

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä
laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

Eduskunta on 25 päivänä helmikuuta 1992 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 234/1991 vp.

Valiokunta on pyytänyt esityksestä lausunnot valtiovarainvaliokunnalta sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnalta. Lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo oikeusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeri Eeva Kuuskoski, ylijohtaja Jukka Rantala ja hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, pääjohtaja Vappu Taipale sosiaali- ja terveyshallituksesta, toimistopäällikkö Juhani Rantamäki Kansaneläkelaitoksesta, toimitusjohtaja Pentti Kostamo Työeläkelaitosten Liitosta, toimitusjohtaja Kari Puro Eläkevakuutus Oy Ilmarisesta, vastaava lakimies Kirsti Palanko Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, varatuomari Hannu Rautiainen Suomen Työnantajain Keskusliitosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, perusoikeuskomitean puheenjohtaja, ylijohtaja K. J. Lång, tutkijaprofessori Jaakko Nousiainen, vt. professori Teuvo Pohjolainen, lainopin kandidaatti Juhani Salminen ja professori Ilkka Saraviita.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen muuttamista siten, että tavallisten lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuudesta ja verolakien erityisestä säättämisjärjestyksestä luovuttaisiin. Ehdotus valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, voitaisiin kuitenkin edelleen jättää lepäämään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Ennen lain voimaantuloa lepäämään jätetyt lakiehdotukset käsiteltäisiin

kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Hallituksen esitys laajentaa enemmistöpäättöksenteon käyttöalaa eduskunnassa. Ehdotetun lain säätämistä on pidettävä merkittävänä siirtymisenä kohti muissa demokraattisissa valtioissa yleisesti vallitsevaa parlamentaarista enemmistöperiaatetta.

Suomessa vallalla oleva lepäämäänjättämissäännöstö on antanut yleismaailmallisesti vertaillen jokseenkin ainutlaatuisella tavalla 67 kansanedustajan suuruiselle määrävähemmistölle, normaalisti oppositiolle, mahdollisuuden estää enemmistöä toteuttamasta lainsäädäntötahtoaan asioissa, jotka muissa maissa ovat enemmistöpäätöksin ratkaistavia. Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksestä peräisin olevaa lepäämäänjättämissäännöstöä muutettiin vuonna 1987 lyhentämällä lepäämäänjättämisaikaa merkittävästi. Hallituksen esityksessä kuitenkin arvioidaan, ettei säännösten tosiasiallinen merkitys ole tämän lievennyksen johdosta välttämättä heikentynyt.

Käytössä oleva verolain säätämisyjärjestys on puolestaan johtanut siihen, että verolakeja on jouduttu hallitusten tarkoituksesta poiketen toistuvastikin säätämään kutakin budjettivuotta varten erikseen, koska pitempiaikaisen verolain säätäminen olisi vaatinut määräenemmistön tuen. Vaikeutettu verolain säätämisyjärjestys ei siten ole ollut todellinen este verojen säätämiselle.

Suomalaisen lepäämäänjättämissäännösten etuna on pidetty sitä, että se on pakottanut etsimään yhteiskuntaa kiinteyttävää laajaa yhteisymmärrystä valtiollisissa päätöksenteossa. Lepäämäänjättämisyritykset ovat yleensä kohdistuneet poliittisesti kiistanalaisiin lakiehdotuk-

siin. Erityisen laajasti lepäämäänjättämissäännöstöä on käytetty säästölakeihin. Vuosina 1981—1990 kahdeksastatoista lepäämään jätetystä laista kaksitoista on ollut säästölakeja. Lepäämäänjättämissäännöstön maininnanarvoisena sivuvaikutuksena on lisäksi ollut se, että eduskunta on aika ajoin hyväksynyt myönnytykseksi lepäämäänjättämismahdollisuudesta pidätyvälle oppositiolle erilaisia hallitukselle esitettyjä poliittisuhteita toivomuksia.

Laajaan yhteisymmärrykseen pyrkimisellä on aiemmin ollut nykyistä suurempi merkitys epävakaimmissa yhteiskunnallisissa oloissa. Säännöstöä tällä hetkellä arvioitaessa on otettava huomioon varsinkin viime vuosina tapahtunut kehitys. Nimenomaan Suomen talouden lisääntyvä avautuminen ulkomaailman suuntaan on lisännyt kansantalouden herkkyyttä reagoida ulkoisiin tapahtumiin. Avoimessa taloudessa myös lainsäädäntömuutoksia vaativat päätökset on tarvittaessa voitava tehdä nopeasti ja siis ilman lepäämäänjättämismahdollisuuden hidastavaa vaikutusta.

Suomalaista lepäämäänjättämissäännöstöä on luonnehdittava yleisloukkoiseksi valtiosääntöön sisältyväksi mahdollisuudeksi estää päätösten tekemistä tai ainakin hidastaa päätöksiin pääsemistä. Valiokunnan mielestä tällaista yleistä mahdollisuutta ei enää nykyoloissa tule säilyttää valtiosäännössä. Toisaalta on aiheellista todeta, ettei lepäämäänjättämismahdollisuudesta luopuminen yksistään voi merkitä sellaisen konsensuspolitiikan loppua, jossa hallitusvastuussa olevat puolueet keskustelevat ja pyrkivät sopuun opposition kanssa keskeisistä valtiollisista ratkaisuista. Tämä riippuu enemmänkin poliittisesta tilanteesta ja kulttuurista. Laajaan yhteisymmärrykseen pitäisi pyrkiä etenkin sellaisessa lainsäädännössä, joka koskettaa perustavanlaatuisesti ihmisten kanssakäymistä ja heidän asemaansa yhteiskunnassa.

Lakiehdotus ei vaikuta tulopoliittisen sopimusjärjestelmän jatkamisedellytyksiin. Työelämän lainsäädäntöhankkeista on edelleenkin tarpeen neuvotella hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välillä sekä tavoitella laajaa yhteisymmärrystä asianomaisten kesken.

Ehdotettu uudistus on omiaan selkiinnyttämään politiikan toimintoja. Enemmistöhallitukset voivat rakentaa koko vaalikaudenkin kattavat lainsäädäntö- ja talousohjelmansa eduskuntakäsittelyä silmällä pitäen nykyistä luotettavammalle pohjalle. Oppositioapuolueiden taasen on mahdollista esittää omia selväpiirteisiä vaih-

toehtojaan hallituksen ajamalle politiikalle ja puolustaa niitä. Hallitusvastuussa ja oppositiossa olevien puolueiden roolit ja vastuu käyvät siten selvemmin toisistaan eroaviksi.

Edellä tarkoitetun laisella poliittisen elämän selkiintymisellä on omat erityiset etunsa äänestäjien ja siten myös koko edustuksellisen järjestelmän kannalta. Suomalaisessa monipuoluejärjestelmässä, jossa valtioneuvostokin koostuu usean puolueen edustajista, kansalaisten on ollut vaikea olla selvillä eri puolueiden tavoitteista ja pyrkimyksistä päivänpolitiikan kysymyksissä. Parlamentaarista enemmistöperiaatetta tukeva uudistus luo osaltaan edellytykset sille, että äänestäjät voivat nykyistä suoremmin havaita eri puolueiden todellisen vaikutuksen valtiolliseen päätöksentekoon ja siten myös paremmin arvioida niiden vastuuta yhteisten asioiden hoidosta.

Hallituksen esitykseen ja edellä esitetyn kaltaisiin yleisiin näkökohtiin viitaten valiokunta on esityksessä ehdotetun uudistuksen kannalla ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä tehtävin huomautuksin.

Lepäämäänjättämismahdollisuuden ala

Hallituksen esityksen mukaan nykyisenlainen lepäämäänjättämismahdollisuus säilyisi sellaisen valtion menojen säästämistä koskevan lakiehdotuksen osalta, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa eikä koske valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Valiokunnan käsityksen mukaan lepäämäänjättämismahdollisuuden muotoinen erityissuoja toimeentulon lakisääteiselle perusturvalle on aiheellinen. Lepäämäänjättämissuojan tarpeellisuus poistuu perusoikeussäännöstöämme uudistettaessa.

Valtiopäiväjärjestyksen uutta 66 §:ää tulkittaessa tulee valiokunnan mielestä ottaa huomioon tämän alaltaan nykyistä suppeampana säilyvän lepäämäänjättämismahdollisuuden kiinteä asiallinen yhteys siihen, että valtiosääntömme ei vielä anna perustuslaintasoisia suojaa ihmisten erityisen tärkeille sosiaalisille oikeuksille. Lähtökohteisesti lepäämäänjättämissuoja luo vähintään 67 kansanedustajasta koostuvalle vähemmistölle keinon vaikeuttaa sellaisia toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennyksiä, jotka merkitsivät olennaista puuttumista mainitunlaisiin sosiaalisiin oikeuksiin.

