

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 31 hallituksen esityksestä laiksi työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta

Eduskunta on 20 päivänä syyskuuta 1994 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 178 laiksi työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi eduskunnan 5 päivänä joulukuuta 1991 valiokuntaan lähettämän ed. Rimmin ym. lakialoitteen n:o 105/1991 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta sekä eduskunnan 14 päivänä lokakuuta 1994 valiokuntaan lähettämän ed. Jurvan ym. lakialoitteen n:o 68 laiksi työttömyysturvalain 22 ja 23 §:n muuttamisesta.

Edelleen valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi eduskunnan 7 päivänä kesäkuuta 1991 valiokuntaan lähettämän ed. Mäkelän ym. toivomusaloitteen n:o 1554/1991 vp työttömyyspäivärahan budjettiperusteisesta korottamisesta ja ed. Suhosen ym. toivomusaloitteen n:o 1591/1991 vp työttömyyskorvausten ja -avustusten korottamisesta sekä eduskunnan 18 päivänä maaliskuuta 1994 valiokuntaan lähettämän ed. Aittoniemen toivomusaloitteen n:o 164 pitkäaikaistyöttömien toimeentulon turvaamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausuntonsa. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 16 on mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Elise Häivälä kansaneläkelaitoksesta, asiamies Pekka Piispanen Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitosta, asiamies Riitta Wärn Liiketyönantajain Keskusliitosta, tutkimussihteeri Mirja Janérus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalsihteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta ja lakimies Markku Kojo Akavasta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jonka nojalla työttömyysturvalain mukaisia markkamääriä tarkistettaisiin keski-

määrin kahdella prosentilla. Lisäksi sovellettaessa peruspäivärahan määrään vaikuttavia työttömyysturvalain markkamäärien tarkistuksia perusteena olevasta palkkatason suhteellisesta muutoksesta vähennettäisiin 3,5 prosenttiyksikköä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on sen hyväksynyt. Tarkistusperusteena olevan palkkatason muutoksesta tehtävän vähennyksen osalta laki on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 1995 loppuun. Ehdotuksen aiheuttamat lisäkustannukset ovat vuonna 1994 valtiolle noin 18 miljoonaa markkaa kuukaudessa ja vuonna 1995 noin 225 miljoonaa markkaa.

Lakialoitteessa n:o 105/1991 vp ehdotetaan työttömyysturvan peruspäivärahaa korotettavaksi 140 markkaan päivässä ja lapsikorotuksia 25 markkaan ja 15 markkaan lapselta. Lisäksi ehdotetaan, että puolison tulot eivät vaikuttaisi päivärahan määrään. Työvoimatoimiston lausunto työttömän oikeudesta päivärahaan ei olisi sitova, eräitä väliinpuotamisaikoja pyrittäisiin korjaamaan ja ansioon suhteutetun päivärahan perusteena olevan palkan tarkistaminen osittain tehtäisiin mahdolliseksi.

Lakialoitteessa n:o 68 ehdotetaan työttömyysturvan peruspäivärahan täydeksi määräksi 160 markkaa ja ansioon suhteutetun päivärahan suuruutta laskettaessa laskentaperusteeksi peruspäivärahan määränä 116 markkaa.

Toivomusaloitteessa n:o 1554/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ottaisi valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen riittävän määrärahan työttömien työttömyyspäivärahan ylimääräiseksi korottamiseksi 135 markkaan päivältä ja sen maksamiseksi kaikilta seitsemältä viikonpäivältä 1.7.1991 alkaen.

Toivomusaloitteessa n:o 1591/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin työttömyyskorvausten ja -avustusten markkamäärien korottamiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 164 ehdotetaan edus-

kunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi kiireellisesti selvittämään, miten turvataan niiden ihmisten aineellinen ja henkinen toimeentulo, jotka jäävät pysyvästi työttömiksi taloudellisen lamankin väistyttyä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että myös työttömyysturvajärjestelmässä siirytään käyttämään indeksiä perusteena korjattaessa etuuskien markkamääriä. Näin menettely olisi samanlainen kuin muissa sosiaalivakuutusjärjestelmissä. Valiokunta edellyttää myös, että hallitus selvittää indeksileikkauksien vaikutukset työttömien asemaan ja ryhtyy asian vaatimiin toimenpiteisiin työttömien taloudellisen tilanteen parantamiseksi.

