

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä laiksi valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunta on 22 päivänä tammikuuta 1991 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 321.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut esityksestä lausunnot valtiovarainvaliokunnalta ja sosiaalivaliokunnalta. Lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina oikeusministeri Tarja Halonen, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja vt. lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, vanhempi budjettisihteeri Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä, vt. apulaisosastopäällikkö Matti Mikola ja hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, pääjohtaja Vappu Taipale sosiaalihallituksesta, maaherra Ahti Pekkala, perusoikeuskomitean puheenjohtaja, ylijohtaja K. J. Lång, lakimies Tuula Hiidensalo Suomen Kaupunkiliitosta, varatoimitusjohtaja Leif Engfelt Suomen Kunnallisliitosta, apulaisjohtaja Astrid Thors Finlands Svenska Kommunförbund -nimisestä järjestöstä, toimitusjohtaja Pentti Kostamo Työeläkelaitosten Liitosta, hallituksen varapuheenjohtaja Juhani Salminen Eläkevakuutus Oy Ilmarisesta, valtiotieteen tohtori Olavi Rantala Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksesta, toimitusjohtaja Pertti Kukkonen Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta, esimies Pekka Korpinen Työväen taloudellisesta tutkimuslaitoksesta, sosiaalipoliittinen asiamies Markku Koponen Liiketyönantajain keskusliitosta, varatuomari Hannu Rautiainen Suomen työnantajain keskusliitosta, lakiasiaintohtori Outi Antila-Rantanen ja osastonjohtaja Keijo Hyvönen Maataloustuottajain keskusliitosta, sosiaaliasian sihteeri Kai Libäck Akavasta, lakimies Tuomo Mäkinen Suomen ammattiliittojen keskusjärjestöstä, sosiaalsihteeri Veikko Simpanen Suomen teknisten toimihenkilöjärjestöjen keskusliitosta, sosiaalipoliittinen sihteeri Jukka Vainio Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen

keskusliitosta, hallintoneuvos Pekka Hallberg, apulaisprofessori Voitto Helander, professori Mikael Hidén, kansleri Jan-Magnus Jansson, professori Antero Jyräniemi, apulaisprofessori Arvo Myllymäki, tutkijaprofessori Jaakko Nousiainen, hallintoneuvos Ahti Rihto, professori Ilkka Saraviita, kansleri, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori. Valiokunnalle on lisäksi toimitettu Sotainvalidien Veljesliiton kirjelmä.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestykseen väliaikaisesti lisättäväksi uusi 66 a §, jolla eduskunnan enemmistölle annetaan mahdollisuus säätää valtion menoja säästäviä lakeja eli niin sanottuja säästölakeja. Ehdotuksen mukaan poistetaan mahdollisuus jättää lepäämään sellainen lakiehdotus, jonka kaikki säännökset koskevat valtion menojen vähentämistä, lykkäämistä tai niiden toimeenpanoa. Lisäedellytyksenä olisi vielä, että laki on tarkoitettu olemaan voimassa enintään vuoden ja että lailla ei heikennetä yksilöiden toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan hetken tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi sekä olemaan voimassa vuoden 1995 kesäkuun loppuun.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esitykseen ja saamaansa selvitukseen viitaten valiokunta pitää uudistusta tarpeellisena ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä tehtävin huomautuksin ja täsmennyksin. Valiokunta on myös muuttanut lakiehdotusta sanonnallisesti.

Esityksessä ehdotettua säästölakien erityistä käsittelyjärjestystä sovellettaisiin, jos valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:ssä säädetyt ehdot täyty-

vät. Tämän lisäksi olisi yleisenä valtiosääntöoikeudellisenä edellytyksenä voimassa, että asianomaisessa tilanteessa valtion menojen säästämiseksi tarpeellinen säännöstö voidaan säätää tavallisena lakina. Tämä edellytys voi jäädä täyttymättä lähinnä siitä syystä, että sääntelyn katsotaan koskevan perustuslakia. Myös Suomen kansainvälisoikeudelliset velvoitteet saattavat tulla yksittäistapauksittain huomioon otettaviksi.

Säästölain käsite ilmenee 66 a §:n 1 momentista. Säästölaille on ominaista, että laki koskee valtion menojen säästämistä, mitä ehdotuksen mukaan ovat menojen vähentäminen ja lykkääminen. Tällä yleisellä edellytyksellä 66 a §:n mukaisessa järjestyksessä voidaan säätää laki, jolla pienennetään laissa jo säädettyjä, valtion menoiksi muodostuvia markkamääriä tai jolla muutoin valtion menoja vähentävällä tavalla muutetaan sitä tosiseikastoa, johon laki välittömästi kytkee valtion maksuvelvoitteen.

Säästölain keskeisenä tarkoituksena tulee olla valtion menojen säästäminen. Siten laki, jolla tavoitellaan aivan muita vaikutuksia kuin valtion menojen säästämistä, ei ole säästölaki, vaikka laista aiheutuisikin vähäisiä säästöjä valtiolle. Toisaalta valiokunta huomauttaa valtiovarainvaliokunnan lausuntoon viitaten, vaikkakaan kysymys ei ole 66 a §:n soveltamis-edellytyksistä, että valtion menojen säästötaroituksessa ei pitäisi rasittaa huomattavasti kunnallistaloutta ja siten aiheuttaa riskiä kunnallisverotuksen kiristymisestä.

Hallituksen esityksessä ei toisaalta ole nimenomaisesti vaadittu, että säästölaille olisi oltava välitön säästövaikutus. Niin ollen 66 a §:n mukaista käsittelyjärjestystä olisi noudatettava annettaessa esimerkiksi sen tyyppinen säännös, joka ei oikeudellisesti katsottuna suoranaisesti vaikuta valtion menoihin, esimerkiksi pienennä valtionavun määrää mutta joka palkka- ja kiinteistökustannuksia vähentäessään välillisesti alentaa maksettavan valtionavun määrää.

Säästölain käsittelyjärjestystä sovellettaisiin lakiehdotukseen, jossa on yksinomaan säästöä aiheuttavia säännöksiä tai tällaisten säästötoimien toimeenpanosäännöksiä. Sikäli kuin johonkin säästötoimenpiteeseen liittymättömästi pidetään aiheellisena muuttaa asianomaisen lain muitakin kohtia, on niitä koskevat säännösehdotukset sijoitettava erilliseen lakiehdotukseen, jota ei voitaisi käsitellä 66 a §:n mukaisessa järjestyksessä.

Ehdotettu käsittelyjärjestys koskisi ainoastaan sellaisia säästölakeja, jotka on tarkoitettu olemaan voimassa enintään yhden vuoden. Ilmaisella tarkoitetaan perustelumaininnan mukaan kalenterivuotta.

