

Sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintö 25/1995 vp

Hallituksen esitys sairauspäivärahaajärjestelmän ja kuntoutuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 1995 lähettänyt sosiaali- ja terveystoimikuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen 124/1995 vp sairauspäivärahaajärjestelmän ja kuntoutuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 15 päivänä syyskuuta 1995 valiokuntaan lähettämän ed. Vehkaojan ym. lakialoitteen 22/1995 vp laiksi sairausvakuutuslain 19 §:n muuttamisesta sekä eduskunnan 30 päivänä toukokuuta 1995 valiokuntaan lähettämän ed. Kalliksen ym. toivomusaloitteen 237/1995 vp vammaisten ja pitkäaikaisairaiden kokonaisvaltaisen kuntoutuksen järjestämisestä.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausuntonsa. Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1995 vp on tämän mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, vanhempi hallitussihteeri Anja Kairisalo ja nuorempi hallitussihteeri Pekka Humalto sosiaali- ja terveystoimistosta, budjettineuvos Pertti Tuhkanen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Leena Koskinen opetusministeriöstä, osastopäällikkö Kaarina Ronkainen, osastopäällikkö Eeva Ahokas, suunnittelupäällikkö Jouko Waal, kehittämisspäälikkö Mirjami Airaksinen ja lakimies Elise Kivimäki kansaneläkelaitoksesta, neuvotteleva lakimies Antero Jaakkola ja erityisasiantuntija Sirkka-Liisa Karhunen Suomen Kuntaliitosta, asiantuntijalääkäri Kari Kaukinen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, asiamies Juhapekka Suutarinen Palvelutyönantajista, tutkimussihteeri Aarne Lehkonen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, terveys- ja sosiaalipoliittinen asiamies Riitta Työläjärvi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, lakimies Markku Kojo Akavasta, jaostopäällikkö Kaarina Knuuti Maa- ja Metsätaloustuottajien Keskusliitosta, lakimies Anna Lundén Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, vammaisasiamies Sirkka-Liisa Luoma ja sosiaalisih-

teeri Marita Harkio Invalidiliitosta, sosiaalisih- teeri Marjaana Vuorinen Keuhkovammaliitosta, sosiaalipoliittinen sihteeri Taina Hakamäki Suomen Ylioppilaskuntien Liitosta, yllilääkäri Anna-Kaarina Kallio ja hallintopäällikkö Marianne Groundstroem Folkhälsanista, pääsihteeri Jouko Vasama Sosiaali- ja terveystoimijärjestöjen Yhteistyöyhdistys YTY ry:stä, ammattiasiainsihteeri Leena Pentti Terveystoimijärjestö- ja sosiaalihuoltoalan ammattijärjestöstä, puheenjohtaja Outi Töytäri ja järjestösihteeri Anna-Maija Laitinen Suomen Fysioterapeuttiliitosta, puheenjohtaja Marjatta Repo ja yllilääkäri Juhani Wickström Suomen Lääkinnällisen Kuntoutuksen Yhdistyksestä, puheenjohtaja Timo Pohjolainen Suomen Fysiatrit ry:stä, puheenjohtaja Kaarina Laine-Häikiö Vammaisjärjestöjen neuvottelukunnasta, puheenjohtaja Kalle Könkkölä ja lakimies Jari Korpi Kynnys ry:stä, kuntoutussihteeri Ilona Toljamo Suomen CP-Liitosta, hallituksen jäsen Olli Nordberg Suomen Lihastautiliitosta, johtaja Tiina Johansson Invalidien Sopeutumisvalmennuskeskuksesta, puheenjohtaja Olli Salin ja toiminnanjohtaja Markku Sundell Tapaturma- ja Sairausinvalidien Liitosta, erikoislääkäri Hillevi Nenonen Ruskeasuon koulusta, varapuheenjohtaja Antti Timonen Varusmiesliitosta, johtava sosiaalityöntekijä Hilka Saarela Jyväskylän kaupungin edustajana ja kaupunginjohtaja Silja Hiironniemi Alavuden kaupungin edustajana.

Hallituksen esitys ja eduskunta-aloitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sairausvakuutuksen päivärahaajärjestelmää muutettavaksi siten, että päiväraha korvataan vain menetettyä ansiota. Tämä merkitsisi luopumista sairausvakuutuksen päivärahan vähimmäismäärästä. Päiväraha laskettaisiin edelleen verotuksessa todetusta työtulosta tai vakuutetun hakemuksesta arvioimalla hänen työtulonsa verotuksesta poiketen. Työttömällä säilyisi eräissä tapauksissa oikeus saada sairauspäivärahaa tai kuntoutusrahaa työttömyysturvan tason perusteella määräy-

tyvänä. Opintotukilain mukainen opintoraha tai aikuisopintoraha estäisi oikeuden sairausvakuutuksen päivärahaan. Myöskään asevelvollisilla tai siviilipalvelusmiehillä ei olisi palveluajalta oikeutta sairausvakuutuksen päivärahaan.

Päivärahan saaminen edellyttäisi, että henkilöllä on työtuloja vuodessa vähintään 5 000 markkaa. Päivärahan vähimmäismäärän poistaminen tai työtulon alarajan säätäminen ei koskisi äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa, joka vastaisi määrältään vähintään lasten kotihoidon tuen perusosaa sellaisena kuin se on ehdotettu vuoden 1996 alusta toteutettavaksi. Päivärahan laskentakaavaan sisältyviä tulo- ja meno-eräitä ehdotetaan kohdennettavaksi uudelleen.

Kuntoutusrahan määräytymisperusteissa noudatettaisiin sairauspäivärahan määräytymisperusteita. Ammatillisessa koulutuksessa olevalle vajaakuntoiselle maksettaisiin kuntoutusrahaa opintorahan tason perusteella. Kuntoutuksen odotusajalta ja odotusjaksojen väliseltä ajalta maksettavaa kuntoutusrahaa alennettaisiin 20 prosentilla. Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että mahdollisuus elinkeinotukena myönnettävään korottomaan lainaan poistettaisiin. Asetuksella säädettäisiin valtuutus päättää vuotuisen kuntoutuksen enimmäismäärästä 16 vuotta täyttäneiden vaikeavammaisten lääkinnällisessä kuntoutuksessa. Kuntoutuksessa aiheutuvalle matkakustannusten korvaamiselle ehdotetaan vastaavat omavastuusuudet kuin sairausvakuutuslain mukaan korvatuilla matkakustannuksilla on.

Edelleen ehdotetaan säädettäväksi laki työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa. Kyseisen lain mukaan niissä päiväraha-perusteisissa etuuksissa, jotka lasketaan henkilön palkan perusteella, otettaisiin vuonna 1996 huomioon työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun 4,5 prosentin ansiotasa alentava vaikutus.

Lainmuutokset liittyvät valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1996 ja ovat tarkoitettuja käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.1996.

Lakialoitteessa 22/1995 vp ehdotetaan tehtäväksi mahdolliseksi, että sairausvakuutuslain mukaista 300 päivän mittaista sairauspäiväraha-kautta voitaisiin harkinnan perusteella pidentää. Tarkoituksena on lähinnä eläkkeen odotusaikana jatkaa päivärahan maksamista ja se voitaisiin

tarvittaessa periä takaisin myöhemmin myönnettävästä etuudesta.

Toivomusaloitteessa 237/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriön velvoittamiseksi huolehtimaan siitä, että vammaisten ja pitkäaikaissairaiden kuntoutuksessa pyritään hoidettavan ja hänen perheensä kokonaisvaltaiseen kuntoutukseen sekä varataan tarvittavat varat tämän edellyttämään koulutukseen ja henkilöstön lisäämiseen.

Valiokunnan kannanotot

Sosiaali- ja terveystoimi valtiokunta pitää hallituksen esitystä valtiotaloudellisista ja työnteon kannattavuuteen liittyvistä syistä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Samalla on kuitenkin pidemmällä aikavälillä pyrittävä terveydenhuollon ja sairausvakuutuksen kustannusten korvausjärjestelmien ja maksujen kehittämiseen siten, että taloudelliset seikat eivät estä hakeutumista hoidon piiriin. Järjestelmän on myös tuettava oma-aloitteista ja -vastuista terveyden ylläpitämistä ja hoitoon hakeutumista sekä mahdollisimman varhaista kuntoutusta ja kuntoutumista.

Perusoikeussuojan tarve

Perustuslakivaliokunnan asiasta antamassa lausunnossa viitataan eräisiin ryhmiin, joille on luotava toimeentulojärjestelmä, jotta sairausvakuutuslain, kansaneläkelain ja kuntoutusrahalain ehdotetut muutokset voidaan tehdä tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Tällaisiksi ryhmiä perustuslakivaliokunta toteaa opiskelijat, toipumislomalla kotonaan olevat varusmiehet, alle 5 000 markkaa vuodessa ansainneet ja tästä syystä vaille päivärahaa jäävät sairauden pitkityksessä, ns. nollapäivärahalla ja vaille päivärahaa eläkettä odottavat sekä yrittäjät eräissä tilanteissa.

