoraan oikeuta kansalaista pysyvään työllistymiseen. Kriittiset lausunnot vastaavat periaatteessa perinteistä kriittistä sosialidemokraattista ajattelua, jonka mukaan sosiaalisen kansalaisuuden aseman toteutuminen edellyttää sosiaalisten oikeuksien perustamista. (Paula Eenilä, eriävä mielipide 3.1.1987, Marjatta Stenius-Kaukonen, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986; Esping-Andersen 1990, 21.) Post-marshallilaisessa keskustelussa kritisoidaan nimenomaan sitä, että kansalaisuuden tasa-arvosta ei johdeta oikeuksia (Dwyer 2004, 42-47; Blakemore 2003, 23).

Valtiovarainministeriön (10.10.1984) lausunnon mukaan täystyöllisyystavoite yhdistää yksiselitteisesti lain hallitusmuodon säännöksiin. Valtakunnallinen työttömien valtuuskunta korostaa niin ikään valtiovallan tosiasiallisesta sitoutumisesta perustuslakiin. Työllisyyslaki yleislakina tulisi velvoittaa hallitukselta ja eduskunnalta erityis-

lainsäädännöllisiä toimia, joiden pohjalta voidaan turvata perustuslain edellyttämä täystyöllisyys. (Valtakunnallinen työttömien valtuuskunta 19.11.1986.) Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimiston (5.11.1986) mukaan hallitusmuodon tavoite ei toteudu, koska työllisyyslaki sitoo kuntien autonomiaa ja vapaaehtoisuutta työllisyyden hoitamisessa. Turun työvoimapiirin (19.11.1986) näkemys on poikkeuksellinen, koska siinä ei nähdä hallitusmuodon tulkinnan kannalta palkkatyön vaihtoehtoa problemaattisena.

- (15) Työllisyyslakiehdotus ei täytä perustuslain täystyöllisyysvelvoitetta. Ehdotuksen mukaan työtä on järjestettävä vasta vuoden työttömyyden jälkeen ja vain kuudeksi kuukaudeksi. Ainoastaan alle 20-vuotiaille veloitetaan järjestämään työtä kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen ja heillekin vain kuudeksi kuukaudeksi. Työn ei tarvitse olla edes kokoaikatyötä. (Marjatta Stenius-Kaukonen, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986.)

Kuten 17 – 64 -vuotiaiden työikäisten työllistämismääräytteen kohdalla 20-vuotiaiden nuorten työ- ja harjoittelupaikkaa koskeva hallitusmuodon tulkinta muodostui kiistanalaiseksi kysymykseksi mietintövaliokunnassa (SoVM 42/1986). Devan Marjatta Stenius-Kaukonen vastalause (6.2.1987, SoVM 42/1986) perustaa nuoria koskevan hallitusmuodon tulkinnan täystyöllisyysvelvoituksen täyttämiseen. Hallituksen lakiesityksen 17 §:n alle 20-vuotiaiden nuorten työllistämismääräyksen ei vastaa oikeaa hallitusmuodon tulkintaa, koska säännös ei velvoita työllistämään nuoria koko-aikaiseen ja pysyvään työsuhteeseen (Sitaatti 15). Marjatta Stenius-Kaukonen (Deva) ja Pekka Leppänen (SKDL) vastalauseen lakiehdotukset muuttaisivat edellä mainitun säännöksen nuorten positiivisesta erityiskohtelusta lähes välittömäksi pysyvän työllistymisen oikeudeksi (Sitaatti 13; Pekka Leppänen, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986). Asiantuntijalausunnoissa on keskustelua lakiesityksen 17 §:n nuorten työ- ja harjoittelupaikasta, mutta niissä ei ole kiinnitetty huomiota hallitusmuodon tulkintaan (Sosiaalivaliokunta, pöytäkirjat 1986 vp.).

2003 TYÖVOIMAPALVELULAKI

Sosiaalisen kansalaisen oikeuksilla on työvoimapalvelulakiehdotuksessa perustuslaillinen taso (HE 225/2002). Perusoikeudet nojaavat hallituksen esityksessä perustuslain 18 §:n toiseen momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus työhön (Sitaatti 16). Toisin kun työllisyyslaissa (1987) perusoikeuksia ei ole konstruoitu kansalaisuuden

tematiikalla eikä niitä myöskään sidottu täystyöllisyssitoumukseen (HE 94/1986; HE 225/2002). Tässä yhteydessä on huomattava, että perustuslain (2000) säännöksen perusoikeutta ei ole konstruoitu kansalaisuuden tematiikalla. Kuten työllisyyslaissa lakiesityksen perusoikeudet lukeutuvat sosiaalisina oikeuksina määritelmällisesti positiivisiin oikeuksiin. Hallituksen esityksessä, mietintövaliokunnassa ja muutamissa asiantuntijalausunnoissa viitataan perustuslakiin nojautuvaan työn oikeuteen. (Sitaatit 16-18; Työ- ja tasa-arvonasiainvaliokunta, pöytäkirjat 2002 vp.; Blakemore 2003, 35.) Lakiesityksen kansalaisuuden oikeuden taso ja ulottuvuus vastaavat Marshallin tasa-arvon sekä universaalisen regiimin perusoikeusperiaatteita (HE 225/2002; Marshall 1992, 18, 33; Esping-Andersen 1990, 18-33). Olen analysoinut teoreettisesti näiden periaatteiden sisältöä jo työllisyyslain kohdalla.

- (16) Suomen perustuslain työllisyyden edistämistä ja oikeutta työhön koskeva 18 §:n 2 momentti velvoittaa sanamuotonsa mukaisesti julkista valtaa, eli valtiota ja kuntia. Valtio ja kunnat ovat siten muussakin toiminnassaan velvollisia ottamaan huomioon työllisyysnäkökulmat ja edistämään perusoikeuden toteutumista. (HE 225/2002.)
- (17) Perustuslain tavoitteiden ja työvoimapolitiikan uudistamisessa omaksuttujen periaatteiden mukaisesti työvoimaviranomaisen asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet koottaisiin yhteen ja niiden perusteista säädettäisiin yhtenäisesti laissa (TyVM 10/2002).
- (18) Perustuslakivaliokunnan mukaan tätä laajempaan henkilöpiiriin ulottuva oikeus työnhakusuunnitelmaan olisi paremmin sopusoinnussa julkisen vallan velvollisuuden kanssa edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (Työvoimaministeriö 2.12.2002).

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietinnössä ei ole käytetty varsinaista perusoikeustematiikkaa, mutta mietintö tukee perusoikeusperiaatetta. Mietintö seuraa yhtenevästi hallituksen kokonaisvaltaista ajattelua. (TyVM 10/2002.) Mietinnössä viitataan asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien säätämiseen, jolla toteutetaan perustuslain tavoitteita (Sitaatti 17). Perusoikeusajattelu esiintyy asiantuntijalausunnossa pikemminkin yksittäisten asiakysymysten kohdalla (Sitaatti 18). Muutamissa asiantuntijalausunnoissa asiakkaan oikeuksia ja velvoitteita pidetään selkiyttävinä tekijöinä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja viranomaistoimenpiteiden kannalta (Palvelualojen ammattiliitto 13.11.2002; SAK 7.11.2002). Osa työvoimapolitiikkalakesityksen sosiaalisista oikeuksista eivät ole perusoikeuksia, vaan ne lukeutuvat positiiviseen erityiskohteluun. Näillä säännöksillä pyritään

tukemaan perusoikeuden toteutumista eli työllistymistä. Olen tarkastellut jo tässä luvussa positiivisen erityiskohtelun vastaavuutta Marshallin teoriaan ja universaaliin regiimiin. Lakiesityksen positiivisen erityiskohtelun tarkoitus antaa jonkin verran tulkinnanvaraa pysyvän työllistymisen suhteen. Työllistämistuen ja yhdistelmätuen tarkoitus on parantaa työttömän työmarkkina-asemaa, edistää työhön sijoittumista ja sopeutumista rakennemuutoksiin, parantaa osaamista ja ammattitaitoa, ehkäistä syrjäytymistä työmarkkinoilta ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Lisäksi työllisyysmäärärahojen avulla pyritään tasoittamaan alueellisia eroja. (HE 225/2002.)

- (19) Työllisyyslain mukaisesti työllistämistuella työllistetään ensisijassa pitkäaikaistyöttömiä, alle 25-vuotiaita nuoria, vajaakuntoisia ja muita työttömiä, joita uhkaa pitkäaikaistyöttömyys tai syrjäytyminen työmarkkinoilta (HE 225/2002).

Työllistämiseen tarkoitettavien tukien saamiseen sisältyy ehtolauseita, jotka koskevat yleisten työvoimapolitiittisten keinojen käyttämistä loppuun ja minimityöttömyysaikaan. Yhdistelmätukea voi ensisijaisesti saada työmarkkinatukeen oikeutettu pitkäaikais-työtön, mikä osin heikentää nuorten oikeuksia. Työllistämismäärärahoilla pyritään tukemaan erityisesti alle 25-vuotiaiden nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistymistä. (Sitaatti 19; HE 225/2002.) Kuten työllisyyslaissa lakiehdotuksessa rinnastetaan nuoret vaikeasti työllistettäviin ryhmiin, pitkäaikaistyöttömiin ja vajaakuntoisiin. Toisin kuin työllisyyslain kohdalla lakiesitys nuorten positiivisesta erityiskohtelusta ei nostanut huomattavaa debattia vapausoikeuksien tai perustuslain tulkinnasta. Mietintövaliokuntaan ei jätetty vastalauseita eikä eriäviä mielipiteitä. Lakiesityksestä on purettu täystyöllistämisvelvoite ja kuntien työllistämismääräraha, joka sitoo nuorten harjoittelupaikan kotikuntaan. (HE 94/1986; SoVM 42/1986; HE 225/2002; TyVM 10/2002; Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta, pöytäkirjat 2002 vp.)

YHTEENVETO

Työllisyyslain ja työvoimapolitiittilain sosiaalisen kansalaisen oikeudet nojaavat perustuslakiin. Toisin kuin työllisyyslain kohdalla työvoimapolitiittilain perusoikeus-tematiikan yhteydessä ei ole käytetty kansalaisuuden tematiikkaa eikä siihen ole liitetty täystyöllisyssitoumusta. Sosiaalisten oikeuksien perusoikeustaso vastaa molempien lakiesitysten osalta Marshallin kansalaisuuden teorian tasa-arvon peri-

aatetta ja yhteisön täysjäsenyyden ajatusta. Perustuslain suojaamat sosiaaliset oikeudet ovat yhtäläiset sosialidemokraattisen (universaalisen) hyvinvointiregiimin perusoikeusperiaatteen kanssa. Universaalissa regiimissä sosiaaliset oikeudet nähdään nimenomaan jokaisen kansalaisten perusoikeuksina. Lakiesityksissä korostuu oikeus työhön, mikä on tämän tutkimuksen kannalta oleellinen tutkimustulos. Molemmissa lakiesityksissä ilmenee positiivista erityiskohtelua koskevia säännöksiä. Periaatteellisesti tasolla positiivinen erityiskohtelu harkinnanvaraisena sosiaalisena oikeutena asettuu molemmissa lakiesityksissä työllistymistavoitteen myötä tasa-arvon ja universalismin kehyksen sisälle. Universaalien regiimin tarveharkintaisilla sosiaalisilla etuuksilla pyritään täyttämään systeemiin jääneitä hyvinvointiaukkoja tasa-arvon ja universalismin toteutumiseksi. Marshallin kansalaisuuden teoriassa ei puututa tähän kysymykseen, koska Marshall uskoi tasa-arvon johtavan sosiaalisten oikeuksien perustamiseen.

Positiivista erityiskohtelua koskevat säännökset nostivat työllisyyslain kohdalla esiin kaksi kiistanalaista kysymystä mietintövaliokunnassa ja joissakin asiantuntijalausunnoissa. Työvoimapalvelulakiesityksen kohdalla ei syntynyt vastaavia kiistakysymyksiä, koska esityksestä on purettu kiistaa aiheuttaneet täystyöllisyys sitoumus ja kunnan työllistämismäärä. Ensimmäinen työllisyyslakia koskeva kiistakysymys liittyy alle 20-vuotiaiden nuorten vapausoikeuksien rajoittamiseen työ- ja harjoittelupaikkaa koskevassa säännöksessä, joka edellyttää kotikunnalta työllistämismäärää. Marshall huomioi sosiaalisten oikeuksien yhteydessä kansalaisten vapausoikeudet. Oikeus työhön on kansalaisoikeus, johon liittyy henkilön valinta paikan ja ammatin suhteen. (Marshall 1992, 8.)

Toinen kiistakysymys koski työllistämismäärän perusoikeustulkintaa, joka osoittaa sosialidemokraattisen ajattelutavan elinvoimaisuuden. Kriittisten lausuntojen mukaan pitkäaikaistyöttömien työllistämismäärä ja alle 20-vuotiaiden nuorten työ- ja harjoittelupaikka ei täytä perustuslain täystyöllisyysmäärää. Mietintövaliokunnan vasemmistosiiven (SKDL, Deva) kanta oli se, että täystyöllisyyteen sidottu kansalaisten perusoikeus työhön edellyttää välitöntä ja pysyvää työllistymistä. Tämä näkemys rakentaa ajatusta, jossa nuori nähdään valmiina sosiaalisena kansalaisena. Vasemmistosiiven lain muutosehdotus sisältää erityisen nuorten työllistämistä

koskevan vapauslausekkeen, joka osaltaan ilmentää heidän kypsää sosiaalista kansalaisuuttaan.

Työllisyyslakia koskeva hallituksen esitys ja mietintövaliokunnan varsinainen mietintöosio seuraa yleisellä tasolla sosialidemokraattista (universaalia) hyvinvointi-ajattelua. Hallituksen esityksen ja mietintövaliokunnan yleisen kannan mukaan nuoret tulisi ohjata ensisijaisesti koulutukseen. Nuorten normatiivisen ohjauksen tarve ja koulutuksen merkitys ilmentää kehittyvää sosiaalista kansalaisuutta. Tutkimustulos vastaa aiempien suomalaisten nuorisotutkimuksen havaintoja siitä, kuinka nuoriin kohdentuu byrokraattista ohjausta ja, kuinka sosiaalinen kansalaisuus on käsitetty kehittyvänä osana aikuistumisprosessia. Tässä yhteydessä ei voida tulkita, että hallituksen esitys ja sosiaalivaliokunnan mietintö olisivat ideologisessa ristiriidassa sosialidemokraattisen regiimin suhteen perustaessaan harkinnanvaraisia työllistämissäännöksiä, jotka kuitenkin tietoisesti tähtäävät pysyvään työllistämiseen. Kiistakysymys koskeekin sosiaalisten oikeuksien toteutumisen välillisyyttä ja välittömyyttä sekä nuorten sosiaalisen kansalaisuuden kypsyystasoa.