Lepäämäänjättämismahdollisuuden avulla on tarkoitus suojata nimenomaisesti toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Tämän tarkoituksen

kannalta on ristiriitaista, että lepäämäänjättämissuojat on hallituksen esityksen mukaan olemassa vain sellaisiin lakiehdotuksiin nähden, jotka toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentäessään ovat samalla myös valtion menoja säästäviä. Perusturvaa voitaisiin siten heikentää ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta, jos laki ei aiheuta valtion menojen säästöä. Esitykseen sisältyvän ristiriitaisuuden taustalla lienee tavoite säilyttää nykyiseen valtiosääntöön perustuva tilanne, jonka mukaan verorasitusta lisääviä lakeja ei voida jättää lepäämään. Tämä tavoite voidaan kuitenkin saavuttaa muillakin keinoin kuin säätämällä säästölakivaatimus lepäämäänjättämissuojan edellytykseksi. Sääntelyn selkeyden kannalta on suotavinta ilmaista suoraan, ettei tarkoitettu lepäämäänjättämismahdollisuus koske verosta säättämistä, mitä ilmaisu käytetään hallitusmuodon 61 §:ssä. Valiokunta on muuttanut lakiehdotuksen 66 §:ää tällä tavoin.

Lepäämäänjättämismahdollisuuden alan kannalta keskeistä toimeentulon lakisääteisen perusturvan jossain määrin avoimeksi jäävää käsitteltä on täsmennetty oleellisesti esityksen perusteluissa. Esityksen perusteluissa oleva luettelo toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvista etuuksista eli niistä etuuksista, jotka jäävät lepäämäänjättämismahdollisuuden piiriin, on tarkoitettu kattavaksi mutta ei tyhjentyväksi. Luettelo on ymmärrettävä tämän hetken näkökulmasta laadituksi, mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi niistä etuuksista, jotka saavat eräänlaista institutionaalista suojaa lepäämäänjättämismahdollisuuden muodossa. Tällaisien etuuksien heikentämistä merkitsevä lakiehdotus olisi jätettävissä lepäämään vähemmistön toimesta. Esityksen mukainen ratkaisu on kieltämättä kaavamainen mutta toisaalta lähtökohtana selkeä, mitä ominaisuutta onkin arvostettava, koska kysymyksessä on lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen vaikuttava sääntö.

Toimeentulon perusturvalla tarkoitetaan esityksessä "... vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso". Tarkoitettunlainen toimeentulon vähimmäistaso on valiokunnan mielestä kuitenkin luonteeltaan pikemminkin jokin markkamääräinen käsite, joka kylläkin esimerkiksi erilaisissa elämäntilanteissa ja erilaisissa perherakenteissa on erisuuruinen.

Hallituksen esityksen mukainen käsitys tiettyjen etuuksien nauttimasta institutionaalisesta suojasta joutuu ristiriitaan sen kanssa, että turvattaisiin yksilöille määrätyntasoinen vähimmäistoimeentulo. Institutionaalisen suojan antaessaan esitys turvaa etuuksien saamisen myös sellaisille henkilöille, joiden perusturva ei vaadi etuuden saamista.

Suomalainen sosiaaliturva perustuu huomattavalta osaltaan pohjoismaiseen kansanvakuutusjärjestelmään, jossa kaikki vakuutetut saavat etuuksia pääosin riippumatta aikaisemmasta työhistoriasta, perhesuhteista, muista ansioista tai vastaavista seikoista. Sosiaaliturvamme tämän osan ydinsisältöön säästölaeilla ei tule puuttua.

Valiokunnan käsityksen mukaan yksilön toimeentulolle välttämättömän elintason turvaamistavoitteen kannalta olisi johdonmukaista, että suojaa lepäämäänjättämismahdollisuuden muodossa annettaisiin määrätyle materiaaliselle vähimmäistoimeentulotasolle eikä tietyille etuuksille sinänsä. Tällaisen ratkaisun omaksuminen valtiopäiväjärjestyksessä edellyttäisi otaksuttavasti kuitenkin valtiopäivittäin mahdollisesti useidenkin lakiehdotusten osalta tapauskohtaista, yksityiskohtiin menevää sosiaalipoliittista harkintaa sen selvittämiseksi, miten lakiehdotus vaikuttaa eri henkilöiden asemaan tietyn materiaalisen toimeentulotason saavuttamisen kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan ei ole valtiosäännön toimivuuden kannalta toivottavaa, että lakiehdotusten käsittelyjärjestys eduskunnassa määräytyisi hyvin laajasti tällaisen arvioinnin pohjalta.

Edellä mainitusta syystä valiokunta hyväksyy uudistuksen lähtökohdaksi esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuksille. Suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta. Sääntelyn selväpiirteisyyden kärsimättä esitystä onkin valiokunnan mielestä tulkittava niin, että turvattavana etuutena esimerkiksi eläkkeiden osalta pidetään esityksessä mainitun kansaneläkkeen asemesta täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentulotasoa.

Valiokunta katsoo lisäksi, että esityksessä omaksuttua suojan institutionaalista luonnetta varsinaisesti muuttamatta tulee toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan lukea myös perusteluissa mainittuja vähimmäisetuuksia vastaavat ansioon suhteutetut etuudet sellaiselta osaltaan, joka yhdessä vähimmäisetuuden kanssa vastaa täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentulotasoa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta korostaa olevan tärkeää, että toimeentulon lakisääteinen perusturva-käsitteen sisältöä yksittäisissä lainsäädäntökysymyksissä voidaan eduskunnassa tarvittaessa selvittää yhteistoiminnassa perustuslakivaliokunnan sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kesken.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta hallituksen esityksessä olevaan etuusluetteloon muutoin ja lakiehdotuksen 66 §:n sanamuotoon tältä osin yhtyen edellyttää, että turvattuna etuutena eläketulon osalta pidetään kansaneläkeläisissä (347/56) tarkoitettun täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentuloa ja että myös luettelossa mainittuja vähimmäisetuuksia vastaavia ansioon suhteutettuja etuuksia pidetään turvattuina sellaiselta osaltaan, joka yhdessä vähimmäisetuuden kanssa vastaa täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentulotasoa. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa siihen, että kysymys ansioeläkkeiden omaisuusuojusta on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n tulkinnasta riippumaton.

Monilla palveluilla on sellainen toimeentuloa turvaava merkitys, että niitä voidaan pitää asiallisesti ottaen toimeentulon perusturvaan kuuluvina, vaikkakaan niitä ei valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mielessä siihen lueta. Valiokunta uudistaa

aiemman tällaisia peruspalveluja koskevan (PeVM 16/1990 vp) lausumansa ja siten edellyttää, että lainsäädäntötoimin ei heikennetä sellaisia palveluja, jotka perustoimeentuloa turvaavan merkityksensä vuoksi ovat rinnastettavissa edellä tarkoitettuun toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan.

Muita seikkoja

Esityksen antamisen jälkeen valtiopäiväjärjestykseen on lailla 101/92 lisätty väliaikaisesti uusi 66 a §. Se tuli voimaan 1.3.1992 ja on voimassa 30.6.1995 saakka. Esityksen mukaisen ehdotuksen laiksi säätämisen yhteydessä kyseinen väliaikaisesti voimassa oleva pykälä on syytä kumota. Valiokunta on tehnyt tällaisen lisäyksen lakiehdotukseen.

Valiokunta on tehnyt 67 a §:ään sanonnallisen muutoksen, joka ehdotettua paremmin vastaa sääntelyn tarkoitusta.

Aiempaan tapaan (PeVM 9/1991 vp) valiokunta edellyttää hallituksen antavan myöhemmin tällä vaalikaudella esityksen taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä sekä ympäristöön liittyviä perusoikeuksia koskevaksi uudistukseksi asiaa valmistelleen komitean työn pohjalta. Valiokunta myös edellyttää, että asian merkityksen vuoksi eduskuntaryhmien tulee voida osallistua kiinteästi komitean mietintöä koskevan lausuntokierroksen jälkeiseen perusoikeusuudistuksen jatkovalmisteluun.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

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

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 8 momentti, 66 a ja 68 §, 71 §:n 3 momentti ja 72 §, sellaisina kuin niistä ovat 66 §:n 8 momentti 23 päivänä helmikuuta 1979 annetussa laissa (237/79), 66 a § 14 päivänä helmikuuta 1992 annetussa laissa (101/92) ja 68 § osittain muutettuna 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla lailla (1078/91), sekä

muutetaan 66 §:n 7 momentti, 67 a §, 69 §:n 1 momentti, 70 § ja 71 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 66 §:n 7 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87) sekä 67 a § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla lailla (1082/91), seuraavasti:

66 §

Lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänten enemmistön, voidaan kuitenkin panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi (*poist.*) laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske *verosta säätämistä tai* valtiopäiväjärjestyksen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Ehdotus lepäämään jättämisestä on tehtävä ennen kuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty, ja jos lakiehdotus ei raukea äänestyksessä, asia on pantava pöydälle seuraavaan täysistuntoon. Jos ehdotusta lepäämään jättämisestä tällöin kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikkien jäsenistä, jää lakiehdotus sanamuodoltaan semmoisena kuin se on kolmannessa käsittelyssä hyväksytty, lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Vaalikauden viimeisiltä valtiopäiviltä

lakiehdotus jää kuitenkin lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.