Valiokunta viittaa mietintöönsä n:o 44/1993 vp ja pitää edelleen tärkeänä, että korjataan nykyisten indeksien epätarkka vastaavuus palkkojen, hintojen ja elinkustannusten todelliseen kehitykseen. Kun indeksit mittaavat puutteellisesti todellista kehitystä, joudutaan epätarkoituksen mukaiseen tilanteeseen, jossa indeksistä päätetään lailla eikä mitattavissa olevilla muutoksilla.

Pitkittyneet työttömyyskaudet vaikuttavat haitallisesti työttömän talouteen ja terveyteen erityisesti, jos työttömän toimeentulo perustuu työttömyysturvan peruspäivärahaan tai työmarkkinatukeen taikka jos kyse on alhaisella ansiopäivärahalla olevasta henkilöstä. Näistä syistä myös indeksitarkistusten leikkaukset ovat pienimpiä päivärahoja saavien osalta erityisen ongelmallisia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus on jätettävissä lepäämään, jollei perustuslakivaliokunnan huomautusta esityksen 3 §:n mukaisesta palkkatason muutoksen leikkaamisesta sekä 1 ja 2 §:n mukaisesta indeksityyppisen etuuden tason sitomisen pysyvyydestä oteta huomioon. Tähän viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää lakiehdotukseen muutoksia, jotka poistavat mahdollisuuden jättää laki lepäämään.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 25 §:ssä säädetään lain markkamäärien tarkistamisesta palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa, lain 22 §:ssä mainitun peruspäivärahan täyden määrän 108 markan sijasta sovelletaan *väliaikaisesti* 118 markkaa.

2 §

Sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 25 §:ssä säädetään lain markkamäärien tarkistamisesta palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa, lain 24 §:ssä mainitun lapsikorotuksen 22 markan markkamäärän sijasta sovelletaan *väliaikaisesti* 24 markkaa, 32 markan markkamäärän sijasta sovelletaan *väliaikaisesti* 35 markkaa ja 41 markan markkamäärän sijasta sovelletaan *väliaikaisesti* 45 markkaa.

3 §

Sen estämättä, mitä laissa työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta (1270/93) ja työttömyysturvalain 25 §:ssä säädetään lain markkamäärien tarkistamisesta palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa, mainitun palkkatason suhteellisesta muutoksesta vähennetään 3,0 prosenttiyksikköä.

4 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 . Lain 3 § on voimassa vuoden 1995 loppuun. *Lain 1 ja 2 §:ssä säädettyjä markkamääriä sovelletaan siihen asti, kunnes seuraavan kerran, ottaen huomioon myös 3 §:n säännös, työttömyysturvalain 25 §:n mukaan on tehtävä markkamäärien tarkistus asetuksella.*

Edelleen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:o 105/1991 vp ja 68 sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 1994

Vielä valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että toivomusaloitteet n:o 1554 ja 1591/1991 vp sekä 164 hylättäisiin.

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

painen, Kuittinen, Mutttilainen, Nordman, O. Ojala, Perho-Santala, Puhakka (osittain), Puieto, Vehkaoja ja Ääri sekä varajäsenet Kauppinen (osittain) ja P. Leppänen.

Vastalauseita

I

Hallituksen esitys työttömyysturvan korottamisesta on sinänsä oikeansuuntainen. Kun hallitus ei tee käytännössä mitään työttömyyden torjumiseksi, on myönteistä, että edes vähäisessä määrin kohennetaan työttömyyden koettelemien henkilöiden toimeentulon edellytyksiä.

