

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

8 päivänä joulukuuta 1992

Lausunto n:o 33

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 27 päivänä marraskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 313 laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta sekä kuntoutusrahain 9 §:n muuttamisesta ja kuntoutusrahain 14 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain kumoamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja ylitarkastaja Pekka Humalto sosiaali- ja terveysministeriöstä, osastopäällikkö Kaarina Ronkainen ja apulaisyliääkäri Kari Kaukinen Kansaneläkelaitoksesta, tutkimussihteeri Mirja Janerus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, asiamies Harri Hietala Suomen Työnantajain Keskusliitosta, professori Mikael Hidén, pääjohtaja Tapio Leskinen, oikeustieteen tohtori, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori. Valiokunta on saanut professori Antero Jyrängiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan sairausvakuutuslakiin vuonna 1992 tehtyjen väliaikaisten muutosten säätämistä pysyviksi vuoden 1993 alusta lukien. Lisäksi päivärahan ansiosidonnaisen osan tulorajoja ehdotetaan muutettaviksi ja päivärahan tämän osan määräytymisprosentteja alennettaviksi. Nämä muutokset koskisivat myös äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa sekä erityishoitorahaa ja lain voimaantulon jälkeen alkavaa kuntoutusrahaa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan ja kuntoutusraha-

lain mukaisen kuntoutusrahan omavastuuajan pitentämistä kahdella arkipäivällä ja muun muassa sitä, että lapsen syntymän yhteyteen liittyvä isyyslomamahdollisuus, vaikka sitä ei käytettäisikään, lyhentäisi vanhempainrahaa kautta aina 12 arkipäivän pituisena.

Esitys liittyy valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Ehdotettujen muutosten ei esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan voida perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 7/1992 vp huomioon ottaen katsoa heikentävän kenenkään vähimmäistoimeentuloa siten, että niillä heikennettäisiin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä tarkoitettulla tavalla toimeentulon lakisääteistä perusturva. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

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". Mainitun hallituksen esityksen perustelujen mukaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvat sairausvakuutuslaissa tarkoitetun sairauspäivä-

rahan sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahan vähimmäispäiväraha samoin kuin kuntoutusrahalaisissa tarkoitettu kuntoutusraha sen vähimmäistasossa. Valiokunta luonnehti mietinnössään n:o 7/1992 vp esitykseen sisältyvää etuusluetteloa mahdollisimman kattavaksi tarjotuksi vähimmäisluetteloksi perusturvaan kuuluvista etuuksista ja siten hyväksyi sen käsityksen, että kyseiset etuudet kuuluvat mainituin tavoin toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukainen perusturvakäsitteen sisältöön vaikuttaa hallituksen esityksen kyseisten perustelujen lisäksi perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun mietintöön sisältyvä niin sanottua ansiosidonnaista turvaa koskeva tulkintakannanotto. Sen mukaan: ”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.” Täyden kansaneläkkeen määrä vaihtelee nykyisin 2 028—2 413 markkaan.

Tämä valiokunnan kannanotto johtaa tässä tapauksessa siihen, että toimeentulon lakisääteisen perusturvan kannalta on arvioitava ensimmäisen lakiehdotuksen 16 §:n vaikutusta myös edellä mainittujen sairausvakuutuslain mukaisen päivärahojen ansioon suhteutettuun osaan siltä osin kuin se yhdessä vähimmäisetuuden kanssa vastaa mainittua täyden kansaneläkkeen tasoa.

Arvioitaessa lakiehdotuksia valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta on keskeistä merkitystä sillä, mihin tapaan perustuslakivaliokunta edellä mainitussa mietinnössään tarkasteli kysymystä siitä, milloin jokin lainmuutos heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa tavalla, joka vie heikennyksen suojalausekkeen alaiseksi.