4.3.3 Yksilövelvollisuus ja sosiaalinen kansalaisuus

1987 TYÖLLISYYSLAKI

Tutkimusaineistossa on viljelty minimaalisesti yksilöön kohdentuvaa velvollisuusretoriikkaa (HE 94/1986; Sosiaalivaliokunnan pöytäkirjat 1986 vp.). Hallituksen esityksessä puhutaan satunnaisesti kansalaisten omatoimisuudesta, joka viittaa työvoimapalvelujen ohella ensisijaisesti työllistymiskeinoihin. Omatoimisuuteen liittyy julkisen vallan taholta tietty kansalaiseen kohdentuva odotus proaktiivisuudesta täystyöllisyyspäämäärän saavuttamiseksi. (Sitaatti 20.) Omatoimisella työnhaualla valtiolta hakee luonnollisesti kustannussäästöjä. Mietintövaliokunta (SoVM 42/1986) asettuu tukemaan hallituksen työllistämiskeinojen prioriteetteja. Asiantuntijalausunnoissa ei omatoimisuuskysymykseen juurikaan puututtu. Työvoimaministeriö viittaa kansalaisten omatoimisuuteen ja työvoimapalvelujen ensisijaisuuteen siinä mielessä, että lain tulisi olla laki työvoimapalvelujen ensisijaisuudesta. Argumentilla haetaan taloudellista tukea työvoimapalvelujen kehittämiseksi. (Työvoimaministeriö 10.12.1986.)

- (20) Lakiehdotuksen mukaan täystyöllisyyteen pyrittäessä kansalaisten omatoiminen ja työvoimapalvelujen avulla tapahtuva työhön sijoittuminen on ensisijainen tavoite (HE 94/1986).
- (21) Työllisyyslaissa ja -asetuksessa tulee toteuttaa perustuslain henki: ”mahdollisuus tehdä työtä” eikä raamatullinen käsky: ”Jos et työtä tee, ei sinun syömänkään pidä”. (Jyväskylän työvoimapiiri 12.11.1986.)

Velvollisuusretoriikan vähyys johtuu lakiesityksen (HE 94/1986) oikeusvetoisesta ajattelutavasta. Tämä ilmenee hyvin Jyväskylän työvoimapiirin lausunnosta, joka painottaa lakiesityksen oikeutta työhön pakon ja velvollisuuden sijaan (Sitaatti 21). Tässä yhteydessä on myös huomattava, että suomalaiseen kulttuuriin on sisäänrakennettu voimakas työn etiikka, joka velvoittaa toimimaan yhteiskunnan eteen (Julkunen 2001, 170). Velvollisuuspuhetta ei suoraan sidota Marshallin ja universaalisen regiimin kansantaloudelliseen ajatteluun, jossa hyvinvointivaltion ylläpito edellyttää yksilöiden vastuunottoa (HE 94/1986; SoVM 42/1986; Sosiaalivaliokunnan pöytäkirjat 1986 vp.; Marshall 1992, 41-43; Esping-Andersen 1990, 18-33). Kansantaloudellinen logiikka ilmenee yleisellä tasolla lakiesityksessä, jossa talouspolitiikka nähdään ensisijaisena keinona täystyöllisyyden saavuttamiseen. Valtiovarainministeriön laskelmissa käsitellään lähinnä työllistämisestä koituvia menoja ja vastaavasti verotulojen kasvua. (HE 94/1986; Valtiovarainministeriön lausunnot 10.10.1984, 5.11.1986 ja 17.12.1986.) Marshallin kansalaisuuden teoria on yhtäältä nimenomaan oikeusteoria. Toisaalta Marshallin (1992, 41-43) teoriassa on annettu toisenlainen painoarvo yksilön velvollisuudelle kansallista yhteisöä kohtaan. Universaalien regiimin vakuutusjärjestelmä edellyttää yksilövastuullisuutta, joka näkyy työhön liittyvinä maksuvelvoitteina (Esping-Andersen 1990, 18-33).

2003 TYÖVOIMAPALVELULAKI

Työllisyyslakiin verraten työvoimapalvelulain hallituksen esityksessä, mietintövaliokunnassa ja asiantuntijalausunnossa on havaittavissa huomattavasti runsaampi velvollisuustematiikan käyttö. Velvollisuus sidotaan yhteen oikeusajatuksen kanssa, mikä ilmenee hallituksen esityksessä usein toistuvana yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien dikotomiana. (HE 225/2002, TyVM 10/2002, Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta, pöytäkirjat 1986 vp.) Lakiesitys kiinnittää erityistä huomiota dikotomiaan pyrkiessään kokoamaan, perustelemaan ja tarkentamaan asiakkaan oikeuteen ja

velvollisuuteen liittyvät säännökset, jotka ovat aikaisemmissa laeissa olleet hajallaan (Sitaatti 22). Lakiesityksen mukaan asiakkaan aktiivisuus toimii työvoimapalvelun ajattelun lähtökohtana (Sitaatti 23).

- (22) Perustuslain tavoitteiden ja työvoimapolitiikan uudistamisessa omaksuttujen periaatteiden mukaisesti työvoimaviranomaisen asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet koottaisiin yhteen ja niiden perusteista säädettäisiin yhtenäisesti laissa (HE 225/2002).
- (23) Lähtökohtana kaikissa työnhakupalveluissa on asiakkaan oma aktiivisuus (HE 225/2002).

Asiakkaan velvoitteet ja vastikkeelliset oikeudet liittyvät muun muassa asiakkaan työnhaun voimassa pitämiseen, työnhakutietojen luovuttamiseen, omatoimiseen työnhakuun, yhteistyövelvollisuuteen, työnhakusuunnitelman laadintaan ja noudattamisen sekä työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistumiseen (HE 225/2002, TyVM 10/2002). Velvollisuuspuhe sidotaan asiakkaan työnhaun aktivoimiseen eli yksilön itseensä. Marshallin kansalaisuuden teoriassa ja universaalissa regiimissä vastuunottaminen itsestään ei saa vastaavaa painoarvoa, vaan yksilön velvollisuus on korostetummin vastuunottamista kansallisesta yhteisöstä. (Marshall 1992, 41-43; Esping-Andersen 1990, 18-33.)

Asiantuntijat ovat lähestyneet pragmaattisemmin oikeuden ja velvollisuuden dikotomiaa. Palvelualojen ammattiliiton (13.11.2002) mukaan asiakkaan oikeuksilla ja velvoitteilla selkiytetään työvoimapalvelujen tehtävää. SAK pitää tärkeänä, että oikeudet ja velvoitteet on kirjattu lakiin. Ammattijärjestö korostaa myös, että työvoimatoimistojen onnistuminen edellyttää myös työvoimaviranomaisen velvollisuuksien kirjaamista lakiin. (SAK 7.11.2002.) Työttömien valtakunnallinen yhteistyöjärjestö (6.11.2002) korostaa, että asiakasta on selkeästi informoitava hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Joissakin asiantuntijalausunnossa on käytetty omatoimisuuden tematiikkaa. TE-keskus (12.11.2002) korostaa asiakkaan omatoimisuuden merkitystä palvelutarpeen arvioijana. Teollisuuden ja työantajien keskusliiton (7.11.2002) lausunnossa kritisoidaan hyvinvointijärjestelmää, koska tukityöt ja työvoimapolitiittiset koulutukset vähentävät asiakkaan omaehtoista työnhakua.

Ajatus velvollisuudesta ja vastikkeellisesta oikeudesta vastaa kansainvälistä ja suomalaista post-marshall keskustelua sekä aiempaa tutkimusta ilmentäen suomalaisen työvoimapolitiikan uusliberalistista kolmannen tien käännettä. Saastamoisen mukaan riskiyhteiskunnassa vastuu työllistymisestä ja hyvinvoinnista kohdentuu yhä enemmän yksilöön. Hänen tutkimustulokset osoittava, kuinka työelämäoppaat korostavat sanktiopuhein asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia. (HE 225/2002; Saastamoinen 2006, 53-81.) Dwyerin mukaan kolmannen tien sosiaalisen kansalaisuus antaa oikeuksia ja mahdollisuuksia, mutta toisaalta kansalaisuudelta vaaditaan velvoitteita ja vastuunottoa. Työkansalaisuuden myötä oikeudet kulkevat yhdessä velvoitteiden kanssa. (Dwyer 2004, 71-75.)

Saastamoinen on tarkastellut, kuinka uusliberalismin ideologiaa istutettiin osana julkisen sektorin uudistusta hallinnan tekniikoina, tulosohjauksena ja markkinahenkisinä ajattelutapoina. Työvoimapolitiikan lakiesityksen kohdalla ei ole siis pelkästään kysymys lakiteknisestä uudistuksesta, vaan laajemmasta työvoimapolitiikan ideologisesta muutoksesta hallintoreformin ohella. (Saastamoinen 2006, 53-81; Saastamoinen 2010, 230-253.) Mielenkiintoiseksi ja avoimeksi kysymykseksi jää tämän tutkimuksen osalta, mikä yhteys on julkisen hallinnon uudistuksilla ja työvoimapolitiikan ideologisella muutoksella.

YHTEENVETO

Työllisyyslain pohjavirtana on oikeuspainotteisuus, jossa korostuu kansalaisten oikeus työhön velvollisuuden sijaan. Marshallin teoriassa ja universaalissa regimissä velvollisuus saa toisenlaisen painoarvon ennen kaikkea velvollisuutena kansallista yhteisöä kohtaan. Kansalaisiin ei kohdenneta tutkimusaineistossa vastaavaa velvollisuuspuhetta yksilöön tai kansalliseen yhteisöön. Hallituksen esityksessä on satunnaisesti mainittu kansalaisten omatoimisuus viittaa työvoimapolitiikan ohella lakiesityksen ensisijaisiin työllistämiskeinoihin. Kansalaisten omatoimisuuden avulla pyritään lakiesityksen täys-työllisyyspäämäärän saavuttamiseen. Vähäinen yksilövelvollisuuspuhe ei myöskään varsinaisesti viittaa Marshallin ja universaalisen regimin kansantaloudelliseen ajatteluun, jossa yksilöiden velvollisuus kansallista yhteisöä kohtaan nähdään hyvinvointivaltion toimintakyvyn edellytyksenä.

Työvoimapalvelulakiesityksen toistuva oikeuksien ja velvollisuuksien dikotomia ilmentää suomalaisen työvoimapolitiikan uusliberalistista käännettä. Muuttuvassa hyvinvointiyhteiskunnassa vastuu työllistymisestä kohdentuu myös nuorten kohdalla enemmän yksilöön. Yksilövelvollisuus sidotaan Marshallin kansalaisuusteoriassa ja universaaliin regiimissä korostetummin yhteisvastuullisuuteen, hyvinvointivaltion yhteiseen rakentamiseen ja sen kansantaloudellisiin toimintaedellytyksiin. Muutos on tapahtunut siinä, että lakiesityksen velvollisuuksien ja oikeuksien dikotomia johtaa yhä enemmän vastikkeelliseen oikeusajatteluun. Tämä näkyy kolmannen tien sosiaali-liberalistisessa oikeusajattelussa, jossa painotetaan enemmän mahdollisuuksien jakoa kuin tulojen jakoa.

4.3.4 Julkisen vallan velvollisuus ja sosiaalinen kansalaisuus

1987 TYÖLLISYYSLAKI

Hallituksen esityksen mukaan lain lähtökohdaksi on otettava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös, joka ensisijaisesti velvoittaa valtiovaltaa saavuttamaan ja ylläpitämään täystyöllisyys (sitaatti 24). Hallitusmuotoon on säädetty, että valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle työtä. Valtiovallan tulee tarvittaessa järjestää kansalaisille työtä, joten valtion velvollisuus on ymmärrettävä viimekätisenä vastuuna. 17 – 64 -vuotiaiden työnhakijoiden odotetaan joko työllistyvän omatoimisesti tai työvoimapalvelujen avulla. Vaihtoehtoisesti työnhakija ohjataan työnsaantia edistävään koulutukseen. (HE 94/1986.) Mietintövaliokunnan kanta valtion velvoitteen suhteen seuraa hallituksen esitystä. Mietintövaliokunnan 2 §:n toisen momentin tarkastuksessa korostetaan talouspolitiikan merkitystä työllisyyttä ohjaavana keinona. (SoVM 42/1986.)

- (24) Kansalaisten toimeentulon turvaavan, työpaikan vapaaseen valintaan ja tuottavaan työn tekemiseen perustuvan täystyöllisyyden saavuttamiseksi valtion tulee edistää vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä (HE 94/1986).
- (25) Työllisyyslakiehdotus merkitsee valtion ja kunnan velvoitteiden lisääntymistä työttömyyden torjunnassa ja työllisyyden hoidossa (HE 94/1986).

- (26) Keskusjärjestöt haluavat painokkaasti todeta, että työllistämisen päävastuu kuuluu hallitusmuodon mukaan valtiolle ja että asian tulisi olla tällä tavalla myös jatkossa (Suomen kaupunkiliitto ja muut 9.10.1986).

Lakiehdotus lisää valtion ja kunnan velvollisuuksia työllisyyden hoidossa (sitaatti 25). Hallituksen esityksen mukaan valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntaliittojen on pyrittävä suunnitelmassaan kansalaisten työntekomahdollisuuden turvaamiseen. Lakiesityksen velvoitepuhe vastaa Marshallin kansalaisuusteorian ja universaalien regimin mukaista ajattelua, jossa ennen kaikkea julkiset instituutiot rakentavat sosiaalista kansalaisuutta. (HE 94/1986, Marshall 1992, 8; Esping-Andersen 1990, 18-33.) Kaupunki- ja kuntaliittojen keskusjärjestöt ja työntekijöiden keskusliitot painottavat valtion velvollisuutta työvoimapolitiikassa vedoten hallitusmuodon ohella siihen, että kunnilla ei ole riittävästi talous- eikä työnvälitysresursseja (sitaatti 26; SAK ja muut 14.10.1986). Lisäksi kaupunki- ja kunnallisliitot (9.10.1986) muistuttavat, että kunnat ovat jo hoitaneet työllistämisen hyvin.

Sosiaalivaliokunta painottaa mietinnössään, että työllistämismuutokset eivät saisi pakko- toimin ohjata työnhakijaa kunnan töihin, vaan työllistämistä tulisi neuvotella kunta-työantajan kanssa (SoVM 42/1986, 10-11). Mietintövaliokunnan vastalauseiden ja eriävien mielipiteiden kannat jakaantuvat oikeisto-vasemmisto -jaon mukaan. Kokoomus vastalauseessaan tähdentää sitä, että lakiesityksessä valtion perustehtävästä aiheutuvia kustannuksia siirretään kuntien kannettavaksi. Tällainen hallinnon vastuunjako- muutos ei tule poistamaan työttömyyttä. (Saara Mikkola ja muut, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986.) Kokoomus eriävässä mielipiteessään näkee, että kuntien työllistämismuutokset johtaa keinotekoisiiin työpaikkoihin. Koulutus tuo pysyvän ratkaisun nuoriso-työttömyydelle. Kokoomuksen mukaan kunnat kykenisivät työllistämään tuhansia nuoria sosiaali- ja terveydenhuollon aloille. Lakiesitys väärin arvioi työmarkkinoiden todelliset tarpeet ja työvoiman puuttuessa heikentää julkisen palvelujen tasoa. (Liisa Hilpelä ja muut 20.1.1987, eriävä mielipide, SoVM 42/1986.)

