

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

6 päivänä toukokuuta 1993

Lausunto n:o 7

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä huhtikuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 28 sotilasavustuslaiksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Martti Lähteinen ja nuorempi hallitussihteeri Maini Kosonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi sotilasavustuslaki. Lakiehdotuksen tarkoituksena on parantaa asiakaspalvelua ja järkipäristää hallintoa siirtämällä sotilasavustuksen toimeenpanotehtävät kansaneläkelaitokselle. Sotilasavustuksen rahoituksessa palattaisiin valtion rahoitukseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan sotilasavustuksen ei voida katsoa olevan luonteeltaan sellainen toistuvaissuorituksen kaltainen etuus, jollaisia on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttia uudistettaessa luettu toimeentulon perusturvaan kuuluviksi. Esityksessä ehdotettu ns. toissijaisten etuudensaajien poistaminen etuuteen oikeutettujen joukosta ei perustelujen mukaan estä käsittelemästä lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Hallitus on kuitenkin asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

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 säättämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.

Toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitetaan asianomaisen hallituksen esityksen (HE 234/1991 vp) perustelujen mukaan ”vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahanmääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso”. Näihin perusteluihin sisältyvässä perusturvaetuuksien luettelossa, jota perustuslakivaliokunta luonnehti (PeVM 7/1992 vp) mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi, ei ole mainittu sotilasavustuslain mukaisia etuuksia.

Perustuslakivaliokunta on muutaman kerran ottanut kantaa kyseisen perusturvaetuusluettelon tai valtiopäiväjärjestyksen aiempaan väliaikaiseen muutokseen (lailla 101/92 lisätty 66 a §) liittyneen luettelon merkitykseen. Lausunnossaan n:o 14/1992 vp valiokunta totesi, ettei aikuisopintotukea — jota ei mainittu luettelossa — ollut tarkoitettu kuulumaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan. Sen sijaan lausunnossa n:o 27/1992 vp valiokunta arvioi työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen kuuluvan koulutustuen muutoksia toimeentulon perusturvakysymyksenä, koska työtön oli työttömyysperusturvalain nojalla velvollinen ottamaan vastaan koulutuksen sen uhalla, että hän menettää työttömyyspäivärahaoikeutensa. Vain työttömyyspäiväraha sisältyi perusturvaetuusluetteloon.

Sotilasavustuslain mukaisten etuuksien maksaminen kytkeytyy maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseen. Sääntelyn yleistä taustaa aja-

tellen tilanne on sotilasavustuslain mukaisten etuuksien osalta siten samantapainen kuin mainitussa koulutustukiasiassa. Sotilasavustus-etuuksien maksaminen tulee kysymykseen tilanteissa, joiden syntymisen taustalla on yksilön velvollisuus. Tämän vuoksi on valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti katsottava, että sotilasavustuslain mukaiset rahamääräiset toistuvais-suoritukset kuuluvat valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuun toimeentulon perusturvaan.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentti koskee toimeentulon perusturvan lakisääteistä osaa. Tähän nähden on oleellista, että voimassa olevassa laissa avustuksen suuruudesta on säädetty ainoastaan yleisluonteisesti avustuksen suuruuteen vaikuttavien yleisten perusteiden asettamisen jäädessä ministeriölle. Lakiehdotus merkitsee tässä suhteessa ennen muuta sitä, että perusavustuksen suuruus tulee laissa säädetyksi.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta on käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa nykyiseen lakiin verrattuna merkityksellistä näin ollen se, johtaako uusi laki joltain osin etuuksien saamisedellytysten sellaiseen tiukentumiseen, jota on pidettävä perustuslakivaliokunnan antaman mietinnön n:o 7/1992 vp valossa perusturvan heikentämisenä. Mainitun mietinnön mukaan "voitaisiin ... ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ... kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta".

Merkittävin ehdotetusta laista aiheutuva muutos etuuksien saamisedellytyksiin koskee ns. toissijaisia etuudensaajia. He menettäisivät kokonaan nykyisin voimassa olevan oikeuden etuuksiin. Tämän kaltaista muutosta ei yleisesti ottaen voida pitää saamisedellytysten pelkkänä tarkistuksena. Asevelvollisen ja häneen nähden toissijaisten etuudensaajien välisessä suhteessa, johon voimassa olevan lain mukainen oikeus etuuksiin pohjautuu, on etuuden nykyisten saamisedellytysten kannalta perustana asevelvollisen esimerkiksi vanhemmilleen tai isovanhemmilleen vapaaehtoisesti antama toimeentuloapu. Tähän ei asevelvollisuutta suorittamaan menevällä ole ollut lakisääteistä velvollisuutta, toisin kuin ainakin osaksi oli silloin, kun nykyinen sotilasavustuslaki säädettiin. Toissijaisten etuudensaajien asemaan vaikuttaneesta lainsäädäntökehityksestä on otettava huomioon vielä se,

että varsinainen ensisijainen perusturvajärjestelmä (kansaneläke-, työeläke-, sairausvakuutus- ja työttömyysturvajärjestelmä) on luotu vasta sotilasavustuslain säätämisen jälkeen.

Ottaen huomioon mainitunlaisen lainsäädäntökehityksen ja varsinkin sen, että toissijaisten etuudensaajien nykyisen sotilasavustusoikeuden taustalla on asianomaisen vapaaehtoisesti tällaiselle etuudensaajalle suorittama toimeentuloapu, valiokunta pitää toissijaisten etuudensaajien nykyiseen lakiin pohjautuvaa asemaa sillä tavoin erikoislaatuksena, ettei sääntelyn tarkoituksena ole taata toimeentulon perusturvaa siinä mielessä kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttia säädettäessä tarkoitettiin. Toissijaisten etuudensaajien oikeus saada sotilasavustusta voidaan siksi poistaa uudella lailla ilman, että tällä on vaikutusta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Poikkeusolot (27 §)

Valiokunta on vielä tarkastellut poikkeusoloja koskevaa lakiehdotuksen 27 §:ää, jonka sanotaan perusteluissa vastaavan nykyistä lakia. Perustelumaininta ei pidä paikkaansa, sillä nykyisen lain 16 §:n poikkeusvaltuus koskee vain puolustustilaa.