Valiokunta hyväksyi uudistuksen lähtökohdaksi hallituksen tuolloisen esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuksille. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että ”suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin ... ilman leppäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se koko-

naisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta”.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 16 §:n mukainen vähimmäispäiväraha on yhtä suuri kuin nykyinen päiväraha, joka perustuu väliaikaisesti voimassa olevaan lakiin. Jos ehdotettua lakia ei säädetä, vähimmäispäiväraha pienenee tästä. Vähimmäispäivärahaan lisättävää työtulosidonnaista osaa muutetaan ehdotuksessa, mutta päivärahan kokonaismäärä säilyy nykyisellään 37 800 markan vuosityötuloihin asti. Tällä tulo-
tasolla päiväraha on 100,80 markkaa. Kun otetaan huomioon, että päiväraha voi tulla maksettavaksi kuudelta arkipäivältä viikossa, merkitsee mainitun suuruinen päiväraha kuukautta kohti täyden kansaneläkkeen ylittävää toimeentulotasoa. Lakiehdotuksen 16 § ei niin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 19 §:n mukaan sairausvakuutuspäivärahan maksamisen omavastuu-aikaa pidennetään kahdella arkipäivällä, seitsemästä yhdeksään. Kun päivärahan saamisedellytysten tällaista tiukentamista arvioidaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta, on kiinnitettävä huomiota siihen, millainen on päivärahan merkitys eri henkilöryhmien toimeentulolle.

Työssä käyvien osalta on mainittava, että työsopimuslain 28 §:n mukaan työntekijällä on oikeus saada palkkansa sairausaikana työkyvyttömyyden alkamispäivää seuraavilta seitsemältä arkipäivältä, jos hänen työsuhteensa on jatkunut vähintään kuukauden. Työ- ja myös virkaehtosopimuksin kyseinen aika on yleensä sovittu seitsemää päivää pidemmäksi. Muille ryhmille, kuten koululaisille, opiskelijoille, yrittäjille — lukuun ottamatta maatalousyrittäjiä, joita koskee laki sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille (118/91) — ja kotiäideille ei ole vastaavanlaista järjestelyä. Toisaalta koululaisten, opiskelijoiden ja kotiäitien toimeentulo muodostuu siten, ettei heidän työkyvyttömyyden aikainen toimeentulonsa voi riippua sairausvakuutuspäivärahan saamisesta. Näin ollen ehdotetulla omavastuuajan pidentämisellä voi olla merkitystä toimeentulon perusturvan kannalta yrittäjille ja niille työntekijöille, joita koskevissa työehtosopimuksissa ei ole sovittu työsopimuslain 28 §:ää paremmasta turvasta tai joiden työsuhte on kestänyt niin lyhyen ajan, ettei työsopimuslain 28 § tule sovellettavaksi.

Koska sairausvakuutuspäivärahaa suoritetaan nykyisin vain seitsemää arkipäivää pidem-

miltä työkyvyttömyysjaksoilta, voidaan päivärahaoikeuden sanoa liittyvän sellaisiin tilanteisiin, joissa aiheutuva työkyvyttömyys on tavanomaista pitkäaikaisempi. Päivärahalla ei siten ole yksinomaista toimeentuloa turvaavaa merkitystä ja sen tällainen vaikutus alkaa enintään vasta omavastuuajan jälkeen. Kun tällaisessa järjestelmässä päivärahan saamisen omavastuu-aikaa pidennetään ehdotetulla tavalla kahdella arkipäivällä, on tätä valiokunnan mielestä pidettävä sellaisena päivärahan saamisedellytysten vähäisenä tarkistuksena, joka ei heikennä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettua tavoin toimeentulon perusturvaa ja voidaan siten säätää ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Samoin tulee valiokunnan mielestä arvioida toista lakiehdotusta, joka merkitsee samanlaista omavastuuajan pidennystä kuntoutusrahan osalta. Tähän liittyen valiokunta on pannut merkille, että kuntoutusrahan omavastuu-aikaa ei lainkaan sovelleta, jos kuntoutusjaksoa välittömästi edeltäen kuntoutuja on saanut sairausvakuutuspäivärahaa tai työttömyyspäivärahaa, ja että kuntoutusraha-asetuksen 3 §:n nojalla sovelletaan verraten laajasti yhden päivän omavastuu-aikaa.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 23 §:n mukaan vanhempainrahakausi lyhenee 12 arkipäivällä. Lakiehdotuksen olennaisimmat vaikutukset kohdistuvat lähinnä yksinhuoltajiin. Kun kui-

tenkin otetaan huomioon vanhempainrahakauden pituus, on myös 23 §:n mukainen muutos valiokunnan mielestä sellainen vähäinen tarkistus, joka ei heikennä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettua tavoin toimeentulon perusturvaa ja voidaan siten säätää ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Valiokunta on tältä osin ottanut huomioon sen, että vanhempainrahakausi jo nykyisin muodostuu ehdotetun pituiseksi lakiehdotuksen sitä lyhentämättä, jos isä pitää lapsen syntymän yhteydessä isyyslomaa 12 arkipäivän ajan.

