

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
31 päivänä toukokuuta 1984
Lausunto n:o 4

Sosiaalivaliokunnalle

Sosiaalivaliokunta on kirjeellään 12 päivältä huhtikuuta 1984 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 38 työttömyysturvalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Matti Ilonen työvoimaministeriöstä, neuvotteleva virkamies Pekka Tuomisto valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Tuulikki Haikarainen, vanhempi hallitussihteeri Sakari Heikkilä ja vt. ylitarkastaja Kari Välimäki sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, vakuutusylituomari Juha-Veikko Hiekkaranta vakuutusosiksesta, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Saraviita, professori Antero Jyräki, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, oikeustieteen tohtori Matti Mikkola, toimitusjohtaja Matti Pekkanen Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitosta, johtaja Seppo Riski Suomen Työnantajain Keskusliitosta, sosiaalisuhteeri Lauri Kaarisalo Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, toiminnanjohtaja Juhani Talonen Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöstä, osastopäällikkö Martti Virtanen Liiketyönantajain Keskusliitosta, sosiaaliasiainsuhteeri Kai Libäck AKAV:sta ja osastonjohtaja Ilkko B. Voipio Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta. Käsiteltävään asiaan lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntoaan seuraavaa:

Lakiehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun liittyen toteutettavaksi työttömien toimeentuloturvaan koskeva kokonais-uudistus, jonka tarkoituksena on parantaa erityisesti pitkäaikaistyöttömien asemaa työttömyys-etuuksien tasoa korottamalla ja saattamalla etuudet veronalaisiksi. Esitykseen sisältyy myös päivärahan saamisen edellytysten yhtenäistäminen, hallinnon uudistaminen sekä muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen. Esitys on jatkoa niille sosiaaliturvaan koskeville muutoksille, jotka toteu-

tettiin sairausvakuutus-, tapaturmavakuutus- ja liikennevakuutuslainsäädäntöä uudistettaessa vuoden 1982 alusta.

Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset työttömyysturvalaiksi, työttömyyskassalaiksi sekä laiksi tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta. Työttömyysturvana maksettava etuus olisi työttömyyspäiväraha, jota voisi saada Suomessa asuva työtön työnhakija, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon. Yleisenä edellytyksenä päivärahan saamiselle ei siten olisi Suomen kansalaisuus. Perusturva muodostuisi tasasuuruudesta tarveharkintaisesta peruspäivärahasta. Perusturvan toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaisivat kansaneläkelaitoksen sosiaalivakuutustoimikunnat. Ansioturvan eli vakuutusmuotoisen, ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan toimeenpanosta huolehtisivat edelleen työttömyyskassat, joista säädettäisiin työttömyyskassalaissa.

Työttömyysturvan toimeenpanoa johtaisi, valvoisi ja kehittäisi ylimpänä viranomaisena toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä työvoimapolitiittisten asioiden osalta työvoimaministeriö. Muutoksenhakuelimiä olisivat työttömyysturvalautakunta ja vakuutusosikeus. Uudistukset on tarkoitettu toteutettavaksi 1 päivästä tammikuuta 1985 lukien.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut hallituksen esitystä erityisesti hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin sekä 5, 6 ja 7 §:n valossa.

Oikeus työhön

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin mukaan kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty. Vuoden 1980 valtiopäivillä antamassaan mietin-

nössä n:o 10 perustuslakivaliokunta viitaten vuoden 1970 valtiopäivillä antamaansa mietintöön n:o 16 lausui, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös ilmaisee kansalaisten keskeisen perusoikeuden, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden. Perusoikeuksien toteuttamiseksi tarpeelliset oikeusohjeet on sisällytetty näiden oikeuksien säätelystä annettuihin lakeihin.

