

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

19 päivänä marraskuuta 1991

Lausunto n:o 9

Työasiainvaliokunnalle

Työasiainvaliokunta on kirjeellään 5 päivältä marraskuuta 1991 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 143 laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyyskassalain muuttamisesta sekä työttömyyskassalain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Sakari Heikkilä sosiaali- ja terveysministeriöstä, puheenjohtaja Reijo Hyytiä Työttömyyskassojen yhteisjärjestöstä, professori Erkki Aurejärvi, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyspäivärahan ansio-osan suuruus on 45 prosentin asemesta 40 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Lisäksi ehdotetaan, että vakuutettujen osuus ansioon suhteutettujen työttömyyspäivärahojen etuusmenoista on 15 prosenttia sekä valtion 38 ja työnantajien 47 prosenttia. Esityksen tarkoituksena on myös kehittää työttömyyskassojen jäsenmaksujen tasausjärjestelmää. Lisäksi ehdotetaan, että ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaika koskee myös 55 vuotta täyttäneitä. Ehdotuksista aiheutuisi valtiolle noin 930 miljoonan markan säästö.

Esitys liittyy vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992.

Lakiehdotukset ovat johtolauseidensa mukaan tarkoitettut käsiteltäviksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta esitykseen sisältyvää ensimmäistä lakiehdotusta, koska ehdotuksen mukaan työttömyyskassan jäsenen ansioon suhteutetun päivärahan määrää lasketaan siten, että ansio-osan suuruus on 45 prosentin asemesta 40 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta, ja koska työttömyyskassan jäsenen päivärahan enimmäisaika säädetään koskemaan myös 55 vuotta täyttäneitä. Valiokunta on arvioinut myös toisen lakiehdotuksen 25 §:ää, joka johtaa siihen, että työttömyyskassan jäsenten rahoitusosuus kassan maksamista päivärahoista nousee viidestä prosentista viiteentoista.

Edellä mainitut ehdotukset merkitsevät lakisääteisen työttömyysturvan heikkenemistä. Valiokunta on tarkastellut asiaa ensi sijassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädetyn työvoiman suojelun ja työtä koskevan perusoikeuden sekä myös 6 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin nojautuen nykyistä työttömyysturvalakia säädettäessä katsonut (PeVL 4/1984 vp), että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon sijalle silloin, kun valtiovalta ei kykene järjestämään työnteon mahdollisuutta. Työttömyysturvalain mukainen työttömyyspäiväraha jakautuu peruspäivärahaan ja kassojen jäsenille lisäksi tulevaan ansio-osaan, johon ensimmäisen lakiehdotuksen 23 § kohdistuu. Tämä ehdotus ei, kuten ei myöskään ehdotettu 26 § ole valiokunnan käsityksen mukaan ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa.

Omaisuudensuojan kannalta voidaan arvioida sitä, puuttuvatko lainsäädäntötoimet valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla sellaisiin vallitseviin oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet asianmukaisesti ennen nyt säädettäviä

lakeja voimassa olleen lainsäädännön perusteella. Käsiteltävänä olevan esityksen lainmuutokset kohdistuvat suoraan niihin lakeihin, joihin valitsevat oikeussuhteet pohjautuvat. Yleisluonteisena lähtökohtana tulee olla, että tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettua lakia voidaan muuttaa samassa järjestyksessä, ellei erityisistä syistä muuta johdu.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen, varallisuus oikeudellisten oikeustointen ja niiden ehtojen pysyvyyttä koskevan tulkintakäytännön mukaan pääsääntönä on, että uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleeseen lakiin perustuen syntyneitä olosuhteita. Se varallisuus oikeudellinen oikeustoimi, jonka pysyvyyttä uusi laki tässä tapauksessa saattaisi järkyttää, voisi lähinnä olla työttömyyskassan ja sen jäsenen välinen suhde. Tässä suhteessa kysymys ei kuitenkaan ole sopimussuhteesta, mutta tästä huolimatta voidaan kysyä, järkyttääkö uusi laki jollain tavoin sitä asemaa, jonka työttömyyskassan jäsenyys tuottaa.