Sairauden pitkittymisen vuoksi toimeentulon turvaa tarvitsevat ja ns. nollapäivärahalla eläkettä odottavat vakuutetut. Alle 5 000 markan työtuloa saaneiden ja tästä syystä vaille päivärahaa tai kuntoutusrahaa jäävien pitkittävän sairauden aikaisen toimeentulon valiokunta ehdottaa ratkaistavaksi tarveharkintaisella etuudella. Sairausvakuutuslakiin ehdotetaan uutta 18 b §:ää ja kuntoutusrahalain 14 §:ään uutta 3 momenttia. Kyseisten säännösten mukaan henkilö, jolla on oikeus päivärahaan, mutta joka ei saa sairauspäivärahaa tai kuntoutusrahaa tulojen vähäisyyden

vuoksi ja joka ei myöskään saa päivärahaa tai kuntoutusrahaa työttömyyspäivärahan, työmarkkinatuen, koulutustuen, opintorahan tai aikuisopintorahan nojalla, saa sairauden aiheuttaman työkyvyttömyyden perusteella päivärahaa tai kuntoutusrahaa enintään 60 markkaa, jos se on toimeentulon turvaamiseksi välttämätöntä. Päivärahaa voitaisiin maksaa työkyvyttömyyden jatkuttua kuusikymmentä päivää. Jotta ei syntyisi perusteetonta porrasta ansioon suhteutettua päivärahaa ja verotettavaa työtuloa vailla olevan henkilön päivärahan välille, on taroituksenmukaista ulottaa tarveharkinta kaikkiin päivärahoihin, jotka ovat määrältään alle 60 markkaa. Tarveharkinta koskisi ansiopäivärahaa saavien osalta vain ansiopäivärahan määrän ylittävää päivärahan osaa.

Tarveharkinta suoritettaisiin soveltaen työmarkkinatuen tulokäsitettä. Tällä perusteella huomioon otettavaksi tulisivat henkilön omat tulot kokonaan ja hänen avio- ja avopuolisonsa tulot 300 markkaa ylittävältä osalta kuukaudessa. Huomioon ei otettaisi eräitä sosiaalietuja kuten lapsilisää, lasten kotihoidon tuen perusosaa ja sisaruskorotusta, asumistukea ja toimeentulotukea eikä eräitä kustannusten korvauksia. Säännöksen perusteella tulevat tarveharkinnan piiriin periaatteessa kaikki työ- ja pääomatulot. Käytännössä, kun tulot vahvistetaan verotuksen perusteella, varsinkin pääomatuloja jää lähdeverojärjestelmän ja pääomatulojen verottomuuden vuoksi huomioon ottamatta.

Tarveharkinnassa vähennetään henkilön omien kuukausitulojen kahdeskymmenesviidesosa suoraan päivärahasta. Päivärahaa maksetaan kahdeltakymmeneltäviideltä päiväältä kuukaudessa. Puolison kuukausituloista otettaisiin huomioon puolet, mikä vastaavasti merkitsee tulojen viideskymmenesosan suoraan vähentämistä. Lisäksi lakiin ehdotetaan varallisuudesta aiheutuvaa ehdotonta rajaa. Mikäli henkilöllä on varallisuusverolain mukaan verotettavaa varallisuutta, ei päivärahan harkinnanvaraista osaa voida maksaa.

Yrittäjät. Yrittäjän työtulot siinäkin tapauksessa, että hänellä ei verotuksessa veroteknisistä syistä ole tuloja, ovat useimmissa tapauksissa ratkaistavissa osoittamalla tilinpäätöksellä tai välitilinpäätöksellä tulot. Mikäli yrittäjä ei tällaisessa tapauksessa voi osoittaa tuloja, hän voi saada edellä selostetun mukaisen harkinnanvaraisen päivärahan tai kuntoutusrahan.

Opiskelijat. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että opintotukilain mukainen opintoraha

ja aikuisopintoraha rinnastetaan työttömyyspäivärahaan, työmarkkinatukeen ja työvoimapolittisen aikuiskoulutuksen koulutustukeen. Vastaavasti kuin työttömyyspäivärahassa, työmarkkinatuessa ja koulutustuessa on kysymys korvauksen maksamisesta siitä, että henkilö on estynyt tavoittelemastaan toiminnasta, on myös opintorahassa kyse vastikkeellisesta toiminnasta. Sairauden aiheuttama työkyvyttömyys estää opintojen harjoittamisen ja opintotuki lakkaa, kun opiskelija on ollut kaksi kuukautta estyneenä opiskelemasta. Tästä syystä valiokunta ehdottaa sairausvakuutuslain 18 a §:ään ja vastaavasti kuntoutusrahain 15 §:ään lisättäväksi säännökset opintorahasta ja aikuisopintorahasta ja niiden huomioon ottamisesta sairauspäivärahaa ja vastaavasti kuntoutusrahaa myönnettäessä. Jos henkilön työtulon perusteella maksettava sairauspäiväraha tai kuntoutusraha on korkeampi, voidaan etuus maksaa sen mukaisena.

Asevelvolliset. Sairauden vuoksi toipumislomalla olevan asevelvollisen aseman järjestämiseksi valiokunta ehdottaa muutettavaksi terveydenhuollosta puolustusvoimissa annettua lakia. Lakiin lisättäisiin uusi 5 a §, jonka nojalla tällaiselle varusmiehelle suoritettaisiin ruokaraha, jonka suuruuden määrää puolustusministeriö. Varusmiehen komennusmatkalle maksettava ruokaraha on 53 markkaa, jota vastaava voisi myös tässä tarkoitettu ruokaraha olla. Kustannukset suoritettaisiin puolustusvoimien varoista.

Suojan tarpeen kattaminen. Ehdotetulla tarveharkintaisella päivärahalla voidaan kattaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainittujen tulottomina tai vähätuloina vaille päivärahaa jääneiden, sairauden pitkittymisen johdosta etuutta tarvitsevien, ns. nollapäivärahalla eläketä odottavien työkyvyttömyyden ja eräiden yrittäjäryhmien tarve saada perustoimeentulon turvaa kohtuullisessa ajassa. Ilman päivärahaoikeutta eläketä odottavat saavat yleisen elämänsä eläkkeen mukaan jo ennen työkyvyttömyyttään toimeentulotukea. Kun perustuslakivaliokunta toteaa, ettei toimeentulotuen varassa olevaa henkilöä ole sairastumisen johdosta pelkästään tämän takia saatettava sairausajan turvajärjestelmän piiriin, voidaan vastaavasti todeta näissä työkyvyttömyystilanteissa henkilön toimeentulo turvatuksi eläkkeen odotusaikana. Näin ollen ehdotus kansaneläeläiksi voidaan säätää tavalisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Opiskelijoille myönnettäisiin päivärahaa opintorahan tai aikuisopintorahan perusteella, minkä lisäksi he voivat saada päivärahaan tarve-

harkintaisen korotuksen. Varusmiehet pidettäisiin hallituksen esityksen mukaisesti päiväraha-järjestelmän ulkopuolella vakinaisen palvelun aikana, mutta puolustushallinto maksaa heille ruokarahaa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyvät lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Eriyishoitoraha

Valiokunta ehdottaa vähimmäismääräisen päivärahan ulottamista sairausvakuutuksen erityishoitorahaan, jota maksetaan vanhemmalle hänen oman vakuutuksensa perusteella lapsensa kodin ulkopuolella tapahtuvan sairauden tai vamman hoitoon osallistumisen perusteella. Eriyishoitoraha olisi aina vähintään 60 markkaa ja sitä maksettaisiin yhdeksän päivän karenssin jälkeen.

Kuntoutus

Vammaisiin, erityisesti vaikeavammaisiin kohdistuvia säästötoimia ei voida pääasiallisesti pitää hyväksyttävänä. Tiedyt sairaudet aiheuttavat jo lyhyelläkin aikavälillä toimintakyvyn heikkenemistä ja merkittäviä kustannuksia. Tästä syystä vaikeavammaisten kuntoutusetuksien heikentäminen kuntoutuksen määrää alentamalla ei ole taloudellisestikaan perusteltua.

Kuntoutuksen tuleekin perustua pitkäjänteiseen, suunnitelmalliseen toimintaan, ja sen on tuettava kuntoutujan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia. Toimintoja järjehtämällä voidaan alentaa kuntoutuksen kustannuksia. Kansaneläkelaitoksen, kuntien, sairaanhoitopiirien ja työeläkelaitosten yhteistyöllä ja työnjakoa selkiyttämällä, kustannusvastaun ja kuntoutussuunnitelman koordinoinnilla, avo- ja laitoshoidon tarkoituksenmukaisella käytöllä sekä koulutuksella, ohjauksella ja tiedotuksella voidaan vaikuttaa merkittävästikin kustannuksiin kuntoutuksen tavoitetasoa heikentämättä. Huomioita on kiinnitettävä myös varsinaisen kuntoutusjärjestelmän ulkopuolisiin kuntoutuksen kustannuksiin vaikuttamiseen mahdollisuuksiin, esimerkiksi vammaisten henkilöiden käyttämien kuluneuvojen taksoihin.