67 a §

Ehdotus laiksi, joka sisältää säännökset kansantaloutta uhkaavan vakavan häiriön lieventämiseksi välttämättömistä ulkomaankaupan, ulkomaan maksuliikenteen, hintojen, vuokrien ja palkkojen sekä korkojen ja osinkojen valvontaja säännöstelytoimenpiteistä ja joka on voimassa enintään kaksi vuotta, on, jos asia koskee perustuslakia, kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

69—71 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen valiokunta ehdottaa,

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1992

että lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

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

ne, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.

Vastalauseita

I

Hallituksen esitys (234/1991 vp), jossa ehdotetaan siirtymistä enemmistö päätöksentekoon eduskunnassa ja luopumista lepäämäänjättämissäännöksistä tavallisten lakien käsittelyssä sekä useampivuotisten verolakien erityisestä sääätmissjärjestyksestä (2/3:n määräenemmistövaatimuksesta), on muotoilultaan selvästi parantunut perustuslakivaliokunnan mietinnössä hallituksen esitykseen nähden. Valiokunnan esittämässä muodossa toimeentulon lakisääteisen perusturvan lepäämäänjättämissuojaa rajoittava säästölakiedellytys, joka sisältyy hallituksen esitykseen, on poistettu. Tämä merkitsee sitä, että kaikki sellaiset lakiesitykset, jotka tavalla tai toisella heikentävät esityksen ja valiokunnan mietinnön perusteluissa tarkoitettuja toimeentulon perusturvaan kuuluvia etuuksia, ovat 67 kansanedustajan toimin äänestettävissä yli seuraavien valtiopäivien, vaikkei kyseessä olisikaan ns. säästölaki.

Toinen valiokunnan mietintöön kirjattu myönteinen huomio on se, että mietinnössä selkeästi tunnistetaan lepäämäänjättämissuojan kiinteä asiallinen yhteys valtiosääntömme vanhentuneeseen ja puutteelliseen perusoikeussuojaan. Tämä näkemys liittyy ed. Ojalan sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon (StVL 4) liittämään eriävään mielipiteeseen, jossa korostettiin sitä, että esityksen vaikutus jää kansalaisten vähimmäistoimeentuloturvan kannalta puutteelliseksi, koska hallitusmuotomme perusoikeussäännöksiä ei esitetä samanaikaisesti uudistettavaksi. Tällä hetkellä hallitusmuodon säännökset eivät tunne kansalaisille keskeisen tärkeitä sosiaalisia ja taloudellisia perusoikeuksia. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että viime kädessä kansalaisten vähimmäistoimeentulon turva ei nauti perustuslainsuojaa hyvinvointivaltiota alas ajavien hallitusten hyökkäyksiä vastaan.

Tämän vuoksi esitimme, että perustuslakivaliokunta olisi keskeyttänyt lepäämäänjättämissäännösten kokonaisuudistusta koskevan esityksen käsittelyn ja laatinut mietinnön tästä esityksestä vasta vuoden 1993 kevälistuntokaudella sen jälkeen, kun hallitus on ensin tuonut esityksensä uusiksi perusoikeussäännöksiksi, jotta valtiosäännön kansalaisille takaamaa suojaa olisi voitu arvioida kokonaisuutena.

Vasemmistoliiton ja sen eduskuntaryhmän periaatteellinen näkemys on myönteinen itse esi-

tyksen tarkoitukseen nähden. Jotta esitys merkitsisi todellista askelta kohti demokraattisempaa valtiorakennetta, on toteutettava valtiosäännön kokonaisuudistus, jossa kirjataan modernit perusoikeudet, luovutaan ns. poikkeuslakimenettelystä sekä toteutetaan uudistus, jolla tasavallan presidentin valtaoikeudet parlamentarisoitaisiin.

Valiokunnan mietinnössä (16. kappale) lähdetään siitä, että lepäämäänjättämismahdollisuuden toimeentulon lakisääteiselle perusturvalle antaman suojan tarpeellisuus poistuu perusoikeussäännöstä uudistettaessa. Meidän käsityksemme mukaan sinänsä heikonkin lepäämäänjättämissuojan tarve johtuu juuri siitä, että kansalaisten vähimmäisturvaetuudet eivät nauti samanlaista perustuslainsuojaa kuin esimerkiksi omistusoikeus. Oletamme siis, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä määritellään sekä perusoikeusnormi (oikeus toimeentulon perusturvaan) että perusturvan taso. Näin ei kuitenkaan välttämättä menetellä. Esimerkiksi perusoikeuskomitean esityksessä, jossa kyllä esitetään säännöstä ”oikeudeksi toimeentulon perusturvaan”, on myös komitean perusteluissa esitys, että perusturvan tason ja suojan määrittely perusturvan olennaista heikennystä vastaan jää kunkin yksittäisen lakiesityksen käsittelytilanteeseen. Tästä voidaan tehdä se johtopäätös, että perusturvasäännöksen aineellisoikeudellinen suoja jäisi varsin heikoksi, mikäli perusoikeuskomitean esitys tältä osin toteutetaan. Tämän vuoksi esitimme, että tässä vaiheessa ei olisi syytä kovin ehdottomin sanakääntein ennakoida lepäämäänjättämissuojan poistamistarvetta.

Kiinnitimme perustuslakivaliokunnassa huomiota myös ed. Ojalan edellä mainitussa eriävässä mielipiteessä esille tuotuun esityksen toiseen ongelmakohtaan: riippumatta siitä, millaisen sisällön annamme toimeentulon lakisääteiselle perusturvalle, perusturvaan kuuluvia etuuksia, esimerkiksi etuuskien indeksikorotuksia, voidaan vastaisuudessaakin leikata verolaeilla ja veronluonteisilla maksuilla, joita ei voida tämän esityksen mukaan äänestää lepäämään.

Esitimme, että valiokunnan mietinnön perusteluihin olisi lisätty perusturvan verottamisen osalta seuraava VJ 66 §:n 7 momentin perusturvan suojalausekkeen voimassaoloaikaan kohdistuva lausuma:

"Valiokunta edellyttää, että VJ 66 §:n 7 momentin voimassa ollessa hallitus ei tuo eduskuntaan verolakiesitystä, jolla heikennetään toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvaa etuutta."

Lisäksi esitimme VJ 66 §:n 7 momenttia muutettavaksi niin, että siitä olisi poistettu viittaus, jonka mukaan verolait, joilla heikennetään lakisääteisen toimeentulon perusturva, eivät ole lepäämäänjättämissuojan piirissä. Tämän vuoksi esitimme mietinnön 18. kappaleen muuttamista niin, että siitä olisi poistettu viides virke ("Tämä tavoite voidaan ..."), ja sen tilalle olisi otettu seuraavasti muotoiltu virke:

"Sääntelyn selkeyden kannalta on suotavinta ilmaista suoraan, ettei tarkoitettu lepäämäänjättämismahdollisuus koske verosta säättämistä, paitsi milloin sen tarkoituksena on heikentää toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvaa etuutta, jolloin se on lepäämäänjättämismahdollisuuden piirissä."

Mietinnössä (kappaleessa 24) valiokunnan enemmistö on omaksunut sellaisen kannan, että lepäämäänjättämissuojan "institutionaalisen suojan estämättä voitaisiin kuitenkin ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan ...". Tämä ajatus on selvästi ristiriidassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antaman lausunnon kanssa. Siksi esitimme edellä siteeratun virkkeen ja sitä seuraavan virkkeen korvaamista sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon asiaa koskevalla tekstillä seuraavasti:

"Valiokunta täsmentää sosiaali- ja terveysvaliokunnan kantaan viitaten, että toimeentulon lakisääteiset perusturvan saamisedellytykset sekä tulonsiirtojen osalta lisäksi niiden taso ovat keskeisiä tekijöitä arvioitaessa sitä, heikentääkö lakiehdotus toimeentulon lakisääteistä perusturva."

Sen eläketulon määrittelystä, jonka on määrä olla lepäämäänjättämissuojan piirissä, mietinnössä lausutaan yhtäältä (22. kappale), että kansanvakuutusjärjestelmän (kansaneläkelain kaikille kansalaisille aikaisemmasta työhistoriasta, perhesuhteista, muista ansioista ym. vastaavista seikoista riippumattomat etuudet) tarjomiin sosiaalietuuksiin ei tule puuttua säästölaeilla. Ymmärrämme tämän siten, että esimerkiksi kansaneläkelain (347/56) kaikille 65 vuotta täyttäneille kansalaisille takaama kansaneläkkeen pohjaosa on muun muassa lepäämäänjättämissuojan piirissä.

Toisaalla mietinnössä pyritään määrittelemään ansiosidonnainen eläketulo suojatuksi täyden kansaneläkkeen määrään saakka (mietinnön kappale 27). Jotta asia olisi esitetty kyllin selvästi, esitimme mietinnön kappaleen 27 muotoilemista siten, että 27. kappaleen alkuun olisi siirretty nyt mietinnössä oleva 22. kappale, jonka jälkeen 27. kappale olisi kuulunut seuraavalla tavalla:

"Suomalainen sosiaaliturva perustuu huomattavalta osaltaan pohjoismaiseen kansanvakuutusjärjestelmään, jossa kaikki vakuutetut saavat etuuksia pääosin riippumatta aikaisemmasta työhistoriasta, perhesuhteista, muista ansioista tai vastaavista seikoista. Sosiaaliturvamme tämän osan ydinsisältöön säästölailla ei tule puuttua. Sen lisäksi ja edellä esitetyn perusteella valiokunta hallituksen esityksessä olevaan etuusluetteloon muutoin ja lakiehdotuksen 66 §:n sanamuotoon tältä osin yhtyen edellyttää, että turvattuna etuutena eläketulon osalta pidetään kansaneläkelaisissa (347/56) tarkoitettua täyden kansaneläkkeen suuruista vähimmäisturvan tasoa. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa siihen, että kysymys ansioeläkkeiden omaisuusensuojasta on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n tulkinnasta riippumaton."