Valiokunnan mietinnössä todetaan edelleen, että kysymys työnteon mahdollisuuden turvaamisesta kaikille työtä tarvitseville on niin laajakantoinen ja monitahoinen, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin asettaman velvollisuuden toteuttaminen on mahdollista vain valtiovallan kaikkien elinten — ennen muuta eduskunnan ja hallituksen — laaja-alaisella yhteistyöllä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös edellyttää, että valtiovalta on velvollinen yhteiskunnallisessa toiminnassa ja lainsäädännön kehittämisessä edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä sekä lailla säädettävien tavoin tarvittaessa huolehtimaan työttömyyden aikaisen toimeentulon turvasta. Samalla tästä seuraa, että valtiovalan päätöksiä toimeenpantaessa viranomaiset ovat velvollisia toimimaan edellä lausutun tavoitteen hengessä. Täten on katsottava, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös on sen erityisluonteen huomioon ottaen velvoittavuudeltaan verrattavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta katsoo, että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon tilalle silloin, kun valtiovalta ei kykene työnteon mahdollisuutta järjestämään. Työnteon järjestäminen säilyy näin ollen hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädettynä valtiovallan ensisijaisena velvoitteena.

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä kansalaisten oikeusturvan kannalta, ettei työttömyysturvajärjestelmään anneta syntyä joitakin ryhmiä, esim. pakkolomautettuja, osa-aikatyötä tekeviä taikka eräitä ammattiryhmiä työttömyysturvan ulkopuolelle jättäviä säännöstöjä. Valiokunta on kiinnittänyt tässä yhteydessä huomiota siihen, että merkittävä osa työttömistä jää tällä hetkellä työttömyysturvan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan mielestä työttömyysturva tulee kehittää niin kattavaksi, ettei sen ulkopuolelle jää työntekijäryhmiä.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainotumista eri aloilla ja alueilla säätelevä työllisyyslaki on vuodelta 1971. Työllisyyslain uudistamisen osalta perustuslakivaliokunta viittaa edellä maini-

tussa mietinnössään n:o 10 (1980 vp.) lausumaansa kannanottoon. Valiokunta pitää edelleen kiireellisenä tehtävänä uuden työllisyyslain säätämistä. Lain lähtökohdaksi on otettava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös valtiolle asetetusta ensisijaisesta velvollisuudesta saavuttaa ja ylläpitää täystyöllisyys.

Hallituksen esityksessä ovat laskelmat nykyisen korvausjärjestelmän ja uuden perusturvan mukaisen järjestelmän välisistä kansalaisten toimeentuloon vaikuttavista eroista. Esityksen perusteluista saa sen käsityksen, että kansalaisten taloudelliset edut eivät ehdotetun uuden järjestelmän johdosta heikkene. Esitys sisältää kuitenkin laskelmia esimerkkitapauksista, joissa uusi nettoetus jää keskimäärin hieman pienemmäksi kuin nykyinen korvaus. Tältä osin perustuslakivaliokunta ei pidä hallituksen esitystä työttömän oikeusturvan kannalta tyydyttävänä, vaan edellyttää suojasäännösten korjaamista kattaviksi.

Oikeus valita asuinpaikka

Hallitusmuodon 7 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella on oikeus oleskella omassa maassa, vapaasti täällä valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, mikäli laissa ei ole toisin säädetty. Työttömyysturvalakiehdotuksen 7 §:n 5 momentin mukaan alle 50-vuotias yksinäinen henkilö ei voi päivärahaoikeuttaan menettämättä kieltäytyä hänen työssäkäyntialueensa ulkopuolelta tarjotusta sopivana pidettävästä työstä, jos työpaikkakunnalla on kohtuullisin ehdoin saatavissa asunto ja milloin kysymys on yksinhuoltajasta, jos työ lisäksi on pysyväisluontoista.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että kansalaisilla tulee olla yhdenvertaisina pidettävät oikeudet ja oikeudellinen asema riippumatta asuinpaikasta (PeVL n:o 5/1972 vp. ja PeVL n:o 1/1973 vp.).