Marja-Liisa Löyttyjärven (Deva) ja Timo Laaksosen (SKDL) mukaan lakiehdotuksessa ei voida puhua kuntien itsemääräämisoikeuden loukkaamisesta, koska täys-työllisyystavoitteessa osavastuu kuuluu kunnille. Valtion tulee korvata pääosin työhön osoitukseen aiheutuvat kulut silloin, kun työllistymistä ei voida saavuttaa ensisijaisilla

toimenpiteillä. (Marja-Liisa Löyttyjärvi ja Timo Laaksonen, eriävä mielipide, SoVM 42/1986.) SDP:n Paula Eenilän (13.1.1987, SoVM 42/1986) mukaan kunnille voidaan säätää työllistämismäärärahat, mutta velvoitteiden rahoittaminen tulisi perustua progressiiviseen valtioveroon. Devan Marjatta Stenius-Kaukosen (6.2.1987, 42/1986) edellyttää, että valtion tulee kantaa vastuuta myös kunnan työllistämistoimista. SKDL:n Kati Peltola ja Devan Ensio Laine (13.1.1987, SoVM 42/1986) pitävät työllistämisen suhteen valtion ja kunnan välistä vastuunjakoa epäselkeänä, koska perustuslakiin perustuvaa velvoitetta ei voida kiertää osoittamalla ainoastaan harjoittelupaikka. Vasemmistopuolueiden edustajat ovat siis kuntien työllistämismäärärahojen kannalla, mikäli valtion tukemat toimenpiteet johtavat työllistymiseen.

Julkisen vallan vastuuna on viimekädessä määräaikaisen työn järjestäminen, kun muut työvoimapolitiittiset toimenpiteet on käytetty loppuun koulutuspaikan tai työn löytämiseksi. Työllisyysperusteinen toimeenpantavien työntekomahdollisuuksien järjestäminen on laajemmin julkisen vallan, valtion ja kunnan tehtävänä. Tämä johtuu siitä, että valtiolla ei ole itse asiassa riittävästi työpaikkoja tarjolla. Hallituksen esityksen mukaan valtio vastaisi pääosin kunnan työllistämiskustannuksista. Lakiesityksen 18 §:n mukaan valtion tai kunnan on järjestettävä viimekädessä työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi 17 – 64 -vuotiaalle vuoden työttömänä olleelle henkilölle. (SoVM 42/1986; HE 94/1986).

- (27) Alle 20-vuotiaalle nuorelle, jolle työvoimaviranomaiset eivät ole kolmen kuukauden kuluessa hänen ilmoittautumisestaan työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi voineet osoittaa työtä tai työnsaantia edistävää koulutusta, on sen kunnan, jossa nuorella on kotipaikka, järjestettävä työssä käyntialueella työ- tai harjoittelupaikka kuuden kuukauden ajaksi (HE 94/1986).

Lakiesityksen 17 §:n mukaan kotipaikkakunnan on järjestettävä alle 20-vuotiaalle kolme kuukautta työttömänä olleelle nuorelle työ- tai harjoittelupaikka, jos hänelle ei ole voitu osoittaa työtä tai työllisyyskoulutusta (sitaatti 27). Kotikunta on työ- tai harjoittelupaikan järjestämismäärärahat vastuuksissa alle 20-vuotiaiden suhteen. Työ voi olla myös osa-aikatyötä. (HE 94/1986.) Nuorten työ- ja harjoittelupaikkaa (17 §) koskevissa perusteluissaan hallitus korostaa, että nuoret tulisi ohjata ensisijaisesti koulutukseen. (HE 94/1986.)

Mietintövaliokunnan mukaan nuorten koulutusmahdollisuuksia tulee pitää ensisijaisena keinona työttömyyden estämisessä. Lisäksi säännöksiin vaikuttavasta nuorten koulutushalukkuuteen ja työllistymiseen tulee tarkoin seurata. Valiokunta korostaa nuorempien työnhakijoiden kohdalla työvoimaviranomaisen harkinnan joustavuutta. Sopivan koulutus- tai työllistämiskäytännön löytäminen kolmen kuukauden sisällä saattaa olla vaikeaa ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevalle henkilölle. (SoVM 42/1986.) Julkisen vallan velvollisuus alle 20-vuotiaiden kohdalla sisältää sosiaalistamisen ohella normatiivista ohjausta sosiaalisen kansalaisuuden toteuttamisen suhteen. Nuoren on ensisijaisesti hankittava koulutusta tulevaa työelämää ajatellen. Toiseksi julkisen vallan on seurattava nuorten kouluttautumista ja työllistymistä. (HE 94/1986; SoVM 42/1986.)

Eteenkin koulutusalaan edustava asiantuntijataho puuttuu nuorten työllistämismääräysten kohdalla koulutuksen ensisijaisuuteen ja tarvittaviin resursseihin. Yleisten ammattikoulujen liiton mukaan työllistämismääräys johtaa siihen, että resursseja ei jää riittävästi koulutukseen. Liitto haluaa lisätä nuorten työ- ja harjoittelupaikkaa (17 §) koskevaan säännökseen ehdon ammatillisen koulutuksen suorittamisesta. (Yleisten ammattikoulujen liitto 10.12.1986.) Ammattikasvatustieteiden tutkimuskeskus (10.12.1986) haluaa koulutuksen olevan julkisen vallan velvoite. Jyväskylän työvoimapiiri (12.11.1986) suosittaa käyttämään 17 §:n ohella oppisopimusmahdollisuuksia ja työllisyysammattikursseja.

- (28) Julkinen sektori ottaa nykyistä selvemmin vastuuta erityisryhmien työllistämistä (nuoret ja pitkäaikaistyöttömät) (Jyväskylän työvoimapiiri 12.11.1986).
- (29) Valiokunta on myös usein korostanut vaikeasti työllistettävien nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja työrajoitteisten ongelmia (HE 94/1986).

Jyväskylän työvoimapiiri toteaa lausunnossaan, että työllisyyslain myötä julkinen sektori ottaa enemmän vastuuta erityisryhmistä, johon kuuluvat nuoret ja pitkäaikaistyöttömät (Sitaatti 28). Jämsänkosken kaupunki (10.11.1986) pitää heitä erityisryhminä ja muita normaaleina työttöminä. Tällainen retorinen erottelu voi muodostua ongelmalliseksi nuorten ja pitkäaikaistyöttömien tasa-arvoisen kohtelun kannalta.

Hallituksen esityksessä ja sosiaalivaliokunnan mietinnössä on toistuvia rinnastuksia, johon vuoroin kuuluvat nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja vajaakuntoiset. (Sitaatti 29; HE 94/1986; SoVM 42/1986.) Diskurssianalyysissä tällaiset rinnastukset nähtäisiin strategisena asemointina, jossa pyritään tietoisesti konstruoimaan todellisuuskuvia (FSD Kvali Motv). Rinnastuksissa ja kohdennuksissa toistuu ajatus vaikeasti työllistettävistä ryhmistä (HE 94/1986; SoVM 42/1986). Sirpa Paateron (2011, 46) mukaan ongelmapuheen viljely on tyypillistä nuoria koskevassa politiikan teossa.

2003 TYÖVOIMAPALVELULAKI

Kuten työllisyylain (1987) kohdalla perustuslaki velvoittaa julkista valtaa edistämään perusoikeutta työhön (HE 94/1986; HE 225/2002). Nykyisen perustuslain säännös laajentaa vastuun valtiolta julkiselle vallalle velvoittaen valtiota ja kuntia edistämään työllistymistä (sitaatti 30). Perustuslakiin vedoten hallitus muistuttaa esityksessään kunnan veloitteesta työllisyyden edistämisessä. Velvoitepuhe seuraa Marshallin kansalaisuusteorian ja universaalien regimin perusteita. Lakiehdotus velvoittaa käytännössä julkisia instituutiota rakentamaan sosiaalista kansalaisuutta. (HE 225/2002; (Marshall 1992, 8; Esping-Andersen 1990, 18-33.)

- (30) Suomen perustuslain työllisyyden edistämistä ja oikeutta työhön koskeva 18 §:n 2 momentti velvoittaa sanamuotonsa mukaisesti julkista valtaa, eli valtiota ja kuntia. Valtio ja kunnat ovat siten muussakin toiminnassaan velvollisia ottamaan huomioon työllisyysnäkökohdat ja edistämään perusoikeuden toteutumista. (HE 225/2002.)

Lakiesityksen työvoimapoliittinen järjestelmä jakautuu passiivi- ja aktiivijärjestelmään. Passiivijärjestelmä turvaa työttömän taloudellisen toimeentulon hakea työtä. Aktiivijärjestelmä tarkoituksena on tarjota tietoa työnhakumahdollisuuksista, tukea työnhakua ja parantaa työttömän työmarkkina-asemaa. Lakiesityksessä tietyt velvoitteet kohdentuvat yksin valtioon. (HE 225/2002; TyVM 10/2002.) Lakiesityksen ensimmäisen luvun 4 §:n mukaan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi ja työttömyyden torjumiseksi valtion tulee edistää aktiivisella elinkeino- ja koulutuspolitiikallaan sekä muilla keinoin työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen.

Julkinen työvoimapalvelu kattaa kolme ydintehtävää: tiedon välitys, työpaikkojen välittäminen sekä työvoiman työllistymistä edistävät toimenpiteet. (HE 225/2002.)¹⁴

- (31) Lakiesityksessä todetaan selkeän päälinjana, että vastuu työllisyydestä ja aktiivisesta työvoimapolitiikasta on ensisijaisesti valtiolla, joka kuntien näkökulmasta on oikea ratkaisu (Vantaan kaupunki 20.11.2002).

Asiantuntijalausunnossa painotetaan aktiivisen työvoimapolitiikan merkitystä. Vantaan kaupungin mukaan valtion ensisijainen velvollisuus hoitaa työllisyyttä ja aktiivista työvoimapolitiikkaa on oikea ratkaisu kuntien toimiessa tärkeinä työ-kumppaneina. (Sitaatti 31.) Suomen yrittäjät (7.11.2002) muistuttaa niin ikään siitä, että painopiste tulisi olla aktiivisessa työvoimapolitiikassa. SAK (7.11.2002) painottaa myös sitä, että työvoimatoimiston tulee olla aktiivinen alusta asti, kun palveluja järjestetään työttömälle työnhakijalle. Nuorten nuorisoyhteistyö Allianssi (13.11.2002) korostaa lausunnossaan kolmannen sektorin mahdollisuuksia muun muassa työpajojen suhteen paikallisessa yhteistyötoiminnassa.

- (32) Työllisyyslain mukaisesti työllistämistuella työllistetään ensisijassa pitkäaikaistyöttömiä, alle 25-vuotiaita nuoria, vajaakuntoisia ja muita työttömiä, joita uhkaa pitkäaikaistyöttömyys tai syrjäytyminen työmarkkinoilta (HE 225/2002).

Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämismäärärahojen kumoutuessa julkisen vallan viimekätisessä velvollisuudessa on tapahtunut muutoksia (HE 94/1986; HE 225/2002). Työvoimapalvelulain työllisyyden hoidon keinoina ovat harkinnanvarainen työllistämistuki ja yhdistelmätuki. Näiden tukien harkinnanvaraisuus osaltaan kertoo täystyöllisyystavoitteen purkautumista. Työllistämistuen ja yhdistelmätuen tarkoitus on parantaa työttömän työmarkkina-asemaa, edistää työhön sijoittumista ja sopeutumista rakennemuutoksiin, parantaa osaamista ja ammattitaitoa, ehkäistä syrjäytymistä työmarkkinoilta ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Lisäksi työllisyysmäärärahojen avulla pyritään tasoittamaan alueellisia eroja. (HE 225/2002.)

Yhdistelmätukea voi ensisijaisesti saada työmarkkinatukeen oikeutettu pitkäaikais-työtön, mikä heikentää nuorten asemaa.¹⁵ Työllistämistuella työllistetään ensisijaisesti

¹⁴ Kaikissa Länsi-Euroopan maissa julkisiin työvoimapalveluihin kuuluu vähintään kaksi ensimmäistä tehtävää. Kansallisista eroista huolimatta kolmen ydintehtävän palvelukokonaisuutta kutsutaan julkiseksi työvoimapalveluksi. (HE 225/2002.)

nuoria, pitkäaikaistyöttömiä, vajaakuntoisia ja muita työttömiä, joita uhkaa syrjäytyminen työmarkkinoilta tai pitkäaikaistyöttömyys. (Sitaatti 32; HE 225/2002; TyVM 10/2002.) Kuten 1987 työllisyyslain kohdalla lakiehdotuksessa ilmenee nuoriin kohdentuva toistuva ongelmapuhe ja heidät rinnastetaan pitkäaikaistyöttömiin ja vaikeasti työllistettäviin ryhmiin (HE 94/1986; SoVM 42/1986; HE 225/2002; TyVM 10/2002).

Muutokset julkisen vallan velvollisuudessa heijastaa uudenlaista sosiaalisen kansalaisuuden käsitystä. Saastamoinen on tutkimuksessaan tarkastellut uusliberalistista yritteliäisyyden kulttuuria, joka konstruoi aktiivista ja työmarkkinoille joustavaa kansalaisuutta. Tämä nähdään myös uudenlaisena hallinnan muotona ja itseohjautuvuutena. (Saastamoinen 2006, 53-81.) Työvoimapolitikkalakehdotus painottaa asiakkaan omaa aktiivisuutta, joka on kaikissa työnhakupalvelussa lähtökohtana. Työvoimapolitikkalakesityksen kolmannen luvun 9 §:n mukaan työttömän työnhakijan yleisenä vastuuna on aktiivisesti hakea työtä ja koulutusta. Työllisyyslain (1987) omatoimisuuspuhe viittaa kansalaisen proaktiiviseen työnhakuun, mutta omatoimisuus ei sisällä vastaavaa yksilövelvollisuuden painotusta. (HE 94/1986; HE 225/2002.)

Mietintövaliokunta ottaa huomioon nuorten tukemisen tarpeen ja muistuttaa riittävästä henkilöstöresursseista nuorten työvoimapolitikkalakesityksessä. Viranomaisilta odotetaan riittävästi aikaa ja vuorovaikutustaitoja nuorten suhteen. Valiokunnan lausumaehdotuksessa eduskunta edellyttää alle 25-vuotiaalle toimenpiteitä oman väylän löytämiseksi työelämään muun muassa koulutuksen, työpajojen ja yksilövalmennuksen avulla. (TyVM 10/2002.) Mietintövaliokunnan mukaan nuoret tarvitsevat erityistä tukea työvoimapolitikkalakesitykseltä kouluttautumiseen ja työllistymiseen. Toisin kun työllisyyslain kohdalla nuoriin ei kohdennu normatiivista kontrollia vaan tuen antamista. Osittain tämä johtuu siitä, että työllisyyslain kohdalla oli kyse laajemmasta kansalaisten kollektiivisesta ohjauksesta täystyöllisyystavoitteen saavuttamiseksi. (TyVM 10/2002; HE 94/1986.) Toiseksi kuten Saastamoinen on todennut, uuteen työvoimapolitiikkaan liittyy uudenlaiset kätketyimmät vallan muodot. Aktiivinen kansalaisuus nähdään uudenlaisena hallinnan muotona ja itseohjautuvuutena. Hallinnalla pyritään

¹⁵ Yhdistelmätuki on porrastettu. Ensimmäisen vuoden aikana työnantajalle maksetaan sekä työllistämistukea että työmarkkinatukea. Toisena vuonna työnantajalle maksetaan työmarkkinatuki. (HE 225/2002.)

vaikuttamaan yksilöön ja hänen toimintaansa odotettujen päämäärien saavuttamiseksi. (Saastamoinen 2006, 53-81.)