Valiokunta on tätä esitystä ja muitakin kulu- van syysistuntokauden aikaisia, toimeentulon perusturvaa koskevia esityksiä käsitellessään pannut merkille esitysten valmistelun puutteellisuuden. Esityksiin on sisältynyt sellaisia epätarkkuuksia, joita ei saisi olla kiireellisenkään lainvalmistelun läpikäyneissä esityksissä. Erityisen puutteellista on ollut lakiehdotusten perusturva- vaikutusten erittelemisen numeroin esityksissä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että niitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen,

Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys n:o 313 laeiksi sairausvakuutuslain ym. muuttamisesta merkitsee sitä, että sairausvakuutuslain ja kuntoutusrahain mukaista omavastuu-aikaa pidennetään kahdella vuorokaudella ja että vanhempainrahakausi ly-

henee kahdellatoista arkipäivällä. Lisäksi lakiehdotuksiin liittyy eräitä muita sairausvakuutus- turvan heikennyksiä. Lakiehdotusten vaikutukset koskevat omavastuuajan pidentämisen osalta, kuten valiokunnan enemmistökin toteaa,

työntekijöitä, joiden työnantaja ei suorita odotusajalta palkkausta.

Vaikka katsommekin, että kokonaisuutena katsoen vähäisiä toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennyksiä voidaan hyväksyä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta, merkitsevät nyt käsiteltävänä olevat ehdotukset verrattain suuren ihmisryhmän osalta niin merkittävää päivärahojen saamisedellytysten tarkistamista, että sitä ei voida pitää vähäisenä. Päivärahaa ei omavastuupäiviltä suoriteta edes niille, joille se olisi toimeentuloturvan kannalta välttämätöntä. Vanhempainrahakauden lyhentäminen vaikuttaa erityisesti yksinhuoltajien asemaan, kuten valiokunnan enemmistökin toteaa. Katsomme, että lakiehdotus heikentää varsinkin yksinhuoltajien toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.

Käsityksemme vaikuttaa myös se, että muilla toimenpiteillä sosiaaliturvaetuuksia on heikennetty ja verotusta on kiristetty sillä tavoin, että kokonaisuutena arvioiden heikennyksiä ei voida pitää vähäisinä. Myös käsiteltävänä olevaan sairausvakuutuslain muutokseen liittyvät lääkekor-

vausten omavastuuosuuksien korotukset saattavat merkitä olennaista puuttumista sellaisten kansalaisten perustoimeentuloturvaan, joiden toimeentulo perustuu pienelle työeläkkeelle taikka täyden kansaneläkkeen tasoiselle turvalle.

Katsomme, että lakiehdotukset heikentävät toimeentulon lakisääteistä perusturvaa niin kuin VJ 66 §:n 7 momentissa on tarkoitettu. Tähän käsitykseen on yhtynyt myös selvä enemmistö valiokunnassa kuulluista asiantuntijoista.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että 1. ja 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että ne mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voidaan jättää lepäämään ja

että 3. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että sitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1992

Arja Alho
Paavo Nikula

Matti Vähänäkki
Ensio Laine
Antero Kekkonen

Raimo Vistbacka
Johannes Koskinen

II

Omavastuuajan pidentämisellä kahdella arkipäivällä puututaan myös sellaisten henkilöiden etuuksiin, joiden toimeentulon taso jää täyden kansaneläkkeen alapuolelle. Tällaista tarkistusta ei voida pitää vähäisenä, koska valiokunta on mietinnössään 7/1992 vp edellyttänyt saamisedellytysten vähäiseltä tarkistukselta, että etuuden edelleenkin (eli tarkistuksen jälkeenkin) saivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätöntä toimeentulon perusturvan kannalta. Lakiehdotus heikentää lakisääteistä perusturvaa niin kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa on tarkoitettu. Samoin tulee mielestäni arvioida toista lakiehdo-

tusta, joka merkitsee samanlaista omavastuuajan pidentämistä kuntoutusrahan osalta.

Edellä esitetyn perusteella katson

että 1. ja 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että ne mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voidaan jättää lepäämään ja

että 3. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että sitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1992

Marjut Kaarilahti