Hallitusmuodossa säädetty perusoikeuden suoja merkitsee, että tavallisessa laissa ei voida sen käyttöä rajoittaa millä tavoin tahansa. Perusoikeuden käyttämistä ei voida esim. rajoituksetta tehdä maksulliseksi tai liittää siihen jotain verorasitusta. Perusoikeuden käyttämiseen voidaan liittää korkeintaan hyvin rajoitetusti kansalaiselle muutoin kuuluvan oikeuden menetyksiä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan työttömyyspäivärahaa ei voida pitää julkisen vallan taholta tulevana harkinnanvaraisena edunsaomismahdollisuutena, vaan työttömyysilanteeseen

joutuneille kansalaisille yleisesti taattuna, hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johtuvana oikeutena. Tällaisen oikeuden epäämistä, jos se liittyy hallitusmuodon jonkin perusoikeuden käyttämiseen, on pidettävä hallitusmuodossa säädettyyn perusoikeuteen kajoamisena. Tällöin joudutaan harkitsemaan, onko perusoikeuteen kajoaminen laajuudeltaan ja laadultaan sellaista, että sen on katsottava merkitsevän poikkeusta hallitusmuodon asianomaisesta säännöksestä.

Työttömyysturvalakiehdotuksen 7 §:n 5 momentin mukaan henkilö saattaa joutua siirtymään paikkakunnalta toiselle. Pykälän säännös jakaa kansalaiset muuttovelvollisuuden suhteen kyseenalaisin perustein erilaisiin ryhmiin eikä säännöksistä käy yksiselitteisesti selville, millainen muuttovelvollisuus eri ryhmiä koskee. Henkilöllä, johon muuttoveloite kohdistuu, ei olisi edes painavasta henkilökohtaisesta syystä oikeutta kieltäytyä muuttamasta asuinpaikkakunnaltaan eikä päätöstä tehtäessä asianomaisella olisi mahdollisuutta aina tulla kuulluksi. Lakiehdotuksen 7 §:ää sovellettaessa saattaa syntyä ristiriitaa hallitusmuodon 7 §:n 1 momentin kanssa. Jos asianomainen kieltäytyy muuttamasta, hän menettää työttömyyspäivärahan. Hallituksen esittämässä muodossa työttömyysturvalakiehdotuksen 7 §:n 5 momentti olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säätämässä järjestyksessä.

Jotta työttömyysturvaa koskevan lakiehdotuksen 7 § ei olisi ristiriidassa hallitusmuodon 7 §:n 1 momentin kanssa, valiokunta edellyttää työttömyysturvalain 7 §:n 5 momentin korjaamista seuraavalla tavalla: Henkilölle tarjolla olevan työpaikan on oltava pysyväisluontoinen toimeentulon turvaava kokopäivätyö. Hänen on kohtuullisin edellytyksin voitava hankkia perheelleen ja itselleen sopiva asunto uudelta paikkakunnalta. Lisäksi työttömällä tulee olla oikeus työttömyysturvaetuuksiaan menettämättä painavasta henkilökohtaisesta syystä kieltäytyä hänelle työssäkäyntialueensa ulkopuolelta tarjotusta hänelle sopivana pidettävästä työstä. Valiokunta katsoo, että edellä lueteltujen ehtojen tulee toteutua kaikkien lakiehdotuksessa tarkoitettujen muuttovelvollisten piiriin kuuluvien osalta. Asianomaista on myös aina kuultava asiassa.

Työttömyysturvalakiehdotuksen 7 §:n 4 ja 5 momenteissa käytetään käsitettä työssäkäyntialue. Lain perustelujen mukaan työssäkäyntialueeksi katsotaan yleensä henkilön asuinpaikan alue. Jos seudulta, jossa hän asuu, yleisesti käytetään työssä toisen kunnan alueella olevissa työpaikoissa, kuuluvat myös nämä hänen työssä-

käyntialueeseensa. Kun työssäkäyntialueen määrittämisellä tosiasiaassa vaikutetaan työttömyysturvan saantiin, tulee työssäkäyntialue perustuslakivaliokunnan mielestä määritellä riittävän selvästi.

Perustuslakivaliokunta toteaa vielä, että vaikka henkilölle osoitetaan uusi työpaikka hänen normaalin työssäkäyntialueensa ulkopuolelta, ei työttömyysturvalain soveltaminen saa käytännössä johtaa maan tasapainoiseen alueelliseen kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden vaikeutumiseen taikka henkilön määräämiseen vieraskieliselle paikkakunnalle.