Hallitus kuitenkin leikkaa perusteettomalla tavalla työttömyysturvan tasoa alentamalla tarkistuksen perusteena olevaa palkkatasoa. Vaikka palkkatason muutoksen tarkistamisessa onkin selviä virheellisyys- ja epätarkoituksenmukaisuuksia, ei voida pitää perusteltuna hallituksen esittämää 3,5 prosenttiyksikön vähentämistä tai perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen tapahtuvaa 3,0 prosenttiyksikön vähennystä. Lisäksi menettely johtaa ansioon suhteutettujen päivärahojen kohdalla kohtuuttomaan lopputu-

lokseen, kun päivärahojen tarkistukseen syntyy kaksinkertainen vähennys.

Voimassa olevan lain mukaan päivärahan perusteena olevan palkkatason muutoksesta voidaan vähentää 1,5 prosenttiyksikköä. Työttömyysturvan päivärahojen korottaminen näillä säännöksillä johtaa päivärahojen nousemiseen 5,1 prosentilla.

Kun työttömyysjaksot nykyisin ovat yhä pidempiä, pidämme välttämättömänä työttömien taloudellisen aseman romahtamisen välttämiseksi korjata työttömyysturvan tasoa kokonaisuudessaan tapahtunutta palkkakehitystä vastaavasti.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 1994

Jouko Skinnari
Virpa Puisto

Kyllikki Mutttilainen
Marjatta Vehkaoja

II

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvan indeksitarkistusten toteuttamista pienempänä, kuin lain mukaan normaalisti kuuluisi. Keskimääräiset tarkistukset ovat 2 %:n suuruiset. Edellisen kerran työttömyysturvaetuuksien indeksitarkistus tehtiin vuonna 1991,

minkä jälkeen indeksiehtoa on kierretty hallituksen lakiesityksillä. Näin ollen työttömyysturva ei ole seurannut asianmukaisesti ansio- ja palkkatasossa tapahtuneita muutoksia.

Valiokunnan huomautus indeksijärjestelmän uudistamisen kiirehtimisestä on järkevä.

Työttömyysturvajärjestelmä on rakennettu aikana, jolloin nykyisenkaltaista massatyöttömyyttä ei ollut. Järjestelmää on kehitettävä niin, että se nykyistä paremmin kannustaa toimeliaisuuteen passiivisuuden sijasta.

Työttömyysturvan saajista huomattava osa saa peruspäivärahaa (n. 138 000 työtöntä elokuussa 1994) tai pientä ansiopäivärahaa. Kyseiset etuudet ovat niin pieniä, että monet joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen varsinkin, jos työttömyys pitkittyy. Nämä ihmiset kärsivät jopa nälkää. Siksi heidän vähimmäisturvastaan tinkiminen ei ole perusteltua.

STAKESin raportissa Nälkä kuvataan ongelmaa seuraavasti: "Nälän lisääntyminen on yksi

konkreettinen osoitus köyhyydestä, joka työttömyyden lisääntyessä ja pitkittyessä on iskenyt yhä useampaan perheeseen. Kysymys ei ole yleensä pelkästään ravinto-ongelmasta, vaan laajemmasta köyhyydestä, joka aiheuttaa ihmisille erilaista psyykkistä ja fyysistä kuormitusta. Nämä ongelmat keskittyvät erityisesti pienituloisille nuorille ihmisille ja toimeentulotuen saajille. Vaikeassa asemassa ovat myös työttömät ja opiskelijat."