Edellä esitetyistä syistä sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain ehdotetun 3 §:n poistamista.

Eräitä kannanottoja

Sairaus aiheuttaa myös eräitä lisäkustannuksia, jotka osittain korvataan sairausvakuutuksen lääke-, matka- sekä hoito- ja tutkimuskorvauksilla. Näihin kaikkiin sisältyy omavastuu, joka sairastuneen tulee itse kattaa. Mikäli kustannukset ovat korkeat, on eräissä kustannusten korvauksissa kattosäännös, jonka jälkeiset kustannukset korvataan kokonaisuudessaan. Lisäksi toimintakykynsä menettäneellä on oikeus saada vammaistukilain mukaisia etuuksia, jos sairaus, vika tai vamma kestää vähintään vuoden.

Mielenterveyspotilaiden asemaa on jatkuvasti seurattava. He ovat suurehko työkyvyttömiä ryhmä, eikä heillä usein ole sellaista työhistoriaa, joka takaisi riittävän päivärahan ilman tarveharkintaa.

Valiokunnan ehdottamista muutoksista aiheutuu eräitä tarkistustarpeita sairausvakuutuslain voimaantulosäännökseen. Lisäksi valiokunta ehdottaa sairausvakuutuslain 22 §:n 2—5 momenttia tarkistettavaksi, koska ne viittaavat saman pykälän 1 momentissa tarkoitettuun määrään, vaikka 1 momentissa on useampia äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan määriä. Perustelujen mukaan tarkoitus on viitata alimpaan mahdolliseen päivärahan määrään eli vähimmäismäärään.

Valiokunta edellyttää, että hallitus seuraa lainsäädännön vaikutuksia sairaiden ja kuntoutettavien asemaan sekä erityisesti tarveharkintaisen päivärahan toimevuutusta ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi.

Kustannukset

Tarveharkintaisesta päivarahasta aiheutuu arvioiden mukaan noin 20 miljoonan markan kustannukset. Opiskelijoita koskevat muutokset merkitsevät noin 9 miljoonan markan lisäkustannusta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuntoutuksen kustannusten arvioitiin vähentyvän 41 miljoonalla markalla lääkinnällisen kuntoutuksen enimmäismäärän säätämisen johdosta. Kun valiokunta esittää tätä koskevan pykälän kumoamista, syntyy vastaava lisäkustannus, jota voidaan kuitenkin mm. rationalisoinnilla alentaa. Eriyishoitorahaa ja varusmiehiä koskevien lainmuutosten kustannukset ovat vähäiset.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät 2. ja 3. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina,

että 1., 4. ja 5. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina ja että hyväksyttäisiin uusi näin kuuluva 6. lakiehdotus:

1.

Laki

sairausvakuutuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 4 päivänä heinäkuuta 1963 annetun sairausvakuutuslain (364/63) 20 §, sellaisena kuin se on 22 päivänä joulukuuta 1989 annetussa laissa (1255/89)

muutetaan 4 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentti, 15 §:n 5 momentti, 15 a §, 16 §:n 1 momentti, 18 a §, 19 §:n 6 ja 7 momentti, 22 §, 23 e §:n 1 momentti, 24 §:n 5 momentti, 27 §:n 4 ja 6 momentti, 30 §:n 3 momentin 1 kohta, 75 §:n 2 momentti ja 76 §,

sellaisena kuin niistä ovat, 4 §:n 1 momentti ja 14 §:n 1 momentti 21 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1192/90), 15 §:n 5 momentti 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetussa laissa (621/91), 15 a § 26 päivänä heinäkuuta 1985 annetussa laissa (674/85), 16 §:n 1 momentti 30 päivänä joulukuuta 1992 annetussa laissa (1653/92), 18 a § muutettuna mainitulla 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla lailla ja 28 päivänä joulukuuta 1994 annetulla lailla (1066/94), 19 §:n 6 momentti muutettuna mainitulla 26 päivänä heinäkuuta 1985 annetulla lailla ja 19 §:n 7 momentti ja 27 §:n 4 sekä 6 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1981 annetussa laissa (471/81), 22 §:n 1 ja 2 momentti 29 päivänä joulukuuta 1994 annetussa laissa (1501/94) sekä 3 ja 4 momentti 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1129/93), 23 e §:n 1 momentti mainitussa 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa, 24 §:n 5 momentti 31 päivänä tammikuuta 1995 annetussa laissa (120/95), 75 §:n 2 momentti 13 päivänä toukokuuta 1988 annetussa laissa (448/88) ja 76 § muutettuna 11 päivänä tammikuuta 1985 annetulla lailla (32/85) ja mainitulla 10 päivänä joulukuuta 1993 annetulla lailla, sekä

lisätään lakiin uusi 18 b §, seuraavasti:

4, 14, 15, 15 a ja 16 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

18 a §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos vakuutettu on päivärahan alkamista edeltävän kuukauden aikana saanut opintotukilain mukaista opintorahaa tai aikuisopintorahaa, hänelle työkyvyttömyyden johdosta suoritettava päiväraha on vähintään 86 prosenttia hänelle suoritettujen opintorahan tai aikuisopintorahan kahdeskymmenesviidesosasta.

(3 mom. kuten hallituksen esityksen 2 mom.)

18 b § (uusi)

Vakuutetulle, jolla on 15 §:n 1 momentin nojalla oikeus päivärahaan ja jonka sairaudesta johtuva työkyvyttömyys on kestänyt vähintään 60 päivää, suoritetaan toimeentulon turvaamisen kannalta välttämätöntä päivärahaa enintään 60 markkaa.

Toimeentulon turvan tarvetta harkittaessa otetaan tulona huomioon työmarkkinatuesta annetun lain (1542/93) 24 §:n 1 ja 2 momentissa mainitut tulot. Edellä 1 momentissa mainitusta päivärahas-

ta vähennetään vakuutetun omien kuukausitulojen kahdeskymmenesviidesosa ja hänen puolisonsa kuukausitulojen viideskymmenesosa kokonaisudessaan. Jos vakuutetun tai hänen puolisonsa veronalainen varallisuus ylittää sen varallisuusverolain (1537/92) mukaisen määrän, jonka perusteella on suoritettava varallisuusveroa, ei päivärahaa tämän pykälän perusteella makseta. Päivärahaa maksetaan kuitenkin aina vähintään 16, 17 ja 18 a §:n mukainen määrä.

19 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

22 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos lapsen äiti on ansiotyössä tai kodin ulkopuolella suoritettavassa muussa työssä äitiys- ja vanhempainrahan suorittamisaikana, hänelle suoritettavan äitiys- ja vanhempainrahan määrä tältä ajalta on 1 momentissa tarkoitettun vähimmäismäärän suuruinen.

Jos molemmat vanhemmat ovat isyysrahan suorittamisaikaa lukuun ottamatta ansiotyössä vanhempainrahan suorittamisaikana, vanhem-

mat voivat sopia siitä, kummalle heistä vanhempainraha suoritetaan 1 momentissa tarkoitetun vähimmäismäärän suuruisena.

Yksin lapsen huollosta vastaavalle vanhemmalle suoritetaan vanhempainraha ansiotyössäoloajalta 1 momentissa tarkoitetun vähimmäismäärän suuruisena.

Vakuutetulle, joka saa vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä, työttömyyseläkettä tai täyttä työkyvyttömyyseläkettä kansaneläkelain, työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa mainittujen säännösten tai määräysten, liikennevakuutuslain tai tapaturmavakuutuslain perusteella, suoritetaan äitiys-, isyys- ja vanhempainraha 1 momentissa tarkoitetun vähimmäismäärän suuruisena.

23 e § (Uusi)

Erityishoitorahan määrä päivää kohti on yhtä

suuri kuin 16 ja 17 §:ssä sekä 18 a §:n 2 ja 3 momentissa ja 18 b §:ssä tarkoitettu päiväraha, kuitenkin vähintään 60 markkaa. Sen estämättä, mitä 18 b §:ssä säädetään, erityishoitorahan suorittaminen alkaa 19 §:n mukaisesti.

24, 27, 30, 75 ja 76 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäänös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tämän lain 16 §:n 1 momentissa, 18 b §:ssä, 22 §:n 1 momentissa ja 23 e §:n 1 momentissa säädetyt markkamäärät vastaavat vuodelle 1996 vahvistettua työntekijäin eläkelain 9 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua indeksilukua.

4.