YHTEENVETO

Työllisyyslain julkisen vallan velvollisuus työllisyyden hoitamisessa perustuu perustuslain säännökseen. Perustuslain mukaan valtiolla on velvollisuus tarvittaessa järjestää kansalaiselle työtä. Lakiehdotuksessa valtiolla on velvollisuus edistää työllisyyttä kansalaisten perusoikeuden ja täystyöllisyyden saavuttamiseksi. Lakiehdotus vastuuttaa valtion ja kuntien instituutioita työllisyyden edistämiseen, mikä vastaa Marshallin ja universaalien regimin käsitystä julkisista instituutioista sosiaalista kansalaisuutta rakentavina toimijoina.

Perustuslaki sisältää ajatuksen viimekätisestä julkisen vallan velvollisuudesta. Lakiehdotuksen ajattelussa ensi sijaisina keinoina työllistymiseen ovat kansalaisen oma-toimisuus ja yleiset työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Lakiehdotuksen 17 – 64 -vuotiaita ja alle 20-vuotiaita koskevat työllistämismittarit lisäävät kunnan vastuuta, koska valtiolla ei ole riittävästi mahdollisuuksia työpaikkojen järjestämiseen. Julkisen vallan velvollisuus koskee nuorten kohdalla ensisijaisesti koulutukseen ohjaamista. Työvoimapolitiittinen linjaus kuvaa nuorten kehittyvää sosiaalista kansalaisuutta, jota julkisen vallan tulee normatiivisesti ohjata.

Kunnan vastuun lisääminen nosti poikkeavia kannanottoja sekä mietintövaliokunnassa että asiantuntijoiden piirissä. Asiantuntijalausunnoissa vedotaan kuntien autonomiaan ja resursseihin sekä valtion ensisijaiseen velvollisuuteen. Mietintövaliokunnan poikkeavat lausunnot jakaantuvat oikeisto-vasemmisto -jaon mukaan. Oikeistosiipi vastustaa kuntien työllisyysmittareiden lisäämistä, koska työllistämismittarilla ei täytetä kuntien todellista työvoimapolitiittia sosiaali- ja terveydenhuoltosektorilla. Nuorisotyöttömyys ratkaistaan koulutuksen avulla, koska se johtaa sosiaali- ja terveydenalan työpaikkojen täyttämiseen. Vasemmistosiiven mukaan työllistämismittari kuuluu kunnille ja toimien taloudellinen tukeminen valtiolle. Työllistämismittarit nähdään viimekätisenä ratkaisuna, jonka tulee johtaa työllistämiseen.

Nykyinen perustuslaki (2000) laajentaa vastuun julkiselle vallalle velvoittaen valtiota ja kuntia edistämään työllistymistä. Julkisen vallan velvollisuus seuraa Marshallin kansalaisuusteorian ja universaalien regiimin perusteita. Työvoimapalvelulakiehdotus velvoittaa käytännössä julkisia instituutiota sosiaalisen kansalaisuuden rakentamiseen. Lakiesitys velvoittaa valtiota edistämään politiikallaan ja muilla keinoin työvoiman saatavuuden turvaamista ja työttömyyden torjumista. Erityisesti asiantuntijataho korostaa aktiivisen työvoimapolitiikan merkitystä.

Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämismääräysten kumoutuessa julkisen vallan viimekätisessä velvollisuudessa on tapahtunut muutoksia. Työllisyyden hoidon keinoina ovat harkinnanvarainen työllistämistuki ja yhdistelmätuki. Tukien harkinnanvaraisuus osaltaan heijastaa täystyöllisyystavoitteen tosiasiallista purkautumista. Myös julkisen vallan velvollisuuden painotuksissa on tapahtunut muutos, joka kertoo siirtymästä sosiaalisesta kansalaisuudesta kohti aktiivista kansalaisuutta. Lakiehdotus painottaa asiakkaan omaa aktiivisuutta, joka on kaikissa työnhakupalveluissa lähtökohtana. Työllisyyslain (1987) omatoimisuuspuhe ei saa vastaavaa yksilövelvollisuuden painotusta. Tutkimustulos vastaa aiempaa suomalaista tutkimusta, jossa on havaittu työvoimapolitiikan uusliberalistinen käänne. Uusliberalistinen yritteliäisyyden kulttuuri konstruoi aktiivista ja työmarkkinoille joustavaa kansalaisuutta. Saastamoisen tutkimuksissa tämä nähdään myös uudenlaisena hallinnan muotona ja itseohjautuvuutena.

Mietintövaliokunnan (2002) näkemyksissä on havaittavissa tietty nuorten kehittyvän kansalaisuuden jatkumo. Valiokunnan mielestä nuoret tarvitsevat yhä erityistä tukea ja ohjausta. Nuoriin ei kuitenkaan kohdenneta erityistä normatiivista ohjausta tai kontrollia. Tämä kertoo Saastamoisen tutkimuksissa ilmenevistä uusista hallinnan muodoista. Nuorten työvoimapolitiisella hallinnalla pyritään vaikuttamaan heihin yksilöinä koulutus- ja työllistämispäämäärien saavuttamiseksi. Molemmissa lakiesityksissä konstruoidaan negatiivista kuvaa nuorten työllistymisestä toistuvalla ongelmapuheella ja rinnastuksilla vaikeasti työllistettäviin ryhmiin. Aikaisemman tutkimuksen mukaan ongelmaretoriikan viljely on tyyppillistä juuri nuoriin kohdentuvassa politiikan teossa.

4.4 Tyypittely

Etenen tyypittelyssä molempien lakiesityksien kohdalla yhdistelemällä teemoja ja muodostamalla tyypikertomuksia. Tyypikertomusten avulla nimeän kansalaisuuden tyypit, jotka kokoan taulukoihin. Pyrin näin muodostamaan sosiaalisen kansalaisuuden tyyppimalleja. Etsin aineistosta tyypittelyn avulla sosiaalisen kansalaisuuden kerronnasta tyypillistä ja ominaista vastaten toiseen tutkimuskysymykseen. Viittaamisen helpottamiseksi tyypikertomukset on numeroitu juoksevalla numerosarjalla.

TYÖLLISYYSLAKI 1987

Tyypikertomus 1: Kansalaisuuteen sulautuva

Sosiaalinen kansalainen kuuluu suomalaisena kansakuntaan, johon kuuluu yhteenkuuluvuuden tunne. Sosiaalinen kansalaisuus ilmenee tasa-arvoisena asemana, sillä kansalaisia ei eroteta iän, sukupuolen tai työmarkkinastatuksen mukaan. Kansalaisten työvoima on valtiovallan erityisessä suojeluksessa. Työ arvottaa täten merkittävästi sosiaalista kansalaisuutta. Kansalaisten työpanokseen liittyy vastavuoroisesti yleinen valtiovallan lupaus työllistämisestä ja sosiaalisen kansalaisuuden rakentamisesta. Valtio takaa kansalaisille työn perustuslaillisin oikeuksin ja täystyöllisyyden sitoumuksin. Työn kansantaloudellinen merkitys hyvinvointivaltion ylläpitäjänä nähdään yleisinä verotuloina. Kansalaisiin ei kohdenneta erityistä velvoitepuhetta työn tulopoliittiseen merkitykseen liittyvissä ilmauksissa. (HE 94/1986; SoVM 42/1986.)

Hallituksen ja mietintövaliokunnan tyypikertomuksessa on löydettävissä kansakuntaan sulautuvan kansalaisuuden tyyppi, jota asiantuntijatahon suppeammat kertomukset osaltaan konstruoivat. Sosiaalinen kansalaisuus nähdään ensisijaisesti osallisuutena Suomen kansalaisuuteen. Ajatus pohjoismaisesta yhteisön jäsenyydestä jää etäisemmäksi taustakuvaksi. Sosiaalinen kansalaisuus ymmärretään tasa-arvoisena yhteisön täysjäsenyytenä, josta ei ole löydettävissä aste-eroja tai erityismerkityksiä ikäluokkien, sukupuolen tai työmarkkinastatuksen suhteen. Tyyppi vastaa Marshallin ja universaalisen regiimin yhteisön täysjäsenyyden ideaalia. Tasa-arvon ja perusoikeuksien ajatukset kiinnittyvät suojelemaan ja vahvaan valtioon, joka takaa kansalaistensa työllistymisen. Kuvauksessa kansalaisten työtä on arvoitettu yleisellä

tasolla, mutta kansantaloudellisessa ajattelussa kansalaisiin ei kohdenneta erityistä velvoitepuhetta (Tyyppitarina 1.)

Tyyppikertomus 2: Nuorten kansalaisen tyytit: koulutettu ja kehittyvä, vaikeasti työllistettävä

Nuorilla sosiaalisilla kansalaisilla on lupa kasvaa ja kehittyä. Valtio ei odota nuorilta ikäluokilta välitöntä työpanosta, vaan pyrkii ohjaamaan heitä ensisijaisesti koulutukseen. Kouluttautuminen on oleellinen osa nuorten sosiaalista kansalaisuutta ja työelämän vaatimuksia. Julkisen vallan tulee tarkoin seurata nuorten kouluttautumista ja työllistymistä osana aikuistumisprosessia. Nuoren sosiaalinen kansalaisuus ei vertaudu kypsään aikuisuuteen. Nuoremmilta puuttuu aikuiselle ominainen itsenäinen toimintakyky, päättäväisyys ja itsekuri tavoitteiden saavuttamisessa. Nuorten työllistyminen nähdään ongelmallisena pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten rinnalla. (HE 94/1986; SoVM 42/1986.)

Kotikunta edustaa nuorimmille pehmeämpää kasvualustaa. Opiskelupaikan puuttuessa kunta on velvollinen järjestämään alle 20-vuotiaalle nuorelle työtä tai harjoittelua, jossa nuori voi kehittää työelämän valmiuksiaan. Kehittyvässä sosiaalisessa kansalaisuudessa nuoren perusoikeuksia pysyvään työllistymiseen ei nähdä ristiriitaisena. Vastavuoroisesti julkinen valta ei velvoita nuoria välittömään työllistymiseen, vaan odottaa heiltä ennen kaikkea kouluttautumista. (HE 94/1986; SoVM 42/1986.)

Tyyppikertomus edustaa hallituksen ja mietintövaliokunnan kuvausta, jossa on tunnistettavissa nuorten kansalaisen tyytit, koulutettu, kehittyvä ja vaikeasti työllistettävä. Asiantuntijatahon suppeammat kertomukset konstruoivat yksittäisiä tai useampia tyyppejä. Tämä tyyppikuvaus nousee universaalisen regiimin perinteestä, jossa hyvinvointivaltio ottaa aktiivisen roolin nuoren sosiaalisen kansalaisen rakentamisessa. Marshallin mukaan julkisen vallan tulee ohjata lapsia ja nuoria muun muassa kasvatuksessa, koska he eivät ymmärrä vielä omaa etuaan. (Esping-Andersen 1990, 18-33; Marshall 1992, 16-17, 25-26.)

Tyyppikertomus pitää sisällään sosialidemokraattisen ajattelun, joka kiinnittää huomioita sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen sosiaalisessa kansalaisuudessa

(Esping-Andersen 1990, 21). Kuten olen aiemmin todennut Marshall (1992 18,33). kiinnittää teoriassaan huomiota yhteisön jäsenyyteen perustuvaan aseman tasa-arvoon, ei lopputuloksen tasa-arvoon. Kouluttautumisen, osa-aikaisen työn ja harjoittelupaikan tarkoitus on välillisesti tukea nuorten työllistymistä eli heidän sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Kysymys on siitä, että tyyppikertomuksessa nuorten sosiaalisten oikeuksien toteutuminen nähdään laajemmassa kehyksessä. Tämän vuoksi kouluttautumisen ensisijaisuutta tai työ- ja harjoittelupaikkaa ei nähdä ongelmallisena sosiaalisen kansalaisuuden aseman ja oikeuksien kannalta. (Tyyppikertomus 2.)

Julkisen vallan normatiivisen ohjaustarpeen myötä nuoren sosiaalinen kansalaisuus nähdään kehittyvänä. Nuoret tulee ohjata ensisijaisesti koulutukseen ennen työelämään siirtymistä. Nuorten kehittyvää sosiaalista kansalaisuutta kuvastaa se, että hänen kouluttautumistaan ja työllistymistään tulee tarkoin seurata. Kotikunta edustaa tälle kansalaistyyppille kasvualustan. Vaikeasti työllistettävän kansalaisuuden tyyppi rakentuu ongelmapuheen ohella nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten rinnastuksissa. Nuoren on tosin vaikea työllistyä eri syistä kuin pitkäaikaistyöttömän tai vajaakuntoisen. Nuorten työllistymisen ongelmallisuus viittaa lähinnä kouluttamattomuuteen ja kokemattomuuteen aikuistumisprosessin ollessa vielä kesken. (Tyyppikertomus 2.)

Tyyppikertomus 3: Tasa-arvoinen ja valmis

Kaikilla työikäisillä tulee olla sosiaalisina kansalaisina yhdenvertaiset perusoikeudet työllistymiseen. Myös nuorilla tulee olla välitön mahdollisuus pysyvään työllistymiseen heidän niin halutessaan. Nuoret nähdään sosiaalisina kansalaisina osana laajempaa työikäistä väestöä eikä heitä tule kohdella työllistymisen suhteen millään tavoin erillisenä ryhmänä. Juuri koulunsa päättäneitä alle 17-vuotiailta ei vielä edellytetä työpanosta. Valtiovallan sitoutuminen työllistämiseen ei koske vielä heitä. Nuorten sosiaalinen kansalaisuus ymmärretään valmiimpana, koska heillä tulisi olla mahdollisuus siirtyä suoraan työelämään. Nuorten kouluttautumista ei siis nähdä ensi sijaisena tavoitteena. Työikäisen väestön työllistämistä sekä nuorten työ- ja harjoittelupaikkaa koskevat säännökset ovat ristiriidassa perusoikeuksien ja täystyöllisyyslupausten kanssa. Sosiaalinen kansalaisuuden tasa-arvo edellyttää välitöntä perusoikeuksien

toteutumista, mikä tarkoittaa pysyvää työllistymistä. (Pekka Leppänen, vastalause 6.2.1987, Marjatta Stenius-Kaukonen, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986.)

Kolmas tyypikertomus edustaa mietintövaliokunnan vasemmistosiiven (SKDL, Deva) näkemystä, jossa on löydettävissä valmiin ja tasa-arvoisen kansalaisen tyypit. Tyypikertomus seuraa kriittistä oikeusteoreettista ajattelua ja sosialidemokraattista perinnettä. Sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon ajatus edellyttää välitöntä oikeuksien perustamista ja toteuttamista kaikkien työikäisten väestön suhteen mukaan lukien nuoret. 17 vuotta täytäneellä tulee olla yhdenvertainen ja välitön oikeus pysyvään työllistymiseen hänen niin halutessaan. Toisin sanoen tyypikertomus rakentaa suoran yhteyden sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon ja sosiaalisten oikeuksien välillä. Tässä yhteydessä on huomioitava tyypikertomuksen valtiokäsitys. Kolmas tyypikertomus edustaa vasemmistosiipeä, jolla oli vielä 80-luvulla usko vahvaan valtioon. Näkemys sisältää myös vapausoikeuslausekkeen, joka osaltaan ilmentää nuorten autonomiaa ja kypsyyttä. Nuoren sosiaalisen kansalaisuudesta piirtyy osana työikäistä väestöä valmiin ja tasa-arvoisen kansalaisen tyypit. Työväenluokat perinteiset arvot konstruoivat kansalaisuuden tyyppiä korostaessaan suoraa työllistymisen merkitystä kouluttautumisen jäädessä sivummalle. Tämä tyypikuvaus ei kiinnitä erityistä huomiota nuorten kehittyvään sosiaaliseen kansalaisuuteen, vaan heidän kansalaisuutensa näyttäytyä valmiimpana. (Tyypikertomus 3.)