Kansalaisten yhdenvertaisuus

Hallitusmuodon 5 §:n mukaan Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. Säännöksen tarkoituksena on estää mielivallan käyttäminen kansalaisia kohtaan sekä kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaavien perusteettomien etuuk-sien antaminen. Työttömyysturvalakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa esitetään säädettäväksi, että työttömyyspäivärahaan ei ole oikeutta henkilöllä, joka ei ole työmarkkinoiden käytettävissä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että tämän säännöksen soveltamiskäytäntö tulisi saada samanlaiseksi ja kansalaiset samanlaisen kohtelun alaiseksi kaikkialla maassa.

Muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen

Hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Hallitusmuodon 55 ja 60 §:n mukaan yleisistä yli- ja alioikeuksista sekä erikoistuomioistuinista säädetään lailla. Työttömyysturvalakiehdotuksen 35 §:n mukaan työttömyysturvaa koskevissa asioissa ovat muutoksenhakueliminä ensimmäisenä asteena työttömyysturvalautakunta ja ylimpänä asteena vakuutus-oikeus. Pykälässä ovat säännökset työttömyysturvalautakunnan kokoonpanosta, jäsenten nimittämisestä, lautakunnan päätöksen täytäntöönpanosta sekä lautakunnan toimimisesta sosiaali- ja terveysministeriön alaisena. Lisäksi pykälässä säädetään, että lautakunta voi toimia jaostoihin jakautuneena. Lautakunnasta säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

Työttömyysturvalautakunta tulee toimimaan laissa säädettynä muutoksenhakuelimenä. Siihen

nähdessä, mitä työttömyysturvalautakunnasta ehdotetaan laissa säädettäväksi, perustuslakivaliokunta katsoo, ettei lakiehdotus ole ristiriidassa hallitusmuodon kanssa. Kansalaisen oikeusturvan kannalta perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että työttömyysturvalautakunnan ja sen jaoston kokoonpanosta säädetään lailla eikä asetuksella. Laissa tulee niin ikään säätää työttömyysturvalautakunnan jäsenten oikeus pysyä tehtävässään, jäsenten vapauttaminen tehtävästä sekä lautakunnan jaostoihin jakautuminen. Perustuslakivaliokunta pitää myös tarpeellisena, että lakiin otetaan säännös, jonka mukaan työttömyysturvalautakunnan on varattava muutoksenhakijalle tilaisuus tulla kuulluksi muutoksenhaun yhteydessä esille tulleista uusista selvityksistä.

Työttömyysturvaa koskevan lakiehdotuksen 38 §:n mukaan työttömyysturvalautakunnan päätökseen saadaan hakea muutosta vakuutusosoikeudelta 36 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Vakuutusosoikeuden kokoonpano työttömyysturvalautakunnasta tulleita valituksia käsiteltäessä tulisi — asioiden erityisluonne huomioon ottaen — olla sellainen, että myös maallikkojäsenet ottaisivat osaa asioiden ratkaisuun. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että 38 §:ään tulisi lisätä uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin vakuutusosoikeuden kokoonpano sekä maallikkojäsenten osallistuminen muutoksenhakemusten ratkaisuun.

Työttömyysturvalakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin mukaan, jos sosiaalivakuutustoimikunnan tai työttömyyskassan tämän lain mukaista etuutta koskeva lainvoimainen päätös on perustunut väärään tai puutteelliseen selvitykseen tahi on ilmeisesti lain vastainen, voi työttömyysturvalautakunta asianomaisen hakemuksesta tahi sosiaalivakuutustoimikunnan tai työttömyyskassan esityksestä ja asianomaista kuultuaan poistaa sosiaalivakuutustoimikunnan tai työttömyyskassan päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Säännöksessä on näin ollen annettu työttömyysturvalautakunnalle itseoikaisuvaltuudet ylittävää purkamisvaltaa. Näin laaja purkamisvalta voidaan antaa vain ylimmille tuomioistuimille. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että työttömyysturvalautakunnalle ei voida antaa momentissa esitetyn kaltaista purkamisvaltaa, vaan se tulee antaa vakuutusosoikeudelle.

