

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

27 päivänä marraskuuta 1992

Lausunto n:o 28

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä marraskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 303 laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1993 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen tohtori, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, lainopin kandidaatti Juhani Salminen ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan, että sovellettaessa vuoden 1993 työeläkeindeksiä otetaan indeksitarkistuksia vähentävänä huomioon työntekijäin työeläkemaksusta aiheutuva 1,5 prosentin alenema. Työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaisesti tarkistettaviin etuuksiin tehdään siten 1,9 prosentin suuruinen korotuksen asemesta noin 0,4 prosentin korotus vuonna 1993. Vastaavasti seläisissä päivärahaperusteisissa etuuksissa, jotka lasketaan henkilön palkan perusteella, otetaan vuoden 1993 osalta huomioon työntekijäin työeläkemaksusta aiheutuva 1,5 prosentin suuruisen ansiotason alennus.

Lakiehdotukset liittyvät valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ensimmäiseen lakiehdotukseen pohjautuva indeksitason vähäinen aleneminen ei vaadi ehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että tämä indeksitarkistus ja toisen lakiehdotuksen mukainen päivärahojen tason alentaminen eivät heikennä kenenkään toimeentulon lakisääteistä perusturvaa eikä lakiehdotuksia siten voida jättää lepäämään valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin nojalla.

**Valiokunnan kannanotot**

*Eläkkeiden indeksitarkistus*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut eläkelakien muutoksia valtiosääntöoikeudellisesti esimerkiksi lausunnoissa n:o 1/1975 II vp ja n:o 6/1977 vp.

Edellisessä lausunnossa, joka koski TEL-indeksin sitomista palkka- ja hintatason muutoksiin aiemmin noudatetun palkkatason sijasta, valiokunta piti mahdollisena muuttaa indeksiä tällä tavoin tavallisella lailla. Tätä kannanottoa vastaavasti valiokunta katsoo, ettei ensimmäisen lakiehdotuksen mukaisesta indeksitarkistuksesta aiheutuva indeksitason aleneminen vaadi ehdotuksen käsittelemistä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä.

Kummassakin edellä mainitussa lausunnossa valiokunta piti eläkelakiehdotusten käsittelyjärjestykseen vaikuttavana seikkana sitä, että muutokset eivät koskeneet ennen muutosten voimaantuloa erääntyneitä eläkkeitä eli eivät olleet taannehtivia. Koska myös nyt esillä oleva indeksitarkistus on voimaantulojärjestelyltään samanlainen, voidaan ensimmäinen lakiehdotus tältäkin kannalta tarkasteltuna käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

### *Toimeentulon lakisääteinen perusturva*

Syyskuun 1 päivänä 1992 voimaan tulleen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan voidaan lakiehdotus panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturva-va, eikä ehdotus koske verosta säätämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.

Mainitun lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen n:o 234/1991 vp perustelujen mukaan velvollisuus jonkin perusturvaetuuden indeksitarkistukseen "... on katsottava lakisääteiseksi siitä riippumatta, mikä toimielin tai viranomainen vahvistaa korotuksen. Lakiehdotus perusturvaetuuksiin kohdistuvien lakisääteisten indeksitarkistusten leikkaamisesta olisi siten pääsääntöisesti suojalausekkeen alainen." Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt tätä kysymystä erikseen mietinnössään n:o 7/1992 vp, mutta arvioi, kuten jäljempänä selostetaan, laaja-alaisemmin ja myös indeksitarkistusten leikkauksiin soveltuvalla tavalla, minkälaiset perusturvaetuuksien muutokset ovat suojalausekkeen alaisia ja mitkä eivät. Lähtökohtana on, että nyt ehdotettua indeksitarkistusta ja sen vaikutusta eräisiin päivärahoihin on arvioitava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta.

Toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitetaan asianomaisen hallituksen esityksen perustelujen mukaan "vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso". Näissä perusteluissa olevassa perusturvaetuuksia koskevassa luettelossa, jota perustuslakivaliokunta asiasta antamassaan mietinnössä luonnehti mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi, mainitaan eräitä etuuksia, jotka ovat nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kannalta merkittäviä, koska niiden indeksitarkistuksessa käytetään TEL-indeksiä. Tällaisia etuuksia ovat sotilasvammalaisia tarkoitettut korvaukset, sairausvakuutuslaissa tarkoitettujen sairauspäivärahan sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäispäiväraha sekä kuntoutusrahallaissa tarkoitettu kuntoutusraha sen vähimmäistasossa.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaisen perusturvakäsitteen sisältöön vaikuttaa hallituksen esityksen kyseisten perustelujen lisäksi perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun mietintöön sisältyvä tulkintakannanotto,

jonka mukaan "turvattavana etuutena eläketulon osalta pidetään kansaneläkelaisista tarkoitettua täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentuloa". Merkityksellistä on myös se, että niin sanottua ansiosidonnaista turvaa tarkoittaen valiokunta samassa yhteydessä lausui: "Suojan institutionaalista luonnetta varsinaisesti muuttamatta tulee toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan lukea myös perusteluissa mainittuja vähimmäisetuuksia vastaavat ansioon suhteutetut etuudet sellaiselta osaltaan, joka yhdessä vähimmäisetuuden kanssa vastaa täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentulotasoa." Täyden kansaneläkkeen määrä vaihtelee nykyisin 2 028—2 413 markkaan.

Valiokunnan kannanotot johtavat tässä tapauksessa siihen, että toimeentulon lakisääteisen perusturvan kannalta on arvioitava myös ensimmäisen lakiehdotuksen mukaisen TEL-indeksin tarkistuksen vaikutusta työeläkkeiden tasoon ja myös toisen lakiehdotuksen vaikutusta aikaisemmin mainittujen päivärahojen ansioon suhteutettuun osaan siltä osin kuin se yhdessä vähimmäisetuuden kanssa vastaa mainittua täyden kansaneläkkeen tasoa. Näitä seikkoja arvioitaessa on keskeistä merkitystä sillä, mihin tapaan perustuslakivaliokunta edellä mainitussa mietinnössään tarkasteli kysymystä siitä, milloin jokin lainmuutos heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturva-va tavalla, joka vie heikennyksen suojalausekkeen alaiseksi.

Valiokunta hyväksyi uudistuksen lähtökohdaksi hallituksen tuolloisen esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuksille. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että "suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin ... ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta".

Täyttä kansaneläkettä suuruudeltaan vastaavaan perusturvaetuuteen tehtävä indeksikorotus olisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan, jos nyt ehdotettuja lakeja ei säädettäisi, vajaat viisikymmentä markkaa kuukaudessa. Lakiehdotusten mukaisesti määräytyvä korotus on tämän suuruisissa etuuksissa puolestaan noin kymmenen markkaa kuukaudessa. Suuruudeltaan täyttä kansaneläkettä pienemmissä perusturvaetuuksissa indeksitarkistuksen ehdotetun

leikkauksen vaikutus olisi suhteellisesti samanlainen. Vaikutuksiltaan tällainen indeksitarkistuksen leikkaaminen merkitsee nyt tarkoitettujen perusturvaetuuksien suuruuden sellaista vähäistä tarkistusta, jota valiokunta piti edellä selostetussa kannanotossaan mahdollisena ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Asiaa arvioidessaan valiokunta on ottanut huomioon myös, että ehdotetunlainen indeksitarkistuksen leikkaaminen johtaa joka tapauksessa tässä tarkoitettujen perusturvaetuuksien markkamäärän korottamiseen. Uudistuksen mukainen korotuksen taso vastaa nykyistä tosiasiallista palkkake-

hitystä. Lakiehdotukset liittyvät siten keskeisesti TEL-indeksin alkuperäiseen tarkoitukseen vastata mahdollisimman hyvin yhteiskunnan palkkakehitystä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että niitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kek-

konen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Lamminen.