Voimassaolon määräaikaisuus liittyy tavoitteena olevaan pyrkimykseen yhtenäistää valtion menojen vähentämistä ja tulojen lisäämistä koskevien säännösten käsittelyjärjestys. Niin sanottujen yksivuotisten verolakien käsittelyjärjestyksestä säädetään valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä, jota on ehdotettu teknisesti muutettavaksi hallituksen esityksessä n:o 262. Perustuslakivaliokunta ehdottaa kyseistä pykälää muutettavaksi niin, että yksivuotisten verolakien voimassaoloajan enimmäisraja ilmaistaan varainhoitovuoden käsitteen avulla. Valiokunta on tehnyt vastaavan muutoksen myös 66 a §:n 1 momenttiin.

Ehdotettu 66 a § säädetään esityksen mukaan valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisena muutoksena. Perustuslain väliaikainen muuttaminen on sangen poikkeuksellista. Säästösteoreettisia esteitä menettelylle ei ole, ja ehdotetunlainen valtiopäiväjärjestyksen väliaikainen muutos on perustuslakina voimassa.

Esityksen tarkoittamassa tilanteessa valtiopäiväjärjestyksen muutoksen väliaikaisuutta voidaan pitää asiallisesti perusteltuna, koska kysymys koko lepäämäänjättämismahdollisuuden poistamisesta on parhaillaan selvittävänä toimikunnassa. Myös perusoikeusuudistusta valmistellaan tätä nykyä. Lepäämäänjättämissäännösten uudistamistoimikunnan työn perusteella mahdollisesti toteutettava lepäämäänjättämissäännösten kokonaisuudistus voisi tulla voimaan osapuilleen siihen aikaan, jossa nyt säädettävän väliaikaisen muutoksen voimassaolo päättyy.

Pykälän 3 momentissa jätettäisiin säästölakien lepäämäänjättämiskiellon ulkopuolelle sellaiset lakiehdotukset, jotka heikentävät toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Valiokunnan mielestä säännös on aiheellinen.

Toimeentulon lakisääteisen perusturvan siinänsä joustavaa käsitettä on täsmennetty oleellisesti esityksen perusteluissa. Siellä olevaa etuuksien listausta on pidettävä esimerkiksi luettelona eikä siis tyhjettävänä. Luettelon tällainen luonne edelleenkin säilyttäen siihen on sosiaalivaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti aiheutta lisästä sotilasvammalain mukaiset korvaukset, elatustuki ja 1.10.1991 voimaan tulevan kuntoutusrahalain mukainen kuntoutusraha.

Ansioon suhteutetun sosiaaliturvan osalta on 3 momentin soveltamistilanteita arvioitaessa kiinnitettävä huomiota hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännösten merkitykseen. Siltä osin kuin kansalaiset ovat perustuslaissa turvattuja etuuksiensa heikentämistä vastaan, ei 66 a § ole lainkaan sovellettavissa.

Hallituksen esitys koskee lakiehdotusten käsittelyjärjestyksen muuttamista eräin osin. Uudistusta perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä ei voida yleisesti ja ikään kuin ennakollisesti ratkaista kysymystä omaisuudensuojan ulottuvuudesta ja lausua, miltä osin ansioon suhteutetun sosiaaliturvan etuudet ovat perustuslaissa suojattuja. Suomalaisessa lainsäädäntömenettelyssä tämä tutkitaan tapauksittain arvioitaessa yksittäisten lakiehdotusten käsittelyjärjestystä.

Sosiaalivaliokunnan lausunnossa ansioon suhteutetuista etuuksista esitetyn johdosta perustuslakivaliokunta toteaa, että tapauksittain on tulkittava, mitkä muut kuin esityksen perusteluissa mainitut etuudet mahdollisesti kuuluvat toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan 3 momentin mielessä.

Monilla palveluilla on sellainen toimeentuloa turvaava merkitys, että niitä voidaan pitää asiallisesti ottaen toimeentulon perusturvaan kuuluvina, vaikkakaan niitä ei lakiehdotuksen mukaan siihen lueta. Perustuslakivaliokunta ei pidä perusteltuna säästölakien kohdentamista tällaisiin palveluihin.

Edellä esitettyyn ja sosiaalivaliokunnan antamaan lausuntoon viitaten *valiokunta edellyttää*, että toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan luetaan vähintään esityksen perusteluissa mainitut etuudet ja niiden lisäksi sotilasvammalain mukaiset korvaukset, elatustuki ja kuntoutusrahalain mukainen kuntoutusrahan vähimmäistasossa ja että säästölakeja ei käytetä heikentämään sellaisia palveluja, jotka perustoimeentuloa turvaavan merkityksensä vuoksi ovat rinnastettavissa lain 3 momentissa tarkoitettuun perusturvaan.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

lisätään väliaikaisesti valtiopäiväjärjestykseen uusi 66 a § seuraavasti:

66 a §

Ehdotusta valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi ei voida jättää lepäämään, jos laki on (*poist.*) voimassa enintään *varainhoitovuoden* eikä laki sisällä (*poist.*) *säännöksiä muusta kuin menojen vähentämisestä tai lykkäämisestä* taikka niiden *toimeenpanosta*.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 1 momentissa *säädetty* lepäämäänjättämiskielto ei koske ehdotusta laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkämies, Jansson, Jäätteenmäki, Kekkonen, Laiti-

nen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka, Puisto, Virolainen, Vistbacka ja Vähänäkki.

Vastalauseita

I

Ehdotettu lisäys valtiopäiväjärjestykseen muuttaa merkittävästi vuotuisen valtion tuloja menoarvioon liittyvien lakien säätämistä. Valtion menoja vähentävät ja niitä lykkäävät lainmuutokset voitaisiin säätää samaa sääätämisyjärjestystä käyttäen kuin yksivuotiset verolait eli eduskunnan yksinkertaisen enemmistön päätöksellä. Kun säästölain ja muutakin kuin säästämissäännöksiä sisältävän lain rajanveto on vaikeaa, säästölain kautta voidaan tuoda monenlaisia muutoksia lainsäädäntöön. Tämän tekee mahdolliseksi muun muassa se, että ehdotusta (VJ 66 a §:n 1 momentti), jossa on määritelty säästölain sisältö ja käyttöala, ei ole rajattu koskemaan vuotuisen budjetin tai lisäbudjetien välttämätöntä tasapainottamista.

Esitysehdotukseen sisältyvän VJ 66 a §:n 3 momentin mukaan säästölacilla ei saa heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Tämä säännös on haluttu esitysehdotuksen perusteluissa rajata koskemaan ainakin niin sanottua kansalaisten minimiturvaa. Kansalaisten perusturvalla ei toisaalta ole perustuslainturvaa, näidenkin etujen turvaaminen säädötsalla jää valitettavan tulkinnanvaraiseksi. On myös otettava huomioon, että vaikka säästölait eivät suoraan kohdistuisi kansalaisten etuuksiin, vaan esimerkiksi kuntiin ja byrokratiaan, lopputulos voisi kansalaisen kannalta olla käytännössä yhtä tuntuva.

Hallituksen esityksessä ei perusturvaa ole edes yritetty määritellä selkeästi. Tämä saattaa olla seurausta siitä, ettei sosiaali- ja terveystministeri ollut mukana hätäisesti tehdyssä lain valmistelussa. Lakiehdotuksen perusteluissa on perusturva rajattu koskemaan vain vähimmäisetuuksia. Valiokunnan kuulemilla asiantuntijoilla oli toisistaan poikkeavat käsitykset siitä, mitä perusturva käsittää.