Verolainsäätämisyjärjestys

Työttömyyskassalakiehdotuksen 33 ja 34 §:n mukaan tapaturmavakuutusvelvollinen työnanta-

ja joutuu suorittamaan työttömyysvakuutusmaksun tapaturmavakuutusmaksun yhteydessä. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain työttömyysvakuutusmaksun siten, että keskuskassa voi suorittaa työttömyyskassalain mukaisista velvoitteista. Maksu määrätään sen työpalkkojen määrän perusteella, jonka mukaan työnantajan tapaturmavakuutusmaksu määräytyy.

Perustuslakivaliokunta on vuonna 1959 antamassaan lausunnossa n:o 5 hallituksen esityksestä ehdotukseksi työttömyysvakuutuslaiksi käsitelty työttömyysvakuutuksen lainsäätämisyjärjestystä. Seuraavan kerran vastaavan tyyppinen asia oli esillä perustuslakivaliokunnassa vuonna 1960 säädettäessä nykyistä lakia valtakunnallisista työttömyyskassoista. Myös tuolloin hallitus ehdotti ensiksi, että työttömyysvakuutusmaksua perittäisiin tapaturmavakuutusmaksun lisämaksuna, jonka suuruuden vahvistaisi sosiaaliministeriö vuodeksi kerrallaan. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin suurelle valiokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL n:o 2/1960 vp.) viitaten samalla edellä mainittuun, vuonna 1959 antamaansa lausuntoon, että nyt säädettäväksi ehdotettu työttömyysvakuutusmaksu on niin ikään veronluontoinen. Valiokunta totesi aikaisemmin eräässä yhteydessä lisäksi lausuneensa, ettei lakisääteisten, valtion tarkoitusperien toteuttamiseksi kerättävien rahasuoritusten oikeudellista luonnetta voi muuttaa se, millä tavoin lainsäätäjä on katsonut parhaaksi järjestää tarkoitetun päämäärän saavuttamiseksi tarpeellisten tehtävien hoitamisen ja kerättyjen varojen välittömän käyttämisen (PeVL 3.12.1958 n:o 12/1957 vp.). Näin ollen ei valiokunnan mielestä sekään, että työttömyysvakuutusmaksuista kertyneet varat annetaan keskuskassan käyttöön, voinut poistaa työttömyysvakuutusmaksulta sen veronluonteisuutta. Todettuaan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti veroa koskevaksi laiksi perustuslakivaliokunta katsoi sen olevan hallitusmuodon 61 §:n kannalta aukollinen mm. työttömyysvakuutusmaksun suuruuden määrittämisen osalta. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti muutettiin sittemmin suuren valiokunnassa maksun suuruuden määrittäminen siten, että laissa säädettiin työnantajan suoritettavien maksujen suuruudeksi 1/4 % työnantajan suorittamien palkkojen määrästä. Tämä koski vuosia 1961 ja 1962, minkä jälkeen suoritettavan maksun suuruus edellytettiin erikseen vahvistettavaksi lailla. Näin on myös menetelty sittemmin vuosittain.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 9 (1981 vp.) ja lausunnossaan n:o 8 (1982 vp.)

arvioinut lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä hallitusmuodon 61 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 1 momentin kannalta. Tällöin valiokunta on todennut, että hallitusmuodon 61 §:n mukaan verosta on säädettävä lailla. Lainsäädäntökäytännössä tämän säännöksen on vakiintuneesti katsottu edellyttävän, että ns. aineellisen verolainsäädännön alaan kuuluvalla lailla ei voida siirtää valtaa määrätä verovelvollisuudesta ja veron suuruudesta tapahtuvaksi lakia alemman tasoilla säännöksillä tai hallintopäätöksillä. Verolaissa on ainakin vahvistettava muun muassa verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräytymisperusteet siten, että lain soveltajalle jää enintään sidottua harkintavaltaa. Jos näistä edellytyksistä poiketaan, on asianomainen laki käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Aineelliseen verolainsäädäntöön kuuluvat säännökset, jotka sisältävät verovelvollisuuden syntymistä, muuttamista tai lakkaamista, veron määrän lisäämistä tai vähentämistä, veron määräämisperusteita tai verovelvollisen henkilöä koskevia oikeusnormeja. Käsiteltävänä olevan työttömyyskassalakiehdotuksen 34 § koskee veroon rinnastettavan työttömyysvakuutusmaksun määräytymistä tavalla, joka vaikuttaa asianomaisilta maksuvelvollisilta lopullisesti kannettavan maksun määrään. Tämän vuoksi säännöstä on pidettävä aineellisen verolainsäädännön piiriin kuuluvana.