### Eriävä mielipide

Esityksessä ehdotetaan, että sovellettaessa vuoden 1993 työeläkeindeksiä otetaan indeksitarkistuksia vähentävänä huomioon työntekijäin eläkemaksusta aiheutuva 1,5 prosentin alenema. Tämä aiheuttaa sen, että TEL-indeksin vahvistettu pisteluku 1714 muutetaan pisteluvuksi 1688. Muutos merkitsee sitä, että TEL-indeksillä korotettavia eläkkeitä ja eri lakien mukaisia päivärahoja, kuten esimerkiksi sairausvakuutuslain mukaisia päivä-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahoja sekä lasten kotihoidontuen mukaisia päivärahoja saavat menettävät kolme neljäsosaa (3/4) nykyisistä TEL-indeksikorotuksista. Toisin sanoen työntekijän eläkelain 9 §:n mukaisesti tarkistettaviin etuuksiin tehdään 1,9 prosentin suuruisen korotuksen asemesta noin 0,4 prosentin korotus vuonna 1993.

Toisin kuin valiokunnan enemmistö lausunnossaan olen päätenyt siihen kantaan, että esityksen toinen lakiehdotus kuuluu valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettun toimeentulon lakisääteisen perusturvan piiriin ja että tältä osin esitys on äänestettävissä lepäämään yli seuraavien valtiopäivien. Perustelen kantaani seuraavasti:

Toimeentulon perusturvaa määriteltäessä hallituksen esitykseen valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (HE 234/1991 vp) selvitettiin yksityiskohtaisissa perusteluissa suojalausekkeen merkitystä indeksisuojaan näkökulmasta (s. 19):

”Jos suojalausekkeen piiriin kuuluvan etuuden markkamäärät on lailla säädetty tarkistettaviksi esimerkiksi elinkustannusten nousua vastaavalla tavalla, velvollisuus indeksitarkistuksiin on katsottava lakisääteiseksi siitä riippumatta, mikä toimielin tai viranomainen vahvistaa korotuksen. Lakiehdotus perusturvaetuuksiin kohdistuvien lakisääteisten indeksitarkistusten leikkaamisesta olisi siten pääsääntöisesti suojalausekkeen alainen.”

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei asettanut omassa mietinnössään (PeVM 7/1991 vp) tältä osin eri kannalle hallituksen kannanottoon nähden, joten indeksitarkistusten osalta tätä hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen määrittäystä tulee pitää lähtökohtana. Tältä osin johtopäätökseni on siis toinen kuin valiokunnan lausunnossa.

Sosiaaliturvajärjestelmässämme on useita etuuksia, joiden voidaan toisaalta sanoa nautti-

van edellä mainitun hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 234/1991 vp, lakiluettelo s.19—20) lakisääteisen toimeentulon perusturvan suojaa järjestelminä ja jotka tasoltaan ovat alle täyden kansaneläkkeen määrän ja joiden osalta TEL-indeksikorotuksen leikkaus vaikuttaa korotusta alentavasti.

Valiokunnan lausunnossa tällaisista etuuksista mainitaan sotilasvammalaissa tarkoitettut korvaukset, sairausvakuutuslaissa tarkoitettujen sairauspäivärahan sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäispäiväraha sekä kuntoutusrahalaisissa tarkoitettu kuntoutusraha sen vähimmäistasossa.

Lisäksi indeksikorotusten leikkaaminen saattaa vaikuttaa alentavasti myös pienten työeläkkeiden saajien perusturvaan. Tätä asiaa valiokunnan enemmistö ei ole kuitenkaan pitänyt tärkeänä, koska se on lähestynyt tätä asiaa (omaa aikaisempaa perusturvaa määrittävää mietintöään n:o 7/1991 vp lainaten) siten, että ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta voidaan ”tarkistaa jonkin verran suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin”.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1992

**Ensio Laine**

Valitessaan tämän lähestymiskulman valiokunta on yksipuolisesti kiinnittänyt huomionsa leikattujen indeksikorotusten vähäisiin nimellisiin vaikutuksiin vuodelle 1993. Valiokunta on kokonaan sivuuttanut leikattujen indeksikorotusten kasaantuvan leikkausvaikutuksen tulevien vuosien etuuksia ajatellen. Sen lisäksi harkinnassa olisi tullut kiinnittää huomiota toimenpiteen markkamääräisen säästövaikutuksen (725 miljoonaa) suuruuteen ja sen kohdentumiseen.

Edellä esitetyn perusteella esitän kunnioittavasti,

*että esityksen 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että sitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään ja*

*että esityksen 2. lakiehdotus voidaan mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen jättää lepäämään.*