

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

25 päivänä marraskuuta 1994

Lausunto n:o 23

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 4 päivänä loka-kuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 205 laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Pekka Viljanen sosiaali- ja terveysministeriöstä, apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen, professori Mikael Hidén, oikeustieteen lentsiaatti Heikki Karapuu, professori Ilkka Savariita ja professori Kaarlo Tuori. Valiokunta on lisäksi saanut apulaisprofessori Martin Scheiniltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi sosiaalihuoltolakia väliaikaisesti muuttavien säännösten voimassaoloaikaa vuoden 1996 loppuun. Kyseiset säännökset koskevat kokeilua toimeentulotehtävien siirtämisestä. Samalla ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan kunta ja kansaneläkelaitos voivat kokeilua koskevassa sopimuksessaan vähäisessä määrin poiketa toimeentulotuen yleisistä perusteista annettuun valtioneuvoston päätökseen sisältyvistä perusosan suuruuden perusteista. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi hyväksyä poikkeaminen.

Esityksen mukaan lakiehdotus liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ensiksikin todetaan, että hallituksen esitykseen

n:o 234/1991 vp sisältyvässä ns. perusturvaetusluettelossa toimeentulotuki mainitaan tuen saamisedellytysten osalta. Lisäksi katsotaan, että ehdotettu muutos ei heikennä kenenkään vähimmäisturvan tasoa tavalla, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaisesti. Kantaa perustellaan sillä, että kokeilun tarkoituksena ei ole vähentää toimeentulotukeen oikeutettujen saaman vähimmäisturvan tasoa. Hallitus on kuitenkin asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi pitänyt suotavana hankkia asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Yhdenvertaisuus

Valiokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut yhdenvertaisuusperiaatetta ilmentävän hallitusmuodon 5 §:n sinänsä sitovan myös lainsäätäjää. Tästä perustuslainsäännöksestä ei kuitenkaan voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle, eikä säännös siten lähtökohtaisesti muodostu esteeksi kulloisenkin yhteiskuntakehityksen kannalta välttämättömänä tai tarkoituksenmukaisena pidettävälle sääntelylle, vaikka sääntely saattaisi kansalaisia keskenään erilaiseen asemaan. Valiokunta on pitänyt mahdollisena säätää tavallisella lailla esimerkiksi terveyskeskumaksukokeilusta (PeVL 3/1991 vp). Tätä samaa tulkintalinjaa seuraten ei ole estettä säätää tavallisella lailla myöskään esityksessä tarkoitetusta kokeilusta.

Yhdenvertaisuusnäkökohdan johdosta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että sosiaalihuoltolain 49 §:n sisältämä jatkovalituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimeentulotuen myöntämisestä ja määrää koskevissa asioissa estää yhtenäisen, koko maan kattavan oikeuskäytännön muodostumisen. Lakiehdotuksen

38 g §, joka ei sinänsä merkitse poikkeusta sosiaalihuoltolain 30 §:stä, merkitsee kuitenkin uudenlaista mahdollisuutta käytännön eriytymiseen. Kärjistyneessä muodossaan toimeentulotukikäytännön epäyhtenäisyys voisi tulla jopa eri ihmisoikeussopimusten vastaiseksi. Valiokunnan mielestä tulisikin harkita vaikkapa valituslupamenettelyyn perustuvan jatkovalitusmahdollisuuden avaamista näissä asioissa.

Kunnan ja kansaneläkelaitoksen sopimisvalta

Sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 38 a §:n mukaan kunta ja kansaneläkelaitos voivat sopia, että toimeentulotukitehtäviä siirretään kansaneläkelaitokselle. Tähän lakiin, jonka voimassaoloaikaa samalla jatkettaisiin, nyt lisättäväksi ehdotetun 38 g §:n nojalla nämä julkisoikeudelliset yksiköt voivat sopimuksessaan poiketa toimeentulotuen perusosan suuruuden määrätymisperusteista.

Kunnan ja kansaneläkelaitoksen sopimiskompetenssi kohdistuisi sosiaalihuoltolain 32 §:ssä valtioneuvostolle delegoituun valtaan päättää toimeentulon yleisistä määrätymisperusteista. Sopimiskompetenssi vaikuttaa suoraan asianomaisen kunnan alueella noudatettavan oikeusnormiston sisältöön. Asialliselta merkitykseltään tilanne on rinnastettavissa siihen, että delegoitua lainsäädäntövaltaa siirretään edelleen, mihin mahdollisuuteen on yleensä suhtauduttu pidättyvästi.

