

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

21 päivänä lokakuuta 1994

Lausunto n:o 16

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 20 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 178 laiksi työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, professori Mikael Hidén, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain voimassa olevia markkamääriä tarkistettavaksi keskimäärin 2 prosentilla. Lisäksi ehdotetaan, että sovellettaessa peruspäivärahan määrään vaikuttavia työttömyysturvalain markkamäärien tarkistuksia perusteena olevasta palkkatasoon suhteellisesta muutoksesta vähennetään 3,5 prosenttiyksikköä. Viimeksi mainitulta osaltaan laki olisi voimassa vuoden 1995 loppuun.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan valiokunnan lausuntoihin n:o 28/1992 vp ja 27/1993 vp ja katsotaan, että valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttia ei ole sovellettava lakiehdotukseen, koska ehdotuksen mukaan työttömyysturvalain markkamääriin tehdään voimassa olevaan tasoon nähden keskimäärin 2 prosentin tarkistus.

Valiokunnan kannanotot

Työttömyysturvalaissa tarkoitettu peruspäiväraha lapsikorotuksineen on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettu perusturvaetus (PeVL 32/1993 vp). Esityksessä ehdotetaan (1 ja 2 §) peruspäivärahan ja lapsikorotuksen markkamäärien korottamista keskimäärin 2 prosentilla ja muutosta (3 §) siihen sääntöön, jonka mukaan muun muassa kyseisten etuuksien suuruus on sidottu palkkatasoon muutoksiin. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta jälkimmäinen muutosehdotus on ensisijainen.

Lakiehdotuksen 3 § merkitsee poikkeusta työttömyysturvalain 25 §:stä. Työttömyysturvalain mukaan muun muassa peruspäivärahan ja lapsikorotuksen suuruutta on, jos maan yleinen palkkataso muuttuu olennaisesti, tarkisteitava tätä muutosta vastaavassa suhteessa. Tässä lainkohdassa luotu peruspäivärahan määrän ja yleisen palkkatasoon muutosten välinen sidonnaisuus on asiallisesti ottaen indeksinkaltainen, joskin löyhempi. Toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan luettavaan etuuteen kohdistuvan lakisääteisen indeksitarkistuksen leikkaamista tarkoittavaa lainsäädäntöä on pidetty valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuna lepäämäänjättämismahdollisuuden eli perusturvan suojalausekkeen alaisena (PeVL 27/1993 vp).

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan maan yleisessä palkkatasossa tapahtuneesta suhteellisesta muutoksesta vähennetään 3,5 prosenttiyksikköä työttömyysturvalain 25 §:ää sovellettaessa. Valiokunnan käytännössä on pidetty ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta mahdollisena ottaa eräissä tulosidonnaisissa etuuksissa vähentävänä tekijänä huomioon palkansaajien ansiotaso alentavat erityismaksut. Tämä on tehty siten, että etuuksien suuruutta määräävistä tuloista on vähennetty näistä erityismaksuista aiheutuva, ve-

rotusvaikutus huomioon ottaen arvioitu ansiotason alenema (PeVL 10/1994 vp, 27/1993 vp ja 28/1992 vp). Valiokunta on katsonut tämän olevan indeksin sellaista teknistä ja korjausluonteista tarkistamista, joka vastaa muuttuneita ulkoisia olosuhteita. Valiokunta on myös katsonut, että erityismaksuista johtuva palkansaaajien ansiotason alenema voidaan ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta ottaa huomioon työttömyysturvaetuksissa siltä osin kuin ansiotasoindeksi ei reagoi maksuihin (PeVL 27/1993 vp).

Tarkoitettunlaisia erityismaksuja ovat työntekijäin työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu. Työeläkemaksun suuruus on tänä vuonna 3 prosenttia ja ensi vuonna 4 prosenttia. Työttömyysvakuutusmaksu on samoina vuosina 1,87 prosenttia. Näiden maksujen aiheuttama sellainen yleisen ansiotason alenema, jota ansiotasoindeksi ei ota huomioon, on arvioitu, verotusvaikutuskin huomioon ottaen, kuluvana vuonna noin 2,5 prosenttiyksiköksi ja ensi vuonna noin 3,0 prosenttiyksiköksi.

Lakiehdotuksen 3 §:n soveltaminen alkaisi vuoden 1994 aikana ja kestäisi voimaantulosäännöksen mukaan vuoden 1995 loppuun asti. Lakiehdotuksen mukainen vähennys (3,5 %) ylittää kumpanakin vuonna sen ansiotason aleneman, joka kyseisistä erityismaksuista on arvioitu aiheutuvan.