Tyypikertomus 4: Nuorten kansalaisen tyypit: itsenäinen ja koulutettu
Nuorten sosiaalisessa kansalaisuudessa tulee kunnioittaa heidän vapausoikeuksiaan. Nuoria ei saa sitoa työllistämistoimissa julkisen vallan pakkovelvoitteilla heidän kotikuntaansa. Talousvastuuta ei tulisi siirtää liikaa kuntien kannettavaksi. Nuorten työllistäminen ratkaistaan kehittämällä yritysten toimintaedellytyksiä, koulutusta ja tutkimustoimintaa. Nuoren sosiaalista kansalaisuutta tulee rakentaa ennen kaikkea kouluttautumisella. (Saara Mikkola ja muut, vastalause 6.2.1987, SoVM 42/1986.)

Neljäs tyypikertomus edustaa mietintövaliokunnan oikeistosiipeä (Kokoomus) ja konstruoii nuorten itsenäisen ja koulutetun kansalaisen tyypit. Kuvauksessa käytetyt perusteet juontavat liberalistisesta aateperinteestä, mikä ilmenee vapausoikeuksien suojelemisena, yritysmaailman kehittämisenä ja julkisen vallan intervention rajoitta-

misena. Keskiluokkaiset arvot konstruoivat selkeästi nuoren sosiaalisen kansalaisuuden tyyppiä. Nuorten työllistäminen ratkaistaan ennen kaikkea heidän kouluttautumisellaan. Tyypikertomus rakentaa myös itsenäisen kansalaisen tyypin poiketen hallituksen esityksen ja mietintövaliokunnan tyypikertomuksesta, joka korostaa julkisen vallan kontrollia ja interventiota. Liberaalista aateperinnettä seuraten kertomuksessa pyritään rajoittamaan hyvinvointivaltion kontrollia nuoren sosiaalisen kansalaisuuteen nähden. (Tyypikuvaukset 2 ja 4.)

Taulukko 3. Sosiaalisen kansalaisuuden tyypit 1987 työllisyyslakiesityksessä

Tyypikertomuksen kertojataho	Regiimi, ajattelumalli	Tyypit
Hallitus, mietintövaliokunta, asiantuntijat	Universaali regiimi vastaten Marshallin tasa-arvon ja yhteisön täysjäsenyyden ajatuksia	Kansakuntaan sulautuva
Hallitus ja mietintövaliokunta (asiantuntijat konstruoivat yksittäisiä tai useampia tyyppejä)	Universaali regiimi, laajempi kehys sosiaalidemokraattisessa kriittisessä ajattelussa, sosiaalisten oikeuksien välillinen toteutuminen koulutuksen ja aikuistumisprosessin kautta	Nuorten tyypit: koulutettu, kehittyvä, (mikäli nämä tyypit eivät kehity) vaikeasti työllistettävä
Mietintövaliokunnan vasemmistosiiپی (SKDL, Deva)	Universaali regiimi, suppeampi kehys sosialidemokraattisessa kriittisessä ajattelussa, sosiaalisten oikeuksien toteutuminen välittömän ja pysyvän työllistymisen kautta, työväenluokan arvot	Tasa-arvoinen ja valmis (nuoret kuuluvat tähän yleistyyppiin)
Mietintövaliokunnan oikeistosiiپی (Kokoomus)	Universaali regiimi pohjavirtana, rajoitettu hyvinvointivaltion interventio, liberaalit yksilövapausihanteet, keskiluokan arvot	Nuorten tyypit: itsenäinen ja koulutettu

TYÖVOIMAPALVELULAKI

Tyypikertomus 5: Yleinen, avoin ja joustava

Sosiaaliselle kansalaiselle kuuluu perustuslain suoma jokaisen oikeus työhön. Sosiaalinen oikeus työhön näyttäytyy enemmän objektiivisena ja lähtökohtaisena oikeutena. Kansalaistematiikan purettua henkilö identifioituu asiakkaaksi, työnhakijaksi ja työttömäksi. Erityisesti käsite työtön rakentaa toiseuden kuvaa. Perusoikeuksia ei kehystetä kansalaisuuteen tai kansakunnan jäsenyyteen, mikä osaltaan heikentää yhteenkuuluvuuden ja keskinäisen huolenpidon tunnetta. Sosiaalisen kansalaisuuden maisemakuva on yleiseurooppalainen, johon liittyy laajempi työn oikeus ja liikkumisen vapaus. Oikeaan asenneilmapiiriin kuuluu avoimuuden salliminen erilaisille kansalaisuuksille. Työn merkitys on edelleen valtiovallalle merkittävä asia. Julkisen vallan tehtävä on turvata työvoiman saatavuus ja poistaa

työttömyyttä. Valtio ja kunta ei ole kuitenkaan sidottu täystyöllisyyden sitoumukseen. Sosiaaliselta kansalaisuudelta odotetaan uudenlaista joustavuutta. (HE 225/2002, TyVM 10/2002.)

Hallituksen ja mietintövaliokunnan tyyppitarinat muodostavat yleisen ja avoimen sosiaalisen kansalaisen tyypit, jonka maisemakuva on yleiseurooppalainen. Asiantuntijoiden tiiviimmät kertomukset osaltaan rakentavat lähinnä yleisen tyyppiä. Yleisen kansalaisuuden tyyppi ei ilmennä samanlaista läheistä yhteenkuuluvuuden tunnetta kuten ensimmäisen tyyppikertomuksen kansalaisuuteen sulautuva tyyppi. Työn oikeutta ei sidota enää täystyöllisyyden lupaukseen, joskin julkisella vallalla on velvollisuus turvata työvoiman saatavuus ja poistaa työttömyyttä. Yleinen kansalaisuuden tyyppi rakentaa asteen verran etäisemmän kuvan valtiosta ja julkisesta vallasta. Sosiaalinen kansalaisuus jää objektiivisemmaksi ja lähtökohtaisemmaksi oikeudeksi. Yleinen sosiaalisen kansalaisen tyyppi edustaa universaalien regiimin perusoikeusajattelua ja Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon periaatetta. (Marshall 1992, 18, 33; Esping-Andersen 1990, 18-33; Tyyppikertomus 5.)

Sosiaalinen kansalaisuus ei kiinnity yhtä vahvasti omaan kansalaisuuteen, vaan se on oikeuksineen suotava myös muille kansallisuuksille. Yleinen kansalaisuuden tyyppi rakentaa kuvaa avoimesta sosiaalisesta kansalaisuudesta unionissa, jossa työvoimalla on vapaus liikkua. Markkinaehtoisesta työmarkkina-ajattelun ja täystyöllisyyssitoumuksen purkautumisen myötä sosiaalinen kansalaisuus on tyyppiltään sopeutuvaa. Joustavan kansalaisen tyyppi vastaa uusliberalistista ajattelumallia ja Saastamoisen tutkimusten havaintoja. (Tyyppikertomus 5; Saastamoinen 2006, 53-81; Saastamoinen 2010, 230-253.)

Tyyppikertomus 6: Vastuullinen, työkansalainen, vaikeasti työllistettävä Nuorten, pitkäaikaistyöttömän ja vajaakuntoisen tyyppi: vaikeasti työllistettävä *Sosiaalisen kansalaisuuteen liittyy oikeudet, vapaa valinta ja yksilövelvollisuus. Uudentyyppisessä kansalaisuudessa on kysymys uudesta suhteesta työn ja hyvinvoinnin välillä, joka tarkoittaa korkeampaa työhön osallistumista. Vastuuta työpanoksen antamisesta ja yhteisvastuullisuudesta kohdennetaan myös erityisesti nuoriin. Heidän kouluttautuminen ja työllistyminen nähdään tasaveroisina vaihto-*

ehtoina. Kouluttautumiseen ja työllistymiseen ei kohdenneta avointa normatiivista ohjausta eikä kontrollipuhetta. Nuori tosin tarvitsee kuitenkin julkisen vallan tukea kouluttautumisessa ja työllistymisessä. (HE 225/2002; TyVM 10/2002.)

Työkansalaisen korostuksen myötä työttömyyden ongelma nähdään syrjäytymisen ongelmana työmarkkinoilta. Kansalaisuutta ei kehystetä yhteiskuntaan kuulumisena, mikä heikentää työttömien asemaa kansalaisena. Nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten kohdalla nähdään liittyvän erityisiä ongelmia työllistymisen suhteen. Mikäli he eivät ole työllistyneet omatoimisesti tai työvoimapalvelujen avulla julkinen valta voi tukea erityisesti alle 25-vuotiaita työllistymään työllistämistuella. Positiiviseen erityiskohteluun liitetään työllistymisen ohella muita välillisiä tavoitteita kuten työmarkkina-aseman parantaminen ja pitkäaikaistyöttömyyden katkaiseminen. Positiivista erityiskohtelu ei täten välttämättä merkitse pysyvää työllistymistä. (HE 225/2002; TyVM 10/2002.)

Kuudennesta tyyppikertomuksesta nousee vastuullisen, työkansalaisen ja vaikeasti työllistettävän tyypit. Asiantuntijoiden lyhyemmät kertomukset rakentavat yksittäisiä tai useampia tyyppejä. Kertomuksessa painottuu toistuvasti oikeus ja velvollisuus dikotomian myötä sosiaalisen kansalaisen yksilövelvollisuudet ja aktiivisuus. Sosiaalisessa kansalaisuudessa on kyse uudesta suhteesta työn ja hyvinvoinnin välillä. Tämä kuvaus rakentaa sosiaalisen kansalaisuutta, joka on työkansalaisuutta. Vastuullisen työkansalaisen tyyppi on uudenlainen synteesi uusinnettua työetiikkaa ja workfare -ajattelua. (Esping-Andersen 1996, 2-15; Saastamoinen 2006, 53-81; Julkunen 2001, 170; Tyyppikertomus 6.) Tyyppikertomus rakentaa myös vaikeasti työllistettävän kansalaisen tyyppin, jota konstruoidaan uudella tavalla syrjäytymispuheella. Nuori, pitkäaikaistyötön ja vajaakuntoinen ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta, ei yhteiskunnasta. Tämä kuvaus rakentaa etäisemmän kuvan huolehtivasta yhteiskunnasta. Sosiaalinen kansalaisuus on enemmän omillaan pärjäämistä, mukana pysymistä työmarkkinoilla. (Tyyppikertomus 6.)

Tyyppikertomus 7: Nuorten tyypit: koulutettu ja kehittyvä

Kaikkien nuorten tulee päästä koulutukseen ja kykyjensä mukaiseen työhön. Kunnassa pyritään järjestämään alle 20-vuotiaalle opiskelupaikka tai viimekädessä harjoittelu-

paikka. Nuorten sosiaaliseen kansalaisuuteen liittyy tiettyä normatiivista ja kollektiivista ohjausta. Kotikunta edustaa nuorimmille kasvualustan. Kunta on velvollinen järjestämään opiskelupaikan puuttuessa työharjoittelun, jossa alle 20-vuotias nuori voi kehittää valmiuksiaan. Nuorten sosiaalinen kansalaisuus nähdään kehittyvänä osana aikuistumisprosessia. Heillä on oikeus ja tietty velvollisuus kouluttautua ja kehittää työelämän valmiuksiaan. Vastavuoroisesti kunta ei velvoita alle 20-vuotiaita nuoria välittömään työllistymiseen, vaan odottaa heiltä ennen kaikkea kouluttautumista. Nuorten sosiaalisen kansalaisuuden oikeudet ja velvoitteet ovat näin symmetriset. (Vantaan kaupunki 20.11.2002.)

Vantaan kaupungin asiantuntijatahon tyyppitarina on lähes identtinen työllisyyslain hallituksen ja mietintövaliokunnan tyyppitarinan kanssa. Poikkeuksen tässä tekee se, että tyyppikertomus ei ole enää hallitseva vaan yhden kunnan kuvaus. Tämä tyyppikuvaus nousee universaalisen hyvinvointivaltion perinteestä, jossa julkinen sektori normatiivisesti ohjaa nuoren sosiaalista kansalaisuutta (Dwyer 2004, 51-75). Alle 20-vuotiaat nuoret tulee ohjata ensisijaisesti koulutukseen ennen työelämään siirtymistä. Mielenkiintoisena havaintona voidaan pitää sitä, että hallituksen esitys ja mietintövaliokunta eivät priorisoi enää koulutusta vastaavalla tavalla kuten työllisyyslain linjauksessa. (Tyyppikertomus 7.)

Kouluttautumis- ja ohjaustarpeen myötä nuoren sosiaalinen kansalaisuus nähdään kehittyvänä. Kotikunta edustaa myös tälle kansalaistyyppille kasvualustan. Tyyppikertomuksessa ei nähdä perusoikeuksien toteutumisen kannalta nuorten kouluttautumista eikä harjoittelupaikkaa ongelmallisena. Universalistisen ajattelumallin mukaisesti näillä menettelyillä tuetaan nuorten työllistymistä tulevaisuudessa. Tässä tyyppikuvauksessa nuoria ei rinnasteta muihin vaikeasti työllistettäviin ryhmiin. Nuorten työllistymistä ei kuvata niinkään ongelmapuheella, vaan nämä kysymykset nähdään pikemminkin suurina haasteina. (Tyyppikertomus 7.)

Taulukko 4. Sosiaalisen kansalaisuuden tyypit 2003 työvoimapalvelulakiesityksessä

Tyypikertomuksen kertojataho	Regiimi, ajattelumalli	Tyypit
Hallitus ja mietintövaliokunta, asiantuntijat kertovat lähinnä yleisen tyyppiä	Universaali regiimi vastaten Marshallin tasa-arvon ja yhteisön täysjäsenyyden periaatteita	Yleinen, avoin, sopeutuva
Hallitus ja mietintövaliokunta, asiantuntijat kertovat yhtä tai useampaa tyyppiä	Synteesi uusinnettua työetiikkaa ja uusliberalismia	Vastuullinen, työkansalainen, Nuorten, pitkäaikaistyöttömän ja vajaakuntoisen tyyppi: vaikeasti työllistettävä, syrjäytynyt (Nuorten koulutetun tyyppi jonkinlaisena perusolettamuksena)
Vantaan kaupunki asiantuntijatahona	Universaali regiimi, laajempi kehys sosiaali-demokraattisessa kriittisessä ajattelussa	Koulutettu ja kehittyvä

YHTEENVETO

Hallituksen työllisyyslakiesityksen ja mietintövaliokunnan kertomus kansakuntaan sulautuvasta tyypistä vastaa lähimmin Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden ja universaalisen regiimin perustyyppiä: tasa-arvoinen ja yhteisöön täysin kuuluva kansalainen. Työllisyyslain muut tyypikertojat kehystävät oman kuvauksensa tähän tyypikertomukseen. Näin ollen sulautuvan kansalaisuuden tyypikertomus on sosiaalisen kansalaisuuden pääkertomus.