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 1994

Ulla Anttila

Leea Hiltunen

III

Esitämme seuraavassa vastalauseessa esityksen hylkäämistä ja työttömyysturvaetuuksien korottamista täysimääräisenä. Lisäksi toistimme syksyllä 1993 tekemämme esityksen (StVM 42/1993 vp/vastalause/HE 233/1993 vp) perusajatuksen, että työttömyysturvaetuuksien nykyisestä, oikeudellisesti tulkinnanvaraisesta sidonnaisuudesta "maan yleiseen palkkataseen" siirryttäisiin TEL-indeksiin käyttöön. Tällöin korotusmenettely olisi yhdenmukainen työeläkkeiden ja sairausvakuutuspäivärahojen korotusmenettelyn kanssa. Valiokunnan enemmistö ei yhtynyt tältä osin mietintöön tekemäämme esitykseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi syksyllä 1993 antamassaan lausunnossa n:o 27/1993 vp, että on muodostunut käytännöksi, jolla on valiokunnan mielestä tapaoikeuden merkitys, että työttömyysturvaetuuden indeksitarkistukset arvioidaan vuosittain ensimmäisen vuosineljänneksen indeksin tietojen perusteella. Tämän kannan mukaan korotus pitäisi tehdä aina 1.7. lukien, silloin kun palkkatase on olennaisesti muuttunut vuoden ensimmäisen vuosineljänneksen ja edellisen indeksitarkistuksen välillä.

Tästä eduskunnan näkemyksestä piittaamatta valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto on katsonut ed. Stenius-Kaukosen kanteluun antamassaan vastauksessa (päätös 22.7.1994/Dnro 1072/1/93), ettei valtioneuvosto ollut ylittänyt toimivaltaansa, kun se vuonna 1993 jätti

työttömyysturvaetuuksien korotukset tekemättä, vaikka vuoden ensimmäisen vuosineljänneksen indeksimuutos osoitti palkkatason (muutos 5,3 %) ylittyneen yli 5 %:n tason, jonka on katsottu merkitsevän "olennaista palkkatason muutosta".

Valitettavasti hallitus ei ole noudattanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan kantaa. Hallitus on jälleen kuluvana vuonna jättänyt ensimmäisen vuosineljänneksen ansiotason muutosta osoittavan työttömyysturvaetuuksien korotuksen tekemättä. Nyt hallitus esittää takautuvasti pienempää indeksikorotusta kuin työttömyysturvalaki edellyttäisi.

Hallituksen esityksen ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnön mukaan työttömyyspäivärahoihin päivää kohden tehtäisiin vain 2 markan suuruinen korotus, vaikka työttömyysturvalain pysyvän säännöksen mukaan valtioneuvoston olisi tullut korottaa peruspäivärahaa jo keväällä vähintään 8 markkaa päivältä eli 116 markasta 124 markkaan ja tehdä tarvittavat korotukset myös työttömyysturvaetuuksien lapsikorotuksiin eli yhden lapsen osalta 24 markasta 26 markkaan, kahden lapsen osalta 34 markasta 36 markkaan sekä kolmi- tai useampilapsisissa perheissä 750 markasta 800 markkaan.

Lisäksi on todettava, että hallituksen esitykseen ei sisälly sovitellun päivärahayhteensovitustosan tarkistusta. Mielestämme tässä yhtey-

dessä on aiheellista suorittaa korotus myös tähän. Esitetyn 2 prosentin sijasta lähdemme siitä, että etuuksien korotustarve on 6,6 prosenttia, joten myös yhteensovitusosan korotus tulee tehdä tämän mukaisesti. Korotus tehtäisiin tällöin nykyisestä 750 markasta 800 markkaan.