Kansalaisten perusturva rakentuu rahallises-ta tulosta ja saatavilla olevista palveluista. Tehokkainta säästämistä on tarjota mahdollisimman monia vaihtoehtoja. Lasten kotihoidon tuen kehittäminen on tästä hyvä esimerkki. Lakiehdotuksen suppea perusturvakäsite saattaisi johtaa monimuotoisuuden karsimi-

seen pikemminkin kuin todelliseen säästöön. Valiokuntakäsittelyssä säännöstä ei ole pystytty selkeyttämään.

Kunta on yleensä velvollinen järjestämään perusturvaan kuuluvat palvelut. Valtionosuuk-sien leikkaaminen ja kustannusten siirtäminen kunnille ei merkitse säästöä julkishallinnossa, vaan kuntien veroäyrin korotusta. Kustannus-ten kattaminen epäsosiaalisella kunnallisella ja-koverolla merkitsee kansalaisten eriarvoisuu-den lisääntymistä.

Eduskuntalakien käsittelyjärjestyksiin liittyy jo nykyisin paljon poikkeuksia. Uudet poik-keukset toisivat käytännön ongelmia. Esityseh-dotuksen säännös lisää tulkintaongelmia. Niitä joutuisi käytännössä ratkomaan eduskunnan perustuslakivaliokunta. Tätä ei voi pitää hyvä-nä.

Poliittisen järjestelmän kannalta perustusla-kimuutos lisäisi hallituksen valtaa, ja eduskun-nalta se etenkin vahvojen enemmistöhallitusten toimikausina vähenisi. Meidän valtiosääntöi-sessä järjestelmässämme määräenemmistövaa-timus on pakottanut puolueet etsimään konsensusta, joka Suomen kaltaisessa monipuolue-maassa on ollut perusteltua. Erityisesti säästö-päätöksien osalta on välttämätöntä, että sääs-tötoimet ovat oikeudenmukaisia. Tämän näkö-kohdan valossa laajan enemmistön edellyttämi-nen erityisesti kulloinkin tehtävälle säästölaille olisi tarpeen ja edistäisi valtion talouden va-kaata ja pitkäjänteistä hoitoa. On myös vaikea ulkomaisten esimerkkien valossa osoittaa, että niissä maissa, joissa vähemmistösuojaa Suo-men tapaan ei ole, valtion taloutta olisi voitu hoitaa tämän vuoksi hyvin.

Lopuksi on huomautettava, että jos säästö-lakiehdotukset asetetaan poikkeusasemaan, koko lepäämäänjättämissäännösten tarkoitus kyseenalaistuisi. Lepäämäänjättämissäännös-töä on puolestaan äskettäin valtiosääntömuu-toksella muutettu siten, että laki voidaan ää-nestää lepäämään vain yli yksien täysien valtiopäivien, kun se aiemmin voitiin äänestää yli vaalien. Kokemuksia tämän uudistuksen käy-tännön vaikutuksista on vielä vähän.

Edellä olevan johdosta emme voi kannattaa ehdotusta, jolla säästölait erillisuudistuksella asetettaisiin poikkeusasemaan muusta lepäämäänjättämissäännöstöstä.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1991

Hannele Pokka

Johannes Virolainen

Anneli Jäätteenmäki

II

Haluan esittää perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 16 hallituksen esityksestä n:o 321 laiksi valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta vastalauseenani seuraavaa:

Lepäämäänjättämissäännöstö otettiin perustuslakiin ensimmäisen kerran vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 57 §:n 5 ja 6 momenttiin. Osittain täsmennettynä sama säännös kirjattiin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen. Säännöksen systematiikka on se, että VJ 66 §:n 7 momentissa on säädetty kaikkiin lakeihin niiden sisällöstä riippumatta ulottuva lepäämäänjättämisoikeus ja tästä pääsäännöstä on valtiopäiväjärjestyksen eri kohdissa säädetty poikkeuksia. Näin lepäämäänjättämissäännön arviointi on ensisijaisesti muodostunut lepäämäänjättämiskieltojen valvonnaksi.

Vuosien 1906—1928 kireissä yhteiskunnallisissa olosuhteissa perustuslakivaliokunnan porvarilliset jäsenet näkivät lepäämäänjättämissäännöksessä mahdollisuuden äänestää pelätyt, sosialistisenemmistöisen eduskunnan säätämät lait yli vaalien jälkeisten valtiopäivien. Lepäämäänjättämissäännön avulla uskottiin voitavan jarruttaa eduskunnan enemmistön uudistushaluisia pyrkimyksiä sosiaalisten muutosten aikaansaamiseen. Tässä mielessä kokonaisuudessaan lepäämäänjättämissäännöstön alkuperäinen tarkoitus on ollut olla kansanvaltaisen päätöksenteon pidäke ja este. Tällä säännöksellä samoin kuin määräenemmistöä (VJ 67 §:n 2/3 ja 5/6) ja suurta valiokuntaa koskevilla säännöksillä silloinen (1906) eduskunnan uudistamiskomitea pyrki siihen, että saataisiin estetyksi ”eduskunnan politiikassa syntymästä äkillisiä suunnan muutoksia” sekä ”hätäisiä päätöksiä lainsäädännön ja verotuksen alalla”.

Valtion menojen säästämiseen vedoten edus-

kunnalle on nyt annettu esitys uuden lepäämäänjättämiskiellon sisällyttämisestä valtiopäiväjärjestykseen.

Kyseessä on niin sanottujen säästölakien suhteen tehtävä poikkeus valtiopäiväjärjestyksen lepäämäänjättämissäännöksestä. Väliaikaisen muutoksen tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi säätää valtion menoja leikkaavia lakeja yksinkertaisella enemmistöllä ilman lain lepäämäänjättämisuuhkaa.

Tämä merkitsee muun muassa sitä, että edelleenkin lepäämäänjättämismahdollisuus säilyy 67 kansanedustajan vähemmistöllä niiden lakien osalta, joissa säädetään kansalaisten palvelujen ja etuuksien parantamisesta ja valtion menojen lisäyksestä. Lisäksi esityksen lepäämäänjättämiskieltoa koskevat rajoitukset toteutuvat vain tilanteissa, joissa on kysymys toimeentulon lakisääteisistä perusturvaetuuksista. Sen sijaan säästölakien käyttö ulotettaisiin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa peruspalvelujen alueelle eräin poikkeuksin.

Millään lailla ei ole pelkästään valtion menojen aiheuttavia tai säästäviä vaikutuksia. Menojen aiheuttaminen ei koskaan ole itsetarkoitus, vaan aina keino jonkin yhteiskuntapoliittisen tavoitteen toteuttamiseksi. Vastaavasti menojen vähentäminen merkitsee samalla ainakin osittaista luopumista jonkin yhteiskuntapoliittisen tavoitteen toteuttamisesta.