Koska lakisääteinen eläkejärjestelmämme jakaantuu kansanvakuutukseen ja ansiosidonnaiseen eläkejärjestelmään, olisi edellä esitetyllä tavalla muotoiltu perusteluteksti selventänyt koko eläketulon lepäämäänjättämissuojaa. Valiokunnan omaksumassa muodossa asiasta saattaa syntyä vastaisuudessa tulkintaerimielisyyksiä.

Koska mietinnössä jää jossain määrin epäselväksi, kuuluvatko valiokunnan käsityksen mukaan peruspalvelut toimeentulon lakisääteisen perusturvan saaman lepäämäänjättämissuojan piiriin, esitimme mietinnön kappaleesta 28 toisen virkkeen muuttamista niin, että siitä olisi poistettu ilmaisut: "... uudistaa aiemmin tällaisia peruspalveluja koskevan (PeVM 16/1990 vp) lausumansa ja siten...". Virke olisi tullut muuttaa seuraavaan muotoon:

"Valiokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon n:o 4 siltä osin kuin valiokunta toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu saattaa merkitä yksilön hyvinvoinnin sellaista edellytystä, että sen saamisoikeutta on pidettävä perusturvan osana. Edelleen valiokunta viittaa saamassaan lausunnossa mainittuihin esimerkkeihin tällaisista palveluista ja lausunnon toteamukseen, että palvelujen vähimmäistasossa on kyse usein toimeentulotukeen verrattavasta viimesijaisesta turvasta."

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin mietinnön mukaisena, paitsi 66 § seuraavasti:

66 §

Lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänten enemmistön, voidaan kuitenkin panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske (*poist.*) valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Ehdotus lepäämään

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1992

Esko Helle

Yhdyn edelliseen vastalauseeseen, mutta sen lisäksi esitän käsittelyssä olleen esityksen hylkäämistä vastalauseesta ilmenevillä perusteilla, mi-

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1992

Ensio Laine

jättämisestä on tehtävä ennen kuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty, ja jos lakiehdotus ei raukea äänestyksessä, asia on pantava pöydälle seuraavaan täysistuntoon. Jos ehdotusta lepäämään jättämisestä tällöin kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä, jää lakiehdotus sanamuodoltaan semmoisena kuin se on kolmannessa käsittelyssä hyväksytty, lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Vaalikauden viimeisiltä valtiopäiviltä lakiehdotus jää kuitenkin lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.

käli esitys julistetaan kiireelliseksi kuluville valtiopäivillä.

II

Esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen muuttamista siten, että tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuudesta ja verolakien erityisestä säätämismahdollisuudesta luovuttaisiin. Ainoastaan sellainen valtion menojen sääntämistä koskeva lakiehdotus, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, voitaisiin edelleen jättää lepäämään.

Ehdotettu muutos merkitsee, että 67 kansanedustajan vähemmistöltä poistuisi suomalaisen demokratiaan perinteisesti kuulunut oikeus äänestää lakiehdotus lepäämään, nykyisin yli yksien valtiopäivien. Näin Suomessa siirryttäisiin yksinkertaisen enemmistön demokratiaan.

Lepäämäänjättämissäännöstö otettiin ensimmäisen kerran vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 57 §:n 5 ja 6 momenttiin. Osittain täsmennettynä sama säännös kirjattiin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen. Vuonna 1987 lepäämäänjättämissäännöstöä lievennettiin olennaisesti siten, että laki voidaan äänestää lepäämään yli yksien täysien valtiopäivien, kun se aiemmin voitiin äänestää yli vaalien.

Lepäämäänjättämissäännöstöä on vuosien mittaan käytetty varsin säästeliäästi ja harkitusti vähemmistösuoja ja uudistusten harkinta-aikaa lisäävänä menettelyinä. Käytännössä vähemmistösuoja ei siten ole johtanut kiusantekomiellessä toteutettuihin lepäämään jättämisin, vaan sillä on mahdollistettu esitysten uudelleenarointi. Tällä menettelyllä on voitu estää suurtenkin harkitsemattomien, liian pikaisten muutosten hyväksyminen ja on mahdollistettu monipuolinen julkinen keskustelu uudistuksista.

Lisäksi on muistettava, että 67 kansanedustajan vähemmistö edustaa maassamme jo varsin laajaa ja monipuolista yhteiskuntanäkemyksiä, jollaisen huomiotta jättäminen merkitsisi entistä harvempien valtaa. Vähemmistösuojan poistaminen saattaisi merkitä myös suuntausta harvojen suurpuolueiden järjestelmään.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen taustalla oli alun perin maamme talouden kriisitilanne ja se, että hallitus osin vähemmistösuoja säännösten vuoksi ei ole voinut toteuttaa talouden tasapainottamiseksi välttämättömiä ratkaisuja.

Ns. säästölakien ja valtiontalouteen suoranaisesti vaikuttavien muiden lakien säätämisyjärjestyksen muuttaminen on perusteltu ja hyväksyttävä toimenpide. Se mahdollistaa kulloisenkin hallituksen talouspolitiikan ja talouspoliittisen vastuun toteuttamisen. Mutta tämän tavoitteen toteutuminen ei edellytä muiden tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuuden poistamista.

Lepäämäänjättämiskiellon ulkopuolelle pitäisin jättää sellainen lainsäädäntö, jonka luonteeseen kuuluu pysyvyys ja jonka nopea ja yllättävä muuttaminen saattaisi vaarantaa yksilön oikeusturvan tai turvallisuuden tunteen. Tällaisia olisivat mm. perhe- ja perintöoikeuden, rikosoikeuden ja muiden sellaisten yleisen lain alaan kuuluvien kysymysten perusteita taikka eettisiä perusarvoja koskevat lait, joilla ei ole oleellista merkitystä julkiselle taloudelle. Siksi tällainen lainsäädäntö tulisi edelleen pitää lepäämäänjättämiskiellon ulkopuolella. Lainsäädännön luonetta arvioitaessa tulee erityisesti elämän suojelua ja eettisiä perusarvoja koskevat seikat ottaa huomioon.

Sen sijaan en näe mitään estettä verolakien säätämisyjärjestyksen ja valtion lakisääteisiä menojä säästävien lakien lepäämäänjättämissääntöön muuttamiselle.

Edellä mainitut muutokset voitaisiin hyvin säätää ns. kiireellisessä säätämisyjärjestyksessä. Mutta mikäli ehdotus hyväksytään valiokunnan esittämässä muodossa, se pitäisi säätää normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli niin, että ääntenenemmistöllä kolmannessa käsittelyssä hyväksytty ehdotus jätetään lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin ja silloin muuttamatta hyväksytään päätöksellä, jota on kannat-

tanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotan kunnioittavasti,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin mietinnön mukaisena, paitsi 66 § seuraavasti:

66 §

Lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänten enemmistön, voidaan kuitenkin panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske verosta säätämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä; *lepäämään voidaan panna myös ehdotus sellaiseksi laiksi, joka koskee perhe-, perintö- tai rikosoikeuden tai muun sellaisen yleisen lain alaan kuuluvan kysymyksen perusteita taikka eettisiä perusarvoja ja jolla ei ole oleellista merkitystä julkiselle taloudelle.* Ehdotus lepäämään jättämisestä on tehtävä ennen kuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty, ja jos lakiehdotus ei raukea äänestyksessä, asia on pantava pöydälle seuraavaan täysistuntoon. Jos ehdotusta lepäämään jättämisestä tällöin kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä, jää lakiehdotus sanamuodoltaan semmoisena kuin se on kolmannessa käsittelyssä hyväksytty, lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Vaalikauden viimeisiltä valtiopäiviltä lakiehdotus jää kuitenkin lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1992

Eeva-Liisa Moilanen

III

Perustuslakivaliokunta on äänestyksen jälkeen päättänyt mietinnössään esittämään hyväksyttäväksi ehdotuksen laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (HE 234/1991 vp).

Hallituksen esitys merkitsee käytännössä valtiopäiväjärjestyksen muuttamista siten, että tavallisten lakiehdotusten lepäämäänjättämismah-

dollisuudesta ja verolakien erityisestä säätämisyjärjestyksestä luovuttaisiin. Sen sijaan ehdotus valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, voitaisiin kuitenkin edelleen jättää lepäämään.