Laki

kuntoutusrahain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetun kuntoutusrahain (611/91) 9 §:n 2 momentti ja 17 §:n 2 momentti,

muutetaan 8 §:n 2 momentti, 14 §:n 2 momentti, 15 § ja sen otsikko, 17 §:n otsikko ja pykälän 1 momentti, 18 §:n 1 momentti, 25 §:n 3 momentti sekä 31 §,

sellaisina kuin niistä ovat 8 §:n 2 momentti ja 15 § 28 päivänä marraskuuta 1994 annetussa laissa (1065/94) sekä

lisätään 14 §:ään uusi 3 momentti, seuraavasti:

8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

14 §

Kuntoutusrahan määrä

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Henkilölle voidaan suorittaa kuntoutusrahaa, jonka suuruus määräytyy sairausvakuutuslain 18 b §:n mukaisesti. (uusi)

15 §

Työttömyysturvaa, (poist.) työmarkkinatukea tai opintorahaa saaneen kuntoutusrahan määrä

Jos kuntoutuja on kuntoutusrahan alkamista

edeltävän kuukauden aikana saanut työttömyyspäivärahaa, (poist.) työmarkkinatukea, opintorahaa tai aikuisopintorahaa, kuntoutusrahana maksetaan kuntoutuksen alkaessa vähintään sairausvakuutuslain 18 a §:ssä tarkoitettu markkamäärä lisättynä 10 prosentilla.

17, 18, 25 ja 31 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäänös

(Kuten hallituksen esityksessä)

5.

Laki**kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetun lain (610/91) 2 §:n 1 ja 3 momentti ja 6 § sekä
lisätään (poist.) lakiin uusi 7 a §, seuraavasti:

2 §
 (Kuten hallituksen esityksessä)

6 ja 7 a §
 (Kuten hallituksen esityksessä)

3 §
 (Poist.)

Voimaantulosäännös
 (Kuten hallituksen esityksessä)

6.

Laki**terveydenhuollosta puolustusvoimissa annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 20 päivänä maaliskuuta 1987 annettuun lakiin (322/87) uusi 5 a §, seuraavasti:

5 a §
Jos 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö on sairauden vuoksi vapautettu palvelustehtävistä ja hänet on lähetetty sairaudesta toipumista varten kotihoitoon, jonka aikana hän ei saa valtiolta ylläpitoa, on hänelle maksettava puolustusministeriön päätöksen suuruinen ruokaraha.

Voimaantulosäännös
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996.

Edelleen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakialoitteeseen 22/1995 vp sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Vielä valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että toivomusaloite 237/1995 vp hylättäisiin.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Perho ja jäsenet Huuhtanen, Ihmäki, Kaarilahti, Kuoppa, Lämsä, Manninen,

Peltomo, M. Pietikäinen, Rask, Vehkaoja ja Viljamaa sekä varajäsenet Alaranta, Räsänen ja Wahlström.

Vastalauseita

I

Hallituksen esitys lähtee hallitusohjelmassa sovituista valtiontalouden säästötarpeista. Esitykseltä puuttuvat kaikki sosiaali- ja terveystoimittiset tavoitteet.

Valiokunnan mietinnössä sairauspäivärahan peruspäivärahasta tehdään ansiotuloihin sidottu. Sairauspäivärahan minimi on 60 mk päivältä ja se olisi voimakkaasti tarveharkintainen. Lisäksi siihen liittyisi kahden kuukauden karenssi. Näin ollen ehdotus leikkaa kaikkein pahimmin tulottomien ja pienituloisten toimeentuloa sairauden ajalta. Kaikista maksetuista sairauspäivärahoista 80 prosenttia on maksettu lyhyemmältä sairausajalta kuin kaksi kuukautta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä poistetaan vaikeavammaisten kuntoutukselta hallituksen esittämä 30 kerran enimmäismäärä. Esitykseen jää edelleen vaikeavammaisten kun-

toutuskäynteihin liittyen matkakulujen omavastuu, joka on yhteen suuntaan 45 mk (siis edestakaisin 90 mk) kymmeneltä ensimmäiseltä kuntoutuskerralta. Tämä lisää vaikeavammaisten kuntoutuskuluja 900 markalla vuodessa.

Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, vakuumettiin, että Suomi jatkossakin päättää sosiaali- ja terveydenhuoltoalan kysymyksistä itse ja vain omista tarpeistaan lähtien. Sanottiin, ettei suomalaista sosiaalipolitiikkaa harmonisoida eurooppalaisen mallin mukaan. Lain perusteluissa kuitenkin tähdennetään, että muutos vastaa yleistä käytäntöä muualla Euroopassa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan kunnioittavasti,

että lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1995

Mikko Kuoppa

II

Hallituksen esitys sairauspäivärahajärjestelmän ja kuntoutuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi merkitsee olennaista muutosta voimassa olevaan yleiseen perusturva-ajatteluun ja kansalaisten väliseen tasa-arvoon. Sairauspäivärahan poistaminen tulottomilta hylkää maassamme noudatetun perusturvan yleisyys- eli universaalisuusperiaatteen. Hallituksen esitys onkin johdonmukaista jatkoa sille linjalle, jolla murretaan kansalaisten perusturvaa ja siirretään heidän toimeentulonsa kunnallisen toimeentulotuen varaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 15/1995 vp todennut, että esitys ei täytä kaikilta osiltaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin edellytyksiä, jonka mukaan: "Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella."

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallituksen esitys merkitsee väliinpuotoajaryhmien syntymistä opiskelijoiden, varusmiesten sekä tulottomien ja vähätuloisten osalta.

Nykyisen käytännön mukaan opintotuen

maksatus opiskelijalta keskeytetään poissaolon jatkuttua vähintään kaksi kuukautta. Hallituksen esitys aiheuttaisi sen, että tämän ajan jälkeen opiskelija jää paitsi vaille opintotukea, myös ilman sairauspäivärahaa, jos hänellä ei ole työtuoloja tai niitä on vähemmän kuin 5 000 markkaa vuodessa. Siten esitys on vastoin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttia opiskelijoiden osalta.

Nykyisen sairausvakuutuslain 20 §:n perusteella vähimmäispäivärahaa suoritetaan varusmiehille ja eräille muille vain siltä työkyvyttömyysajalta, jonka he ovat lomalla. Hallituksen esityksen mukaan tämä päivärahaoikeus poistuu. Käytännössä ehdotus merkitsee sitä, että ollessaan pois palveluksesta ja sen aikaisen toimeentulon takaavan järjestelmän ulkopuolella varusmies ei olisi hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettun turvajärjestelmän piirissä. Siten hallituksen esitys on myös varusmiesten osalta vastoin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttia.

Hallituksen esittämä vähimmäistuloraja sairausvakuutuslain 16 §:n 1 momenttiin johtaa siihen, että päivärahaa ei myöskään makseta henkilöille, joiden työtulot ovat alle 5 000 markkaa

vuodessa. Perustuslakivaliokunta on edelleen yksimielisesti todennut, että tällaisessakin tapauksessa sairauden pitkittyessä heidän asemansa rinnastuu edellä mainittuihin väliinputoajaryhmiin ja siksi tällaiset henkilöt tulee saattaa etuusjärjestelmän piiriin kohtuullisen ajan kuluessa sairastumisesta, jotta esitys ei olisi 15 a §:n 2 momentin vastainen. Vastaava tilanne voi syntyä omassa yrityksessään työskentelevien osalta tai tapauksissa, joissa veroilmoitus on jätetty antamatta. Näiltäkin osin perustuslakivaliokunta edellyttää huolehdittavan siitä, että väliinputoajaryhmää ei synny, jos uudistus toteutetaan tavallisella lailla.

Hallituksen esityksen 3. lakiehdotukseen sisältyy myös hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin vastainen tilanne, koska sen mukaan henkilö voi joutua odottamaan työkyvyttömyyden aikana eläkettä ilman asianmukaista oikeutta perustoimeentuloon.

Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan yksimielisten lausuntojen lisäksi katsomme, että hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin sanamuoto ”jokaiselle” ei oikeuta erottelemaan henkilöitä ”toimeentulon” tai ”työtulon” käsitteiden avulla. Toimeentulon perusturva on muun muassa sairauden aikana taattava mielestämme jokaiselle yhdenvertaisesti ilman harkintaa. Käsityksemme mukaan, jos harkinta otetaan käyttöön, sen tulee koskea hallitusmuodon 5 §:n 1 ja 2 momentteihin perustuen kaikkia kansalaisia, sillä niiden mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan ... terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”.

Perustuslakivaliokunnan todettua hallituksen esityksen monelta osin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin vastaiseksi valiokunnan olisi mielestämme tullut ryhtyä toimenpiteisiin koko esitetyn sairauspäivärahajärjestelmän rakenteen muuttamiseksi niin, että se täyttää 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen mukaiset edellytykset. Valiokunnan enemmistö ei kuitenkaan näin menetellyt, vaan sosiaalipolitiikan arvoista ja tavoitteista piittaamatta ryhtyi etsimään keinotekoisia rakennelmia, joiden avulla voitaisiin kiertää perusoikeusuudistuksen asettamia rajoituksia. Valiokunnan enemmistö esittää esimerkiksi kokonaan uutta lakia — lakia puolustusvoimien terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta — jonka mukaan varusmiesten sairauspäiväraha korvataan 53 markan ruokarahalla.

Valiokunnan enemmistö esittää opiskelijoiden osalta ratkaisua, jonka mukaan opiskelijoiden sairauspäiväraha määräytyisi 1/25:na 86-prosentista opintorahaa. Tämä johtaisi esimerkiksi alle 20-vuotiaiden kotona asuvien osalta vain muutaman markan päivärahoihin.