Säästölaki-käsitteen sisällön hahmottomuus ja epämääräisyys heijastuu myös perustuslakivaliokunnan enemmistön hyväksymässä mietinnössä. Mietinnössä rekisteröidään — aivan oikein — joitain rajatilanteita normaalilain ja säästölain välillä. Mietinnön tekstissä tätä pohdiskellaan muun muassa toteamalla, että säästölain tyyppiin voidaan sisällyttää muutos, joka ei ”oikeudellisesti katsottuna suoranaisesti

vaikuta valtion menoihin, esimerkiksi pienennää valtionavun määrää mutta joka palkka- ja kiinteistökustannuksia vähentäessään välillisesti alentaa maksettavan valtionavun määrää”.

On todettava, että julkisen vallan menotalous on kokonaisuus, jossa menojen supistamisella yhdestä kohtaa on auttamattomasti vaikutuksensa menojen lisääntymiseen toisaalla. Kun yksittäisin säästölaein puututaan tähän kokonaisuuteen, on ensisijaisesti tärkeää se, mihin kaikkiin julkisen vallan tehtäviin näillä ratkaisuilla välittömästi tai välillisesti vaikutetaan. Toisin sanoen on kysymys yhteiskuntapoliittisen tavoitteen valinnasta.

Mielestäni lakien lepäämäänjättämissään-
nöstöä tehokkaampana keinona — kuten esityksen yleisperusteluissakin todetaan — on suojata vähemmistön oikeuksia toteuttamalla vanhentuneen perusoikeusjärjestelmämme kokonaisuudistus, jonka yhteydessä oikeuksia täydennetään taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä oikeuksilla. Nykyisen lepäämäänjättämissään-
nön (lain etenemistä koskeva) hidastamisvaikutus kohdistuu erittelemättä sekä yksilön oikeuksia lisääviin että niitä rajoittaviin uudistushankkeisiin.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1991

Lauha Männistö

III

Hallitus esittää eduskunnalle, että valtiopäiväjärjestystä muutettaisiin siten, että eduskunnassa voitaisiin yksinkertaisella enemmistöllä säätää valtion menoja säästäviä lakeja eli säästölakeja. Näin ollen oppositiolta riistettäisiin oikeus jättää lepäämään lakiehdotus, jolla vähennetään tai lykätään valtion menoja. Esitystä on perusteltu muun muassa integraatiolla ja verojen kiristymisellä, ja on jopa syytetty oppositiota haitanteosta.

SMP katsoo, että suomalainen parlamentarismi voimakkaane vähemmistösuojiineen on esimerkillinen järjestelmä eikä sitä saa romuttaa tai edes olennaisesti heikentää. Suomessa on voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen ansiosta välttytty monissa läntisissä demokratioissa tyypilliseltä pumppaavalta lainsäädännöltä, josta hyvänä esimerkkinä on Englanti. Riippuen kulloisestakin vaalien jälkeen tulleesta

Hyvinvointivaltion kansalaisille tarjoamien etuuksien suojaamisen näkökulmasta kansalaisten sosiaalisista, taloudellisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tulisi säätää perusoikeuksien kokonaisuudistuksen yhteydessä niin, että niille annettaisiin suoraa velvoittavuutta — esimerkiksi subjektiivisina oikeuksina — sekä lakien säätämisvaiheessa että täytäntöönpanovaiheessa. Tästä puolestaan seuraisi, että perustuslain tasolla tehtäisiin selväksi, millaisiin menoihin ei voida tehdä leikkauksia puuttumatta perustuslain kansalaisille suojaamiin oikeuksiin.

Samalla voitaisiin poistaa lepäämäänjättämissään-
nökset valtiopäiväjärjestyksestä. Hallituksen nyt valitsema osaratkaisu johtaa siihen, että valtion menoja lisäävät, hyvinvointivaltiota rakentavat lakiehdotukset voitaisiin jättää lepäämään, kun taas menoja vähentäviä, hyvinvointivaltiota purkavia ehdotuksia ei voitaisi äänestää lepäämään yli valtiopäivien.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hylättäisiin.

enemmistöstä on parlamentti hallituksen esityksestä purkanut ja taas uudelleen säätänyt muun muassa yhtiöiden valtiollistamislakeja.

Suomalainen lainsäätämisenjärjestys toimii hyvin. Hallituksen on tärkeissä lakihankkeissa pakko kuulla myös opposition ääntä halutesaan esimerkiksi säätää kansalaisten lakisääteisiin etuuksiin tai oikeuksiin puuttuvia lakeja. Näin tulee mielestämme ollakin, sillä kansanvaltaisuus merkitsee mahdollisimman laajojen kansalaispiirien eli parlamentarismissa puolueiden mielipiteen huomioon ottamista.

Hanketta ei mielestämme tee puolusteltavammaksi se, että sitä esitetään määräaikaiseksi tai puolustellaan maataamme uhkaavalla lamalla. Mahdollisesti tulevana vuosina tarvittavia säästölakeja ja säästöjä on mahdollista toteuttaa ilman puuttumista valtiopäiväjärjestyksen koskemattomuuteen.

Lakiesityksen valtiokuntakäsittelyn aikana on useiden asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä käynyt ilmi se, että lakiehdotuksen sisälön perusteella ei voida ennakoida, mitkä kaikki säästölakiehdotukset sisältyisivät nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen piiriin. Käsitykseni mukaan valtiopäiväjärjestystä ei tulisi muuttaa edes määräaikaisesti silloin, kun muutoksen vaikutuksista yhteiskunnan eri osaluille, muun muassa perusturvaan, kunnallistalouteen ja maatalouteen sekä muuhun yritystoimintaan, ei ole mitään varmuutta.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1991

Raimo Vistbacka

IV

Käsitykseni suomalaisesta demokratiasta eli kansanvallasta ei nojaa yksinkertaisen enemmistövallan käyttöön, vaan vähemmistöön jäävän näkemyksiä tulee ottaa kohtuullisesti huomioon. Periaate tunnetaan konsensuksen nimellä. Maalle ja yhteiskunnalle erityisen tärkeät asiat tulee päättää laajalla yksimielisyydellä. Nykyinen valtiopäiväjärjestyksen 66 § ohjaa siihen suuntaan johdonmukaisesti.

Säästölakien säätäminen tulisi tehdä samassa hengessä. Ovathan tämänhetkiseen valtioneulouden tilaan johtaneet ainakin 1980-luvun kaikkien hallitusten ja eduskuntien päätökset ja lainsäädäntö. Mielestäni olisi epäloogista päästää yksikään näissä hallituksissa vastuussa ollut puolue tai eduskuntaryhmä vastuusta muuttamalla väliaikaisesti valtiopäiväjärjestyksen 66 § lisäämällä tässä tarkoituksessa siihen 66 a §:n mukainen säännös. Hallituksen esitys on epälooginen ja merkitsisi blanco-valtuuksia uudelle hallitukselle.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1991

Juhani Laitinen

Mikäli lakiesitys ei kuitenkaan tule hylätyksi, ehdotan,

että lain perusteluissa lausuttaisiin seuraavaa:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii lakia toteuttaessaan siitä, ettei kansalaisten eläketurvaa, lapsiperheiden ja opiskelijoiden sosiaalisia tukimuotoja, työttömyysturvaa ja kansalaisten toimeentulotukea heikennetä sekä että aukottoman perusturvan aikaansaaminen maahamme ei vaarannu lain seurauksena ja että kuntien taloudellinen asema turvataan niin, että ne voivat häiriöttä huolehtia lainsäädännön niille asettamista tehtävistä.”