Sosiaalisen kansalaisuuden konstruktion vaikuttaa sekä oikeusteoreettinen ajattelu että kansakuntakehys. Työvoimapalvelulain kohdalla hallituksen ja mietintövaliokunnan tyypikertomus uusintaa työllisyyslain pääkertomuksen universaalista sosiaalisesta kansalaisuudesta, jonka tasa-arvo on perusoikeuksin turvattu. Tyypikuvausta ei ole enää rakennettu kansalaisuuden tematiikalla vaan maisemakuva laajentuu eurooppalaiseksi yleiseksi ja avoimeksi sosiaalisesti kansalaisuudeksi. Kansakuntakehysten häivyttäminen vähentää kansallista yhteenkuuluvuuden tunnetta sekä piirtää astetta etäisemmän kuvan valtiosta ja julkisesta vallasta. Täystyöllisyystavoitteen purkautuminen ja markkinaehtoinen työmarkkinapolitiikka osaltaan vähentävät julkisen vallan vastuuta rakentaen joustavan kansalaisen tyypin.

Työvoimapolitiikan täydentävä pääkertomus vastuullisesta työkansalaisesta osoittaa työvoimapolitiikan uusliberalistisen käänteen. Sosiaalisen kansalaisuuden tyyppi on käsitettävä eräänlaisena kokonaiskonstruktiona. 2000-luvun sosiaalinen kansalaisuus on synteesi perinteistä sosialidemokraattista perinnettä ja uusliberalismia. Sosiaaliselta kansalaiselta odotetaan yhä enemmän yksilövastuuta ja työelämään tarttumista. Sosiaalipoliittisen ajattelutavan muutos näkyy työkansalaisuutena, joka on ennen kaikkea työmarkkinoilla pysymistä. Universaalisen kansalaisuuden merkityksen vähenemisen myötä työmarkkinoiden ulkopuolelle jää leimautunut syrjäytyneiden ryhmä. Tyypikuvauksessa tätä ryhmää pidetään vaikeasti työllistettävänä. Vastuullisen ja työkansalaisen tyyppi vastaa kansainvälisen ja suomalaisen post-marshall keskustelun havaintoja. Kysymys on uusliberalismin ja kolmannen tien kuvaamasta aktiivisen kansalaisuuden tyypistä. Syrjäytyneiden ryhmä on aktiivisen kansalaisuuden vastatyyppejä.

Hallituksen työvoimapolitiikkakertomuksen ja mietintövaliokunnan muodostamalle kertomukselle ei löytynyt kilpailevia kertomuksia. Sosiaalisen kansalaisuuden aseman muutosta ei ole juurikaan ideologisesti kritisoitu valiokuntakäsittelyssä. Tämä havainto vastaa Saastamoisen tutkimustulosta. Julkisen sektorin uudistusten yhteydessä ei käyty syvempää pohdintaa uusliberalismin ideologisista juurista.

Työllisyyslain kansalaisuuden tyyppi konstruoivat kokonaisvaltaisemmin sosiaalidemokraattisen (universaalinen) regimin mukaista sosiaalista kansalaisuutta. Kilpailevat tyypikertomukset tavoittelevat eri näkökulmista Marshallin kansalaisuuden tasa-arvon ideaalia. Tyypikertomukset kilpailevat näkemyksillään, kuinka sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvosta tulee johtaa oikeuksia. Tyypikertomukset osoittavat, mikä hallituksen esityksessä on poliittista eli kiistanalaista. Hallituksen ja mietintövaliokunnan hallitseva kertomus sekä valiokunnan vasemmistosiiven vastakertomus ovat kilpailevia kertomuksia perinteisen sosialidemokraattisen perinteen sisällä. Valiokunnan oikeistosiiven kertomuksen pohjavirta on perinteinen hyvinvointivaltioperinne, mutta kertomus ammentaa näkemyksiä myös liberaalista aatesuunnasta.

Työllisyyslain kilpailevat tyypikertomukset poikkeavat koulutuksen, normatiivisen ohjauksen sekä sosiaalisten oikeuksien toteutumistapojen suhteen. Poikkeavat kerto-

mukset näiden teemojen ympärillä rakentavat erilaisia sosiaalisen kansalaisuuden tyyppjä. Hallituksen ja mietintövaliokunnan peruslinjauksen mukaan nuoret tulisi ohjata ensisijaisesti koulutukseen. Työmarkkinoilla pärjääminen edellyttää koulutetun kansalaisuuden tyyppiä. Viimesijaisena vaihtoehtona nuorille tulee osoittaa työ- tai harjoittelupaikka, jossa he voivat kehittää työmarkkinavalmiuksiaan. Tyypikertomus perustuu käsitykseen nuorten kehittyvästä sosiaalisesta kansalaisuudesta, jota julkisen vallan tulee normatiivisesti ohjata. Määräaikainen työ- ja harjoittelupaikka on osana kehitymisprosessia ja tukee laajemmassa kehyksessä nuorten sosiaalisten oikeuksien toteutumista eli pysyvää työllistymistä. Vaikeasti työllistettävän tyyppi kuvaa nuorten nykytilaa, jossa nuorilla ei ole koulutuksen ja työkokemuksen suomia valmiuksia. Työvoimapalvelulain kohdalla Vantaan kaupungin lähes identtinen tyypikertomus uusintaa nuorten koulutetun ja kehittyvän kansalaisuuden tyyppiä, mutta ei muodostu hallitsevaksi eikä kilpailevaksi kertomukseksi. Työvoimapalvelulakiesityksessä ja valiokunnan mietinnössä ei ole enää vastaavaa priorisointia nuorten suhteen, vaan kouluttautuminen ja työllistyminen esitetään pikemminkin tasaveroisina vaihtoehtoina.

Mietintövaliokunnan vasemmistosiiven tyypikertomus kuvaa sosiaalisten oikeuksien toteutumista suppeammassa kehyksessä. Positiivinen erityiskohtelu on epätasa-arvoinen järjestelmä, koska se ei johda suoraan sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen eli pysyvään työllistymiseen. Kertomuksessa ei huomioida positiivisen erityiskohtelun universalismin logiikkaa. Kertomus konstruoi näin valmiin ja tasa-arvoisen kansalaisen yleistyypit, joihin myös nuoret kuuluvat.

Sosiaalinen kansalaisuus ei rakennu pelkästään oikeusteoriasta käsin. Yhteiskuntaluokkien arvomaailmat vaikuttavat sosiaalisen kansalaisuuden konstruktioihin. Perinteisen työväenluokan arvotus näkyy vasemmistosiiven tyypikertomuksessa, joka kuvaa nuoren valmista sosiaalista kansalaisuutta. Tyypikertomus ei kiinnittänyt erityistä huomiota nuorten kouluttautumisen merkityksen. Valiokunnan oikeistosiipi on sen sijaan on yhtä mieltä koulutuksen merkityksestä hallituksen ja mietintövaliokunnan kanssa. Koulutus nähdään pääratkaisuna nuorten työllistymiseen, mikä heijastaa keskiluokan arvomaailmaan perustuvaa ajattelua. Oikeistosiiven kertomus poikkeaa hallituksen ja mietintövaliokunnan kertomuksesta valtion intervention ja kontrollin suhteen rakentaen liberalistiseen ajatteluun perustuvan itsenäisen kansalaisen tyyppin.

5 PÄÄTELMÄT

Marshallin kansalaisuuden teoria (1949) muodostaa lähtöteorian sosiaalisen kansalaisuuden tutkimukselleni. Sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvo ja yhteisön täysjäsenyys ovat teorian keskeiset periaatteet. Teoria määrittää universaalisten oikeuksien minimitason, mutta se ei sisällä sosiaalisten oikeuksien tarkempaa määrittämistä.

Marshall korostaa, että yhteisön täysjäsenyyteen perustuva tasa-arvo on merkittävämpi kuin lopputuloksen tasa-arvo. Marshallin mukaan ei ole olemassa universaalista periaatetta sosiaalisten oikeuksien määrittämiselle. Hän uskoi kansalaisuuden tasa-arvon johtavan sosiaalisten oikeuksien perustamiseen. 70-luvulla Marshall kohtasi ongelmia Iso-Britannian sosiaalietuuksien jakojärjestelmässä ja kehitti myöhemmässä tuotannossaan sosiaalisten oikeuksien ympärille joukon periaatteita.

Marshallin teorian ongelmallistumisen myötä on siirrytty post-marshallilaiseen kauteen, jossa sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvo on ollut debatin keskiössä. Sosialidemokraattinen perinne kritisoi Marshallin teoriaa siitä, että kansalaisuuden tasa-arvon toteutuminen edellyttää määriteltyjä ja perustettuja sosiaalisia oikeuksia. Tämä ajattelutapa näkyy Esping-Andersenin ohella sosialidemokraattisessa hyvinvointiregiimissä, joka on lähimpänä perinteistä suomalaista hyvinvointijärjestelmää.

Uusliberalismia edustava keskustelu lähestyy Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvoa todellisuuskulmasta. Dahrendorfin ja Adriaansensin mukaan tasa-arvon stabiili asema ei ota huomioon globaalien markkinatalouden vaikutuksia. Esping-Andersen ei kiellä myöhemmässä tarkastelussaan markkinatalouden ja globalismin vaikutuksia. Hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky on osin kaventunut ja täystyöllisyystavoite on purkautunut. Esping-Andersen uskoo tosin hyvinvointivaltion uudelleen järjestäytymiseen, josta hänellä on empiiristä tutkimustulosta. Hyvinvointivaltion toimintakyvyn kaventumisen myötä uusliberalismi korostaa korkeampaa työvoiman osallistumisen merkitystä. Tämä ajattelu näkyy myös kolmannen tien politiikassa, jossa sosiaalinen kansalaisuus käsitetään aktiivisena työkansalaisuutena. Aktiivinen kansalaisuus konstruoi käänteisen työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneen syrjäytyneiden ryhmän (under class).

Uusliberalismin ja kolmannen tien vaikutus näkyy suomalaisessa post-marshall keskustelussa ja tutkimustuloksissa. Kasvio ja Paakkunainen osoittavat, kuinka uudenlainen work fare -ajattelu rantautui Suomeen 90-luvun laman yhteydessä. Saastamoisen mukaan julkisen sektorin reformit avasivat vaikutusväylän anglosaksisille vaikutuksille. Hellsten ja Palola ovat tarkastelleet, kuinka suomalainen hyvinvointivaltio on saanut vastaavia ajattelumalleja Euroopan sosiaalisen mallin myötä myös Manner-Euroopasta. Kansainvälinen vaikutus näkyy siinä, että työllisyyspolitiikka on astumassa suomalaisen sosiaalipolitiikan keskiöön. Saastamoinen näkee tässä yhteyksiä kolmannen tien work fare -ajatteluun, jossa palkkatyöhön osallistuminen nähdään sosiaalisen kansalaisuuden keskeiseksi päämääräksi. Nuorten kansalaisuuteen liittyvät tutkimukset antavat saman suuntaisia tuloksia. Nuoret ja viranomaiset mieltävät sosiaalisen kansalaisuuden työntekijyytenä ja aikuisuutena. Nuoret ovat yhä sitoutuneet hyvinvointivaltion rakentamiseen, mikä näkyy halukkuutena verojen maksuun.

Sosialidemokraattisen (universaalisen) perinteen pohjavire näkyy suomalaisessa keskustelussa kriittisenä yhteiskunnan tilan tarkasteluna. Saastamoisen mukaan sosialidemokraattiset perinteet ovat olleet ideologisesti merkittävässä asemassa pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa. Saastamoinen näkee ongelmallisen, että uusliberalistista ajattelumallia on siirretty suoraan suomalaiseen hyvinvointiperinteeseen arvioimatta kriittisesti läpi ideologisia juuria. Eräsaaren samansuuntainen kritiikki kohdentuu yhteiskunnan uudelleen mallintamiseen. Hän kysyy, miten yhteiskunta on voitu mallintaa siten, että sisään sulkemista edustavan hyvinvointivaltion toiminnassa osa kansalaisista ei kuulu enää yhteiskunnan piiriin. Eräsaari näkee ongelmallisena sen, että varsinkin poliittisessa keskustelussa yhteiskunta on määritetty liian epäselvästi.

Yhtäältä runsas kritiikki osoittaa Marshallin kansalaisuuden teorian perusheikkouden, joka liittyy sosiaalisten oikeuksien puutteellisiin määrittelyksiin ja sosiaalisen kansalaisuuden todellisuuskuvan muuttumiseen. Toisaalta kritiikki akateemisessa keskustelussa ei ole merkki pelkästään teorian heikkoudesta vaan kehittyneestä tieteenalasta. Sosiaalisen kansalaisuuden stabiili tasa-arvon käsite tulee eritoten nähdä tasa-arvon puolustuksena. Kansalaisuuden tutkimuksessa voidaan yhä tarkastella ajatonta jännitettä tasa-arvon ideaalin ja todellisuuden välillä.

Marshallin kansalaisuuden teoria, aikaisempi post-marshall keskustelu ja tutkimus ovat haastaneet tutkimaan sosiaalista kansalaisuutta suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksen aikana. Olen tarkastellut sosiaalisen kansalaisuuden rakentumista työllisyyspoliittisen lainsäädäntövalmistelun yhteydessä. Tutkimuskysymykseni ovat: Millaista sosiaalista kansalaisuutta eduskunnan valiokuntakeskustelu rakentaa 1987 työllisyyslaissa ja 2003 työvoimapalvelulaissa? Miten tähän keskusteluun liittyvät sosiaalisen kansalaisuuden temaattiset konstruktiot ja tyypit vastaavat Marshallin sosiaalisen kansalaisuuden ideaalia, universaalia regiimiä, post-marshallilaista keskustelua ja aiempaa tutkimusta?

Temaattinen analyysi ja tyypittely osoittivat, kuinka työllisyyslain (1987) tematiikan käyttö vastasi kokonaisvaltaisemmin Marshallin kansalaisuuden teorian ja universaalisen hyvinvointivaltion perusajattelua. Vastaavuus löytyy lakiesityksen oikeusteoreettisesta ajattelumallista. Sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvo rakentuu universaalien regiimin mukaisesti perustuslain takaamiin perusoikeuksiin. Perusoikeuksiin sidottu kansalaisen tasa-arvo vastaa Marshallin käsitystä, jossa tasa-arvo perustuu kansallisen yhteisön täysjäsenyyteen. Kansalaisten perusoikeus työhön on lisäksi sidottu työllisyyslaissa täystyöllisyssitoumukseen, joka edustaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion ominaispiirrettä. Vastaavasti tyypittelyssä hallituksen ja mietintövaliokunnan tyypikertomus konstruoi kansakuntaan sulautuvan kansalaisuuden tyypin, joka toimii kehyskertomuksena muille tyypikertomuksille.