Käsiteltävänä oleva lakiehdotus on siten muotoiltu, että työttömyysvakuutusmaksun lopullisen suuruuden määräytyminen jää valtioneuvoston harkintaan siten, ettei valtioneuvoston harkintavalta ole riittävästi sidottua. Säännöksen puitteissa valtioneuvosto voi päättää tarkistuksen suorittamisesta tai suorittamatta jättämisestä. Valtioneuvoston harkintavallan rajausta tarkistuksen suuruuteen nähden ei ole myöskään tarpeeksi yksityiskohtainen, koska säännöksen sanamuodon ei voida katsoa edellyttävän jo todettua ja tosiasialista muutosta tarkistuksen perusteena. Tämän vuoksi lakiehdotuksen hyväksyminen hallituksen esittämässä muodossa edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä. Jos säännöstä sen sijaan muutetaan siten, että valtioneuvoston harkintavalta on edellä kerrotussa suhteessa sidottua, ei valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä ole tarpeen ottaa huomioon edellyttäen, että maksuvelvollisten oikeusturvasta on laissa huolehdittu. Tämä muutos edellyttää lainkohdassa säädettäväksi, että valtioneuvoston on vahvistamisen yhteydessä tarkistet-

tava työttömyysvakuutusmaksun markkamäärät vuosittain siten kuin keskuskassan suoriutuminen sille lain mukaan kuuluvista tehtävistä edellyttää.

Lainsäädäntövallan delegointi

Lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa perustuslakivaliokunta on todennut lisäksi, että ehdotukset sisältävät lainsäädäntövallan delegointiin kuuluvia säännöksiä. Tarkastelun kohteena ovat työttömyysturvalakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin, 11 §:n 2 momentin, 18, 20, 21, 29 ja 43 §:n säännökset.

Työttömyysturvaa koskevan lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan on asetuksella tarkoitus tarkemmin säätää työvoimatoimikunnan sitovasta lausunnosta. Samoin lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaan tulojen huomioon ottamisesta peruspäivärahaa myönnettäessä ja tulojen määrittämisestä säädettäisiin erikseen asetuksella. Perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena, että näissä tapauksissa delegoitaisiin valtaa valtioneuvostolle, vaan kummassakin tapauksessa on asiasta säädettävä laissa.

Työttömyysturvalakiehdotuksen 18 ja 20 §:ssä on säädetty peruspäivärahan sekä korotetun peruspäivärahan suuruus markkamääräisenä. Työttömyysturvalakiehdotuksen 21 §:n mukaan valtioneuvoston päätöksellä voitaisiin poiketa ehdotuksen 18 ja 20 §:n säännöksistä. Valtioneuvosto voisi näin ollen tietäen edellytyksin muuttaa sen asiantilan, joka on kirjoitettu poikkeuksettomaan muotoon lakitekstiin. Tarkistus voisi tapahtua lisäksi vapaaharkintaisesti, koska se voitaisiin suorittaa enintään palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa. On hyvin erikoista, että poikkeuksettomasta lakitason säännöksestä sallitaan poikkeamisvalta valtioneuvoston päätöksen tasoisella säädöksellä, jonka käyttöalue lisäksi jää valtioneuvoston itsensä harkittavaksi. Valtioneuvosto voisi jättää olennaisenkin palkkatason muutoksen huomioon ottamatta, mutta voisi muuttaa peruspäivärahaa ja lapsikorotuksia täysimääräisesti.