Jäsenen liittyessä työttömyyskassaan ei sovit jäsenmaksun eikä työttömyyspäivärahan suuruudesta. Nämä jäsenyyteen liittyviä oikeuksia

ja velvollisuuksia koskevat seikat jäävät sillä tavoin avoimiksi, että ne määräytyvät muiden liittymishetkellä vallitsevien ja mahdollisesti myöhemmin muutettavien tekijöiden mukaan. Esimerkiksi tällä hetkellä työttömyyskassan jäseneksi tuleva liittyy järjestelmään, joka saa sisältönsä niin, että työttömyyskassa päättää jäsenmaksun perusteista ottaen huomioon työttömyyskassalain 19 §:n säännökset ja päivärahan ansio-osan suuruus määräytyy työttömyys turvalain 23 §:n perusteella. Työttömyyskassan jäsenen asema suhteessa työttömyyskassaan on sellainen, ettei ole valtiosääntöoikeudellista estettä muuttaa järjestelmän näitä ominaispiirteitä myöhemmällä lailla siten kuin nyt on ehdotettu.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Koskinen, M. Laukkanen, J. Leppänen, Nikula,

Näsi, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle, Kautto, Lamminen ja Saastamoinen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Olemme eri mieltä valiokunnan enemmistön kanssa siitä, miten lakisääteistä työttömyysturvaa heikentävää hallituksen esitystä on arvioitava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta ja katsomme,

että valiokunnan lausunnon tätä asiaa käsittelevä kappale olisi tullut kirjoittaa seuraavasti:

”Perustuslakivaliokunta on aiemmin hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin nojautuen nykyistä

työttömyysturvalakia säädettäessä katsonut (PeVL 4/1984 vp), että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon sijalle silloin, kun valtiolta ei kykene järjestämään työnteon mahdollisuutta. Tähän nähden on kyseisen perustuslainkohdan katsottava ilmaisevan yleisen työttömyysturvalainsäädännön kehittämismelvoitetta merkitsevän perustuslaillisen toimeksiannon. Vaikka säännöksestä ei voida johtaa työttömyysturvan vähimmäistasoa, kehittämismelvoitteen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävänä sisältönä on otettava huomioon

siitä seuraava periaatteellinen kielto heikentää olennaisesti työttömyysturvan lainsäädännöllistä tasoa. Työttömyysturvan heikentäminen voi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin estämättä olla kuitenkin mahdollista tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä esimerkiksi pakottavien valtioneu-

loudellisten syiden niin vaatiessa. Ehdotettujen uudistusten ollessa tältä kannalta perusteltuja sekä ottaen lisäksi huomioon työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuuden ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.”

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1991

Johannes Koskinen
Raimo Vistbacka

Arja Alho

Paavo Nikula
Tarja Kautto

II

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on lausunnossa katsonut, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. — Allekirjoittaneiden mielestä hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset tulisi säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska ehdotukset sisältävät sekä hallitusmuodon 6 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan että samaan pykälään sisältyvän valtion työllistämismääräyksen johdannaisena olevan ja siihen rinnastettavan, työttömyysturvaan liittyvän oikeuden kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Vaikka lakiehdotuksissa ei puututakaan työttömälle turvattuun perustoimeentuloturvaan eli peruspäivärahan suuruuteen, niin se kuitenkin heikentää kasvojen jäsenien oikeuksia ansioon suhteutetun päivärahan osalta. Hallitusmuodon 6.2 §:stä on luettavissa kielto heikentää lain perusteella säädettyä työttömyyden aikaista toimentuloturvaa, jota myös ansiosidonnainen työttömyysturva edustaa.

Selkeimpänä vaatimus perustuslain säätämisyjärjestyksestä tässä asiassa näkyy, kun tutkitaan

hallituksen esityksen vaikutuksia ja suhdetta työttömyyden varalta vakuutetun omistusoikeuden suojaan eli hallitusmuodon 6.1 §:ssä suojattuun oikeushyvään. Vakiintuneen valtiosääntöoikeudellisen näkemyksen mukaan ei uudella lailla saa puuttua oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet aikaisemmin voimassa olleen lain pohjalta. Ansiosidonnaiseen työttömyysturvavakuutukseen sopimusteitse mennyt vakuutettu on siis omaisuudensuojansäännösten mukaan oikeutettu aikaisempiin etuuksiin, vaikka myöhempi laki näitä huonontaisikin. Näin varsinkin koska aikaisemmassa laissa ei ole ollut varausta siitä, että myöhemmässä laissa voitaisiin ansiosidonnaisen päivärahan laskemisperusteita muuttaa.

Edellä esitetyn perusteella katsommekin siis,

että hallituksen esityksen mukaiset lakiehdotukset ovat ristiriidassa sekä hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin että 2 momentin kanssa, mistä syystä lakiehdotukset tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säätämässä järjestyksessä.

Helsingissä marraskuun 19 päivänä 1991.

Matti Vähänäkki

Esko Helle

