

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
11 päivänä joulukuuta 1992
Lausunto n:o 35

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 3 päivänä joulukuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 324 laiksi tapaturmavakuutuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Jaakko Hannula sosiaali- ja terveysministeriöstä, ympäristösihteeri Markku Wallin Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, asiamies Tapio Kuikko Suomen Työnantajain Keskusliitosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, pääjohtaja Tapio Leskinen, oikeustieteen tohtori, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tapaturmavakuutuslakia muun muassa siten, että päiväraha olisi neljän viikon pituiselta ajanjaksolta tapaturman sattumisesta lukien saman suuruinen kuin työntekijälle maksettu sairausajan palkka ja että tapaturmaeläkkeen enimmäistaso olisi 65 ikävuoden saavuttamisesta lukien 85 %:n asemesta 70 % vuosityöansioista. Esityksessä ehdotetaan lisäksi ammattitautilakia ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslakia tarkennettavaksi teknisesti.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään tapaturmaeläkkeen enimmäistason alentamista ja todetaan, että tapaturmaeläkkeessä on kysymys vahingonkorvausluonteisen etuuden antamisesta yleistä eläketasoa korkeampana

eikä se ole sellainen saavutettu etu kuin maksussa oleva työeläke. Lopulta perusteluissa päädytään siihen, että ehdotetut muutokset eivät heikennä toimeentulon lakisäätteistä perusturvaa, koska tapaturmaeläke on ensisijainen työeläkkeeseen nähden. Siksi ensimmäistä lakiehdotusta ei voida jättää lepäämään valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin perusteella.

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotusten käsittelyjärjestys

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kohta esityksessä sisältyy ensimmäiseen lakiehdotukseen siltä osin kuin täysimääräisen tapaturmaeläkkeen tasoa alentavia säännöksiä sovelletaan myös ennen uudistuksen voimaantuloa myönnettyyn tapaturmaeläkkeeseen siitä alkaen, kun eläkkeensaaja täyttää 65 vuotta. Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen merkitys pelkistyy kysymykseen, puuttuuko tällainen voimaantulojärjestely taannehtivasti sellaisiin varallisuusarvoisiin etuihin, joiden on katsottava nauttivan hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa.

Tapaturmavakuutuslain mukaan työntekijällä on oikeus saada korvausta työtapaturmasta. Tapaturmaeläke on yksi tapaturmakorvauksen muodoista. Korvauksen suorittamista varten työnantajan tulee vakuuttaa työntekijänsä ottamalla tähän tarkoitukseen vakuutus vakuutuslaitoksesta.

Tapaturmaeläkeoikeuden taustalla on siten työnantajan vakuutuslaitoksen kanssa työtapaturman varalta tekemä sopimus, jonka peruste on lakisäätteenä. Tätä työnantajan ja vakuutuslaitoksen välistä sopimusta on yleisiltä ominaisuuksiltaan pidettävä sen laatuksena yksityisoikeudellisena sopimuksena, johon pohjautuviin varallisuusoikeudellisiin etuuksiin kohdistuvaa jälkikäteistä kajoamista on valtiosääntöoikeu-

dellisessa tulkintakäytännössä pidetty omaisuusdenuoajan vastaisena. Työntekijän eli vakuutetun aseman kannalta nyt käsillä oleva sopimusuhde kuitenkin eroaa niistä tapauksista, joiden pohjalta kyseinen tulkintakäytäntö on syntynyt, siinä, että tapaturmavakuutus sopimus on tehty muiden kesken työntekijän eli oikeudellisessa mielessä kolmannen henkilön hyväksi. Työntekijän oikeusaseman perusteena tässä tapauksessa ei siten ole hänen itsensä solmima sopimus, vaan tapaturmavakuutuslain 1 §, jonka mukaan hänellä ”on oikeus saada korvausta tapaturmasta, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään”.