Työttömyysturvaa koskevan lakiehdotuksen 29 §:n mukaan asetuksella säädetään sosiaali- ja terveysministeriön sekä kansaneläkelaitoksen tehtävien jaosta perusturvan yleisessä toimeenpanossa. Kun lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan työttömyysturvan yleinen johto, valvonta ja kehittäminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle toimeentuloturvan osalta, tulee lakiin ottaa myös säännös siitä, että sama ministeriö antaa asiassa yleiset ohjeet. Perustavaa laatua olevana

kysymyksenä tätä ei voida jättää asetuksessa ratkaistavaksi. Samoin ministeriön ja kansaneläkelaitoksen välinen tehtävien jako perusturvan toimeenpanon osalta on sillä tavoin periaatteellinen lainsäädäntöasia, että jako tulee toteuttaa lailla. Perustuslakivaliokunta ei tämän vuoksi pidä lakiehdotuksen 29 §:ää hallituksen esittämässä muodossa riittävänä.

Varsin merkittävä delegointisäännös sisältyy niin ikään työttömyysturvalakiehdotuksen 43 §:ään, jonka mukaan pelkällä asetuksella voitaisiin säätää työttömyyskassojen noudatettavaksi sellaisia avustusoikeuden saamista koskevia ehtoja, jotka perustuvat kansainväliseen sopimukseen. Tämä merkitsee sitä, että asetusteitse voitaisiin hyväksyä sopimus jonkun vieraan valtion kanssa siitä, että vieraan maan kansalaiset ovat oikeutettuja kassa-avustuksiin vastoin Suomen kansallisia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena näin laajaa lainsäädäntövalan delegointia.

Tietojen antaminen

Edellä olevien, lähinnä valtiosääntöoikeudellisten seikkojen lisäksi perustuslakivaliokunta on käsitellyt myös työttömyysturvalakiehdotuksen 25 §:ää, jonka mukaan työnantaja, valtion ja kunnan viranomaiset, vakuutus- ja eläkelaitokset sekä eläkesäätiöt ovat velvolliset pyynnöstä antamaan työvoimaviranomaisille, sosiaalivakuutus-toimikunnalle ja työttömyyskassalle sekä laissa tarkoitetuille muutoksenhakuviranomaisille maksutta työttömyyspäivärahan hakijan työttömyyspäivärahaoikeuden ratkaisemisessa tarvittavia tietoja sekä asianomaiselle hakijalle maksutta häntä

itseään koskevia tietoja. Perustuslakivaliokunta katsoo, että kaikki hakijaa koskevat tiedot tulee, mikäli yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) säännöksistä ei muuta johdu, pyynnöstä antaa hakijalle itselleen maksutta. Tällä järjestelyllä hakijalle turvattaisiin oikeus tarkistaa häntä itseään koskevat tiedot ja tarpeen vaatiessa hänellä olisi mahdollisuus tehdä niihin muutokset.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus työttömyysturvalaiksi tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, mutta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n säätämässä järjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan edellä esittämät työttömyysturvalakiehdotuksen 7 §:n 5 momenttia koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon; sekä

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus työttömyyskassalaiksi tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, mutta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n säätämässä järjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan edellä esittämät työttömyyskassalakiehdotuksen 34 §:ää koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Pekka Löyttyniemi

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Löyttyniemi, varapuheenjohtaja A. Kempainen, jäsenet Al-

ho, Anttila, Eenilä, Enävaara, Hämäläinen, Jansson, Kivistö, Kärhä, Louekoski, Muroma, Nieminen, Pokka, Skinnari, Viinanen ja Zyskovicz.

Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota suurimpaan osaan hallituksen esitykseen sisältyvistä valtiosääntöoikeudellisista ja työttömyysturvan saajien oikeusturvaan liittyvistä ongelmista. Olemme suurimmalta osalta voineet yhtyä valiokunnan kantaan, mutta haluamme eriävänä mielipiteenämme tuoda esille seuraavaa:

1. Valiokunta lähtee siitä, että työttömyyspäivärahaa on pidettävä työttömyystilanteeseen joutuneille kansalaisille yleisesti taattuna, hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johtuvana oikeutena, jonka epäämistä on pidettävä hallitusmuodossa säädettyyn perusoikeuteen kajoamisena, mikäli se liittyy hallitusmuodon jonkin perusoikeuden käyttämiseen. Valiokunta on tästä syystä rajannut niiden tapausten piiriä, joissa työtön työnhakija voitaisiin velvoittaa muuttamaan paikkakunnalta työttömyysturvan menettämisen uhalla.