Työllisyyslain kansalaisuuden temaattinen korostus konstruoi osaltaan solidaarista kansalaisuutta ja yhteenkuuluvuutta. Kansalaisuuden toistuva tematiikka rakentaa tasa-arvon käsitteen, koska sosiaalinen kansalaisuus on vahvasti sidottu kollektiiviseen kansakunnan ajatukseen. Kansakunnan ideaalissa kansalaiset ovat samanarvoisia ja toisistaan huolta pitäviä jäseniä. Marshall kiinnittää myös huomiota kansakunnan merkitykseen, joka edellyttää yhteenkuuluvuuden sidettä ja yhteisön lojaalista jäsenyyttä. Sosiaalinen kansalaisuus ei siis nojaa pelkästään oikeusteoreettisiin perusteisiin.

Sosialidemokraattisen regiimin vahva asema näkyy työllisyyslain kohdalla työllistämistä ja työharjoittelua koskevassa debatissa. Debatin keskeinen kysymys seuraa

sosialidemokraattisen perinteen perusajattelua siitä, kuinka sosiaalisten oikeuksien avulla saavutetaan kansalaisten perusoikeuksien ja tasa-arvon toteutuminen. Marshall ei kiinnitä teoriassaan huomiota sosiaalisten oikeuksien tarkempaan määrittelyyn, vaan pitää yhteisön täysjäsenyyteen perustuvaa tasa-arvoa lopputuloksen tasa-arvoa tärkeämpänä.

Tutkimustulos osoittaa, että hallituksen ja mietintövaliokunnan ajattelu edustaa sosialidemokraattista (universaalia) regiimiä laajimmillaan, koska se ottaa huomioon myös positiivisen erityiskohtelun universalismin ja tasa-arvon toteutumiseksi. Nuorten ja pitkäaikaistyöttömille suunnattujen harkinnanvaraisten sosiaalisten oikeuksien tarkoituksena on kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen eli pysyvä työllistyminen. Mietintövaliokunnan vasemmistosiiven (SKDL, Deva) mukaan lakiesityksen työllistämiseen liittyvät toimenpiteet pitää sen sijaan johtaa välittömään ja pysyvään työllistämiseen. Vasemmistosiipi ei ottanut huomioon positiivisen erityiskohtelun laajempaa universalismin logiikkaa, koska harkinnanvaraiset oikeudet johtavat määräaikaiseen työllistymiseen tai työharjoitteluun.

Nuorten kouluttautumiskysymys liittyi oleellisesti edellä mainittuun perusoikeusdebattiin. Hallituksen ja mietintövaliokunnan näkemysten mukaan nuoret tulee ohjata ensisijaisesti koulutukseen. Näin ollen nuorten sosiaalinen kansalaisuus nähdä kehittyvänä kansalaisuutena, jota julkisen vallan tulee normatiivisesti ohjata. Yhtäältä mietintövaliokunnan oikeistosiiven (Kokoomus) mukaan nuorten kouluttautumisella on keskeinen merkitys heidän työllistymisessään. Toisaalta oikeistosiipi haluaa purkaa nuoriin kohdentuvaa normatiivista ohjausta. Myös valiokunnan vasemmistosiipi haluaa vahvistaa nuorten vapausoikeuksia työllisyyslain työllistämiseen liittyvissä säännöksissä.

Tutkimustulos vastaa aiemman suomalaisen nuorisotutkimuksen havaintoja nuorten kehittyvästä sosiaalisesta kansalaisuudesta osana aikuistumisprosessia. Aiempi tutkimus myös osoittaa, että nuorten työllistämässä on käytetty byrokraattisia ohjaustapoja. Toisaalta työllisyyslain kohdalla on otettava huomioon kodifioitu täystyöllisyystavoite. Yhtäältä julkisen vallan kollektiivinen ja päämäärätietoinen ohjaus koskee kaikkia ikäluokkia. Toisaalta nuoriin kohdentuu erityistä normatiivista

ohjausta, koska heidän kohdallaan julkisen vallan tulee tarkoin seurata heidän kouluttautumis- ja työllistymisprosessiaan.

Perusoikeusdebatin tyypittely nosti joukon erilaisia sosiaalisen kansalaisuuden tyyppejä. Edellä mainittu kansakuntaan sulautuvan tyypikertomus toimi kehyskertomuksena kilpaileville tyypikertomuksille, mikä osoittaa osaltaan sosialidemokraattisen regiimin vahvaa asemaa. Hallituksen ja mietintövaliokunnan tyypikertomukset konstruoivat nuorten kehittyvän ja koulutetun kansalaisuuden tyytit. Vaikeasti työllistettävä tyyppi edustaa nuorten nykytilaa. Nuorilla ei ole vielä koulutuksen, työkokemuksen, kypsyyden puuttuessa työmarkkina-olmiuksia. Mietintövaliokunnan vasemmistosiiven (SKDL, Deva) tyypikertomus konstruoii tasa-arvoisen ja valmiin kansalaisen tyytin, johon myös nuoret kuuluvat. Valiokunnan oikeistosiiven (Kokoomus) kertomus konstruoii yhtäältä nuorten koulutetun kansalaisen tyytin. Toisaalta oikeistosiipi rakentaa julkisen vallan interventio rajoittamisen myötä nuorten itsenäisen kansalaisen tyytin saaden vaikutteita liberaalisilta yksilövapausihanteilta.

Tyypikertomuksen osoittavat, että yhteiskuntaluokkien arvomaailmat rakentavat erilaisia sosiaalisen kansalaisuuden tyyppejä. Valiokunnan vasemmistosiipi on saanut vaikutteita työväenluokan arvoista. Vasemmistosiipi ohittaa paljolti nuorten koulutuksen merkityksen painottaessaan nuorten välitöntä ja pysyvää työllistymistä. Oikeistosiiven nuorten kansalaisuus ammentaa keskiluokan arvoista korostaessaan koulutuksen olevan oleellisin tekijä nuorten työllistymisessä. Hallitus ja mietintövaliokunta seuraa tätä näkemystä joskin asteen verran pienemmällä korostuksella.

Yksilövelvollisuuden temaattinen tarkastelu osoitti työllisyyslain oikeusvetoisen ajattelutavan. Tämä näkyy myös asiantuntijoiden lausunnoissa, jossa korostetaan sosiaalista oikeutta työhön pakon sijaan. Oikeuspainotteisuus seuraa sosialidemokraattista perinnettä, joka korostaa oikeuksien johtamista kansalaisen tasa-arvon toteuttamiseksi. Toisaalta tässä yhteydessä on otettava huomioon työn merkitys suomalaisessa kulttuurissa. Työn teko ja vastuunotto ovat olleet selviö perinteisessä kulttuurissamme. Velvollisuuden ajatusta ei ole vahvasti sidottu hyvinvointivaltion kansantaloudelliseen logiikkaan, jonka mukaan yksilövelvollisuus kansallista yhteisöä kohtaan ylläpitää hyvinvointivaltion toimintakykyä. Kansantaloudelliseen logiikkaan

sisältyvä velvollisuusajattelu saa suuremman painotuksen Marshallin kansalaisuuden teoriassa ja universaalissa regiimissä.

Työllisyyslakiehdotuksen julkisen vallan velvollisuus perustuu perustuslain velvoittamiin tehtäviin. Perustuslaki vastuuttaa erityisesti valtiovaltaa edistämään työllistymistä kansalaisten perusoikeuksien ja täystyöllisyyden toteutumiseksi. Lakiehdotus vastuuttaa käytännössä valtion ja kuntien instituutioita työllisyyden edistämiseen. Velvoitepuhe vastaa Marshallin ja universaalien regiimin käsitystä julkisista instituutioista sosiaalista kansalaisuutta rakentavina toimijoina.

Työvoimapalvelulain (2003) valiokuntakäsittely osoittaa työvoimapolitiikan ideologisen käänteen, jossa on nähtävissä uusliberalismin, kolmannen tien ja eurooppalaisen sosiaalipolitiikan vaikutukset. Sosiaalinen kansalaisuuden tasa-arvo perustuu yhä perustuslaillisiin oikeuksiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus työhön. Sosiaalista kansalaisuutta ei konstruoida kuitenkaan kansalaisuuden tematiikalla, koska lakiesityksestä on tietoisesti poistettu kansalaisuuden termin käyttö ajanmukaisuusperustein. Tämä on kansalaisuuden tutkimuksen kannalta keskeinen tutkimustulos. Kansalaisuus tematiikan puuttuessa heikkenee ajatus yhtenäisestä kansakunnasta, joka osaltaan konstruoi tasa-arvoista ja solidaarista sosiaalista kansalaisuutta.

Sosiaalisten kansalaisuuden tyyppien tarkastelu osaltaan vahvistaa ideologisen käänteen. Hallituksen ja mietintövaliokunnan konstruoima yleisen, avoimen ja sopeutuvan tyypeissä on havaittavissa tietty universaalien regiimin jatkumo. Kansalaisuustematiikan poistamisen myötä sosiaalisen kansalaisuuden tasa-arvon ja yhteisön jäsenyyden ajatus jää yleiseksi ja eurooppalaistumisen myötä avoimeksi kansalaisuudeksi. Markkinaehtoinen työmarkkinapolitiikka toimii työvoiman kysynnän ja tarjonnan mukaan. Työllisyyspoliittinen käänne rakentaa näin joustavan työmarkkinoihin sopeutuvan tyyppin vastaten kansainvälisen ja suomalaisen post-marshall keskustelun havaintoja. Sosiaalisen kansalaisuuden tyytit edustavat synteesiä, joka muodostuu uusintetusta universaalista ajattelusta ja kolmannen tien uusliberalismista.

Sosiaalisen kansalaisuuden ideologinen käänne osoittaa sosialidemokraattisen perinteen heikkenemistä ja sosiaaliliberalismin vahvistumista suomalaisessa 2000-

luvun työvoimapolitiisessa ajattelussa. Työvoimapolvelulaki on purkanut täystyöllisyssitoumuksen ja samalla sitoutunut työmarkkinoiden kysyntään ja tarjontaan perustuvaan työllisyyspolitiikkaan. Julkisen vallan sitoumuksen heikkeneminen ei voi johtaa työllisyyslakia vastaavaan kansalaisen oikeuksien perustamiseen työllistymisen saavuttamiseksi. Näin kansalaisuuden tasa-arvo ja perusoikeudet jäävät pikemminkin lähtökohtaisiksi periaatteiksi. Sosialidemokraattinen regiimi sen sijaan painottaa tosiasiallisten oikeuksien perustamista kansalaisten perusoikeuksien ja tasa-arvon toteutumiseksi.

Markkinaehtoisen työvoimapolitiikan myötä sosiaalisen kansalaisuuden asema on heikentynyt. Uusliberalismin edustajat kritisoivat nimenomaan Marshallin kansalaisuuden stabiilia tasa-arvoa, jossa ei ole otettu huomioon markkinatalouden vaikutuksia. Työvoimapolvelulakiehdotuksessa yksilön työpanos nähdään yhä enemmän hyvinvoinnin tuottajana. Marshallin kansalaisuuden teoriassa ja universaalissa regiimissä sosiaalinen kansalaisuus taasen muodostaa hyvinvointivaltion ydinidean. Sosiaalinen kansalaisuus on näin menettänyt asemiaan hyvinvointijärjestelmässä. Muutos heijastaa yleistä eurooppalaista kehityssuuntaa, jossa työllisyyspolitiikka on saanut yhä keskeisemmän sijan sosiaalipolitiikassa.

Työvoimapolvelulakiesityksen syrjäytymispuhe osoittaa vastaavasti muutokset kansalaisuutta koskevassa identiteettipolitiikassa. Kansalaisuuden tematiikan puuttuessa lakiesityksen asiakkaan, työttömän ja työnhakijan tematiikat rakentavat toiseutta. Syrjäytyminen nähdään syrjäytymisenä työmarkkinoilta, ei yhteiskunnasta. Kääntäen sosiaalinen kansalaisuus on työmarkkinoilla pysymistä eli työkansalaisuutta. Uusliberalismin ja kolmannen tien työkansalaisuuden ajatus poikkeaa oleellisesti Marshallin teorian perusajattelusta, jota universaali regiimi seuraa. Marshall korostaa ehdotonta asemaan perustuvaa kansallisen yhteisön täysjäsenyyttä.

Työvoimapolvelulakiesitys osoittaa uuden työllisyyspolitiikan häviäjät: pitkäaikaisyöttömät, nuoret ja vajaakuntoiset. Itse asiassa molemmat lakiesitykset rakentavat retorisesti kielteistä kansalaisuuden kuvaa. Nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja vajaakuntoiset kuuluvat vaikeasti työllistettävän ryhmään. Suomalaisen tutkimuksen mukaan ongelmaretoriikan viljely on tyypillistä, kun puhutaan nuorista ja politiikasta.

Oikeudellisesti näiden ryhmien asemaa heikentää myös se, että täystyöllisyys-sitoumuksen purettua positiivista erityiskohtelua koskeviin säännöksiin on tehty kavennuksia. Työllistymistä tuetaan harkinnanvaraisilla tukijärjestelmillä. Kaventuneet sosiaaliset oikeudet eivät aiheuttaneet valiokuntakäsittelyssä kriittistä keskustelua. Työvoimapolitiikan seurattessa työmarkkinoiden kysyntää ja tarjontaa lain säätäjät eivät näe työttömyyttä yhtä suurena ongelmana, koska työttömät nähdään eräänlaisena työvoimareservinä.

Yksilövelvollisuuksien tarkastelu osoittaa vastaavasti työvoimapolitiikan uusliberalistisen käänteen. Tutkimusaineistossa toistuu oikeuksien ja velvollisuuksien dikotomia, joka vastaa kolmannen tien perusajattelua. Sosiaaliset oikeudet muuttuvat vastikkeelliseksi työkansalaisten oikeuksiksi. Näin työttömiin kohdentuvat sosiaaliset oikeudet muuttuvat yhä enemmän marginaalisiksi oikeuksiksi, mikä vastaa kansainvälisen ja suomalaisen post-marshall keskustelun havaintoja. Liberaalia ajattelutapaa osoittaa se, että velvollisuus ymmärretään yhä enemmän yksilövelvollisuutena työllistymisen suhteen. Marshallin teoriassa ja universaalissa regiimissä velvollisuus nähdään korostetummin velvollisuutena kansallista yhteisöä kohtaan.

Tyypittely osoittaa yksilövelvollisuusajatuksen vahvistumisen sosiaalisen kansalaisuuden konstruktiossa. Hallituksen ja mietintövaliokunnan tyypikertomus rakentaa vastuullisen ja työkansalaisen tyypit. Tämä tyypikertomus toimii täydentävänä kertomuksena reformoidulle pääkertomukselle, joka rakentaa yleisen, avoimen ja joustavan kansalaisuuden tyypit. Kysymys on siis kokonaisvaltaisemmasta sosiaalisen kansalaisuuden konstruktioista, joka on synteesiä sosialidemokraattista universalismia ja kolmannen tien uusliberalismia (sosiaaliliberalismia).

Nykyinen perustuslaki ja työvoimapalvelulaki laajentavat julkisen vallan vastuuta velvoittaessaan valtiota ja kuntaa edistämään työllistymistä. Yhtäältä julkisten instituutioiden velvollisuus on edistää työllistämistä edustaen Marshallin ja universaalien regiimin perusajattelua. Toisaalta työvoimapalvelulaissa asiakkaan oma aktiivisuus on kaikissa työnhakupalvelussa lähtökohtana. Tämän myötä julkisen valta vetäytyy taaemmaksi ja sen velvoitteet saavat erilaisen luonteen. Tutkimushavainto vastaa Saastamoisen tutkimustulosta, jossa uusliberalistinen yritteliäisyys rakentaa

aktiivista ja työmarkkinoille joustavaa kansalaisuutta. Kolmannen tien oppien mukaisesti julkisen vallan tehtävä on luoda mahdollisuuksia ja tukea asiakkaan aktiivisuutta.

