

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

9 päivänä joulukuuta 1992

Lausunto n:o 34

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 8 päivänä joulukuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 338 laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Jorma Rusanen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, 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 kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien odotusaika pitenisi kuudesta viikosta neljään kuukauteen. Lisäksi ehdotetaan, että lisäeläkkeet ja vammaisen, vanhuksen tai pitkäaikaissairaana kotihoidon tuki otetaan huomioon päivärahaa vähentävänä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Lakiehdotus voidaan johtolauseensa mukaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiassa pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin nykyistä työttömyysturvalakia säädettäessä katsonut (PeVL 4/1984 vp) hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin nojautuen, että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon sijalle silloin, kun valtiovalta ei kykene järjestämään työnteon mahdollisuutta. Työttömyysturvan tällainen luonne toissijaisesti hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johtuvana valtiovallan velvollisuutena ei valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan voi muodostua sinänsä esteeksi järjestellä tavallisella lailla esimerkiksi työttömyysturvan saamisedellytyksiä ja materiaalista sisältöä. Esityksessä ehdotettu työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevien odotusajan pidentäminen kuudesta viikosta neljään kuukauteen voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti.

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 työttömyysturvalaissa tarkoitetut peruspäiväraha lapsikorotuksineen sekä ansioon suhteutetun päivärahan perusosa. Valiokunta luonnehti mie-

tinnössään n:o 7/1992 vp esitykseen sisältyvää etuusluetteloa mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi perusturvaan kuuluvista etuuksista ja siten hyväksyi sen käsityksen, että mainitut etuudet kuuluvat toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan.

Arvioitaessa lakiehdotusta 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 lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta”.

Lakiehdotuksen 13 § merkitsee työttömyyspäivärahan saamisedellytysten tiukentamista tavalla, joka on sisällöltään olennaisempaa ja syvällisempää kuin vain niiden tarkistamista ”jonkin verran”, mitä valiokunta mietinnössään n:o 7/1992 vp piti mahdollisena ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Ehdotetunlaisena lakiin ei sisälly mitään takeita siitä, että päivärahan saamisedellytysten tiukennus ei heikennä sellaisten henkilöiden asemaa, joille päivärahan saaminen

on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta. Päinvastoin laki voisi hyvinkin johtaa voimassa olevaan lakiin verrattuna niiden perusturvan heikkenemiseen, jotka — olematta vasta peruskoulun tai lukion päättäneitä — eivät ennen ole olleet työmarkkinoiden käytettävissä mutta jotka sitten olosuhteidensa muutosten vuoksi hakeutuvat ensi kertaa työmarkkinoille. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 13 § merkitsee sellaista toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennystä kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitetaan, ja lakiehdotus voidaan tästä syystä niin ollen jättää lepäämään.

Lakiehdotuksen 27 a § johtaa siihen, että henkilön täysimääräisen peruspäivärahan määrää ja ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään eräiden hänen saamiensa etuuksien määrällä. Tällaisena ehdotus täydentää lain 27 §:ään nykyisiin sisältyvää eräänlaista yhteensovitus-sääntöä. Kun otetaan huomioon, että henkilön eri lähteistä muodostuva toimeentulo 27 a §:n johdosta kuitenkin säilyy suuruudeltaan peruspäivärahan tai ansioon suhteutetun päivärahan tasolla, ei tämä ehdotus heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettulla tavalla.

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 Zyskowiec, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kaari-lahti, Kekkonen, Laine, M. Laukkanen, J. Lep-

pänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vist-backa, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Komi.

Eriäviä mielipiteitä

I

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia heikennettäväksi siten, että ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien — siis käytännössä nuorten työnhakijoiden — työttömyyskorvausten odotusaika pitenis kuudesta viikosta neljään kuukauteen.

Valiokunnassa lakiesityksen säätämisjärjestyksestä koskeva kysymys täsmentyi siihen, onko kyseessä laki, joka puuttuu ensi kertaa työmarkkinoille tulevien toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan vai onko kyseessä suorastaan puuttuminen hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin perusoikeuteen (oikeus työhön).

Käsityksemme mukaan ensi kertaa työmarkkinoille tulevien asemaa tulee arvioida perustuslakivaliokunnan vuonna 1984 ottaman kannan valossa (PeVL 4/84). Tuolloin valiokunta katsoi, että ”työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon tilalle silloin, kun valtiolta ei kykene työnteon mahdollisuutta järjestämään”. Tulkinta vastaa myös sitä näkemystä, joka on luettavissa niistä lakialoitteista, joiden pohjalta hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin lisäty virke säädettiin vuoden 1972 valtiopäivillä (LA 1 ja 2/1970 vp). Tässä on kysymys HM 6 §:n 2 momentista johdettavasta työttömien oikeudesta työttömyyden aikaiseen toimeentulon suo-

jaan. Työttömyysturva on osa valtiovallan perustuslaillista toimeksiantoa, jota tulee tulkita yhtä velvoittavasti kuin muitakin perusoikeuksia.

Valiokunnan enemmistö on — käytännössä nuorten, ensi kertaa työmarkkinoille tulevien — työttömyysturvaa vähätellen asettunut sille kannalle, ettei tämän lakiehdotuksen säätäminen edellytä perustuslainsäätämisjärjestystä. Me olemme eri mieltä. Käsityksemme mukaan työttömyysturvan odotusajan huomattava pidentäminen anastaa työttömiltä työttömyysturvan tavalla, joka nimenomaan edellyttää perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä.

Kun hallitusmuodon perusoikeudet suojaavat muun muassa kansalaisten omistusoikeutta, täytyy samantasoisien suojan koskea myös kansalaisten työvoimaa. Muussa tapauksessa perustuslaki on epäuskottava sekä kohtelee toisia kansalaisia syrjivästi ja toisia suosivasti.

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioittavasti,

että lakiehdotus tulee säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 1992

Ensio Laine

Raimo Vistbacka

Matti Vähänäkki

II

Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan, jonka mukaan lakiehdotus on jätettävissä lepäämään. Puheena olevilta osin valiokunnan olisi mielestämme tullut mietinnössään todeta seuraavaa:

”Lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentti merkitsee työttömyyspäivärahan saamisedellytysten tiukentamista ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien henkilöiden osalta. Siten ehdotus, kun otetaan huomioon momentin jälkimmäisen virk-

keen mukaiset odotusajakasäännöksen soveltamisrajoitukset, kohdistuu lähinnä niihin, jotka siirtyvät työmarkkinoille kodin piiristä esimerkiksi muun kuin ammatillisen koulutuksensa päättettyään. Kysymys on lähinnä peruskoulun ja lukion päättäneistä, joista useat tässä vaiheessa pyrkivät pääsemään laissa tarkoitettuun ammatilliseen koulutukseen. Heille neljän kuukauden pituinen odotusaika merkitsee oikeastaan nykyisen lain mukaisen odotusajan pidentämistä

vain kouluaikaista lomakautta hiukan pidemmällä lisäodotusajalla. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisessa työmarkkinoille tulevia koskevassa työttömyysturvan odotusajan pidentämisessä on ehdotetunlaisena kysymys sellaisesta perusturvaetuuden saamisedellytysten tarkistamisesta jonkin verran, mitä valiokunta mietinnössään n:o 7/1992 vp piti mahdollisena ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Lakiehdotusta ei niin ollen voida jättää lepäämään valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin nojalla.”

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 1992

Ben Zyskowicz

Edellä esitetyn perusteella ponnessa olisi tullut lausua,

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

Päivi Varpasuo