Seuraavassa eduskunnassa tarvitaan 2/3:n enemmistö lainmuutoksen lopulliseen hyväksymiseen. Sen jälkeen ei oppositiolla olisi käytännössä eduskunnassa merkitystä tässä asiakentässä. Oppositiolla eli määrävähemmistöllä on ollut ja mielestäni tulee vastaisuudessakin olla tärkeä merkitys konsensustyyppisen suomalaisen demokratian kulmakivenä.

Maan taloudellinen tila ei ole myöskään sellainen, että tällainen perustuslain muutos on tarpeen. Erityisesti suhtaudun kielteisesti siihen, että säästölait toteuttaessaan valtion menojen supistamista merkitsevät kuntien tulojen vähentymistä ja myös yksityisten kansalaisten sosiaalisten ja sivistyksellisten palvelujen heikentämistä, perusturvan ja toimeentulon kaatumista.

Edellä sanottuun perustuen katson,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on hylättävä.

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä

29 päivänä tammikuuta 1991

Lausunto n:o 9

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt 24 päivänä tammikuuta 1991 päivätyllä kirjeellä eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 321 laiksi valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta.

Suomessa vähintään kolmasosa eli 67 eduskunnan jäsentä voi äänestää lakiehdotuksen lepäämään, pääsääntöisesti seuraavien varsinainen valtiopäivien jälkeen pidettävälle varsinaisille valtiopäiville. Lepäämäänjättämismahdollisuudesta on useita poikkeuksia.

Lakiehdotusten lepäämäänjättämissäännöstö ei enää toteuta läheskään kaikkia sille aikanaan asetettuja tavoitteita. Uusia paineita lepäämäänjättämissäännöstöä kohtaan saattaa aiheuttaa myös Euroopan integraatio. Nopeasti vaihtuvien tilanteiden hallitsemiseksi lainsäädäntöä olisi pystyttävä muuttamaan Suomessa yhtä joustavasti kuin muissa valtioissa. Muissa valtioissa perustuslait eivät tietävästi tunne lakiehdotusten yleistä lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Yksivuotisten verolakien säätämiseen riittää eduskunnan enemmistön kannatus. Tämän vuoksi on epäjohtonmukaista antaa lepäämäänjättämissäännösten avulla vähemmistölle valta estää yksivuotisten säästölakien säätäminen.

Hallitus ehdottaa, että talouspoliittisen päätöksenteon järkevöittämiseksi säädettäisiin säästölakiehdotusten lepäämäänjättämiskielto. Eduskunta voisi tehdä sekä menojen vähentämistä että tulojen lisäämistä koskevat talouspoliittiset ratkaisut siten yksinkertaisella enemmistöllä.

Lepäämäänjättämiskielto ehdotetaan koskemaan vain ehdotusta laiksi, joka on tarkoitettu olemaan voimassa enintään yhden vuoden.

Säästölait voisivat liittyä valtion vuotuiseseen tulo- ja menoarvioon, mutta niitä koskevia esityksiä saatetaan joutua antamaan myös muuten, esimerkiksi valtion maksuvalmiusvaikeuksista selviämiseksi.

Hallitus ehdottaa, että edelleen säilytettäisiin mahdollisuus jättää lepäämään ehdotus säästölaki, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturva. Tämä poikkeus määriteltäisiin suppeaksi, jotta vältettäisiin vaikeat tulkintaongelmat ja säästölakien käytön liiallinen rajoittaminen.

Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi 66 a §, jossa kielletäisiin jättämästä lepäämään valtion menoja säästäviä lakeja eli säästölakeja koskevia ehdotuksia. Uusi lepäämäänjättämiskielto on soveltamisalaltaan suppea ja koskee ehdotusta laiksi, joka sisältää vain säännöksiä valtion menojen vähentämisestä, lykkäämisestä tai niiden toimeenpanosta. Jos laissa olisi yksikin muu säännös, kysymyksessä ei enää olisi säästölaki. Lepäämäänjättämiskiellon edellytyksenä olisi lisäksi, että laki on tarkoitettu olemaan voimassa enintään yhden vuoden ja että sillä ei heikennetä yksilöiden toimeentulon lakisääteistä perusturva. Lakiehdotuksen 1 momentin mukaista ehtoa enintään vuoden voimassaolosta ei ole kuitenkaan tarkoitettu esteeksi sille, että seuraavaa vuotta varten säädettäisiin uusi, entisensisältöinen laki.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukainen lepäämäänjättämiskielto ei koskisi ehdotusta laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturva. Toimeentulon perusturvalla tarkoitetaan vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön

elintaso. Esimerkiksi elinkeinotoiminnan tuki ei siten kuuluisi suojattuihin etuuksiin. Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty luetelo niistä etuuksista, jotka ainakin kuuluisivat lepäämäänjättämiskiellosta suojatun lakisääteisen perusturvan piiriin. Eduskunta itse päättäisi lain säätämistäjärjestyksestä, myös siltä osin kuin kysymys on siitä, mitkä etuudet kuuluvat suojalausekkeen piiriin.

Hallituksen esitykseen sisältyvä laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi ja se olisi voimassa vuoden 1995 kesäkuun loppun.

Valiokunta on käsitellyt asian ja todennut hallituksen esityksen tarkoituksenmukaiseksi. Hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen va-

liokunta on päättänyt asettua puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä.

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen tavoitteena tulisi olla todellisten säästöjen mahdollistaminen valtiontaloudessa. Siten lakia sovellettaessa tulisi pyrkiä siihen, etteivät valtiontaloudessa tehtävien säästöjen seurauksena esimerkiksi kunnallistalous ja siten myös kunnallisverorasitus vastavasti lisääntyisi.

Valtiovarainvaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mäki-Hakola (osittain), varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Ahonen, Ajo, Isohookana-Asunmaa, Kettunen, Kääriäinen, Laaksonen, Lahti-Nuutila (osittain), Malm, Mattila, Ranta (osittain), Rusanen (osittain), Sasi (osittain), Savolainen,

Tenhiälä, Viljanen (osittain) ja Vähäkangas (osittain) sekä varajäsenet Ikkala (osittain), Kalliomäki, Kietäväinen, Paakkinen (osittain), Pekkarinen (osittain), Tiuri (osittain), Turunen (osittain), Törnqvist (osittain) ja Valli (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys tähtää siihen, että joitakin lakisääteisiä menoja voitaisiin peruuttaa ilman, että normaalikäytännön mukaan tällaisia esityksiä voitaisiin jättää lepäämään.

