

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA****Lausunto 34/1996 vp****Hallituksen esitys 88/1996 vp***Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 28 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 88/1996 vp laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, suunnittelupäällikkö Olli Valpola Kansaneläkelaitoksesta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain markkamääriin (peruspäivärahan suuruus, lapsikorotukset) ei tehdä palkkatason muutoksesta johtuvaa korotusta vuonna 1997. Lisäksi ehdotetaan, ettei vuonna 1995 tapahtunutta palkkatason muutosta myöskään myöhemmin korvata.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.1997.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan kysymystä indeksitarkistuksiin liittyvien muutosten säätämisyjärjestyksestä on perusoikeusudistuksen voimaantulon jälkeen arvioitava siitä käsin, merkitsevätkö muutokset puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Jo kertyneen mutta huomiotta jätettävän indeksi-

kehityksen kannalta merkitystä saattaa olla myös hallitusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännöksillä. Esityksessä katsotaan, että markkamäärien tarkistamatta jättämistä vuonna 1997 ja jo kertyneen ansiotason muutoksen huomiotta jättämistä ei voida pitää sellaisena olennaisena puuttumisena hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, että se vaatisi lakiehdotusten käsittelemistä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

**Valiokunnan kannanotot**

Esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset ovat hallitusmuodon 12 § ja 15 a §:n 2 momentti. Hallitusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännösten kannalta valiokunta toteaa, että ehdotetuilla säännöksillä ei ole sellaisia taannehtivia vaikutuksia, jotka vaikuttaisivat lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Työttömyysturvalakiin perustuvan työttömyysturvajärjestelmän mukainen peruspäiväraha ja sitä vastaava osuus ansioturvasta samoin kuin työmarkkinatuki, joka vastaa suuruudeltaan peruspäivärahaa, ovat hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 16 ja 17/1996 vp). Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys johtuu siitä, että peruspäivärahan ja lapsikorotusten suuruutta ei tarkistettaisi vuonna 1997, vaikka yleisen palkkatason muutos sitä vaatisikin työttömyysturvalain 25 §:n perusteella, ja että aiemmin leikkautua vuoden 1995 palkkatason muutokseen perustuvaa korotusta ei korvata. Valiokunnan valtiosääntöoikeudellinen arviointi kohdistuu pelkästään tähän vuotta 1997 koskevaan lainsäädäntötoimeen eikä valiokunta ole käsitellyt esityksen perusteluihin sisältyvää ilmoitusta, jonka mukaan myöhemmin annetaan hallituksen esitys

työttömyysturvaetuksien indeksitarkistuksista luopumisen ulottamisesta koskemaan myös vuosi 1998 ja 1999.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) tämä säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen ”taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan”. Valiokunta totesikin, että ”turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”.

Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1994 vp, s. 70/I) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus. Uudistuksen tarkoituksena (em. HE, s. 70/II) ei ollut turvata uudistuksen voimaantulon aikaisia yksittäisiä etuoksia tai tällaisten etuoksien tasoa sellaisenaan. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa.

Esitys merkitsee sitä, että työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha ja lapsikorotus sekä työmarkkinatuki säilyvät suuruudeltaan nykyisellään vuonna 1997 ja että vuoden 1995 ensimmäisestä neljänneksestä vuoden 1996 ensimmäiseen neljännekseen syntynyt indeksikehitys leikataan pysyvästi. Perusoikeusuudistuksen voimaoloaikana kysymyksessä on toinen peräkkäinen samansisältöinen lainsäädäntötoimi. Niistä ensimmäinen tosin oli valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavana jo ennen kyseisen uudistuksen voimaantuloa (PeVL 5/1995 vp).

Perusoikeusuudistuksen tullessa voimaan 1.8.1995 peruspäivärahan suuruus oli 118 markkaa. Seuranneen syyskuun alussa voimaan tullella lainmuutoksella (1061/95) tämä markkamäärä säädettiin vastaamaan vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen tasoa. Samalla leikattiin