Lailla vietäisiin käytännössä oppositiolta oi-

keus jättää lepäämään lakiehdotus, jolla vähennetään tai lykätään valtion menoja, mikäli kyse ei ole lakisääteisestä perusturvasta. Käsittelyssä olevaa lakiesitystä on perusteltu mm. integraatiolla ja verojen kiristymisellä sekä sillä, että lepäämäänjättämissäänös on yleismaailmallisesti tarkasteltuna jokseenkin ainutlaatuinen, ja oppositiota on jopa syytetty tahalliseksi haitanteosta.

Katson, että suomalainen parlamentarismi voimakkaana vähemmistösuojineen on esimerkiksi järjestyksellä eikä sitä tulisi romuttaa tai edes olennaisesti heikentää. Mainitun kaltainen toimenpide ei ole perusteltavissa millään tavalla, eikä ainakaan pelkäämään vallitsevan väliaikaisen vaikean taloudellisen tilanteen takia.

Muutosperusteeksi ei käsitykseni mukaan riitä myöskään se, että vastaavaa järjestelmää on vaikea löytää muualta. Maassamme on voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen ansiosta vältytty useissa läntisissä demokratioissa tyyppilliseltä edestakaiselta lainsäädännöltä, josta hyvänä esimerkkinä on Englanti. Siellä on kulloisestakin vaalien jälkeen tulleesta parlamenttien toiminnasta riippuen parlamentti hallituksen esityksestä purkanut ja taas vaalien jälkeen uudelleen säätänyt esimerkiksi yhtiöiden valtiollistamislakeja tai kansalaisten perusturvaa ja terveydenhuoltoa koskevia lakeja.

Suomalainen lainsäätämisyjärjestys on osoittanut toimivuutensa käytännössä. Hallituksen on ollut pakko tärkeissä lakihankkeissa kuulla myös opposition ääntä halutessaan esimerkiksi säätää kansalaisten lakisääteisiin etuuksiin tai oikeuksiin puuttuvia lakeja. Mielestäni näin tulee ollakin, sillä kansanvaltaisuus merkitsee mahdollisimman laajojen kansalaispiirien eli parlamentarismissa puolueiden mielipiteen huomioon ottamista. Valiokunnan perusteluissa olevat hurskaat toiveet laajasta yhteisymmärryksestä etenkin sellaisessa lainsäädännössä, joka koskettaa perustavanlaatuisesti ihmisten kanssakäymistä ja heidän asemaansa yhteiskunnassa, ovat täysin merkityksettömiä elävässä elämässä. Käsitykseni mukaan tulevinakin vuosina olisi mahdollista toteuttaa tarvittavia säästölakeja ja säästöjä puuttumatta valtiopäiväjärjestyksen nyky-

muotoon neuvottelemalla niistä riittävästi opposition kanssa.

Lakiesityksen valiokuntakäsittelyn aikana on useiden asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä käynyt ilmi, että lakiehdotuksen sisällön perusteella ei voida ennakoita, mitkä kaikki säästölakiehdotukset sisältyisivät nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen piiriin. Tämä tulkinna-
varaisuus on konkretisoitunut jo väliaikaisen valtiopäiväjärjestyksen voimassaoloaikana. Käsitykseni mukaan ehdotetunlaista valtiopäiväjärjestyksen muutosta ei tulisi hyväksyä, koska muutoksen vaikutuksista yhteiskunnan eri osaluille kuten esimerkiksi perusturvaan, kunnallistalouteen ja maatalouteen sekä muuhun yritystoimintaan ei ole mitään varmuutta. Lakiesityksen perusteluissa oleva luettelo toimeentulon lakisääteistä perusturvaa koskevista eri laeista ei ole tyhjentävä lakiesityksen perustelujenkaan mukaan. Siksi tulee esiintymään runsaasti tulkintaongelmia, ja vaarana on se, että perustuslakivaliokunnassa hallituspuolueiden edustajat tulkitsevat hallituksen esityksiä siten, että lepäämäänjättämismahdollisuutta ei juurikaan ole.

Lakiesityksessä esitetään kumottavaksi valtiopäiväjärjestyksen 68 §, joka koskee verolakien säätämisyjärjestystä. Kyseisellä kumoamisella mahdollistetaan ilman lepäämään jättämistä sellaisten verotusta koskevien lakien säätäminen, jotka tulevat käytännössä heikentämään toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Tällä säännöksen kumoamisella pystytään käsitykseni mukaan käytännössä "vesittämään" ehdotetun valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin muutoksen tuoma "toimeentulon lakisääteinen perusturva".

Lakiesitystä ei tulisi mielestäni hyväksyä ennen kuin eduskunta on saanut hallitukselta esityksen, joka sisältää taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset sekä ympäristöön liittyvät perusoikeudet. Vasta tällöin käsiteltävänä olevaa lakiesitystä voitaisiin harkita varmemmalta pohjalta.

Edellä mainitulla perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1992

Raimo Vistbacka

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä

29 päivänä huhtikuuta 1992

Lausunto n:o 2

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on 28 päivänä helmikuuta 1992 päivätyllä kirjeellään pyytänyt valtiovarainvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 234/1991 vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Kirsi Seppälä ja budjettineuvos Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä, johtaja Lasse Laatunen Suomen Työnantajain Keskusliitosta, lakimies Tuomo Mäkinen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, suunnittelupäällikkö Olli Saariaho Akava ry:stä sekä lakimies Raila Kangasperko Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta.

Hallituksen esitys

Valtiopäiväjärjestystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuudesta ja verolakien erityisestä sääätämisyjärjestyksestä luovuttaisiin. Ehdotus valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, voitaisiin kuitenkin edelleen jättää lepäämään.

Edellä tarkoitettua poikkeusta lukuun ottamatta eduskunnan enemmistö voisi säätää tavalliset lait ilman, että kolmasosan suuruinen vähemmistö eli 67 kansanedustajaa voisi nykyiseen tapaan viivyttää lakien lopullista hyväksymistä. Samalla ehdotetaan poistettavaksi verolakien jako eri käsittelyjärjestyksestä vaativiin ryh-

miin. Siten myös veroista säädettäisiin aina tavallisen lain käsittelyjärjestyksessä.

Uudistus ehdotetaan toteutettavaksi poistamalla valtiopäiväjärjestyksestä lepäämäänjättämistä ja verolakien erityistä sääätämisyjärjestystä koskevat säännökset.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä.

Valtiovarainvaliokunta pitää hallituksen esitystä tärkeänä ja katsoo, että esitys tulisi säätää voimaan kiireellisessä lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää erityistä huomiota kansantaloudellisiin ja valtiontaloudellisiin seikkoihin. On todennäköistä, että tulevaisuudessa joudutaan valtion menoihin kohdistamaan mittaviakin säästötoimia. On erityisen tärkeää, että säästötoimista päätettäessä ratkaisut voivat ensi sijassa perustua poliittiseen harkintaan eikä sellaisten säästöjen etsimiseen, jotka lainsäädäntöjärjestyksensä puolesta ovat helpoimmin toteutettavissa. Lain muutos selkeyttää poliittista vastuuta tehdyistä päätöksistä.

Valtiovarainvaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus olisi hyväksyttävä ja

että lakiehdotus olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tenhiälä, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Heikkinen, Jokiniemi, Kallis, Lahti-Nuuttila, Louvo, Luuk-

kainen, Malm, Mäki-Hakola, Sasi, Savolainen, Tiuri, Turunen, Vihriälä ja Vähäkangas sekä varajäsenet Ala-Nissilä, Apukka, Backman, Nyby ja Röntynen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseksi on ollut valtiovarainvaliokunnan arvioitavana lähinnä verolakien erityisen määränemmistösäännöksen poistamisen osalta.

Uudistus merkitsee muun muassa, että nykyinen säännöstö, jonka mukaan useammaksi kuin yhdeksi vuodeksi voimaansaatettavaksi tarkoitettut tai lisättyä veroa koskevat esitykset edellyttävät hyväksytyksi tullakseen kahden kolmasosan (2/3) määränemmistön, poistettaisiin. Säännös on tähän mennessä toiminut niin, että mikäli hallituksella ei ole ollut eduskunnassa riittävää, yli 2/3:n enemmistöä turvaamaan uutta tai lisättyä veroa tarkoittavan verolakiesityksen läpimenoa, hallitus on esittänyt saman lain yksivuotisena verolakina. Järjestely on kieltä-mättä ollut kansalaisten kannalta epätydyttävä, koska yksivuotisten verolakien voimassa ollessa on ollut varsin vaikea ennakoida lainsäädännön pidemmän ajan kohtaloa ja vero-kohtelun tulevaa tilaa.

Tärkein muutoksen puolesta puhuva, periaatteellinen näkökohta on käsityksemme mukaan kuitenkin se, että eduskunnan päätöksenteon tulisi perustua ensisijaisesti yksinkertaisten enemmistöjen varaan.

Erikseen on sitten arvioitava niitä tilanteita, jolloin lainsäädäntöehdotus on ristiriidassa kansalaisten perusoikeussuojasäännösten kanssa. Tällöinkin tavoitteena tulisi olla, että jos lakiehdotus merkitsisi puuttumista perusoikeussuojaan, tämä poikkeus kirjataan selkeästi perustuslain tekstiin määräaikaisena poikkeusjärjestely-

nä, mikäli lakia ei voida säätää perusoikeuksiin puuttumatta.