Tällainen ulkoisten olosuhteiden muutosta suurempi leikkaus merkitsee kajoamista siihen työttömyysturvalain 25 §:ssä säädettyyn indeksinkaltaiseen sidonnaisuuteen, jonka tarkoituksena on säilyttää kyseisten etuuskien ja yleisen palkkatason välinen suhde. Kun erityisesti otetaan huomioon, että sosiaalivakuutuksessa vakiintuneen tulkinnan mukaan palkkatason olennaisesta muutoksesta katsotaan olevan kysymys vasta silloin, kun muutos on vähintään viisi prosenttia, saattaisi ansiotasoaaleneman ylileikkauksesta aiheutua tarkistuskynnyksen toteutumatta jääminen tai oleellinen lykkääntyminen. Seuraukset voisivat olla taloudellisesti hyvinkin tuntevia työttömien toimeentulolle. Tällaista toimenpidettä on vaikea sovittaa yhteen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentista ilmenevän toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennyksiön kanssa.

Tämän vuoden osalta on merkitystä sillä, että työttömyysturvalain 25 §:n soveltamisen kannalta keskeinen ansiotasoindeksi pisteluku on noussut edellisen korotuksen toimittamisesta 6,6 prosenttia ja että erityismaksujen ansiotasoa alentava vaikutus on aiemmin todetun mukaises-

ti 2,5 prosenttiyksikköä. Alenemavaikutus on valiokunnan käytännön mukaan mahdollista ottaa huomioon vähentävänä tekijänä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Lakiehdotuksen 3 §:ssä vaikutus on ylimitoitettu, mutta tämä ei nyt muodostu merkitykselliseksi lepäämäänjättämismahdollisuuden kannalta, koska oikeasuuruisenakin vähennys johtaa palkkatason muutoksen olennaisuutta koskevan kriteerin täyttymättä jäämiseen. Asianmukaista kuitenkin on täsmentää pykälää tältä osin. — Peruspäivärahan ja lapsikorotuksen markkamäärien korottaminen keskimäärin 2 prosentilla on sinänsä toimenpide, jota valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin sanamuoto ei koske.

Vuoden 1995 ansiotasokehityksestä sen sijaan on tässä vaiheessa esitettävissä enintään erilaisia ennusteita. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ainoa oleellinen seikka on, että 3 §:n tarkoittamasta vähennyksen ylimitoituksesta saattaa aiheutua edellä todetun kaltaisia seurauksia. Näin ollen valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 3 § tältä osin merkitsee sellaista toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentti tarkoittaa. Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta, jos 3 §:ää muutetaan niin, että palkkatason suhteellisesta muutoksesta vähennetään ensi vuonna 3,0 prosenttiyksikköä.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksestä ilmenee, että 1 ja 2 § ovat tarkoitetut pysyviksi. Epäselviksi jäävät muutoksen vaikutukset siihen, mikä maan yleistä palkkatasoa mittaavan indeksin pisteluku muodostuisi lähtökohdaksi arviotaessa jatkossa palkkatason muutoksen olennaisuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan vertailulukuna on edelleenkin oltava vuoden 1991 ensimmäisen neljänneksen pisteluku 251,5, jonka mukaisesti etuuskien markkamääriä muutettiin asetuksella vuonna 1991. Tuon pisteluvun vaihtaminen tässä yhteydessä esimerkiksi kuluvan vuoden ensimmäisen neljänneksen pisteluvuksi merkitsisi yleisessä palkkatasossa jo tapahtuneen muutoksen huomiotta jättämistä. Tällainen menettely ei sovellu siihen, että lakisääteisen indeksitarkistuksen leikkaaminen kuuluu lepäämäänjättämismahdollisuuden alaisuuteen. Jo kertyneen indeksikehityksen mitätöiminen tällä tavoin tarkoittaisi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännösten kiertämistä. Lakiehdotusta tulee tältä osin selventää, jotta se voidaan käsitellä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että se voidaan, jollei valiokunnan 1 ja 2 §:n pysyväisluonteisuudesta ja 3 §:n prosenttiluvusta vuoden 1995 osalta tekemiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia oteta asianmukaisesti huomioon, mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen jättää leppämään.

nen, Laine, J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jansson, Koski-

nen, Laine, J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö.

Eriävä mielipide

Esitän eriävänä mielipiteenäni lausunnon perusteluista seuraavia huomautuksia:

1. Työttömyysturvan peruspäivärahan korotustarve vuoden 1994 osalta (lakiehdotuksen 1 ja 2 §)

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu, asetuksella on tarkistettava lain 22 ja 24 §:ssä säädetyt markkamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa (työttömyysturvalain 25 §). Mainituissa pykälissä tarkoitettut markkamäärät vastaavat vuoden 1990 ensimmäisen neljänneksen tasoa. Palkkatason olennaisella muutoksella tarkoitetaan muun muassa valtioneuvoston oikeuskanslerin tulkinnan mukaan 5 %:n suuruista muutosta.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 27/1993 vp) työttömyysturvan indeksikorotuksen oikeaa ajankohtaa ja antoi oman tulkintansa työttömyysturvalain 25 §:lle. Tuossa lausunnossa todettiin, että on muodostunut käytännöksi, jolla on valiokunnan mielestä tapaoikeuden merkitys, että työttömyysturvaetuuden indeksitarkistukset arvioidaan vuosittain ensimmäisen vuosineljänneksen indeksin tietojen perusteella. Valitettavasti hallitus ei ole noudattanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan kantaa. Vuonna 1993 hallitus jätti ensimmäisen vuo-