Valiokunta on aiemminkin arvioinut valtiosääntöoikeudellisesti sitä, miten on suhtauduttava vallitsevien oikeussuhteiden perusteena olevan lain muuttamiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan (vrt. PeVL 9/1991 vp) yleisluonteisena lähtökohdasta tulee olla, että tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettua lakia voidaan muuttaa samassa järjestyksessä, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on oleellista, että tapaturmaeläke ei ole työntekijän solmimaan sopimukseen sisältyvä etuus. Tähän nähden ja koska muitakaan erityisperusteita poiketa edellä mainitusta yleisestä lähtökohdasta ei ole, voidaan ehdotuksen mukainen täysimääräisen tapaturmaeläkkeen tason alentaminen toteuttaa valiokunnan mielestä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Tapaturmavakuutuslain 47 §:n 1 momentin mukaan tapaturmaeläke maksetaan kuukausittain etukäteen, jolleivät asianomaiset toisin sovi. Tämän johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että uudet säännökset tapaturmaeläkkeen

enimmäistasosta eivät voi tulla sovellettaviksi jo erääntyneisiin eläke-eriin.

Tapaturmaeläkkeen enimmäistason alentamiseen ei esityksen mukaan liity minkäänlaisia siirtymävaiheen järjestelyjä. Niiden puuttuminen voi johtaa joidenkin eläkkeensaajien kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, varsinkin kun otetaan huomioon uudistuksen ajateltu voimaantuloajankohta ja esityksen siihen verrattuna kovin myöhäinen antamishetki. Valiokunnan mielestä esitystä tulisi — vaikkakaan asia ei vaikuta säättämisyjärjestykseen — täydentää asianmukaisin siirtymäsäännöksin, joiden avulla pehmentäisiin uudistuksen vaikutuksia ainakin sellaisten tapaturmaeläkettä jo saavien kannalta, jotka täyttävät 65 vuotta pian uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

Hallituksen esitykseen n:o 234/1991 vp sisältyvään perusturvaetusluetteloon ja kyseisestä esityksestä antamaansa mietintöön n:o 7/1992 vp viitaten valiokunta katsoo, ettei valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa säädetty lepäämäänjättämismahdollisuus ole merkityksellinen tämän esityksen yhteydessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Kekkonen, Laine,

M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.

Eriävä mielipide

Katsomme, että lakiesitys edellyttää takautu-
vien vaikutustensa vuoksi perustuslainsäätämisyjärjestyksiä. Esityksen 16 §:n 2 kohdan säännöstä, jonka mukaan tapaturmaeläkkeen enimmäis-

määrä laskisi 85 prosentista 70 prosenttiin vuosi-
sityöansioista työntekijän täytettyä 65 vuotta, tultaisiin soveltamaan tapaturmavakuutuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen voi-

maantulosäännöksen mukaan ”tapaturman sattumisen tai ammattitaudin ilmenemisen ajankohdasta riippumatta sellaiseen tapaturmaeläkkeeseen, jonka saaja on lain tultua voimaan täyttänyt 65 vuotta”. Toisin sanoen etuutta heikennetään sellaistenkin vahinkoa kärsineiden osalta, joiden tapaturma tai ammattitauti on sattunut ennen lain voimaantuloa.

Asiantuntijalausuntoon viitaten katsomme, että oikeus tapaturmavakuutuslain mukaiseen tapaturmaeläkkeeseen (85 prosenttia vuosityöansiota) niille etuuden saajille, joiden vakuustapahtuma on sattunut ennen lain voimaantuloa, on sellainen hallitusmuodon omaisuuden suojan piiriin kuuluva varallisuus oikeudellinen etu, että sen heikentämistä merkitsevä voimaantulosäännös edellyttää lain käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että esityksen 1. lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että esityksen 2. ja 3. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 1992

Matti Vähänäkki
Esko Helle

Ensio Laine
Raimo Vistbacka

Antero Kekkonen

