

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

26 päivänä marraskuuta 1992

Lausunto n:o 27

Työasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä marraskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 274 laiksi työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamisesta työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa työasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Tuija Leminen työministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen tohtori, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaan seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia niin, että koulutustukea ei makseta koulutusaikaisilta lomajaksoilta. Lisäksi muun muassa koulutusaikaisten tulojen vaikutusta koulutustuen suuruuteen yhtenäistettäisiin; koulutustuen ansio-osan saamisedellytyksiä muutettaisiin niin, että ansiotuen ansio-osa maksetaan vasta sen jälkeen, kun tukeen oikeutettu lomautettu henkilö on saanut työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa tai ansiotuen perusosaa yhteensä 15 päivältä; erityistuki poistettaisiin kokonaan.

Esitys liittyy eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen työttömyysturvalain ja työttömyyskassalain muuttamisesta sekä valtion talousarvioksi vuodelle 1993.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, etteivät koulutustuen saamisedellytysten muutokset ole sellaisia toimeentulon lakisääteis-

tä perusturvaa heikentäviä muutoksia, joiden tähden lakiehdotukseen olisi sovellettava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaista lepäämäänjättämismahdollisuutta. Perusteluissa viitataan myös lain ehdotettuun voimaantulotapaan, jonka johdosta erityistuki ja lomajaksojen aikainen koulutustuki lakkaavat myös niiltä opiskelijoilta, jotka ovat aloittaneet koulutuksen ennen lain voimaantuloa. Esityksessä katsotaan, ettei tämä vaadi lakiehdotuksen käsittelemistä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin edellä mainittujen seikkojen tulkinanvaraisuuden vuoksi pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Lain voimaantulo

Työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaiset opintososiaaliset etuudet ovat sellaisia sosiaalisia avustuksia, joiden on valiokunnan tulkintakäytännössä katsottu nauttivan hallitusmuodon 6 §:stä johtuvaa omaisuusdensuojaa vain maksettavaksi erääntyneiltä osiltaan. Lain voimaantulosäännös ei oikeuta puuttamaan etuuksien tällaisiin eriin, eikä lakiehdotusta käsiteltäessä näin ollen ole noudatettava valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä järjestystä.

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 perusturvaa, eikä ehdotus koske verosta säätämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.

Toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitetaan asianomaisen hallituksen esityksen n:o 234/1991 vp perustelujen mukaan "vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso". Näissä perusteluissa olevassa perusturvaetuksia koskevassa luettelossa, jota perustuslakivaliokunta mietinnössään n:o 7/1992 vp luonnehti mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi, ei ole mainittu työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisia etuuksia.

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen käsitteilyjärjestystä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että mainittujen perustelujen mukaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvat työttömyysturvalaissa tarkoitetut peruspäiväraha lapsikorotuksineen sekä ansioon suhteutetun päivärahan perusosa.

Työttömyysturvalain 8 §:ssä säädetään työtön velvollisuudesta mennä työvoimaviranomaisen osoittamaan koulutukseen sillä uhalla, että hän menettää oikeutensa työttömyyspäivärahaan. Kun otetaan huomioon työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisen koulutuksen tällainen kytkentä työttömyysturvaan, on valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti katsottava, että lain mukainen koulutustuki sisältyy valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuun toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan samoin perustein kuin edellä mainitut työttömyysturvalain mukaiset etuudet. Näin ollen asiaa on arvioitava toimeentulon lakisääteisen perusturvan kannalta siltä osin kuin muutokset koskisivat perustukena tai ansiotukena maksettavaa koulutustukea taikka koulutustuen määrää korottavaa lapsikorotusta. Sen sijaan esimerkiksi lain 17 §:n mukaista erityistukea, jolla ei ole vastinetta työttömyysturvajärjestelmässä, ei valiokunnan mielestä tule lukea valtiopäiväjärjestyksessä tarkoitettua perusturvakäsitteen piiriin. Siksi esityksessä ehdotettu erityistuen poistaminen ei vaikuta lakiehdotuksen käsitteilyjärjestykseen.

Edellä mainitun hallituksen esityksen n:o 234/1991 vp johdosta antamassaan mietinnössä n:o 7/1992 vp perustuslakivaliokunta hyväksyi uudistuksen lähtökohdaksi esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuksille. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että "suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin ilman lepäämään-

jättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luetavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta". Niin sanottua ansiosidonnaista turvaa tarkoittaen valiokunta jatkoi: "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."

Perustuen suuruus ja lapsikorotuksen määrät määräytyvät työttömyysturvalain säännösten mukaisesti. Täysimääräinen perustuki on tällä hetkellä 2 494 markkaa kuukaudessa ja lapsikorotus esimerkiksi kolmilapsisessa perheessä on 44 markkaa päivältä.

Lakiehdotus ei kohdistu ensinkään koulutustuen lapsikorotukseen.

Lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin 3 kohta johtaa siihen, että koulutustukea ei lainkaan makseta siltä ajalta, joka on koulutuksen hankintasopimuksessa määritelty lomajaksoksi. Esityksen perusteluista ilmenee, että esimerkiksi nuorisoasteen koulutuksessa lomajakson pituus voi vaihdella kahdesta jopa neljään kuukauteen.

Työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan työttömyyspäivärahaan ei ole oikeutta päätoimiseksi opiskelijaksi katsottavalla henkilöllä. Ehdotettu sääntely vaikuttaa niin, että työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa oleva henkilö menettää koulutustuen loma-ajalta eikä hän työttömyysturvalain mainitun kohdan mukaan ole tältä ajalta oikeutettu työttömyysturvaan. Sääntelyn tällaista kokonaisvaikutusta on, kun edellä mainituin tavoin otetaan huomioon myös työttömyysturvalain 8 §:n säännökset, pidettävä sellaisena toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennyksenä kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitetaan. Lakiehdotus voidaankin 19 §:n 1 momentin 3 kohdan takia jättää lepäämään.

Työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukainen ansiotuki muodostuu perusosasta ja ansio-osasta. Ansiotuen perusosa on yhtä suuri kuin täysimääräinen perustuki. Kun otetaan huomioon, että täyden kansaneläkkeen määrä vaihtelee nykyisin 2 028 markas-

ta 2 413 markkaan ja että perusosa on 2 494 markan suuruinen, ei ansio-osa valiokunnan mietinnössä n:o 7/1992 vp ansiosidonnaisesta turvasta esitetyn perusteella kuulu toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan. Siksi ansio-osan saamisedellytysten tiukentaminen ehdotetulla tavalla ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että se mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voidaan jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kek-

konen, Laine, J. Leppänen, Moilanen, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle, Kautto ja Saastamoinen.

Eriävä mielipide

Säättämisyjärjestystä koskevan johtopäätöksen osalta yhdyimme valiokunnan enemmistön omaksumaan kantaan. Mielestämme valiokunnan lausuntoon olisi tullut liittää kuitenkin kannanotto myös eräistä muista esitykseen sisällyvistä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävistä säännösehdoituksista.

Esityksen 17 §:n mukaan laista poistettaisiin perheen suuruuden ja taloudellisten olosuhteiden perusteella maksettava erityistuki. Monilapsiset ja vähävaraiset opiskelijat voivat koulutustuen lisäksi saada tätä tukea. Erityistuki on veronalaista tuloa ja se on suuruudeltaan 40 markkaa päivässä (860 markkaa kuukaudessa). Käsityksemme mukaan, jota vahvistaa myös asiantuntijalausunnoissa esitetty, erityistuki voidaan rinnastaa — koulutustuen lapsikorotuksen ohella — työttömyysturvalain 24 §:ssä tarkoitettuun lapsikorotukseen.

Myös lapsikorotus on valtiopäiväjärjestyksen muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 234/1991 vp) luettu toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan, joten tämän esityksen osalta säättämisyjärjestysratkaisu olisi tullut perustaa myös tähän heikennykseen ja mainita se lausunnon perusteluissa. Sosiaalietuuksien lapsikorotuksissa on kysymys lapsen huoltajuuden perusteella maksettavista lisistä, jotka menevät lapsen aiheuttamiin — yksinäisen menoihin nähden — suurempiin perheenhoidokuihin.

Työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa erityistukea maksetaan korvaamaan osittain vähävaraisimpien huoltajien koulutuksenaikaisia elatusmenoja. Tukeen on oikeutettu vain sellainen opiskelija, jolla on vähintään neljä huollettavaa lasta tai jolla on kolme huollettavaa lasta ja perheen veronalaiset tulot koulutustuki mukaan lukien ovat kuukaudessa yhteensä alle 6 880 markkaa. Esimerkiksi kahden aikuisen perheessä, jossa toinen on aikuiskoulutuksessa ja saa koulutustuen sekä kolmen lapsen perusteella varsinaisen koulutustuen lapsikorotuksen (3 440 markkaa kuukaudessa), voi toinen puolisoista saada vain 3 440 markan suuruisen kuukausitulon, jotta 860 markan erityistukea voitaisiin maksaa. Tuen edellytykset ovat siis erittäin kiireät jo tällä hetkellä, ja tuen poistaminen merkitsee kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien perusturvaan puuttumista.

Erityistukeen oikeutetun perheen kannalta erityistuki on heidän perusturvaansa. Perheoikeudellisten säännösten mukaan vastaa lapsen huoltaja eli koulutustuen saaja myös omalta osaltaan lastensa elatuksesta. Tarkasteltiinpa toimeentulon perusturvan suojan määrityksiä sitten institutionaalisen tai markkamääräisen tason kriteerein, erityistuen poistaminen merkitsee tuen saajan lasten perusturvan olennaista heikennystä.

Lisäksi vastaavalla tavalla valiokunnan lausunnon perusteluosassa lepäämäänjättämismah-

dollisuutta — eli VJ 66 §:n 7 momentin edellyttämää säätämistä — olisi tullut perustella esityksen 19 §:n 2 kohdan ja 18 §:n heikennyksillä.

Esityksen 19 §:n 2 kohdan mukaan koulutustukeen ei olisi enää oikeutta ajalta, jolta opiskelija saa kuntoutusrahalain mukaista kuntoutusrahaa tai sitä vastaavaa ansionmenetyskorvausta. Vastaavasti esityksen 18 §:n mukaan koulu-

tustukea vähentävien tulojen piiriä laajennettaisiin lakisääteisillä etuuksilla ja sivutyötuloilla.

Molemmat esitykset koskevat myös valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa suojattua lakisääteisen toimeentulon perusosaa eli työvoimapolitiisessa koulutuksessa olevan perusturvaa. Lain lähtökohta on perusturvan takaaminen työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa olevalle.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1992

Ensio Laine
Tarja Kautto

Esko Helle
Matti Vähänäkki

Raimo Vistbacka
Antero Kekkonen