sineljänneksen ansiotason muutosta vastaavan indeksikorotuksen tekemättä, vaikka indeksi TEL-maksulla korjattunakin oli 5,3 %, eli 5 %:n olennaisuuskriteeri täyttyi. Takautuvasti hallituspuolueet hyväksyivät eduskunnassa lain (1270/93), jolla indeksistä vähennettiin joulukuussa 1993 palkansaajien erityismaksuja 1,5 prosentin verran. Korotukset olisi pitänyt toteuttaa kuitenkin indeksimuutoksen vuoksi jo 1.7.—31.12.1993 välistä aikaa koskien.

Asiantuntijalausuntoon viitaten toteen, että kuluvana vuonna noudatettavien säännösten mukaan peruspäivärahan ja lapsikorotusten markkamääriä olisi tullut jo tarkistaa, koska ansiotason indeksiluku nousi vuoden 1994 ensimmäisellä vuosineljänneksellä 6,6 % edellisen tarkistuksen perustana olleesta määrästä. Valiokunta arvioi nyt takautuvasti hallituksen esityksen pohjalta, että kuluvana vuonna TEL-maksun ja työttömyysvakuutusmaksun yhteisvaikutuksesta palkkataso on noussut 2,5 % vähemmän kuin tilastokeskuksen tiedot ensimmäiseltä vuosineljännekseltä osoittavat (6,6 %).

En voi hyväksyä sitä, että hallitus nyt jälkempäin annetulla lainmuutoksella pyrkii vapautumaan työttömyyspäivärahan korottamisvelvollisuudesta. Lainmukainen korottamisvelvollisuus olisi ollut nyt tarjottavan 2 markan päiväkorotuksen sijasta noin 7 markkaa. Tällä menettelyllä peruspäivärahan saaja menettää yli 100 markkaa kuukaudessa voimassa olevan lain mukaiseen

korotukseen verrattuna. Yksinäisen henkilön peruspäiväraha ilman lapsikorotuksia jää eräissä tapauksissa alle täyden kansaneläkkeen tason, mikä mielestäni olisi tullut myös ottaa huomioon lausunnossa perusturvan lepäämäänjättämisojaan vaikuttavana seikkana.

2. Ansiotason reaalisen muutoksen huomioon ottaminen lepäämäänjättämissuojaa arvioitaessa

Valiokunta on omaksunut käsityksen, että palkkatason olennaista muutosta kuvaavaa ansiotasoindeksiä pitää korjata vähentämällä siitä työntekijöiden kannettavaksi säädetyn TEL-maksun ja työttömyysvakuutusmaksun osuus. Indeksileikkauksen vähäisyyttä arvioidaan tämän korjatun ansiotasokehityksen perusteella eli kuten valiokunnan lausunnossa asia todetaan:

”Valiokunnan käytännössä on pidetty ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta mahdollisena ottaa eräissä tulosidonnaisissa etuuksissa vähentävänä tekijänä huomioon palkansaajien ansiotasoa alentavat erityismaksut. ... Valiokunta on katsonut tämän olevan indeksin sellaista teknistä ja korjausluontoista tarkistamista, joka vastaa muuttuneita ulkoisia olosuhteita.”

Totean, että en ole tällaista laskusääntöä ollut valmis hyväksymään, koska katson, että ansiotasoa koskevat tiedot ovat osin puutteellisia muis-takin syistä kuin valiokunnan lausunnossa ole-

vien erityismaksujen osalta. Lisäksi katson, että lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että palkkatason yleisen muutoksen sijasta vertailukohtaksi tulisi pyrkiä ottamaan koko ansiotasossa tapahtuneet muutokset, siis myös pääomatuloja koskevat muutokset sekä elinkustannusten muutokset. Ansiotasoindeksi muodostuu tällä hetkellä vain palkansaajien nimellisansioden muutoksia koskevien tietojen perusteella.

Katson, että työntekijän TEL-maksun ja työttömyysvakuutusmaksun vähentäminen nykyisellä tavalla laaditusta indeksistä ei ole vain ”indeksin sellaista teknistä ja korjausluontoista tarkistamista, joka vastaa muuttuneita ulkoisia olosuhteita”, kuten valiokunnan lausunnossa esitetään.

3. Vuoden 1995 indeksitarkistus

Vuoden 1995 osalta valiokunta näyttää hyväksyvän erityismaksut 3 prosentin suuruudelta perustaksi, josta työttömyysturvan korotustarve lasketaan. Lakiehdotuksen 3 §:n osalta viittaaan edellä esittämäni kantaan erityismaksun huomioon ottamisesta ja katson,

että valiokunnan tekemästä korjausesityksestä riippumatta lakiehdotus tulee voida äänestää lepäämään sen perusturvaa heikentävän vaikutuksen vuoksi.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 1994

Ensio Laine