Hallitusmuodon 7 §:n 1 momentti takaa kansalaisille oikeuden valita vapaasti asuinpaikkansa. Tämän oikeuden käyttäminen ei saa johtaa siihen, että kansalainen menettäisi samalla perusoikeuteen rinnastettavan oikeuden, työttömyystilanteeseen joutuneelle kansalaiselle taatun toimeentuloturvan. Jotta työttömyysturvaa koskevan lakiehdotuksen 7 § olisi sopusoinnussa hallitusmuodon 7 §:n 1 momentin kanssa, olisi lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentti kirjoitettava seuraavasti: "Työttömällä työnhakijalla on oikeus päivärahaoikeuttaan menettämättä kieltäytyä vastaanottamasta tarjottua työtä, jos työn vastaanottaminen edellyttää työviikon aikana asumista toisella paikkakunnalla."

2. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin ottaman kannan (PeVM n:o 10/1980 vp.) mukaan valtiovallalla on velvollinen järjestämään kansalaiselle työtä sekä "lailla säädettyinä tavoin tarvittaessa huolehtimaan työttömyyden aikaisen toimeentulon turvasta". Valiokunnan tuolloin omaksuman käsityksen mukaan säännös on velvoittavuudeltaan verrattavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin. Perusoikeussäännöksen velvoittavuus estää uudella lailla heikentämästä aiemmin lailla voimaansaatettuja työttömyysturvan ehtoja.

Valiokunta on aiemmin katsonut, että vain julkisoikeudellisten eräntyneiden saatavien kohdalla voidaan puhua saavutetuista eduista, jotka nauttivat perustuslain suojaa. Koska julkisoikeudelliset etuudet, kuten työttömyysturva, ovat käymässä suurille ihmisryhmille vähintään yhtä tärkeiksi kuin yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden ja niistä riippuvien varallisuusarvoisten etuuksien pysyvyys, tulisi myös niiden nauttia perustuslain suojaa. Uudella lailla tapahtuvaa tällaisen etuuden heikennystä on näin ollen pidettävä puuttumisena perustuslain suojaamaan etuuteen. Tällaisia epäkohtia aiheutuu ainakin työttömyysturvalakiehdotuksen säädöksistä, jotka johtavat työttömän ammattisuojaan purkautumiseen kolmen kuukauden työttömänä olon jälkeen (7 §:n 4 momentti) sekä työttömyysturvan alenemiseen työttömyyden kestätyä 100 päivää (22 §:n 2 momentti). Tämä saattaa johtaa siihen, että lyhytaikaisissa työsuhteissa työskentelevien työttömyysturvan taso voi pysyvästi jäädä muita alhaisemmaksi.

Mainitut epäkohdat ovat ongelmallisia myös kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta niiden asettaessa työttömät keskenään eriarvoiseen asemaan työttömyyden keston perusteella. Yhdenvertaisuuden kannalta on erityisen ongelmallista — kuten valiokuntakin lausunnossaan toteaa — että kokonaan työttömyysturvan ulkopuolelle jää huomattavia ryhmiä. Mm. lomautettujen ja osapäivätyöntekijöiden etuudet heikentyvät merkittävästi. Valiokunnan lausunnossa todettu suojasäännöksen kattavaksi saamisen velvoite tuleekin käsityksemme mukaan merkitä mm. näiden epäkohtien korjaamista lakiehdotusta käsiteltäessä.

Edellä lausuttuun viitaten ja sen lisäksi, mitä perustuslakivaliokunta lausunnossaan on todennut, esitämme kantanamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus työttömyysturvalaiksi voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n säätämässä järjestyksessä edellyttäen, että edellä esitetyt työttömyysturvalakiehdotuksen 7 §:n 4 ja 5 momenttia ja 22 §:n 2 momenttia koskevat huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1984

Arvo Kempainen

Kalevi Kivistö