Aktiivisen kansalaisuuden konstruktiolla on vaikutuksia nuorten sosiaalisen kansalaisuuteen. Lakiesityksessä on havaittavissa nuoriin kohdentuvat vallan käytön muutokset, jotka Saastamoinen on nostanut tarkastelussaan yleisellä tasolla esiin. Nuorten työvoimapolitiisella hallinnalla pyritään vaikuttamaan heihin yksilöinä koulutus- ja työllistämispäämäärien saavuttamiseksi. Työvoimapolitiisessä ei ole enää havaittavissa vastaavaa koulutuksen ensisijaisuuden korostusta eikä siihen liittyvää voimakasta normatiivista ohjausta. Tyypittely osoitti, kuinka yksittäisen asiantuntijalausunnon (Vantaan kaupunki) näkemyksessä nuoret tulee normatiivisesti koulutukseen. Yksittäinen tyypikertomus osoittaa ajattelutavan menettäneen asemiaan nykyisessä työvoimapolitiikassa.

2000-luvun sosiaalinen kansalaisuus on korostetummin työkansalaisuutta ja työmarkkinoilla pysymistä. Sosiaalinen kansalaisuus on nyt enemmän omillaan pärjäämistä kuin yhteisvastuullisuutta. Kääntäen syrjäytyminen on työmarkkinoilta syrjäytymistä ja tietynlaisia ulkopuolelle jäämistä. Kuten Eräsaari on todennut, ongelmana tässä kohden on yhteiskunnan merkityksen hämärtyminen, joka jää epämääräisenä käsitteenä työmarkkinoiden taakse. Tutkimustulos vahvistaa tarpeen kriittisestä yhteiskuntatutkimuksesta sosiaalisen kansalaisuuden tarkastelussa. Debatin puuttuminen työvoimapolitiikan valiokuntakäsittelystä osoittaa yhtäältä poliittisen konsensuksen ja yleisen ajattelutavan muutoksen työvoimapolitiikan suhteen. Toisaalta poliittisen kiistanalaisuuden puuttuminen kertoo myös kriittikittömyydestä ja tietynlaisesta yhteiskuntaan liittyvästä näköalattomuudesta. Poliittisessa keskustelussa tulisi vakavasti pohtia, halutaanko tulevaisuuden Suomi nähdä jakaantuvana vai yhtenäisenä kansakuntana. Tulevaisuuden yhteiskunnassa meillä kaiketi jatkossakin tulisi olla jotain yhteistä.

LÄHTEET

Adriaansens, Hans 1994: Citizenship, Work and Welfare. Teoksessa Van Steenbergen, Bart (toim.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.

Alasuutari, Pertti 1994: *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.

Allianssi (13.11.2002) Eduskunnan arkisto, Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan pöytäkirja 2002 vp.

Ammattikasvatushallitus (10.12.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

Anttonen, Anneli – Sipilä, Jorma 2000: *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.

Beck, Ulrich 1992: *Risk Society. Towards a New Modernity*. London – Nwesbury Park – New Delhi: Sage Publications.

Blakemore, Ken 2003: *Social Policy*. Great Britain: Biddles.

Bottomore, Tom 1992: Teoksessa Marshall, TH. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.

Dahrendorf, Ralf 1994: The Changing Quality of Citizenship. Teoksessa Van Steenbergen, Bart (toim.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.

Dwyer, Peter 2004: *Understanding social citizenship. Themes and perspectives for policy and practice*. Bristol: the Policy press.

Eduskunta. Ladattu 20.1.2012. www.eduskunta.fi

Eräsaari, Risto 2005: Inkluisio, ekskluisio ja integraatio sosiaalipolitiikassa. *Janus* 13 (3), 252-267.

Eskola, Jari – Suoranta, Juha 1998: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Esping-Andersen Gösta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gösta 1996: After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy teoksessa Esping-Andersen, Gösta (toim.) *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*. London: Sage Publications.

FSD Kvali Motv. Haettu 20.6.2011.

<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html>

Haikkola, Lotta 2003: Ääni ja aikuisuus. Kansalaisuuden ehdot osallisuushankkeeseen osallistuneiden nuorten tulkinnoissa. Helsingin yliopisto. Sosiologian Pro gradu-tutkielma.

HE 94/1986 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työllisyyslaiksi. Eduskunnan kirjasto, painetut valtiopäiväasiakirjat 1986, asiakirjat A 2. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

HE 225/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Luettu 16.5.2011. <http://www.eduskunta.fi>

Helsingin yliopisto. Sosiaalisen kansalaisuuden ongelma T.H. Marshallin teesin tulkinta. Luettu 20.6.2011. www.valt.helsinki.fi/blogs/yhtjakon/Marshall.doc

Hellsten, Katri (2005): Sosiaalinen markkinatalous Euroopan sosiaalisena mallina? Luettu 10.8.2011.

[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/270605115843PN/\\$File/hellsten.pdf?open](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/270605115843PN/$File/hellsten.pdf?open)

Element

Jokinen Kimmo – Saaristo, Kimmo 2002: *Suomalainen yhteiskunta*. Juva: Wsoy.

Julkunen, Raija 2001: *Suunnanmuutos*. Tampere: Vastapaino.

Jyväskylän työvoimapiiri (12.11.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

Jämsänkosken kaupunki (10.11.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

Kainulainen, Sakari 2002: Huono-osaisuuden kasautuminen yhteiskunnallisena jakona. Teoksessa Piirainen Timo – Saari Juho (toim.) *Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö?* Helsinki: Gaudeamus.

Kasvio, Antti 1994: *Uusi työn yhteiskunta*. Espoo: Gaudeamus.

Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimisto (5.11.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

Komission tiedonanto (3.3.2010): Eurooppa 2020, Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Luettu 20.2.2011.

http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf

Marshall, T.H. 1975: *Social Policy*. London: Hutchinson.

Marshall, TH. (1992): *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.

Mäkelä, Klaus (toim.) 1990: *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Helsinki: Gaudeamus.

Niemi, Anna-Maija 2010: Työ ja työelämä nuorten ammattiopiskelijoiden ja opettajien puheessa. Teoksessa Anttila Anu-Hanna, Kuussaari Kristiina ja Puhakka Tiina (toim). *Ohipuhuttu nuoruus?* Helsinki: Yliopistopaino. Ladattu 12.9.2011.

<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/6009360f-eeec-4da7-b1d0-1311124fed43>

Paakkunainen, Kari 1995: Kärsimättömiä ja uusia kynttilöitä: nuorten työttömien poliittisesta tilasta. Teoksessa Paakkunainen, Kari (toim.) *Nuori työtön. Itkijä, katsoja vai ratkaisija?* Nuorisotutkimusseura. Tutkimuksia 1/95.

Paatero, Sirpa (2011): Nuorisopolitiikkaa. Teoksessa Paakkunainen Kari – Suurpää Leena. *Nuorten poliittinen ohjaus*. Nuorisotutkimusverkosto. Verkkojulkaisuja. Ladattu 26.3.2012. www.nuoristutkimusseura.fi/julkaisuja/ohjaus.pdf

Paloheimo – Wiberg 2004: *Politiikan perusteet*. Vantaa: Wsoy.

Palola, Emilia (2004): *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (2004):6. Luettu 20.2.2012
<http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/62E20C3B-2EE8-484C-8DF3-03C7123A4709/0/604palola.pdf>

Palvelualojen ammattiliitto (15.11.2002) Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan pöytäkirja 2002 vp.

Pekonen, Kyösti (2011): *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.

Perustuslaki 2000. Vammalan kirjapaino.

PTK 160/2002 vp. Täysistunto 11.12.2002. Hallituksen esitys julkisesta työvoimapalvelusta ja siihen liittyviksi laeiksi. Luettu 15.2.2011. www.eduskunta.fi

PTK 165/2002 vp. Täysistunto 16.12.2002 Hallituksen esitys julkisesta työvoimapalvelusta ja siihen liittyviksi laeiksi. Luettu 15.2.2011. www.eduskunta.fi

Ronkainen Jussi (2009): Väliiviivakansalaiset monikansalaisuus asemana ja käytäntönä, Joensuun yliopisto. Luettu 20.2.2012
http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-219-312-4/urn_isbn_978-952-219-312-4.pdf

SAK (7.11.2002) Eduskunnan arkisto, Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan pöytäkirja 2002 vp.

SAK, STTK, Akava, TVK (14.10.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

Saastamoinen Mikko (2006): Riskitodellisuus ja aktiivisen kansalaisuuden ihanne. Teoksessa Saastamoinen, Mikko – Kuusela, Pekka, *Kansalaisuuden ääriviivoja - Hallinta ja muodonmuutokset myöhäismodernilla ajalla*. Helsinki: Yliopistopaino, Palmenia-sarja.

Saastamoinen Mikko (2010): Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja. Teoksessa Kaisto, Jani – Pyykkönen, Miikka (toim.), *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus.

SoVM 42/1986 – HE 94/1986 vp. Sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 42/1986 vp. Eduskunnan kirjasto, Painetut valtiopäiväasiakirjat 1987, Asiakirjat C2, Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Sosiaalivaliokunta. Eduskunnan arkisto, pöytäkirjat 19.9.1986 - 6.2.1987.

STTK (7.11.2002) Eduskunnan arkisto, Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan pöytäkirja 2002 vp.

Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto ja Finlands svenska kommunförbund (9.10.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

TE-keskus (12.11.2002) Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan pöytäkirja 2002 vp.

Temmes, Markku – Kiviniemi, Markku (1995) *Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnan kehittämisestä 1990-luvulla.* Valtiovarainministeriö ja Helsingin yliopisto. Helsinki 1995.

Teollisuuden ja työntajien liitto (7.11.2002) Eduskunnan arkisto, Työ- ja tasa-arvoasiainvalio-kunnan pöytäkirja 2002 vp.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli 2009: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Helsinki: Tammi.

Turun työvoimapiiri (19.11.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

TyVM 10/2002 vp. — HE 225/2002 vp. Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietintö 10/2002 vp.

Luettu 16.6.2011 <http://www.eduskunta.fi>

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta. Eduskunnan arkisto, pöytäkirjat 2002 vp.

Työministeriö (2.12.2002) Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan pöytäkirja 2002 vp.

Työttömien Valtakunnallinen Yhteistyöjärjestö (6.11.2002) Eduskunnan arkisto, Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan pöytäkirja 2002 vp.

Työvoimahallinnon henkilökuntaliitto (25.11.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

Täysistunto 11.2.1987. Ehdotus työllisyyslaiksi. Eduskunnan kirjasto, painetut valtiopäiväasiakirjat 1986, pöytäkirjat, osa 6. Helsinki: Eduskunta.

Vaalit.fi. Luettu 20.4.2012.

www.vaalit.fi

Valtakunnallisen työttömien valtuuskunta (19.11.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

Valtioneuvosto, Ladattu 20.1.2012. www.valtioneuvosto.fi

Valtionvarainministeriö (10.10.1984) lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

Valtionvarainministeriö (17.12.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

Vantaan kaupunki (20.11.2002) Eduskunnan arkisto, Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan pöytäkirja 2002 vp.

Yleisten ammattikoulujen liitto (10.12.1986) Eduskunnan arkisto, Sosiaalivaliokunnan pöytäkirja 1986 vp.

LIITTEET

LIITE 1: 1986 Työllisyyslakiehdotus, mietintövaliokunnalle jätetyt asiantuntijalausunnot (Sosiaalivaliokunta, pöytäkirjojen liitteet 19.9.1986-6.2.1987).

Edustustaho	Kirjallinen lausunto jätetty	Kirjallista lausuntoa ei ole jätetty
Ministeriöt	Kauppa- ja teollisuusministeriö	Sosiaali- ja terveysministeriö
	Työvoimaministeriö	Puolustusministeriö
	Valtionvarainministeriö	
Keskusvirastot, laitokset	Ammattikasvatushallitus	Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos
	Posti- ja telehallitus	Kansaneläkelaitos
	Rautatiehallitus	Kouluhallitus
		Liiketaloustieteellinen Tutkimuslaitos
		Maatilahallitus
		Rakennushallitus
		Tie- ja vesirakennushallitus
		Valtion työmarkkinalaitos
Keskusliitot	Pienteollisuuden Keskusliitto	Liiketyöntajien keskusliitto
	Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK), Toimihenkilökeskusjärjestö (STTK), AKAVA ja TVK (yhteinen lausunto)	Maataloustuottajien keskusliitto
	Suomen Työntajien Keskusliitto	Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto
	Suomen Työntajien Keskusliitto ja Liiketyöntajan Keskusliitto, Teollisuuden Keskusliitto (yhteinen lausunto)	Yrittäjien keskusliitto
Liitot	Kunnallisten Työntekijäin ja Viranhaltijain Liitto	Työvoimahallinnon Henkilökuntaliitto
	Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto, Finlands svenska kommunförbund	Turun työvoimapiirin henkilöstön ammattiosasto
	Yleisten Ammattikoulujen Liitto	Valtion Työntekijäin ja Viranhaltijain Liitto
Työvoimataho	Jyväskylän työvoimapiiri	Helsingin työvoimapiiri
	Turun työvoimapiiri	Kajaanin työvoimapiiri
		Tampereen työvoimapiiri
		Työvoimaneuvosto
		Valkeakosken työvoimatoimisto
Kunnat	Helsingin kaupunki (sosiaalivirasto)	Helsingin kaupunki (työvoimaviranomaistaho)
	Jämsänkosken kaupunki	Kinnulan kunta
	Viitasaaren kaupunki	
Järjestöt	Kuntien keskusjärjestöt	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
		Valtion Työntekijäin Yhteisjärjestö
Muut edustustaho	Kunnallinen sopimusvaltuuskunta	Keskuskauppakamari
	Taloudellinen suunnittelukeskus	Taloudellinen Tutkimuskeskus
	Valtakunnallinen Työttömien Valtuuskunta	Työllisyystutkimustoimikunta

LIITE 2: 2002 työvoimapalvelulakiehdotus, mietintövaliokuntaan jätetyt asiantuntijalausunnat (Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan pöytäkirjojen liitteet 22.10-5.12.2002).

Edustustaho	Kirjallinen lausunto jätetty	Kirjallista lausuntoa ei ole jätetty
Ministeriöt	Sosiaali- ja terveysministeriö	Opetusministeriö
	Työministeriö	
Keskusvirastot laitokset		Kansaneläkelaitos
Keskusliitot	Akava	
	Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK)	
	Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto	
	Toimihenkilökeskusjärjestö (STTK)	
Liitot	Palvelualojen ammattiliitto (PAM)	
Työvoimataho	Uudenmaan TE-keskus	Helsingin työvoimatoimikunta
		Loviisan työvoimatoimisto
		Oulun työvoimatoimisto
		Tampereen työvoimatoimikunta
Kunnat	Vantaan kaupunki	
Säätiöt ja järjestöt	Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi	Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö (TVY)
	Suomen Yrittäjät	Palvelutyöntajat
	VATES -säätiö	
Muu edustustaho	Työoikeuden professori Matti Mikkola	Valtakunnallinen Vammaisneuvosto VANE