Muiden tulottomien ja vastaavien osalta ehdotetaan 60 markan minimipäivärahan maksamista yli 60 päivää jatkuneen sairauden osalta harkinnanvaraisena. Harkinnassa otettaisiin mukaan puolison yli 300 markkaa olevat tulot ja perheen varallisuus. Päiväraha laskisi asteittain tulojen kasvaessa.

Valiokunnan enemmistön hyväksymä linja ei ole sosiaalipoliittisesti oikeudenmukainen eikä kestä kriittistä tarkastelua. Se ei myöskään selkeytä sosiaaliturvajärjestelmäämme hallitusohjelman mukaisesti, vaan entisestäänkin sekoittaa sitä.

Minimisairauspäivärahan poistamisen lisäksi hallituksen esitys päivärahojen leikkausmallista kohtelee kaltoin pienituloisia: leikkaus on suurin — useita kymmeniä prosentteja — aivan pienimmissä päivärahoissa, mutta sitä ei tapahdu käytännössä lainkaan yli 300 markan päivärahoissa. Kuvaavaa pienituloisten kohtelulle on, että vielä vuositulon ollessa noin 30 000 markkaa päiväraha jää pienemmäksi kuin nyt voimassa olevan lain mukainen minimipäiväraha.

Säästöihin vetoaminen toteutettavan linjan yhteydessä on täysin harhaanjohtavaa. Esimerkiksi minimipäivärahan poisto merkitsee vuositasolla vain noin 50 milj. markkaa ja päivärahojen leikkaustavan muutos kokonaisuudessaankin reilut 200 milj. markkaa. Vastaavat säästöt ovat toteutettavissa myös sosiaalisesti oikeudenmukaisemmalla tavalla, kuten omassa esityksessämme olemme tehneet. Kysymys onkin hallituksen epäoikeudenmukaisesta sosiaalipoliittisesta linjavalinnasta, joka sortaa erityisen voimakkaasti tulottomia ja pienituloisia. Käytännössä koko lakiesityksen 400 milj. markan säästö otetaan alle 120 000 markkaa ansaitsevilta ja tulottomilta kansalaisilta.

Esityksemme lähtee siitä, että minimipäiväraha säilytetään nykyisellään ja että päivärahan tulosidonnaisen osan prosentteja alennetaan, jolloin päiväraha alenee kaikilta päivärahan saajilta. Tällä tavoin voidaan säilyttää nykyisen järjestelmän rakenne ja samalla kaikki joutuvat osalliseksi säästötoimenpiteistä. Vain tältä pohjalta voidaan rakentaa kestävä ja sosiaalisesti oikeudenmukaista politiikkaa.

Kuntoutusta koskevista säästöistä osa on hy-

väksyttävissä. Lausumme tyytyväisyytemme sen johdosta, että valiokunta pystyi yksimielisesti muuttamaan hallituksen esitystä siten, että kiipeimmin kuntoutuksen tarpeessa olevilta vaikeavammaisilta ihmisiltä ei rajoiteta kuntoutuskerrojen lukumäärää. Tarvittavat säästöt ovat kuntoutuksen osalta saatavissa aikaan muilla toimenpiteillä.

Kiinnittämme huomiota myös siihen, että lain muutoksilla pyritään siirtämään kuntoutusvastuuta ja -kustannuksia valtiolta kunnille. Tätä emme voi hyväksyä, koska samanaikaisesti valtionosuuksien leikkauksilla heikennetään kuntien mahdollisuutta suoriutua tällaisista lisävelvoitteista.

Valiokunnan enemmistön kanta jatkaa vali-

tettavasti sitä linjaa, jolla pyritään murentamaan suomalainen kansanvakuutus ja universaalisuusperiaatteen mukainen perusturva ja siirtämään vähävaraiset kansalaiset kunnallisen toimeentulotuen piiriin. Se jakaa kansalaiset kahtia ja johtaa pitemmällä tähtäyksellä merkittävän köyhälistön syntymiseen maassamme. Siksi emme voi olla hyväksymässä hallituksen ja valiokunnan enemmistön esitystä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisena,
että 3. ja 6. lakiehdotus hylättäisiin ja
että 1., 4. ja 5. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

1.

Laki

sairausvakuutuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti (*poist.*)

muutetaan 4 päivänä heinäkuuta 1963 annetun sairausvakuutuslain (364/63) 4 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentti, 15 §:n 5 momentti, 15 a §, 16 §:n 1 momentti, 18 a §, 19 §:n 6 ja 7 momentti, 22 §, (*poist.*), 27 §:n 4 ja 6 momentti, 30 §:n 3 momentin 1 kohta, 75 §:n 2 momentti ja 76 §,

sellaisena kuin niistä ovat, 4 §:n 1 momentti ja 14 §:n 1 momentti 21 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1192/90), 15 §:n 5 momentti 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetussa laissa (621/91), 15 a § 26 päivänä heinäkuuta 1985 annetussa laissa (674/85), 16 §:n 1 momentti 30 päivänä joulukuuta 1992 annetussa laissa (1653/92), 18 a § muutettuna mainitulla 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla lailla ja 28 päivänä joulukuuta 1994 annetulla lailla (1066/94), 19 §:n 6 momentti muutettuna mainitulla 26 päivänä heinäkuuta 1985 annetulla lailla ja 19 §:n 7 momentti ja 27 §:n 4 sekä 6 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1981 annetussa laissa (471/81), 22 §:n 1 ja 2 momentti 29 päivänä joulukuuta 1994 annetussa laissa (1501/94) sekä 3 ja 4 momentti 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1129/93), (*poist.*) 75 §:n 2 momentti 13 päivänä toukokuuta 1988 annetussa laissa (448/88) ja 76 § muutettuna 11 päivänä tammikuuta 1985 annetulla lailla (32/85) ja mainitulla 10 päivänä joulukuuta 1993 annetulla lailla, (*poist.*) seuraavasti

4 ja 14 §
(*Poist.*)

(404/48) tai sotilastapaturmalain (1211/90) kuntoutusta koskevien säännösten perusteella.

15 §

15 a §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Päivärahaan ei ole oikeutta siltä ajalta, jolta vakuutettu saa (*poist.*) kuntoutusrahalain (611/91) tai työntekijän eläkelain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettujen lakien, eläkeohjesäännön tai eläkesääntöjen mukaista kuntoutusrahaa taikka ansionmenetykskorvausta tapaturmavakuutuksen, liikennevakuutuksen, sotilasvammalain

16 §

Päivärahan määrä päivältä on vähimmäispäiväraha, 63 markkaa, lisättynä 30 prosentilla vakuutetun verotuksessa asetuksella säädettävänä kalenterivuotena todettujen työtulojen kolmasadasosasta, siltä osin kuin työtulot eivät ylitä

37 800 markkaa. Jos työtulot ylittävät 37 800 markkaa, mutta eivät ylitä 113 890 markkaa, päivärahan määrä on 37 800 markkaa ylittävältä tulon osalta 63 prosenttia 37 800 markkaa ylittävän osan kolmassadasosasta. Jos työtulot ylittävät 113 890 markkaa, päivärahan määrä 113 890 markkaa ylittävältä osalta on 38 prosenttia 113 890 markkaa ylittävän osan kolmassadasosasta. Jos työtulot ylittävät 189 810 markkaa, päivärahan määrä on 189 810 markkaa ylittävältä osalta 23 prosenttia 189 810 markkaa ylittävän osan kolmassadasosasta. Jollei vakuutetulla ole edellä mainittuna aikana ollut työtuloja tai verotus on toimitettu verotuslain (482/58) 72 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla arvioimalla sen vuoksi, että veroilmoitusta ei ole annettu, päivärahan määrä päivältä on vähimmäispäivärahan suuruinen.

18 a §
(Kuten hallituksen esityksessä)

18 b ja 19 §
(Poist.)

22 §
(1—4 mom. poist.)

Vakuutetulle, joka saa vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä, työttömyyseläkettä tai täyttä työkyvyttömyyseläkettä kansaneläkelain, työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa mainittujen säännösten tai määräysten, liikennevakuutuslain tai tapaturmavakuutuslain perusteella, suoritetaan äitiys-, isyys- ja vanhempainraha 1 momentissa tarkoitetun vähimmäispäivärahan suuruisena.

23 e ja 24 §
(Poist.)

27, 30 ja 75 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

76 §
(Poist.)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
(2 mom. poist.)

4.

Laki

kuntoutusrahalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetun kuntoutusrahalain (611/91) (poist.) 17 §:n 2 momentti,
muutetaan 8 §:n 2 momentti, 14 §:n 2 momentti, 15 § ja sen otsikko, 17 §:n otsikko ja pykälän 1 momentti, 18 §:n 1 momentti, 25 §:n 3 momentti sekä 31 §,
sellaisina kuin niistä ovat 8 §:n 2 momentti ja 15 § 28 päivänä marraskuuta 1994 annetussa laissa (1065/94) (poist.) seuraavasti:

8 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

14 §
(Poist.)