Asiantuntijalausuntoihin viitaten toteamme, että kuluvana vuonna 1994 noudatettavien säännösten mukaan peruspäivärahan ja lapsikorotusten markkamääriä olisi tullut jo tarkistaa, koska ansiotason indeksiluku nousi vuoden 1994 ensimmäisellä vuosineljänneksellä 6,6 % edellisen tarkistuksen persteena olleesta määrästä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin arvioi lausunnossaan (PeVL 16/1994 vp) työttömyysturvaetuksien korotustarvetta takautuvasti hallituksen esityksen pohjalta niin, että kuluvana vuonna TEL-maksun ja työttömyysvakuutusmaksun yhteisvaikutuksesta ansiotasoindeksi on noussut 2,5 % vähemmän kuin Tilastokeskuksen tiedot ensimmäiseltä vuosineljännekseltä osoittavat eli 6,6 %. Mielestämme nykyistä ansiotasoindeksiä ei tulisi yksipuolisesti lähteä leikkaamaan palkansaajien kohoavilla TEL-maksu- ja työttömyysvakuutusmaksuosuuksilla ilman, että selvitetään indeksijärjestelmään sisältyvät ongelmat kokonaisuudessaan. Ansiotasoindeksi kuvaa vain nimellisansiodien muutosta. Kokonaan huomiotta jäävät muun muassa etuuden saajan käteen tulevan päivärahan ostovoimaan vaikuttavat elinkustannusten muutokset.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 1994

Outi Ojala

Työttömyysturvan päivärahoja ei ole korotettu 1.7.1991 jälkeen. Työttömyyspäivärahalla olevien osuus on huomattavasti lisääntynyt kunnallisen toimeentulotuen hakijoiden joukossa, mikä kertoo työttömyyden aikaisen perusturvan riittämättömästä tasosta. Toimeentulotuen saajista on noin puolet henkilöitä, joiden muut tulot muodostuvat pelkästä työttömyysturvasta, joten päivärahojen täysimääräinen tarkistus vähentäisi vastaavassa määrin perusturvalla elävien toimeentulotuen tarvetta.

Mielestämme työttömyysturvalakia tulisi muuttaa niin, että indeksikorotukset tehtäisiin työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaisesti eli yhdenmukaisesti eläkkeiden ja sairausvakuutusetuuksien kanssa. Myöskään etuuksien TEL-indeksikorotuksia ei pitäisi leikata, ainakaan täysimääräisesti, työssä olevien maksettavaksi määrätyillä TEL-maksuilla ja työttömyysvakuutusmaksuilla ilman, että nykyisen indeksijärjestelmän muut puutteet selvitetään ja korjataan.

Esitämme lakiehdotuksen hylkäämistä, mikä merkitsee sitä, että työttömyysturvan päivärahoihin tulee tehdä työttömyysturvalain 25 §:n mukaisesti 2 markan sijasta 8 markan korotus työttömyyspäivärahaan ja lapsikorotuksiin edellä mainitsemamme tarkistukset.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Pekka Leppänen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä
21 päivänä lokakuuta 1994
Lausunto n:o 16

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 20 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 178 laiksi työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, professori Mikael Hidén, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain voimassa olevia markkamääriä tarkistettavaksi keskimäärin 2 prosentilla. Lisäksi ehdotetaan, että sovellettaessa peruspäivärahan määrään vaikuttavia työttömyysturvalain markkamäärien tarkistuksia perusteena olevasta palkkatasosta suhteellisesta muutoksesta vähennetään 3,5 prosenttiyksikköä. Viimeksi mainitulta osaltaan laki olisi voimassa vuoden 1995 loppuun.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan valiokunnan lausuntoihin n:o 28/1992 vp ja 27/1993 vp ja katsotaan, että valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttia ei ole sovellettava lakiehdotukseen, koska ehdotuksen mukaan työttömyysturvalain markkamääriin tehdään voimassa olevaan tasoon nähden keskimäärin 2 prosentin tarkistus.

Valiokunnan kannanotot

Työttömyysturvalaissa tarkoitettu peruspäiväraha lapsikorotuksineen on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettu perusturvaetus (PeVL 32/1993 vp). Esityksessä ehdotetaan (1 ja 2 §) peruspäivärahan ja lapsikorotuksen markkamäärien korottamista keskimäärin 2 prosentilla ja muutosta (3 §) siihen sääntöön, jonka mukaan muun muassa kyseisten etuuksien suuruus on sidottu palkkatasoon muutoksiin. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta jälkimmäinen muutosehdotus on ensisijainen.