Syntyy omituinen tilanne, kun oppositio, joka vastustaa uudistuksia, voi jarruttaa niiden voimaantuloa vähemmistösuojan vuoksi vastoin eduskunnan enemmistön kantaa, mutta sen sijaan toisenlainen oppositio ei voisi jarruttaa näiden sanottujen uudistusten purkamista, jos eduskunnan enemmistö niin tahtois.

Ei voida pitää oikeana, että vähemmistösuojaa muutetaan tällä tavoin vain yhden rajatun asian osalta vaan koko vähemmistösuoja pitää ottaa tarkasteluun samalla kertaa ja punnita sen muuttamisen perusteita.

Hallituksen esitys ei koskisi perusturvaa, mutta perusturva on määritelty epämääräisesti ja sitä paitsi määrittely on riittämätön. Poh-

joismaisen hyvinvointivaltion perusturva näet koostuu lukuisista osatekijöistä:

— yhteiskunnan antamasta taloudellisesta tuesta

— yhteiskunnan ilmaispalveluista

— Hallitusmuodon takaamasta oikeudesta työhön, mitä työllisyyslailla on toteutettu.

Kun arvioi tämän hetken tilannetta, näyttää hallituksen esityksen perusteilla olevan arvioitavissa, että hallitus haluaa heikentää sosiaaliturvaa peruspäivärahatasoa lukuun ottamatta, tähtää velvoitetyöllistämisen lakkauttamiseen työllisyyden heiketessä uhkaavasti ja valmistautuu yhteiskunnan hyvinvointipalvelujen vähentämiseen.

Valiokunnan olisi mielestäni tullut esittää lausunnossaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus olisi hylättävä.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1991

Timo Laaksonen

II

Ehdotettu lepäämäänjättämistä koskeva kielto valtiopäiväjärjestykseen on tulkinnanvarainen kansalaisen perusturvan osalta. Todellisilta vaikutuksiltaan säästölait saattavat huomattavastikin heikentää perusturvaa, vaikka rahamääräisiin avustuksiin ei kajottaisikaan niin kuin lisätyssä VJ:n 66 a §:n 3 momentissa esitetään. Samankaltainen vaikutus kansalaisen kannalta voi syntyä myös perusturvaan olennaisesti kuuluvien sosiaalipalvelujen leikkaamisesta.

Säästölait ovat aikaisemmin keskeisesti kohdistuneet kuntien lakisääteisten valtionosuuksien lykkäämiseen ja leikkaamiseen. Näin ei ole aikaansaatu todellista säästöä, vaan siirretty valtion menoja kuntien rahoitettavaksi.

Hallituksen esitys helpottaa kuntien valtionosuuksien yksipuolista leikkaamista entisestään ns. säästölakien nimellä. Näin lisättäisiin kuntien veroäyryn korotuspaineita sekä vaarannet-

taisiin kansalaisten peruspalvelujen tuottaminen kunnissa.

Kansalaisten jokapäiväisen toimeentulon kannalta tärkeiden menojen leikkaaminen edellyttää mielestämme eduskunnan laajan enemmistön hyväksymistä. Nyt lamaan ajettu taloustilanne ei anna oikeutusta tämän periaatteen murtamiseen.

Keskusta ei voi hyväksyä hallituksen ehdotusta esitetyssä muodossa. Keskusta ei voi olla antamassa hallitukselle avointa valtakirjaa tietämättä tarkemmin, minkälaisiin leikkauksiin lakia käytettäisiin ja millaista talouspolitiikkaa niiden pohjalta harjoitettaisiin.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotamme, valiokunnan lausunnossa lausuttavaksi,

että hallitukseen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1991

Seppo Kääriäinen
Tytti Isohookana-Asunmaa

Kalevi Mattila

Timo Kietäväinen
Hannu Tenhiälä

III

En voi yhtyä valiokunnan enemmistön mieliteeseen ja perusteluihin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n lepäämäänjättämissäännöksen tilapäisestä muuttamisesta.

Hallituksen esitys pitää sisällään ajatuksen, että muutoksen jälkeen olisi eduskunnalla mahdollisuus säätää ns. säästölakeja yksinkertaisella enemmistöllä ilman, että enemmistöhallituksen tarvitsisi neuvotella opposition kanssa.

Käsitykseni mukaan Suomen tasavaltaiseen järjestelmään ei tällainen kehityssuunta ja ajatusmalli sovi. Myös perustuslain tilapäinen, määräaikainen muuttaminen on peräti harvinaista ja epätavallista. Tietävästi vain kerran

aikaisemmin on itsenäisen Suomen historiassa poikettu tästä. Se tapahtui silloin, kun presidentti Urho Kekkonen valittiin poikkeuslailla jatkokon ilman vaaleja vuonna 1974.

Vaikka valtion talous, saatujen virkamiesselvitysten mukaan, onkin ajautumassa vaikeaan tilanteeseen, ei silti ole oikein eikä perusteltua perustuslakiemme murentaminen tilapäisesti. Mahdollisesti tarvittavia säästöjä voidaan toteuttaa normaalissa budjetti- ja lainsäätämisyjärjestyksessä pienentämällä mm. kohtuuttoman suuriksi paisuneita kulttuuri-, kehitysapu- ja muita toisarvoisia menoja tarvittamatta puuttua kansalaisten välttämättömään sosiaaliturvaan ja kuntien valtionapuihin.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1991

Pentti Kettunen

EDUSKUNTA
SOSIAALIVALIOKUNTA

Liite 2

Helsingissä

31 päivänä tammikuuta 1991

Lausunto n:o 13

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti 24 päivänä tammikuuta 1991 pyytänyt sosiaalivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 321 laiksi valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja apulaisosastopäällikkö Matti Mikkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos Pertti Tuhkanen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Varpu-Leena Aalto ja osastopäällikkö Martti Lähteinen sosiaalihallituksesta, osastopäällikkö Antti Arola kansaneläkelaitoksesta, toimitusjohtaja Matti Uimonen Eläketurvakeskuksesta, lakimies Tuula Hiidensalo Suomen Kaupunkiliitosta ja osastopäällikkö Olli Kerola Suomen Kunnallislitosta, varatuomari Hannu Rautiainen Suomen Työnantajain Keskusliitosta, sosiaalisihteri Markku Toropainen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalipoliittinen asiamies Markku Koponen Liiketyönantajain Keskusliitosta, sosiaalipoliittinen sihteri Jukka Vainio Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, sosiaaliasiainsihteri Kai Liibäck Akavasta, sosiaalisihteri Veikko Simpanen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta ja osastonjohtaja Keijo Hyvönen Maataloustuottajain Keskusjärjestöstä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestykseen lisättäväksi väliaikaisesti uusi 66 a §, jolla tehdään mahdolliseksi säätää valtion menoja säästäviä lakeja yksinkertaisella enemmistöllä poistamalla mahdollisuus jättää lepäämään tällainen laki. Edellytyksenä on, että laki on tarkoitettu olemaan voimassa enintään vuoden ja ettei sillä heikennetä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tultuaan hyväksytyksi ja vahvistetuksi ja olemaan voimassa vuoden 1995 kesäkuun loppuun.