Ehdotus on kuitenkin jäsennettävissä niin, että mainittujen julkisoikeudellisten oikeussubjektien sopimiskompetenssi saa vastaavanlaisen oikeutusperusteen lain tasolla kuin valtioneuvoston valta määrätä kyseisistä yleisperusteista. Tällainen järjestely on valtiosääntöoikeudellisesti erikoinen, mutta estettä sen toteuttamiselle tavallisessa laissa ei ole, etenkin kun kuntien itsehallinnon periaatteen voi sanoa tukevan kunnan tällaista asemaa sopijapuolena.

Valiokunta on toisessa yhteydessä pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti epäasianmukaisena, että viranomaisen toimivalta yksityisiin kohdistuvan julkisen vallan osalta pohjautuisi sopimukseen (PeVL 11/1994 vp). Tähän nähden on käsiteltävänä olevasta ehdotuksesta huomattava, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee hyväksyä sopimus toimeentulotuen perusosan määrätymisperusteiden poikkeamisesta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen ministeriön osuus tekee järjestelystä valtiosäännön kannalta asianmu-

kaisen. On kuitenkin välttämätöntä, että sopimus toimeentulotuen perusosan suuruuden määrätymisperusteista saatetaan kunnassa sopivin tavoin yleisesti tiedoksi ja että tästä otetaan lakiin tarvittavat säännökset.

Toimeentulon perusturva

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta merkityksellisistä perusturvaetuuksista sisältyi luettelo asianomaiseen hallituksen esitykseen n:o 234/1991 vp. Mietinnössään n:o 7/1992 vp valiokunta luonnehti tätä luetteloa mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi. Siinä on toimeentulotuki mainittu kuuluvaksi perusturvaetuuksiin ”tuen saamisedellytysten osalta”. Tätä perusteltiin sillä, että toimeentulotuen suuruus riippuu kunnallisen viranomaisen päätöksestä ja valtioneuvoston vahvistamista yleisistä perusteista.

Toimeentulotuen saamisedellytyksiä koskevan lainkohdan keskeisimmän säännöksen mukaan ”toimeentulotukea on oikeutettu saamaan henkilö, joka on tuen tarpeessa” (sosiaalihuoltolain 30 §). Säännöksen sisällöltään väljän maininnan tuen tarpeesta voidaan ymmärtää määrittävän tuen suuruuttakin. Toimeentulotuen määrittämisen yleisten perusteiden vahvistaminen on lain 32 §:ssä siirretty valtioneuvostolle, jonka liikkuvapautta kuitenkin kyseinen lain säännös rajoittaa.

Asianomaiseen valtioneuvoston päätökseen sisältyy tuen saamisedellytysten luonteisia seikkoja muun muassa tulojen vaikutuksesta toimeentulotukeen ja täsmälliset säännökset perusosan suuruudesta. Lakiehdotuksen 38 g §:n sanamuodon mukainen kunnan ja kansaneläkelaitoksen poikkeamisvalta kattaisi nämä kummatkin, mikä tarkoitus ilmenee nimenomaisesti esityksen perusteluista. Lakitekstin mukaan poikkeaminen olisi sallittua ”vähäiseksi katsottavassa määrin”.

Tällainen ehdotus merkitsee niin avoimeksi jäävää valtuutta poiketa toimeentuloturvan viimesijaista muotoa tarkoittavan toimeentulotuen määrätymisperusteista, että sitä on valiokunnan mielestä pidettävä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävänä. Lakiehdotus voidaan 38 g §:n johdosta jättää lepäämään valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin nojalla.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta 38 g §:n vuoksi se

voidaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Kaarilahti, Koskinen, M. Laukkanen, J.

Leppänen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle ja Rask.

Eriävä mielipide

Katsomme, että lakiehdotuksen 38 g §:n mukainen kunnan ja kansaneläkelaitoksen poikkeamisvalta kohdistuu valtioneuvoston päättämiin toimeentulotuen yleisiin perusteisiin ja ainoastaan siltä osin kuin kysymys on tuen perusosan suuruuden määräytymisperusteista. Poikkeamisvalta ei siten koske sosiaalihoitolain 30 §:ssä säädettyjä toimeentulotuen saamisedellytyksiä. Sääntely ei näin ollen ulotu valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuun toimeentu-

lon lakisääteeseen perusturvaan eikä lakiehdotusta siksi voida jättää lepäämään.

Edellä esitetyn perusteella valiokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että sitä mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen ei voida jättää lepäämään.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 1994

Sauli Niinistö
Markku Laukkanen

Päivi Varpasuo
Johannes Leppänen
Pekka Viljanen

Matti Väistö
Tero Mölsä