Lakiehdotuksen 3 § merkitsee poikkeusta työttömyysturvalain 25 §:stä. Työttömyysturvalain mukaan muun muassa peruspäivärahan ja lapsikorotuksen suuruutta on, jos maan yleinen palkkataso muuttuu olennaisesti, tarkistettava tätä muutosta vastaavassa suhteessa. Tässä lainkohdassa luotu peruspäivärahan määrän ja yleisen palkkatasoon muutosten välinen sidonnaisuus on asiallisesti ottaen indeksinkaltainen, joskin löyhempi. Toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan luettavaan etuuteen kohdistuvan lakisääteisen indeksitarkistuksen leikkaamista tarkoittavaa lainsäädäntötointoa on pidetty valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuna lepäämäänjättämismahdollisuuden eli perusturvan suojalausekkeen alaisena (PeVL 27/1993 vp).

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan maan yleisessä palkkatasossa tapahtuneesta suhteellisesta muutoksesta vähennetään 3,5 prosenttiyksikköä työttömyysturvalain 25 §:ää sovellettaessa. Valiokunnan käytännössä on pidetty ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta mahdollisena ottaa eräissä tulosisonnaisissa etuuksissa vähentävänä tekijänä huomioon palkansaaajien ansiotaso alentavat erityismaksut. Tämä on tehty siten, että etuuksien suuruutta määräävistä tuloista on vähennetty näistä erityismaksuista aiheutuva, ve-

rotusvaikutus huomioon ottaen arvioitu ansiotason alenema (PeVL 10/1994 vp, 27/1993 vp ja 28/1992 vp). Valiokunta on katsonut tämän olevan indeksin sellaista teknistä ja korjausluonteista tarkistamista, joka vastaa muuttuneita ulkoisia olosuhteita. Valiokunta on myös katsonut, että erityismaksuista johtuva palkansaaajien ansiotason alenema voidaan ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta ottaa huomioon työttömyysturvaetuuksissa siltä osin kuin ansiotasoindeksi ei reagoi maksuihin (PeVL 27/1993 vp).

Tarkoitettunlaisia erityismaksuja ovat työntekijäin työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu. Työeläkemaksun suuruus on tänä vuonna 3 prosenttia ja ensi vuonna 4 prosenttia. Työttömyysvakuutusmaksu on samoina vuosina 1,87 prosenttia. Näiden maksujen aiheuttama sellainen yleisen ansiotason alenema, jota ansiotasoindeksi ei ota huomioon, on arvioitu, verotusvaikutuskin huomioon ottaen, kuluvana vuonna noin 2,5 prosenttiyksiköksi ja ensi vuonna noin 3,0 prosenttiyksiköksi.

Lakiehdotuksen 3 §:n soveltaminen alkaisi vuoden 1994 aikana ja kestäisi voimaantulosäännöksen mukaan vuoden 1995 loppuun asti. Lakiehdotuksen mukainen vähennys (3,5 %) ylittää kumpanakin vuonna sen ansiotason aleneman, joka kyseisistä erityismaksuista on arvioitu aiheutuvan.

Tällainen ulkoisten olosuhteiden muutosta suurempi leikkaus merkitsee kajoamista siihen työttömyysturvalain 25 §:ssä säädettyyn indeksinkaltaiseen sidonnaisuuteen, jonka tarkoituksena on säilyttää kyseisten etuuksien ja yleisen palkkatason välinen suhde. Kun erityisesti otetaan huomioon, että sosiaalivakuutuksessa vaikiintuneen tulkinnan mukaan palkkatason olennaisesta muutoksesta katsotaan olevan kysymys vasta silloin, kun muutos on vähintään viisi prosenttia, saattaisi ansiotasoaaleneman yllileikkauksesta aiheutua tarkistuskynnyksen toteutumatta jääminen tai oleellinen lykkääntyminen. Seuraukset voisivat olla taloudellisesti hyvinkin tuntevia työttömien toimeentulolle. Tällaista toimenpidettä on vaikea sovittaa yhteen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentista ilmenevän toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennyksiön kanssa.