Lepäämäänjättämissäännösten ja verolakien erityisen säätämisyjärjestyksen poistamista tarkoittavaan esitykseen sisältyy lepäämäänjättämisen salliva menettely sellaisten lakiesitysten osalta, jotka puuttuvat kansalaisten lakisääteisen toimeentulon perusturvaan. Vaikka esitykseen on tältä osin esitettävissä samat kriittiset huomautukset kuin ns. säästölakien säätämistä helpottavan valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisen muutoksen yhteydessä, olemme sitä mieltä, että kansalaisten vähimmäiseturuksien suojaaminen on — mikäli sitä ei voida toteuttaa muulla tavalla — sellainen arvo, ettei siihen tulisi voida puuttua hetkellisen enemmistön turvin.

Nähdäksemme valiokunnan olisi tullut lausunnossaan korostaa kansalaisten lakisääteisen toimeentulon perusturvan merkitystä ja arvioida sitä verolakien säätämistä helpottavaan säännösmuutokseen nähden.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan lausunnossa olisi tullut todeta seuraavaa:

”Valiokunta edellyttää hallitukselta, ettei valtiontalouden tilaan vedoten verolakeja käytetä edellä mainitun lakiesityksen voimassa ollessa sellaisiin lainsäädäntötoimiin, joilla tosiasiaassa puututaan kansalaisten toimeentulon lakisääteisen perusturvan takaamiin vähimmäiseturuksiin kuten esimerkiksi lapsilisiin.”

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 1992

Asko Apukka

Juhani Vähäkangas

II

Voimassa oleva VJ 66 a § merkitsee poikkeusta mahdollisuuteen jättää laki lepäämään yli valtiopäivien. Toisin sanoen pääsääntö lain välittömälle voimaantulolle on kahden kolmasosan enemmistö, yksinkertainen enemmistö on poikkeus. Syyt poikkeuksen tekemiseen ovat olleet luonteeltaan finanssipoliittiset. Valtion

menojen tasapainottaminen on edellyttänyt säästölakien säätämisyjärjestyksen helpottamista.

Valtiontalouden tasapainottamisen kannalta HE 234/1991 vp merkitsee sitä, että eduskunnan enemmistön finanssipoliittinen liikkumavara kasvaa, kun pääsäännöksi tehdään yksinkertainen säätämisyjärjestys ilman lepäämäänjättämis-

mahdollisuutta. Samalla poistetaan määräenemistövaatimus pysyviltä verolaeilta.

HE:n mukaan poikkeuksen yksinkertaisesta enemmistöstä muodostavat lait, jotka koskevat valtion menojen säästämistä ja jotka heikentävät toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Ne voitaisiin jättää lepäämään tällä hetkellä voimassa olevien säännösten mukaisesti. Ilmaus "valtion menoja säästävä laki" on otettu esitykseen sen vuoksi, että poikkeussäännöksen piiristä suljettaisiin pois verolait, jotka eivät siis ole "valtion menoja säästäviä lakeja" (HE:n perustelut s. 19). Asiallisesti tämä onkin valtion talouden ja finanssipolitiikan hoidon kannalta perusteltua.

Lakiehdotuksessa oleva poikkeussäännöksen soveltamisen edellytys "valtion menoja säästävä" kuitenkin johtaa ristiriitaan lakiehdotusten perusteluiden kanssa, joiden mukaan (s. 14) poikkeussäännöksen tarkoituksena on nimenomaan antaa suojaa *kaikkia* sellaisia toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennyksiä

vastaan, jotka eivät liity valtiosopimusten määräysten hyväksymiseen taikka verolakeihin.

Edellä olevan perusteella katsomme,

että valiokunnan olisi tullut lausua lausuntoonsa sisältyvissä kannanotoissa lisäksi seuraavaa:

"Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 66 §:n 7 momenttiin sisältyvää poikkeussäännöstä sovellettaessa molempia edellytyksiä 'valtion menoja säästävä' ja 'toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävä' on tulkittava suppeasti. Tällöin sellainen laki, joka ei suoranaisesti säästä valtion menoja mutta kuitenkin heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, jää poikkeussäännöksen antaman suojan ulkopuolelle. Tämä kaventaisi perusturvan suojan alaa, mitä ei liene tarkoitettu. Perustuslakivaliokunnan tulisi pyrkiä ratkaisemaan ongelma jollakin soveltuvalla tavalla."

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 1992

Matti Luttinen
Lea Savolainen

Pentti Lahti-Nuuttila
Asko Apukka

Jouni Backman
Juhani Vähäkangas

EDUSKUNNAN
SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

Helsingissä
27 päivänä toukokuuta 1992
Lausunto n:o 4

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on 28 päivänä helmikuuta 1992 pyytänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaa antamaan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 234/1991 vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina oikeusministeri Hannele Pokka, sosiaali- ja terveysministeri Jorma HUUHTANEN, lainsäädäntöneuvos Heikki KARAPUU oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Tuulikki HAIKARAINEN sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Erkki KEMPPAINEN sosiaali- ja terveyshallituksesta, suunnittelupäällikkö Olli VALPOLA Kansaneläkelaitoksesta, lakimies Antero JAKKOLA Suomen Kaupunkiliitosta, lakimies Taisto AHVENAINEN Suomen Kunnallisliitosta edustaen myös Finlands svenska kommunförbundet, kehityspäällikkö Riitta KORPILUOMA Eläketurvakeskuksesta, lainopillinen asiamies Hannu RAUTIAINEN Suomen Työnantajain Keskusliitosta, sosiaali-sihtööri Markku TOROPAINEN Suomen Ammatti-liittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalipoliittinen asiamies Markku KOPONEN Liiketyönantajain Keskusliitosta, lakimies Raila KANGASPERKO Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, sosiaaliasiainsihtööri Kai LIBÄCK AKAVASTA, sosiaalisihtööri Veikko SIMPANEN Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, jaostopäällikkö Kaarina KNUUTI Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, hallituksen puheenjohtaja Kari PURO Työeläkelaitosten Liitosta sekä professori Olavi RIIHINEN.

**Hallituksen esitys ja valiokunnan lausunnon
rajaus**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestystä muutettavaksi siten, että lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuus ja verolakien erityinen säättämisyjärjestys kumottaisiin. Ehdotus valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentäisi toimeentulon lakisää-

teistä perusturvaa, voitaisiin kuitenkin edelleen jättää lepäämään. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto koskee vain valtiopäiväjärjestyksen ehdotettua 66 §:n 7 momenttia, jonka mukaan lepäämään on jätettävissä valtion menojen säästämistä koskeva laki, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.

Säästölakivaatimus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kun kyse on valtion menojen säästämisestä ja toimeentulon lakisääteisestä perusturvasta, voidaan laki jättää lepäämään. Molempien edellytysten on täyttyttävä ja molempia on tulkittava suppeasti. Jos lainsäädäntö ei säästä valtion menoja, voidaan asiasta päättää ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta, vaikka laki heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Säästölakivaatimuksella on yhteys ns. säästölakien säättämisyjärjestykseen, joka tämän lain tullessa voimaan kumoutuu. Valiokunta toteaa perustelujen mukaisesti tavoitteena olevan ns. puhtaaseen enemmistöparlamentarismiin siirtymisen.

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

Voimassa olevan väliaikaisen valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n ja nyt ehdotetun säännöksen perusteluissa on lueteltu etuudet, jotka ainakin kuuluvat toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen n:o 234/1991 vp tarkoitus ei ole turvata ensisijaisesti tiettyjä etuusmuotoja vaan vähimmäistoimeentulo riippumatta siitä, minkä järjestelmän piiristä etuus makse-

taan. Kysymys on tällöin toimeentulon kannalta välttämättömästä yleisestä tai ansioon suhteutusta perusturvasta.

Toimeentulo

Yhteiskunnan keskeisin toimeentulon lähde on palkka tai yrittäjätulo. Palkkaa tai vastaavaa tuloa vailla oleville taataan pohjoismaisessa kansanvakuutukseen perustuvassa sosiaaliturvajärjestelmässä vähimmäisetuus, joka yleensä on sidottu tiettyyn perusteeseen, kuten vanhemmuuteen, sairauteen, työkyvyttömyyteen, työttömyyteen, ikään tai opiskeluun. Palkansaajat on vakuutettu palkkaan liittyvin maksuin tulojen vähenemisen riskiltä yleensä samoilla perusteilla sekä irtisanomisen varalta. Molemmat järjestelmät perustuvat yleensä lakiin, joskin työmarkkinajärjestöt ovat luoneet myös sopimusperusteisia järjestelmiä. Kokonaisuuteen kuuluu myös viimesijainen etuus, toimeentulotuki, joka on saamisedellytyksiltään lakisääteinen.

Sosiaali- ja terveyspalvelut muodostavat usein huomattavan tuen niiden käyttäjien toimeentulolle. Näin on erityisesti silloin, kun niiden saaminen on toimeentulon hankkimisen edellytyksenä. Ne saattavat olla selviytymisen perusta, kuten kokopäiväistä hoitoa tai huoltoa tarvitsevien elämässä.