Sosiaalivaliokunta on rajoittunut lausunnossaan käsittelemään lähinnä kysymystä toimeentulon lakisääteisestä perusturvasta. Valiokunta ei näin ollen ole puuttunut kysymykseen siitä, millaisia ehdotuksia voidaan pitää valtion menojen säästämisenä, eikä lakiehdotuksessa oleviin muihin säästölain luonnehdintoihin.

Perusturva sisältää valiokunnan mielestä sellaisia seikkoja, jotka liittyvät ihmisen perustavanlaatuisen turvallisuuteen. Perusturvalla tarkoitetaan yhteiskunnan järjestämää sosiaaliturvaa. Lakiehdotuksen säännökset perusturvan suojaamisesta lakisääteisenä ja toimeentuloa koskevana rajoittavat laajasti ymmärrettyä perusturvaa huomattavasti. Lainsäädännön tavoitteet huomioon ottaen perusturva-käsitteen rajaaminen tässä yhteydessä onkin välttämätöntä. Samalla valiokunta huomauttaa tarpeesta laajentaa perustuslain tasolla muun muassa kansalaisten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia ja -vapauksia, mikä on määrävähemmistösäännösten poistamisen ohella nyt esitetyn lain johdonmukaista edelleen kehittämistä.

Valiokunta yhtyy tulonsiirtojärjestelmien osalta hallituksen esityksen perustelujen luetteloon ja pitää niitä kaikkia pykäläehdotuksen 3 momentissa tarkoitettuna toimeentulon lakisääteisenä perusturvana. Lisäksi valiokunta, tarkoittamatta luetteloa silti tyhjentäväksi, pitää tarpeellisenä lisätä siihen sotilasvammalain mukaiset korvaukset, elatustuen ja lokakuun alusta 1991 voimaan tulevan kuntoutusrahalain mukaisen kuntoutusrahan.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan ansioon suhteutettu sosiaaliturva, varsinkin asianomaisen itselleen palkkaansa liittyen ansaitsemat eläkkeet mukaan lukien julkiset eläkkeet, on yleensä hallitusmuodon omistusoikeuden suojaama. Tässä suhteessa valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan aikaisempiin kannanottoihin.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että useiden etuuksien, muun muassa sairausvakuutuksen, työttömyysturvan ja tulevan kuntoutusrahan ansioon suhteutetun osuuden kuuluminen omaisuuden suojan piiriin on epäselvää. Niiden rahoitus on osittain valtion maksamaa ja osittain vakuutettujen itsensä tai työnantajan palkkaperusteisina maksuina suoritettavaa. Nämä etuudet, kuten muutkin ansioon suhteutetut etuudet sisältävät samalla perusturvan. Niiden vähentäminen saattaa etuuksettakin vaihdellen merkitä jonkin muun etuuden tason nousemista. Eräissä yhteensovitustapauksissa saattaisi lopputuloksena olla, että suojattu osa on yhteensovittamatonta vähimmäistasoista etuutta alempi.

Edellä esitetyistä syistä sosiaalivaliokunta pitää välttämättömänä, että ansioon suhteutetuinkin etuutta pidetään vähintäänkin tapauksittain suoritettun harkinnan pohjalta toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvana.

Valiokunta toteaa myös, että monilla palveluilla on sen luonteinen toimeentuloa turvaava merkitys, että niitä voidaan pitää perusturvaan kuuluvina. Eräiden palvelujen vähentäminen saattaa merkitä palvelujen saajalle senkaltaista kustannuslisää, että hänen toimeentulonsa järkeyy. Tällaisia palveluja, jotka samalla ovat lakisääteisesti järjestettyjä, ovat muun muassa laissa säädetty oikeus lasten päivähoitoon ja sen vaihtoehtona oleva kotihoidon tuki, oikeus eräisiin vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin, oikeus kansanterveyslain mukaiseen akuuttiin laitoshoidon, oikeus eräisiin kuntoutus-etuksiin sekä oikeus neuvolapalveluihin. Peruskouluun pääsemisellä on samanlainen luonne, minkä lisäksi hallitusmuodon VIII luvun säännökset turvaavat oppivelvollisuuden täyttämistä.

Lain soveltamista arvioitaessa on otettava huomioon myös rahoitusjärjestelyt. Säästämisen tarkoituksessa vähennetyt valtion rahoitusosuudet saattavat tulonsiirroissa merkitä niiden tason sellaista alenemista, että kyseessä on toimeentulon perusturvaan puuttuminen. Mahdollista on myös, että valtion rahoituksen alentaminen vaikuttaa eri rahoittajien maksu-osuuksiin kohtuuttomalla tavalla. Muun muassa kuntien rahoitustilanne saattaa valtion-

osuuksien alentamisen johdosta sekä yleisistä talouspoliittisista syistä heikentyä ja paine veroäyrin korottamiseen lisääntyä tarpeettomasti.

Valtio suorittaa eräitä maksuja työnantajana, jolloin sen asema ei lainkaan poikkea muista työnantajista. Tällaisia ovat muun muassa valtion maksamat lyhytaikaisissa työsuh-teissa olevien työntekijäin eläkelain mukaiset työnantajan maksut. Nämä eivät voine yhdenvertaisuussyistäkään olla lepäämäänjättämissiellon piirissä.

Sosiaalivaliokunta korostaa hallituksen esityksen perusteluistakin ilmenevää näkökohtaa, jonka mukaan asiakysymys kerrallaan on päätettävä lain säätämisjärjestyksestä silloin, kun harkitaan sen luonnetta valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisen 66 a §:n soveltamisalaan kuulumisesta.

Sosiaalivaliokunta ehdottaa, että perustuslakivaliokunta sisällyttäisi mietintöönsä lausuman hallituksen esityksen perusteluissa tarkennetun käsitteen ”toimeentulon lakisääteinen perusturva” vähimmäissisällöstä täydennettynä edellä tässä mietinnössä lausutulla. Lausuma saattaisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

”Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan sisällytetään vähintään hallituksen esityksen perusteluissa mainitut etuudet sekä sotilasvammalain mukaiset korvaukset, elatus-tuki ja kuntoutusrahalain mukainen kuntoutusraha sen vähimmäistasossa. Lisäksi toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan on sisällytettävä ansioon suhteutetut etuudet myös valtion rahoittamalta osalta silloin, kun ne lakisääteisinä turvaavat toimeentuloa. Kansalaisten toimeentuloa turvaavat välttämättömät lakisääteiset palvelut on myös luettava lepäämäänjättämisen piiriin saamisedellytysten osalta.”

Sosiaalivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että perustuslakivaliokunta ottaisi edellä lausutun huomioon laatiessaan mietintöään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skin-nari, varapuheenjohtaja Louvo ja jäsenet Ala-Harja, Alaranta, Hurskainen, Koistinen, Kär-

hä (osittain), P. Leppänen, Mäkipää, Nordman (osittain), Paavilainen, Rantanen, Rinne, Stenius-Kaukonen, Taina ja Väistö.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallitus esittää eduskunnalle, että valtiopäiväjärjestystä muutettaisiin siten, että eduskunnassa voitaisiin yksinkertaisella enemmistöllä säätää valtion menoja säästäviä lakeja eli säästölakeja. Näin ollen oppositiolta riistettäisiin oikeus jättää lepäämään lakiehdotus, jolla vähennetään tai lykätään valtion menoja. Esitystä on perusteltu mm. integraatiolla ja verojen kiristymisellä ja jopa syytetty oppositiota haitanteosta.

SMP katsoo, että suomalainen parlamentarismi voimakkaine vähemmistösuojineen on esimerkillinen järjestelmä eikä sitä saa romuttaa tai edes olennaisesti heikentää. Suomessa on voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen ansiosta välttytty monissa läntisissä demokratioissa tyypilliseltä pumppaavalta lainsäädännöltä, josta hyvänä esimerkkinä on Englanti. Riipuen kulloisestakin vaalien jälkeen tulleesta enemmistöstä on parlamentti hallituksen esityksestä purkanut ja taas uudelleen säätänyt mm. yhtiöiden valtiollistamislakeja yms. Suo-

malainen lainsäätämisyjärjestys toimii hyvin. Hallituksen on tärkeissä lakihankkeissa pakko kuulla myös opposition ääntä halutessaan esimerkiksi säätää kansalaisten lakisääteisiin etuisuuksiin tai oikeuksiin puuttuvia lakeja. Näin tulee mielestämme ollakin, sillä kansanvaltaisuus merkitsee mahdollisimman laajojen kansalaispiirien eli parlamentarismissa puolueiden mielipiteen huomioon ottamista.

Hanketta ei mielestämme tee puolusteltavammaksi se, että sitä esitetään määräaikaiseksi tai puolustellaan maatumme uhkaavalla lamalla. Mahdollisesti tulevana vuosina tarvittavia säästölakeja ja säästöjä on mahdollista toteuttaa ilman puuttumista valtiopäiväjärjestyksen koskemattomuuteen.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotan,

että perustuslakivaliokunta esittäisi hylättäväksi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 1991

Lea Mäkipää

II

Hallituksen esityksessä ei perusturvaan ole edes yritetty määritellä selkeästi. Tämä saattaa olla seurausta siitä, ettei sosiaali- ja terveystoimi ollut mukana hätäisesti tehdyssä lain valmistelussa. Lakiehdotuksen perusteluissa on perusturva rajattu koskemaan vain vähimmäisetuuksia. Valiokunnan kuulemilla asiantuntijoilla oli toisistaan poikkeavat käsitykset siitä, mitä perusturva käsittää.

Kansalaisten perusturva rakentuu rahalliset tulosta ja saatavilla olevista palveluista. Tehokkainta säästämistä on tarjota mahdollisimman monia vaihtoehtoja. Lasten kotihoidon tuen kehittäminen on tästä hyvä esimerkki. Lakiehdotuksen suppea perusturvakäsite

saattaisi johtaa monimuotoisuuden karsimiseen pikemminkin kuin todelliseen säästöön.

Kunta on yleensä velvollinen järjestämään perusturvaan kuuluvat palvelut. Valtionosuuksien leikkaaminen ja kustannusten siirtäminen kunnille ei merkitse säästöä julkishallinnossa, vaan kuntien veroäyrien korotusta. Kustannusten kattaminen epäsosiaalisella kunnallisella jatkoverolla merkitsee kansalaisten eriarvoisuuden lisääntymistä.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotamme,

että perustuslakivaliokunta esittäisi hylättäväksi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 1991

Juhani Alaranta

Matti Väistö

Annikki Koistinen

III

Sosiaalivaliokunnan lausuntoon perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 321 laiksi valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta haluamme lausua eriävänä mielipiteenämme seuraavaa:

Kyseessä on ns. säästölakien suhteen tehtävä poikkeus valtiopäiväjärjestyksen lepäämäänjättämissäännöksestä. Väliaikaisen muutoksen sisältö on tehdä mahdolliseksi säätää valtion menoja säästäviä lakeja yksinkertaisella enemmistöllä ilman lain lepäämäänjättämishuonokseen.

Tämä merkitsee muun muassa sitä, että edelleenkin lepäämäänjättämismahdollisuus säilyy 67 kansanedustajan vähemmistöllä niiden lakien osalta, joissa säädetään kansalaisten palvelujen ja etuuksien parantamisesta ja valtion menojen lisäyksestä. Lisäksi esitykseen sisältyvät materiaaliset rajoitukset koskevat vain niitä tilanteita, joissa on kysymys toimeentulon lakisääteistä perusturvaetuuksista. Sen sijaan säästölakien käyttö mahdollistettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollossa peruspalvelujen alueelle eräin poikkeuksin.

Tällä alueella säästötoimet saattaisivat merkitä puuttumista peruspalveluihin sekä kuntien valtionapujen leikkauksilla että toisaalta suoraisilla lain valtiovelvoitteiden menojen leikkauksilla.

Valtionvarainministeriö ei ole kyennyt perustelevaan esitystä. Näyttääkin ilmeiseltä, että sosiaali- ja terveydenhuollon sektoriin aiotaan kohdistaa leikkauksia sellaisiin peruspalveluihin, joita ei ole määritelty varsinaisesti kansalaisten subjektiivisina oikeuksina. Tässä sektorissa on kysymys valtion rahoituksella tuetuista

palveluista kuten ilmaisilääkkeet tai muu terveydenhuollon julkistaloudellinen subventio.

Valtiopäiväjärjestyksen lepäämäänjättämissäännösten syntyhistoria liittyi hallitusmuodon säätämishetkellä siihen uhkaan, jonka silloisen perustuslakivaliokunnan porvarilliset jäsenet näkivät työväestön mahdollisuuksissa äänestää eduskuntaan sosialistinen enemmistö. Lepäämäänjättämissäännösten avulla uskottiin voitavan jarruttaa eduskunnan enemmistön uudistushaluisia pyrkimyksiä sosiaalisten muutosten aikaansaamiseen. Tässä mielessä kokonaisuudessaan lepäämäänjättämissäännöstö merkitsee kansanvaltaisen päätöksenteon pidättä ja estettä. Lepäämäänjättämissäännösten ei tulisi kuitenkaan puuttua irrallisista esityksistä, vaan uudistus tulee toteuttaa kokonaisuutena yhdessä vireillä olevan kansalaisten perusoikeuksia koskevan uudistushankkeen kanssa.

Tällöin tulisi ottaa hallitusmuotoon tai itseensä perustuslainvoimaiseen perusoikeuslakiin säännökset myös taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista ja säätää niistä niin, että kansalaisten puheena olevat oikeudet vaikuttaisivat sekä näiden oikeuksien täydentämiseksi tulevassa lainsäädännössä että näihin oikeuksiin kohdistuvien heikennyspyrkimysten estymiseen.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että perustuslakivaliokunta esittäisi hylättäväksi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 1991

Marjatta Stenius-Kaukonen

Pekka Leppänen