15 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

17, 18, 25 ja 31 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5.

Laki**kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetun lain (610/91) 2 §:n 1 ja 3 momentti (*poist.*) sekä
lisätään lakiin uusi 7 a §, seuraavasti:

2 ja 3 §
 (Kuten valiokunnan mietinnössä)

7a §
 (Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 §
 (*Poist.*)

Voimaantulosäännös
 (Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1995

Hannes Manninen
Juhani Alaranta

Jorma Huuhtanen
Eero Lämsä

Päivi Räsänen

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 15/1995 vp

Hallituksen esitys 124/1995 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 10 päivänä loka-kuuta 1995 hallituksen esityksen 124/1995 vp sairauspäivärahajärjestelmän ja kuntoutuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, vanhempi hallitussihteeri Anja Kairisalo ja nuorempi hallitussihteeri Pekka Humalto sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Johnny Åkerholm valtiovarainministeriöstä, tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen, lakimies Erkki Kemppainen Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta (Stakes), osastopäällikkö Kaarina Ronkainen, kuntoutuspäällikkö Jouko Waal, suunnittelupäällikkö Olli Valpola, lakimies Elise Kivimäki ja lakimies Pirkko Rinne Kansaneläkelaitoksesta, varatuomari, vammaisasiamies Sirkka-Liisa Luoma Invalidiliitosta, kehityspäällikkö Rolf Eriksson ja neuvotteleva lakimies Antero Jaakkola Suomen Kuntaliitosta, lakimies Anna Lundén Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, ylijohtaja K. J. Lång, oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan sairausvakuutuslakia muutettavaksi siten, että sairausvakuutuksen päivärahalla korvataan vain menetettyä ansiota. Päivärahan vähimmäismäärästä luovuttaisiin,

sillä päiväraha laskettaisiin yleensä verotuksessa todetusta työtulosta. Päivärahan saamisen edellytyksenä olisi, että henkilöllä on työtuloja vuodessa 5 000 markkaa. Vähimmäismäärän poistaminen ei koskisi äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa, joka vastaa määrältään vähintään lasten kotihoidon tuen perusosaa sellaisena kuin se on ehdotettu muutettavaksi vuoden 1996 alusta.

Työttömällä säilyisi eräissä tapauksissa oikeus saada sairauspäiväraha tai kuntoutusraha työttömyysturvan tason perusteella määräytyvänä. Opintotukilain mukainen opintoraha tai aikuisopintoraha estäisi oikeuden sairausvakuutuksen päivärahaan. Myöskään asevelvollisella tai siviilipalvelusmiehellä ei olisi palvelusajalta oikeutta päivärahaan.

Päivärahan laskukaavaan sisältyviä tulorajoja ja prosentiosuuksia ehdotetaan kohdennettavaksi uudelleen.

Vastaavin perustein ehdotetaan muutettavaksi myös kuntoutusrahan määräytymiskijöitä. Kuntoutusrahan vähimmäismäärää koskevat säännökset kumottaisiin. Ammatillisessa koulutuksessa olevan vajaakuntoisen kuntoutusraha määräytyisi opintorahan tason perusteella. Kuntoutuksen odotusajalta ja kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta maksettavaa kuntoutusrahaa alennettaisiin 20 prosentilla. Ammatillisesta kuntoutuksesta poistettaisiin mahdollisuus elinkeinotukena myönnettävään korottomaan lainaan. Matkakustannusten korvaamiselle säädettäisiin vastaavat omavastuuosuudet kuin sairausvakuutuslain korvaamalla matkakustannuksilla on.

Lisäksi ehdotetaan, että niissä päivärahaperusteisissa etuuksissa, jotka lasketaan henkilön palkan perusteella, otetaan vuoden 1996 osalta huomioon työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun 4,5 prosentin ansiota-soa alentava vaikutus.

Ehdotetut lait liittyvät valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1996 ja ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan sairausvakuutus- ja kuntoutusrahajärjestelmän ehdotetun sisältöisinä takaavan vakuutetulle ansioturvan sairauden, lapsen syntymän ja kuntoutuksen ajalta. Lisäksi viitataan siihen, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä viimesijainen toimeentuloturva on järjestetty sosiaalihuoltolain mukaisen toimeentulotuen turvin. Kansaneläkelaitoksen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvan kuntoutuksen määrän rajoitusehdotuksen osalta puolestaan viitataan siihen, että kunnilla on kansanterveyslain nojalla perustuvaa kuntalaisten sairaanhoidosta, johon sisältyy lääkinällinen kuntoutus. Esityksessä katsotaan, että ehdotuksilla ei heikennetä hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa. Koska esitys kuitenkin sisältää muutokset opiskelijoiden, varusmiesten ja ansiotuloja vailla olevien päivä- ja kuntoutusrahan määräytymissäännöksiin, hallitus on katsonut, että esityksestä tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Perustoimeentulon turva sairauden aikana

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys perustuu hallitusmuodon uuteen 15 a §:n 2 momenttiin. Sen mukaan: ”Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.”

Sairauspäivärahajärjestelmän muutoksen tarkoituksena on tehdä päivärahasta pelkästään menetettyä ansiota korvaava etuus. Muutos toteutettaisiin luopumalla vähimmäispäivärahasta ja asettamalla päivärahan saamisedellytykseksi se, että henkilöllä on ollut tuloja vähintään 5 000 markkaa vuodessa. Muutosten johdosta osa nykyisin päivärahan saantiin oikeutetuista jää vaille päivärahaa tai saa sen nykyistä vähimmäismäärää selvästi pienempänä.

Perusoikeusuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 70/I) lainsäätäjän velvoite taata perustoimeentulon turva liitettiin niihin 15 a §:n 2 momentin lopullisessa sanamuodossakin mainittuihin tilanteisiin, ”joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa”. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) säännös asettaisi lainsäätäjälle veloitteen ”taata jokaiselle perus-

toimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan”. Valiokunta totesi, että ”turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin tarkoituksena on turvata niiden yksilöiden asema, joille sairaus muodostuu esteeksi hankkia tavanomaisesta toimeentuloaan. Voidaan mainita sairausvakuutuslaissa jo alun alkaen tarkoitettuna (14 §) päiväraha korvaukseksi siitä, että vakuutettu on kykenemätön tekemään tavallista työtään tai siihen läheisesti verrattavaa työtä, ja siinä lisäksi säädetyn (15,1 §) päiväraha-oikeuden edellytykseksi, että vakuutettu ei ole ollut omasta syystään vailla omaa tai toisen työtä.

Valiokunnan mielestä hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti mahdollistaa periaatteessa käsiteltävänä olevassa esityksessä omaksutun perusratkaisun sairauspäivärahan saamisen kykemisestä nykyistä laueammin ansionmenetyksiin. Sairaus estää toimeentulon hankkimisen ennen kaikkea niiltä, jotka tavallisesti saavat toimeentulonsa tötuloillaan. Perustoimeentulon turva sairauden ajalta ei muodostu kuitenkaan pelkästään sairauspäivärahajärjestelmästä, vaan sen toteutumiseen vaikuttavat myös sairauskulujen korvaukset ja terveyspalvelut.

Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1993 vp, s. 70/II) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus. Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Järjestelmien ei kuitenkaan tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaali toimeentulomahdollisuutensa ovatkin esimerkiksi sairauden johdosta heikentyneet. Tämäntapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on niin ollen sallittua perustuslain kannalta.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 mo-

mentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu edellä todetuin tavoin lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa. Toisaalta perustuslaki ei edellytä, että pelkästään 1 momentin mukaisen turvan varassa oleva henkilö olisi sairastumisensa johdosta saatettava 2 momentin mukaisen järjestelmän piiriin.

Säätämisyjärjestystä arvioitaessa on näin ollen oleellista, syntyykö esityksen perusteella edellä tarkoitettuja väliinpuotoajaryhmiä hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin suhteen. Esitys merkitsee opiskelijoiden, varusmiesten sekä tulottomien ja vähätuloisten aseman muuttumista nykyisestä.

Sairausvakuutuslain 15 §:n 5 momentin nojalla päivärahaoikeutta ei olisi siltä ajalta, jolta vakuutettu saa opintorahaa tai aikuisopintorahaa. Noudatetun käytännön mukaan opintotuen maksatus keskeytetään opiskelijan poissaolon kestätyä vähintään kaksi kuukautta. Esityksessä ehdotettu vähimmäistulosääntö aiheuttaa sen, että tämän ajan jälkeen opiskelija jää paitsi vaille opintotukea, myös ilman sairauspäivärahaa, jos hänellä ei ole työtuloja tai niitä on vähemmän kuin 5 000 markkaa. Tällainen seuraus merkitsee valiokunnan mielestä väliinpuotoajaryhmän syntymistä ja on siten vastoin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttia.