Perusturva

Perusturvan käsite ei ole yksiselitteinen. Sen sisällöksi voidaan laajimmillaan määritellä ihmisten perustavanlaatuisen turvallisuuteen liittyvät tekijät. Sosiaalipoliittisia perustavanlaatuisia turvallisuutta luovia tekijöitä ovat tulonsiirrot ja palvelut. Tällöin perusturvaa voidaan luonnehtia siten, että se tukee henkilön oman elämän hallintaa. Lakiehdotuksessa mainittu perusturva voitaisiin määritellä myös sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksen mukaisesti toimeentulon lakisääteiseksi vähimmäisturvaksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu saattaa merkitä yksilön hyvinvoinnin sellaista edellytystä, että sen saamisoikeutta on pidettävä perusturvan osana. Tällainen peruspalvelu on sen tarpeessa olevalle henkilölle elintärkeä. Esimerkinä tällaisista voidaan pitää palveluja monissa

lastensuojelu-, kehitysvammaisten erityishuolto- ja vammaispalvelutilanteissa sekä terveydenhuollossa. Palvelujen vähimmäistaso on vaikeasti määriteltävä, mutta kyse on usein toimeentulotukeen verrattavasta viimesijaisesta turvasta.

Tiivistelmä

Edellä esitetyn sekä sosiaalivaliokunnan lausunnon n:o 13/1990 vp ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon n:o 3/1991 vp perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää toimeentulon lakisääteisen perusturvan käsitettä käyttökelpoisena ja sosiaalipoliittisesti perusteltuna leppämään jättämisen perusteena, kun taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia ei hallitusmuodossa ole vahvistettu.

Toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvat valiokunnan käsityksen mukaan toimeentulon takaamiselle välttämättömät lainsäädäntöön perustuvat vähimmäisetuudet. Toimeentulon lakisääteiset perusturvan saamisedellytykset sekä tulonsiirtojen osalta lisäksi niiden taso ovat keskeisiä tekijöitä arvioitaessa sitä, heikentääkö lakiehdotus toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.

Toimeentuloetuksien käsittely

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, ettei toimeentulon lakisääteinen perusturva-käsitteen ottaminen valtiopäiväjärjestykseen muuta toimeentulokysymysten käsittelyä sosiaalipoliittisesta oikeudellisesta kysymykseksi. Valiokunta korostaa, että toimeentulon tasoa, saamisedellytyksiä ja muita vastaavia seikkoja koskevia kysymyksiä ei tule ratkaista ilman sosiaali- ja terveysvaliokunnan perustavanlaatuisia mahdollisuutta vaikuttaa eduskunnan päätöksentekoon, vaikka lainsäädäntöjärjestystä koskevat ongelmat kuuluvatkin perustuslakivaliokunnan tehtäviin ja toimivaltaan.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti esittää lausuntonaan,

että perustuslakivaliokunta ottaisi edellä sanotun huomioon laatissaan mietintöään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori (osittain), Hiltunen (osittain), Hurskainen (osittain), Kauppinen (osittain),

Kemppainen, Kuittinen, Nordman, O. Ojala, Perho-Santala, Puhakka ja Puisto (osittain) sekä varajäsenet Saari (osittain), Takala (osittain) ja Vehkaoja.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta on Suomen historiassa ratkaiseva askel enemmistöparlamentarismiin suuntaan. Tätä suuntausta pidämme sinänsä myönteisenä. Uudistuksen myötä lepäämäänjättämiskäytäntö jäisi historiaan lukuun ottamatta valtiontaloudellisia säästölakeja, jotka heikentävät toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Poikkeus on tarkoitettu välivaiheeksi enemmistöparlamentarismiin siirryttäessä, ja poikkeuksellisesta perusturvan aseman vahvistamisesta on tarkoitus luopua, kun kansalaisten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet on turvattu Suomen perustuslaissa.

Koska hallituksen esitys on vain välivaihe, on syytä kiirehtiä perusoikeusuudistusta, jossa taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet kirjattaisiin Suomen perustuslakiin. Vastoin valiokunnan enemmistöä olisimme halunneet sisällyttää valiokunnan lausuntoon seuraavan tahdonilmaisun:

”Valiokunta pitää tärkeänä, että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien asemaa vahvistavaa perusoikeusuudistusta kiirehdytetään.”

Olisimme halunneet muuttaa lakiehdotuksen 66 §:n vastaamaan paremmin valiokunnassa käytyä keskustelua siitä, että lepäämäänjättämissäännös koskisi toimeentulon kannalta välttämätöntä, yleistä tai ansioon suhteutettua perusturvaa taikka peruspalvelua. Olisimme halunneet poistaa myös vaatimuksen valtion menojen säästämisen lepäämään jättämisen edellytyksenä. Jos lainsäädännön tavoite on muu kuin valtion menojen säästäminen, on väärin, jos sitä ei voi jättää lepäämään, vaikka se heikentää yleistä tai ansioon suhteutettua perusturvaa. Siksi meillä oli pykäläehdotus, jossa oli poistettu sanat ”sellaiseksi valtion menojen säästämistä koskevaksi”.

Käydyissä neuvotteluissa hallituspuolueiden edustajat eivät kuitenkaan olleet tähän valmiit. Asian selkeyttämiseksi päätettiin kuitenkin yksimielisesti lisätä valiokunnan lausuntoon virke, jossa todetaan, että tarkoitus on turvata ”toimeentulon kannalta välttämätöntä yleistä tai ansioon suhteutettua perusturvaa”. Esitimme, jatkoksi virkettä: ”Tähän liittyvät myös peruspalvelut.” Tätä hallituspuolueiden edustajat eivät olleet valmiit hyväksymään, vaikka he hyväksyivät lausuman asiasta muihin perusteluihin.

Hallituspuolueen edustajat eivät olleet valmiita määrittelemään perusturvaa tarkasti. Päinvastoin valiokunnan lausunto lähinnä toistaa hallituksen esityksen perusteluita. Erityisesti olisimme halunneet laajentaa ja täsmentää ansioon suhteutetun perusturvan sekä peruspalvelujen merkitystä tämän asian yhteydessä. Nyt asia tulee jäämään tapaus tapaukselta liiaksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan mutta myös perustuslakivaliokunnan päätettäväksi. Emme pidä asianmukaisena tilannetta, jossa perustuslakivaliokunnan enemmistö äänestyspäätöksellä päättäisi suomalaisesta perusturvasta.

Ansioon suhteutetuista etuuksista on ainakin eläkkeiden arvioitu nauttivan hallitusmuodon 6 §:n nojalla omaisuuden suojaa. Perustuslakivaliokunnan enemmistön tulkinnalla lausunnossa n:o 9/1991 vp todettiin, ettei omaisuuden tai muutakaan kvalifikoitua suojaa ole työttömyysturvan ansio-osalla, vaikka se on työnantajan palkkaan liittyvillä maksuilla ja työntekijän henkilökohtaisilla maksuilla rahoitettu.

Perusoikeusuudistus on edelleen kesken eikä sen yhteydessä ole varmuutta ansioon suhteutettujen etuuksien perustuslainsäätämisyjärjestyksen suojasta. Tässä vaiheessa tulee vähimmäisjärjestelynä olla mahdollista edellä mainitsemiemme välttämättömien etuuksien tavallista lainsäädän-

töjärjestystä vahvempi suoja eli lepäämäänjättämismahdollisuus. Työllä ja jopa hiellä tehdyllä ansioturvalle on vielä tällöinkin heikompi suoja kuin lottovoitolla.

Lainsäädännön suojaamia sosiaalietuuksia voisivat olla sellaiset kaikkia ihmisiä koskevaan turvaan sekä sellaiset työllä ansaittuun turvaan liittyvät etuudet, joita perustellusti voidaan pitää kansalaisten toimeentulon kannalta välttämättöminä. Myös eräiden keskeisten sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen saamisedellytysten tulee olla jätettävissä lepäämään. Kyse on palveluista, joita ilman henkilö ei tule toimeen. Tällaisia ovat muun muassa päivähoito silloin, kun se on työssäkäynnin edellytyksenä, tervey-

denhuollon peruspalvelut sekä vanhustenhuollon ja vammaisten sellaiset palvelut, jotka eivät ole suoraan rahalla korvattavissa. Esimerkkinä voi mainita kotipalvelun, jonka saaminen on välttämätöntä jokapäiväisen selviytymisen kannalta.

Valiokunnan mietinnössä olisi ollut hyvä mainita myös se, että sosiaali- ja terveysturvaa rahoitetaan valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Lisäksi toimeentulon perusturvaa voidaan heikentää veroilla ja veronluonteisilla maksuilla. Kansalaisen kannalta olennaista on hänen käteensä tuleva rahamäärä päivässä tai kuukaudessa.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1992

Jouko Skinnari
Marjatta Vehkaoja

Ulla Anttila

Sinikka Hurskainen
Virpa Puisto

II

Säästölakivaatimuksesta

Ns. väliaikaislaki (HE 321/1990 vp, — voimassa 1.3.1992—30.6.1995), jolla valtiopäiväjärjestykseen lisättiin säännös valtion menoja säästävien lakien lepäämäänjättämiskiellosta, merkitsi poikkeussäännöstä edelleen voimassa olevaan tavallisten lakien säätämisyjärjestystä koskevaan pääsääntöön, jonka mukaan 67 kansanedustajalla on esityksen tultua hyväksytyksi mahdollisuus esittää ja äänestää laki lepäämään yli seuraavien valtiopäivien.