Ehdotus on useastakin syystä ongelmallinen. Pykälä koskee otsikkonsa mukaan menettelyä. Jos kuitenkin olisi tarkoitettu lain aineellisista säännöksistä poikkeavien määräysten antamismahdollisuutta, on otettava huomioon, että valmiuslaki on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eikä se sisällä sosiaaliturvaetuuksia koskevia poikkeusvaltuuksia. Näin ollen ehdotus näin ymmärrettynä merkitsisi valmiuslain mukaisten, kansalaisten oikeuksiin ulottuvien poikkeusvaltuuksien täydentämistä tavalla, joka on mahdollista vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Viittaus valmiuslain tarkoitamiin poikkeusoloihin on lisäksi epämääräinen, koska poikkeusolot itse asiassa ovat tuossa laissa säädettyjä edellytyksiä, joiden vallitessa voidaan erityisessä päätöksentekomenetellyssä oikeuttaa valtioneuvosto käyttämään lain mukaisia toimivaltuuksia. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston saatettaisiin tulkita voivan tutkia sotilasavustuslain nojalla valmiuslaissa säädettyjen edellytysten esilläolo ja tehdä päätös poikkeusmääräysten antamisesta. Tämä voisi tapahtua erilliskysymyksenä, ilman että valmiuslain mukaisten toi-

mivaltuuksien käyttämisestä olisi päätetty. Tällainen järjestely ei olisi asianmukainen. Viittaus valmiuslakiin tulisiikin tarvittaessa sitoa siihen, että valmiuslain nojalla valtioneuvosto on oikeutettu käyttämään siinä säädettyjä toimivaltuuksia.

Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että 27 § rajoitetaan koskemaan puolustustilaa, jos ylipäänsä sen aikana poikkeusvaltuuksiin on tämän lain osalta tarvetta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

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

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kos-

kinen, Laine, M. Laukkanen, Nikula, Näsi ja Vistbacka sekä varajäsenet Saastamoinen ja Viljanen.

Eriävä mielipide

Katson, että lakiesitys sotilasavustuslain muuttamisesta (HE 28) tulee säätää lepäämäänjättämissuojan puitteissa, koska esitykseen sisältyvään ns. toissijaisten edunsaajien perusturvaan puututaan tavalla, jonka eduskunta asetti valtiopäiväjärjestyksen muutoksen hyväksyessään vuonna 1992 lepäämäänjättämissuojan piiriin (VJ 66.7 §:n suojalauseke). Perusteluiksi esitän seuraavaa:

Valtiopäiväjärjestystä muutettaessa eduskunta hyväksyi useampia lausumia, jossa edellytettiin täyden kansaneläkkeen tasoisen perusturvan suojaamista. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 234/1991 vp lepäämäänjättämissäännösten poistamisesta) oleva luettelo institutionaalista suojaa nauttivista perusturvaetuuksista ei sinänsä sisällä sotilasavustuslaissa olevia etuuksia.

Mutta perustuslakivaliokunta korosti luetteloa arvioidessaan (PeVM 7/1992 vp), ettei luettelo ole tyhjentävä. Varusmiespalvelustaan suorittavan lähiomaiselle etuus on esimerkiksi toimeentulotukeen nähden ensisijainen tuki. Jos etuutta ei vastaisuudessa myönnetä heille, he joutuvat turvautumaan sosiaalitoimiston vastaanlaseen tarveharkintaiseen, mutta markkamäärältään alhaisempaan toimeentulotukeen.

Tässä mielessä nykyisen sotilasavustuslain toissijaisille etuudensaajille tähän saakka myönnetty tuki on heille perusturvaetus.

Asiantuntijalausuntoon viitaten voidaan todeta, että nyt käsillä olevan lakiesityksen merkittävien heikennys koskee juuri ns. toissijaisia etuudensaajia (esityksen 2 ja 3 §), joihin kuuluvat muun muassa asevelvollisen vanhemmat, isovanhemmat ja sisarukset. Heiltä ollaan poistamassa kokonaan oikeus saada etuus, jonka suuruus voi olla useita tuhansia markkoja kuukaudessa. Heidän osaltaan ei voi olla kysymys väheisestä heikennyksestä.

Se, että etuus on tarveharkintainen, ei poista etuuden perusturvaluonnetta (nykyisen lain 4 §:n 1 mom.). Etuuden suuruuden määräytymisperusteena on pääsääntöisesti täyden kansaneläkkeen määrä. Etuuden saaminen aiheutuu valtion määräämästä asevelvollisuudesta, vaikkakaan asevelvollisuuttaan suorittavilla ei ole lakiin perustuvaa huoltovelvollisuutta ns. toissijaisiin etuudensaajiin nähden. Tosiasiassa asevelvollisen kanssa samassa taloudessa elävien — tällä hetkellä avustuksesta riippuvaisten — omaisten menetykset merkitsee täyden kansaneläkkeen tasoisen etuuden saamatta jäämistä, sillä toimeen-

tulotukena myönnettävä etuus, joka jää nyt heille lainmuutoksen jälkeen ainoaksi tuen muodoksi, alittaa täysimääräisenäkin täyden kansaneläkkeen tason.

Edellä olevan perusteella ehdotan kunnioittavasti,

Helsingissä 6 päivänä toukokuuta 1993

Ensio Laine

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