Sairausvakuutuslain nykyisen 20 §:n perusteella vähimmäispäiväraha suoritetaan varusmiehille ja eräille muille vain siltä työkyvyttömyysajalta, jonka he ovat lomalla. Pykälän kumoamisen ja ehdotetun 24 §:n 5 momentin takia tämä päivärahaoikeus poistuu. Ehdotus merkitsee sitä, että ollessaan pois palveluksesta ja sen aikaisen toimeentulon takaavan järjestelmän ulkopuolella varusmies ei olisi hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetun turvajärjestelmän piirissä. Valiokunnan käsityksen mukaan kysymyksessä on perustuslainvastainen väliinpuotoajaryhmän muodostuminen.

Sairausvakuutuslain 16 §:n 1 momenttiin ehdotettu vähimmäistuloraja johtaa siihen, että päivärahaa ei makseta henkilöille, joiden työtulot ovat alle 5 000 markkaa vuodessa. Henkilön tulottomuudesta ei voi sellaisenaan seurata, että hän ei ole hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin takaaman perusoikeuden piirissä. Yleisen elämäkokemuksen perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että tässä ryhmässä on henkilöitä, joiden normaali toimeentulo yleensä järjestyy joillakin muilla tavoin kuin ansiotyötä tekemällä. Vas-

taavasti lyhytaikainen sairastuminen ei voi merkitä heille valtiosääntöoikeudellisessa mielessä toimeentulon hankkimisestettä, eikä päivärahan saamatta jääminen tule ongelmaksi hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta.

Tilanne saattaa kuitenkin muodostua toisenlaiseksi sairauden pitkittyessä. Valiokunta katsoo, että tällöin tulottomien ja vähätuloisten pitkäaikaissairasryhmien asema rinnastuu edellä mainittuihin väliinpuotoajaryhmiin. Sairauden pitkittyminen voi eri tavoin heikentää näiden henkilöiden toimeentuloa elämäntilanteesta ja varallisuusasemasta riippuen. Valiokunnan mielestä lain tulee taata päivärahan saaminen sairauden pitkittyessä sellaisille tulottomille ja vähätuloisille vakuutetuille, joille päiväraha on tarpeen, kun otetaan huomioon vakuutetun kaikki omat eli muutkin kuin työtulot ja hänen puolisonsa tulot sekä vakuutetun ja hänen puolisonsa varallisuus. Tällaiset henkilöt tulee saattaa etuusjärjestelmän piiriin kohtuullisen ajan kuluessa sairastumisesta, jotta uudistus tältä osin voitaisiin toteuttaa tavallisella lailla.

Kun työtulot otetaan huomioon verotustietojen mukaisina, jotkut ryhmät voivat näyttäytyä hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin tarkoitukseen nähden erheellisesti tulottomina. Omassa yrityksessään tai muutoin omassa työssään työllistyvien asema on jäänyt esityksessä ratkaisematta. Esimerkiksi yksityinen liikkeen- tai ammatinharjoittaja ei voi vaikuttaa verotuksessa oman ansiotulonsa määrään. Tällaisen yrityksen tulo voi lisäksi verotusteknisistä syistä muodostua nolaksi tai tappiolliseksi jonkin suuren investoinnin johdosta. Jos omassa yrityksessään työskentelevän yrittäjän sairaus aiheuttaa ansionmenetyksen, ei verotuksen työtulo-käsite välttämättä ole sopiva. Sikäli kuin tällainen yrittäjä ei tällöin saisi päivärahaa, on tilanne vastoin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttia. Sama huomautus voidaan kohdistaa kaikkiin omassa työssään työllistyneisiin. — Lisäksi valiokunta huomauttaa 16 §:n 1 momentin loppusäännöksen johdosta, ettei veroilmoituksen antamatta jättäminen saa vaikuttaa henkilön asemaan perustoimeentuloturvan määräytymisessä.

2. lakiehdotus

Ehdotuksen mukainen lainsäädäntötoimi ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin käsitellyt

kysymystä perusoikeusuudistusta edeltäneen lainsäädännön pohjalta (esim. PeVL 10/1994 vp).

3. lakiehdotus

Ehdotuksen mukaan kansaneläkelain 39 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että sairauspäivärahaoikeutta vailla olevan henkilön oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen alkaa vasta sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan maksua koskevan enimmäisajan jälkeen. Ehdotettu muutos koskisi muun muassa niitä, jotka ovat omasta syystään olleet vailla omaa tai toisen työtä.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti koskee perustoimeentulon turvaa myös työkyvyttömyyden aikana, josta edellä mainitun sääntelyn tarkoittamissa tilanteissa voi olla kysymys. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu muutos merkitsee tältä osin perustuslain vastaisen odotusajan kytkemistä työkyvyttömyyseläkeoikeuden syntymiseen.

Tulottoman ja vähätuloksen sairauspäivärahaan sinänsä oikeutetun henkilön oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen alkaa päivärahan maksua koskevan enimmäisajan päätyttyä. Sairauspäivärahan vähimmäistulosääntö kuitenkin aiheuttaisi sen, että tällaisen henkilön päiväraha tänä odotusaikana olisi ns. nollapäiväraha. Valiokunnan edellä tekemä huomautus tämän henkilöryhmän asemasta pitkäaikaissairastapauksissa kuitenkin muuttaisi tätä tilannetta.

Kuntoutusraha

Sairauspäivarahajärjestelmän muutosta vastaava muutos päivarahasta ansionmenetystä korvaavana etuutena toteutettaisiin lisäksi kuntoutusrahaan nähden. Sairauspäivarahajärjestelmässä noudatettavia määräytymisperusteita sovellettaisiin myös kuntoutusrahassa.

Kuntoutusjärjestelmän uudistamista on niin ikään arvioitava hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä antamaan lausuntoon viitaten (StVL 5/1994 vp) perustuslakivaliokunta katsoo, että perustoimeentuloturvan piiriin kuuluvana on pidettävä kuntoutujaa, kun kuntoutuksen tavoitteena on tervehtyminen tai työkyvyn ylläpitäminen, saavuttaminen tai parantuminen. Kuntoutuksen tällaiset tavoitteet

huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuntoutujan tilannetta on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta pidettävä pikemminkin sairauden kuin työkyvyttömyyden aikana, joista jälkimmäisen sosiaali- ja terveysvaliokunta mainitsi lausunnossaan. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoo, että kuntoutusrahalain muutosehdotusta koskevat soveltuvin osin ne huomautukset, jotka aiemmin tässä lausunnossa on tehty sairauspäivarahajärjestelmän uudistamisehdotuksesta.

5. lakiehdotus

5. lakiehdotus koskee kansaneläkelaitoksen järjestämää kuntoutusta. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu kuntoutus on järjestettävä siten, että kuntoutujalle järjestettyjen avoterapioiden ja laitoshaksojen määrät eivät ylitä asetuksella säädettyjä enimmäismääriä.

Valtiosäännön kannalta tämä ehdotus liittyy hallitusmuodon 15 a §:n 3 momenttiin. Sen perusteella julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Lailla säätämisen vaatimuksen kanssa ei ole sopusoinnussa jättää kyseisten enimmäismäärien säätämistä ehdotettuun tapaan aivan avoimesti asetuksenantajalle. Tätä valtuutta on täsmennettävä. Sääntelyssä on aiheellista ottaa huomioon, että kunnan tehtävänä on kansanterveyslain mukaan huolehtia lääkinnällisestä kuntoutuksesta siltä osin kuin se ei ole kansaneläkelaitoksen tehtävänä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että 1. sekä 3.—5. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä mutta ne voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan niistä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Helle, Jansson, Jäätteenmäki, Korkea-aho, H. Koski-

nen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Puhjo, Rantanen ja Veteläinen sekä varajäsenet Juurola ja Kuosmanen.

Eriävä mielipide

Valiokunta on monissa kohdin puuttunut hallituksen esityksen ongelmiin hallitusmuodon 15 a §:n kannalta. Yhdymme niistä moniin, mutta lausunto sairauspäivärahajärjestelmän uudistamisesta on silti monessa kohdin puutteellinen. Sosiaaliturvan yleisyys- eli universaalisuusperiaatteen säilyttäminen oli yksi perusoikeus-uudistuksen keskeisimmistä arvovalinnoista. Mielestämme perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi ollut mahdollisuus selkiyttää uusien perusoikeussäännösten monia tulkintaongelmia.

Jokaisen oikeus perustoimeentulon turvaan

Katsomme, että oikeus perustoimeentulon turvaan pitää hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin sanamuodon mukaisesti taata jokaiselle. Sairausten aikaisen turvan pitää olla kattava, jotta tämän sosiaalisen riskitilanteen taloudellisia haittoja eri elämäntilanteissa oleville ihmisille kyetään vähentämään. Jo yritykset erotella sairauspäivärahaan oikeutettuja "toimeentulon" tai "työtulon" käsitteiden avulla ovat kyseenalaisia mainitun perustuslainsäädännön kannalta. Toimeentulon perusturva on muun muassa sairauden aikana taattava "jokaiselle". Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti ilmaisee sosiaaliturvan yleisyys- tai universaalisuusperiaatteen, joka on tärkeä arvovalinta uudessa perusoikeussäännöstössä.