Ns. väliaikaislaissa tästä ns. säästölakien poikkeussäännöksestä on *poikkeuksena* sääntö (poikkeuksenpoikkeus), jonka mukaan kuitenkin sellaiset valtion menoja säästävät lait, jotka heikentävät erikseen lain perusteluissa yksilöityä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, ovat tavallisten lakien tavoin lepäämäänjättämissojan piirissä.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä sen sijaan ehdotetaan koko lepäämäänjättämismahdollisuuden poistamista lukuun ottamatta perusturvan suojalauseketta. Tästä seuraa — mikäli kokonaisuudistus toteutuu — ensinnäkin, että tavallisten lakien käsittelyjär-

jestyksen *pääsäännöksi* tulee lepäämäänjättämiskielto, johon esityksessä ehdotetaan poikkeusta VJ 66 §:n 7 momentin mukaisen perusturvan suojalausekkeen osalta. Tämän mukaan esitys voitaisiin jättää lepäämään, ”jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.” Tässä yhteydessä ”säästölaki” on eri ympäristössä kuin voimassa olevassa VJ 66 a §:ssä (ns. väliaikaislaki). Ns. väliaikaislaissa ”säästölaki” koski lepäämäänjättämiskieltoa, kun taas käsillä olevassa ehdotuksessa se koskee lepäämäänjättämismahdollisuutta. Tämän vuoksi se tulkinta, joka ”säästölaki”-käsitteelle nyt annetaan, on vaikutukseltaan lepäämäänjättämismahdollisuuden kannalta aivan päinvastainen.

Valiokunnan lausunnossa, kappaleessa ”Säästölakivaatimus” korostetaan lepäämäänjättämismahdollisuuden edellytyksiä. Voidakseen tulla hyväksytyksi lepäämään esityksessä on oltava kyse valtion menojen säästämisestä ja toimeentulon lakisääteisestä perusturvasta. Joh-

topäätös on se, että sellaiset perusturvan heikennykset, joita ei ole laadittu säästölain muotoon, vaikka ne heikentäisivätkin perusturvaa, olisivat lepäämäänjättämiskiellon ulkopuolella. Tällainen seuraus on luonnollisesti täysin nurinkurinen perusturvan suojan kannalta.

Valiokunnan lausuntoon lisättiin viime vaiheessa hallituspuolueiden edustajien vaatimuksesta muutos, jossa todetaan muista kuin säästölailla toteutettavista perusturvan heikennyksistä:

”Jos lainsäädäntö ei säästä valtion menoja, voidaan asiasta päättää ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta, vaikka laki heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.”

Tällä hallituspuolueiden edustajat halusivat heikentää entisestään heikon lepäämäänjättämismahdollisuuden perusturvaetuksille antamaa suojaa. Tätä kantaa en ole voinut hyväksyä ja katsoin, että kaikenlaiset perusturvan heikennykset tulee voida äänestää lepäämään, kunnes kansalaisten keskeiset vähimmäisturvaetuedet saatetaan perustuslain suojan piiriin. Esitän tässä jäljempänä säännöshedotuksesta poistettavaksi säästölakiedellytykseen viittaavat sanat.

Toimeentulon lakisääteisen perusturvan ala ja etuuksien verottamalla tapahtuvat heikennykset

Riippumatta siitä, millainen tulkinta tässä yhteydessä annetaan toimeentulon lakisääteisel- le perusturvalle, jää esityksen vaikutus kansalaisten vähimmäistoimeentuloturvan kannalta puutteelliseksi. Hallitusmuoto ei edelleenkaan tunne kansalaisille keskeisen tärkeitä, sitovia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, koska hallitus ei ole tuonut eduskuntaan esitystä uusiksi perusoikeuksiksi. Tämä merkitsee sitä, että viime kädessä kansalaisten vähimmäistoimeentulon turva ei nauti perustuslain suojaa hyvinvointivaltiota alasajavien hallitusten hyökkäyksiä vastaan.

Toinen ongelma — riippumatta siitä, millaisen sisällön annamme toimeentulon lakisääteisel- le perusturvalle — on se, että perusturvaan kuuluvia etuuksia, esimerkiksi etuuksien indeksikorotuksia, voidaan vastaisuudessakin leikata verolaeilla ja veronluonteisilla maksuilla, joita ei voida äänestää lepäämään. Tätä koskeva asiallinen huomautus poistettiin myös asian käsittelyn viime hetkillä porvarillisten kansanedustajien vaatimuksesta, millä ilmeisesti halutaan peitellä esityksen antamaa heikkoa menettelyllistä suo-

jaa, silloin kun perusturvan suojalauseketta halutaan vastaisuudessa kiertää verolain muodossa.

Näiden ongelmien ratkaisemiseksi valiokunnan olisi tullut esittää perustuslakivaliokunnalle, että perustuslakivaliokunta keskeyttäisi nyt kä-sillä olevan hallituksen esityksen käsittelyn odotamaan vuoden 1993 alussa eduskuntaan tuotavaa hallituksen perusoikeusesitystä, jotta kysymys nyt kä-sillä olevan lepäämäänjättämissään-nösten kokonaisuudistuksesta voitaisiin käsitel- lä yhdessä toimeentulon lakisääteisen perusturvan sisällöllistä suojaa koskevien perusoikeus-säännösten kanssa.

Toiseksi valiokunnan olisi tullut hyväksyä perusturvan verottamisen osalta seuraava VJ 66 §:n 7 momentin perusturvan suojalausekkeen voimassaoloaikaan kohdistuva lausuma:

”Valiokunta edellyttää, että VJ 66 §:n 7 momentin voimassa ollessa hallitus ei tuo eduskuntaan verolakiesitystä, jolla heikennetään toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvaa etuutta.”

Perusturvaetuuksien saamisedellytysten heikentäminen

Valiokunnan olisi tullut mielestäni selkeämin lausua, että perusturvan saamisedellytyk- siin liittyvät heikennysesitykset ovat perusturvaan puuttumista (esimerkiksi asetettaessa etuuden saamiselle uusia esteitä), joten ne etuuden tason heikennyksiin tähtäävien esitysten ohella kuuluvat lepäämäänjättämismahdol- lisuuden laukaiseviin tekijöihin. Yhdyn siltä osin valiokunnan lausunnossa korostettuun näkemykseen, että lakisääteisen perusturvakä- sitteen tulkintatilanteissa, — kun päätetään siitä, mitkä lait voidaan äänestää sillä perus- teella lepäämään — ei kysymystä tulisi rat- kaista ilman sosiaali- ja terveysvaliokunnan perustavanlaatuista mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon, vaikka lainsäädäntöjärjestys- tä koskevat ongelmat kuuluvatkin perustusla- kivaliokunnan tehtäviin ja toimivaltaan.

Peruspalvelut ovat perusturvaa

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan eduskunnan — ns. väliaikaislain käsittelyn yhteydessä vuoden 1991 valtiopäivillä — omak-

sumaan kantaan palveluiden ja perusturvan suhteesta. Tuolloin eduskunta vastauksessaan edellytti toimintaohjeena hallitukselle, ettei säästöläkejä myöskään käytetä heikentämään sellaisia palveluja, jotka perustoimeentuloa turvaavan merkityksensä vuoksi ovat rinnastettavissa toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan.

Kun valiokunnassa nyt käsiteltiin samaa asiaa ja tehtiin esitys, jonka mukaan myös peruspalvelut liittyvät toimeentulon kannalta välttämättömään perusturvaan, käyttivät hallituspuolueiden edustajat enemmistöään ja äänestivät ehdotuksen nurin. Vaikka kysymys on vain lain perusteluista, tällä ratkaisulla saattaa olla huomattava vaikutus siihen, miten eduskunnassa vastaisuudessa tämän esityksen voimassa ollessa tulkitaan sellaisten esitysten lepäämäänjättämismahdollisuutta, joilla heikennetään esimerkiksi vanhus-ten kotihoidon saamismahdollisuuksia.

Äänestys osoittaa, että valiokunnan porvarillinen enemmistö ei ole valmis pidättäytymään kansalaisten peruspalvelujen heikennyksiltä vastaisuudessa, vaan tulee käyttämään enemmistöasemaansa heikompiensa kansalaisten palvelujen huonontamiseen ja tosiasiallisesti perusturvan heikentämiseen.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1992

Outi Ojala

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotuksen 66 §:n 7 momentti hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänten enemmistön, voidaan kuitenkin panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus (*poist.*) laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Ehdotus lepäämään jättämisestä on tehtävä ennen kuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty, ja jos lakiehdotus ei raukea äänestyksessä, asia on pantava pöydälle seuraavaan täysistuntoon. Jos ehdotusta lepäämään jättämisestä tällöin kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä, jää lakiehdotus sanamuodoltaan semmoisena kuin se on kolmannessa käsittelyssä hyväksytty, lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Vaalikauden viimeisiltä valtiopäiviltä lakiehdotus jää kuitenkin lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.