palkkatason muutosta vastannut korotus, jonka toteuttaminen olisi merkinnyt peruspäivärahan nousemista 126 markkaan (HE 40/1995 vp). Leikkaus tarkoitti noin 5 prosentin suuruisen, palkansaajien ansiotasoa vähentävillä erityismaksuilla korjatun indeksikehityksen huomiotta jättämistä. Käsiteltävänä olevassa esityksessä todetaan, että markkamäärien korottaminen lainsäädännön mukaisesti eli noin 5,3 prosentin indeksikehityksen huomioon ottaen nostaisi päivärahan 124 markan suuruiseksi. Jos asiaa kuitenkin, kuten valiokunnan mielestä tulee tehdä, arvioidaan puhtaasti perusoikeusuudistuksen voimaantuloajankohdan tilanteen mukaisesti ja siten ottamatta huomioon lakia 1060/95 ja lain 1061/95 voimaantulosäännöstä, nousisi peruspäiväraha palkkatason muutosta vastaavasti tänä vuonna runsaaseen 130 markkaan. Vuoteen 1997 kohdistuvan leikkauksen vaikutukset riippuisivat yleisestä ansiokehityksestä.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei voi nojautua pelkästään leikkausvaikutusten suuruuteen. Se on kuitenkin huomionarvoinen seikka osoittaessaan tässä tapauksessa, kuinka paljon työttömyysturvaetuudet jäävät jälkeen yleisestä ansiokehityksestä.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaiset, perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen (em. HE, s. 70/II) mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Lakiehdotukset ovat tämän seikan suhteen neutraaleja, koska ne koskevat yksinomaan työttömyysturvaetuksien suuruutta eivätkä niiden saamisedellytyksiä.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan säännöksessä mainituissa riskitilanteissa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Perustuslaissa ei voida kuitenkaan yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasoisine etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla. Momentin mukaisina ei voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvan sääntelyyn, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoitukseen.

Perusoikeusuudistuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi olevan tässä perustuslainkohdassa lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaista, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista, on valiokunnan mielestä johdonmukaista, että etuuk-sien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kul-loinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila.

Ehdotetut lainsäädäntötoimet tarkoittavat työttömyysturvaetuuksien muuttamattomuutta vuoteen 1998 saakka. Indeksikorjausten teke-mättä jättämisten yhteisvaikutus heikentää päi-värahojen ostovoimaa esityksen perustelujen mukaan jo kahdeksalla prosentilla. Työttömyys-turvaetuuksien säilyttäminen entisellään jättää varsinkin pitkäaikaistyöttömät taloudelliselta asemaltaan vielä tätä enemmän jälkeen palkan-saajiin ja myös indeksitarkistuksilla suojattujen eläke- ja sosiaalietuuksien varassa eläviin verrat-tuna. Tällaista vaikutusta lisää myös se, että ensi vuoden verotuksessa ei enää voitaisi tehdä kun-nallisverotuksen ansiotulovähennystä työttö-myysturvana saadun tulon perusteella (HE 105/1996 vp).

Käsiteltävänä oleva ehdotus työttömyystur-valain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1997 ei edellä mainituilla perusteilla valiokunnan mielestä loukkaa hallitusmuodon 15 a §:n 2 mo-mentin mukaista oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden ajalta. Valiokunta kuiten-kin huomauttaa siitä, että työttömyysturvan päi-värahan ja työmarkkinatuen jälkeenjääneisyys elinkustannuskehityksestä saattaa muodostua tämän perusoikeuden toteutumisen kannalta on-gelmalliseksi.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r,

Työttömyysturvalain mukainen peruspäivä-  
raha vastaa kuukausitasolla täyttä kansaneläket-  
tä, mutta otettaessa verotusvaikutus huomioon  
se jää nettomäärältään jo tänä vuonna noin 500  
markkaa pienemmäksi. Hallitusmuodon 15 a §:n  
1 ja 2 momentin välisen suhteen kannalta on  
merkille pantavaa, että noin neljänneksen työttö-  
myysturvaetuuksia saavista on arvioitu saavan  
myös toimeentulotukea, joka nykyisin ainakin  
osaksi liittyy 1 momentissa tarkoitettuun ihmis-  
arvoisen elämän edellyttämään turvaan. Vuotta  
1994 koskevien tietojen mukaan noin puolella  
toimeentulotukea saaneista työttömyysturva  
muodosti pääasiallisen muun tulolähteen. Valio-  
kunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan  
huomiota siihen, että se vaatisi valtiopäiväjärjes-  
tyksen 53 §:n 2 momentin nojalla sosiaali- ja  
terveysministeriötä tekemään empiirisen selvi-  
tyksen

— hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tar-  
koitetuissa sosiaalisissa riskitilanteissa maksetta-  
vista perustoimeentulon turvaa toteuttavista  
etuuksista,

— tosiasiallisesti maksettavien toimeentu-  
loetuksien tasosta ja

— 2 momentin eri riskitilanteissa olevien hen-  
kilöiden tosiasiallisesta turvautumisesta toi-  
meentulotukeen 2 momenttia toteuttavan etuu-  
den rinnalla ja

että tämä selvitys vaadittaisiin toimitettavaksi  
mahdollisimman pikaisesti sosiaali- ja terveysva-  
liokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakiva-  
liokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä  
valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä  
järjestyksessä.*

Ulla Juurola /sd, Juha Korkeaoja /kesk, Heikki  
Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola  
/kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula  
/vihr, Riitta Prusti /sd ja Veijo Puhjo /va-r.