Valiokunnan enemmistö on tukeutunut perusoikeus-uudistuksen esitoissa tehtyyn viittaukseen "toimeentulon" käsitteestä ja tehnyt siitä päätelmän, että olisi hyväksyttävää sitoa oikeus sairauspäivärahaan, kun henkilöllä on ollut verotuksessa todettuja työtuloja. Asiantuntijoiden kuulemisessa kävi ilmi, että lakiehdotus johtaa väliinputoajaryhmien syntyymiseen. Tämän johdosta valiokunta on katsonut, että työtulovaatimuksesta tulee poiketa joidenkin ryhmien suhteen. Samalla on suljettu silmät siltä tosiseikalta, että yhteiskunnassa on monia muitakin ihmisryhmiä, joilla ei juuri ole verotuksessa todettuja työtuloja, mutta joilla silti on "toimeentulo",

joka voi sairauden johdosta vaarantua. Hyvin useassa tapauksessa näihin ryhmiin kuuluvan henkilön sairastuminen aiheuttaa yksilölle tai hänen perheelleen todellisen toimeentulo-ongelman. Valiokunnan enemmistökkin itse asiassa myöntää lähtökohtiensa kestäättömyyden, kun se lopulta viittaa "kaikkiin omassa työssään työllistyyviin" erittelemättä, millä tavoin sairausvakuutuslain muutosehdotusta olisi korjattava, jotta se saataisiin sopusointuun perustuslain kanssa.

Erityisen arveluttavana pidämme valiokunnan enemmistön äänin hyväksyttyä lausumaa, jonka mukaan alle 5 000 markan verotuksessa todettuja työtuloja nauttivista henkilöistä voitaisiin "yleisen elämäkokemuksen" perusteella sanoa, että heidän lyhytaikainen sairastumisensa ei merkitsisi toimeentulon hankkimisestettä. Kyseiseen ryhmään kuuluu mm. vapaa- ja kausityöllisiä henkilöitä, joiden toimeentulo muutoin saattaa perustua esimerkiksi kotitaloudessa tai yrityksessä tehtävään työhön. Sairastuminen saattaa sattumishetkensä mukaan katkaista heiltä joko ansiotyön tai muun toiminnan ja kummassakin tapauksessa merkitä toimeentulon hankkimisestettä.

Lainsäädäntövallan delegointi

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan oikeus perustoimeentulon turvaan tulee taata "lailla". Pykälän sanamuodon ja perusoikeuksia yleisesti koskevien periaatteiden mukaan on kiellettyä siirtää perusoikeuden toteutumiseen olennaisesti vaikuttavan seikan sääntelyä lakia alemman tason normeihin tapahtuvaksi. Hallituksen esityksessä ja valiokunnan enemmistön arvioissa oikeus perustoimeentulon turvaan määräytyy hyvin suurelta osin sen kautta, että erääksi ehdoksi sairauspäivärahan saannille on asetettu vähintään 5 000 markan verotuksessa todettut työtulot. Verotuksessa todettut työtulot määräävät lisäksi etuuksien tason sairauspäivärahaan oikeutetuille.

”Työtulojen” käsite ei lainkaan sisälly voimassa olevaan verolainsäädäntöön, vaan se määritellään sairausvakuutusasetuksessa (8 §; ks. myös sairausvakuutuslain 16 §:n 2 momentti). Oikeus perustoimeentulon turvaan sairauden aikana tulisi hallituksen esityksen mukaan keskeisesti määräytymään sairausvakuutusasetuksen ja siihen mahdollisesti tehtävien muutosten kautta. Pidämme tätä järjestelyä perusoikeuden toteutumista koskevan lainsäädäntövoiman kannalta ongelmallisena. Sairausvakuutuslakiin ennestään sisältyneen järjestelyn valtiosääntöoikeudellinen merkitys on muuttunut, kun oikeus perustoimeentulon turvaan sairauden aikana on tullut perusoikeudeksi. Lisäksi hallituksen esitys vielä lisäksi tuntuvasti asetuksella säännellyn työtulokäsitteen merkitystä, kun vähimmäispäiväraha lakkautettaisiin.

Etuuksien taso

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan jokaiselle on lailla taattava oikeus ”perustoimeentulon turvaan”, millä esitöiden mukaan tarkoitetaan etuuksien korkeampaa tasoa kuin saman pykälän 1 momentin käsitteellä ”välttämätön toimeentulo”. Kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevassa tuoreessa lausunnossaan (PeVL 12/1995 vp) perustuslakivaliokunta on katsonut, etteivät eräät kansaneläkkeeseen kohdistuvat muutokset olleet vastoin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin säännöstöä, kun niiden jälkeenkin eläketurvan taso vastaa mainittua perustuslainsäädäntöä. Tuossa yhteydessä valiokunnan ei ollut välttämätöntä ottaa tarkasti kantaa perustoimeentulon turvan hyväksyttävään vähimmäistasoon, koska eläkelainsäädännössä edelleen turvataan kaikille niin sanotun täyden kansaneläkkeen tasoinen vähimmäiseläke, noin 2 500 markkaa kuukaudessa.

Sairausvakuutuslain yhteydessä tuohon kysymykseen olisi tullut ottaa kantaa perustuslain tulkintaongelmana. Paitsi että hallituksen esitys veisi kokonaan vähimmäispäivärahan monilta ihmisryhmiltä, se myös selvästi alentaa etuuksien vähimmäistasoa. Alin äitiys-, isyys- ja vanhempainraha alennetaan 60 markkaan päivässä eli 1 500 markkaan kuukaudessa. Sairauspäiväraha poistetaan kokonaan alle 5 000 markan vuotuisia työtuloja saaneilta, ja tämän rajan ylittyessäkin alimmat sairauspäivärahat pienenevät dramaattisesti — pienimmillään 11,65 markkaan (300 mk kuukaudessa) ja vielä 30 000 markan vuotuisilla

työtuloillakin alle nykyisen vähimmäispäivärahan tason.

Mielestämme ehdotettujen vähimmäisetuuksien alhainen taso merkitsee olennaista muutosta nykytilanteeseen ja on siten itsessään peruste katsoa, että esitys on ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa eikä takaa perustoimeentulon turvaa sairauden aikana.

Sairausvakuutuslain nojalla maksettavia korvauksia tarpeellisen sairaanhoidon kustannuksista on eri yhteyksissä alennettu. Lisäksi sairauskulujen verovähennysoikeus tuloverotuksessa on poistettu. Näiden muutosten ja sairaanhoidosta perittävien kustannusten seurauksena sairauspäiväraha on tosiasiallisesti muodostunut tarpeelliseksi myös sairastamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Tämä on eräs peruste, jonka vuoksi katsomme, että sairauspäivärahan muuttaminen pelkästään ansionmenetystä korvaavaksi on vastoin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttia.

Perusoikeuksien yksilöllinen luonne ja tarveharkinta

Valiokunnan enemmistö viittaa mahdollisuuteen säätää oikeus sairauspäivärahaan osittain riippuvaiseksi paitsi henkilön omista tuloista ja varallisuudesta, myös hänen puolisonsa tuloista ja varallisuudesta. Enemmistön mukaan tulottomille ja vähätuloisille tulisi sairauden pitkittyessä taata oikeus sairauspäivärahaan ”kohtuullisen ajan kuluessa”. Vaikka pidämme sinänsä tervetulleena tätä pehmenystä sairauspäivärahan ansiosidonnaisuudesta lähtevään malliin, enemmistön kanta on sekä epämääräinen että periaatteellisesti ongelmallinen. Lausunnossa ei oteta kantaa sen paremmin ”kohtuullisen ajan” pituuteen, kyseessä olevan perusturvaetuuden tasoon kuin tarveharkinnan malliinkaan. Kaikki nämä seikat ovat olennaisen tärkeitä arvioitaessa järjestelyn perustuslainmukaisuutta.

Mielestämme enemmistön kanta on myös periaatteellisesti arveluttava. Myös sosiaaliset perusoikeudet ovat luonteeltaan yksilöllisiä. Ei voida ajatella, että tarveharkintaa sovellettaisiin niin, että se kohdistuisi vain pienituloisiin ja tulottomiin. Tällainen menettely olisi vastoin hallitusmuodon 5 §:n 1 momenttia, jonka mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”, sekä 2 momenttia, jonka mukaan ”ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan ...terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Siksi huomion

kiinnittäminen toisen henkilön tuloihin ja varallisuuteen perusoikeutta toteuttavan etuuden määräytymisperusteena on järjestely, jonka hyväksyttävyyttä hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta valiokunnan olisi tullut vakavasti pohtia ennen sitä koskevan epämääräisen lausuman sisällyttämistä lausuntoon.

Mielestämme edellä esittämämme näkökohdat olisi tullut sisällyttää perustuslakivaliokunnan lausuntoon sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioittavasti,

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1995

Anneli Jäätteenmäki
Johannes Leppänen

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 1. sekä 3.—5. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, mutta ne voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan tekemät ja tässä eriyvässä mielipiteessä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Juha Korkeaoja
Maija-Liisa Veteläinen