Tämän vuoden osalta on merkitystä sillä, että työttömyysturvalain 25 §:n soveltamisen kannalta keskeinen ansiotasoindeksiin pisteluku on noussut edellisen korotuksen toimittamisesta 6,6 prosenttia ja että erityismaksujen ansiotasoa alentava vaikutus on aiemmin todetun mukaises-

ti 2,5 prosenttiyksikköä. Alenemavaikutus on valiokunnan käytännön mukaan mahdollista ottaa huomioon vähentävänä tekijänä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Lakiehdotuksen 3 §:ssä vaikutus on ylimitoitettu, mutta tämä ei nyt muodostu merkitykselliseksi lepäämäänjättämismahdollisuuden kannalta, koska oikeasuuruisenakin vähennys johtaa palkkatason muutoksen olennaisuutta koskevan kriteerin täyttymättä jäämiseen. Asianmukaista kuitenkin on tämentää pykälää tältä osin. — Peruspäivärahan ja lapsikorotuksen markkamäärien korottaminen keskimäärin 2 prosentilla on sinänsä toimenpide, jota valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin sanamuoto ei koske.

Vuoden 1995 ansiotasokehityksestä sen sijaan on tässä vaiheessa esitettävissä enintään erilaisia ennusteita. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ainoa oleellinen seikka on, että 3 §:n tarkoittamasta vähennyksen ylimitoituksesta saattaa aiheutua edellä todetun kaltaisia seurauksia. Näin ollen valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 3 § tältä osin merkitsee sellaista toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentti tarkoittaa. Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta, jos 3 §:ää muutetaan niin, että palkkatason suhteellisesta muutoksesta vähennetään ensi vuonna 3,0 prosenttiyksikköä.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksestä ilmenee, että 1 ja 2 § ovat tarkoitetut pysyviksi. Epäselviksi jäävät muutoksen vaikutukset siihen, mikä maan yleistä palkkatasoa mittaavan indeksin pisteluku muodostuisi lähtökohdaksi arvioitaessa jatkossa palkkatason muutoksen olennaisuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan vertailulukuna on edelleenkin oltava vuoden 1991 ensimmäisen neljänneksen pisteluku 251,5, jonka mukaisesti etuuksien markkamääriä muutettiin asetuksella vuonna 1991. Tuon pisteluvun vaihtaminen tässä yhteydessä esimerkiksi kuluvan vuoden ensimmäisen neljänneksen pisteluvuksi merkitsisi yleisessä palkkatasossa jo tapahtuneen muutoksen huomiotta jättämistä. Tällainen menettely ei sovellu siihen, että lakisääteisen indeksitarkistuksen leikkaaminen kuuluu lepäämäänjättämismahdollisuuden alaisuuteen. Jo kertyneen indeksikehityksen mitätöiminen tällä tavoin tarkoittaisi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännösten kiertämistä. Lakiehdotusta tulee tältä osin selvittää, jotta se voidaan käsitellä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että se voidaan, jollei valiokunnan 1 ja 2 §:n pysyväisluonteisuus-

desta ja 3 §:n prosenttiluvusta vuoden 1995 osalta tekemiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia oteta asianmukaisesti huomioon, mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jansson, Koski-

nen, Laine, J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö.

Eriävä mielipide

Esitän eriävänä mielipiteenäni lausunnon perusteluista seuraavia huomautuksia:

1. Työttömyysturvan peruspäivärahan korotustarve vuoden 1994 osalta (lakiehdotuksen 1 ja 2 §)

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu, asetuksella on tarkistettava lain 22 ja 24 §:ssä säädetyt markkamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa (työttömyysturvalain 25 §). Mainituissa pykälissä tarkoitettujen markkamäärien vastaavat vuoden 1990 ensimmäisen neljänneksen tasoa. Palkkatason olennaisella muutoksella tarkoitetaan muun muassa valtioneuvoston oikeuskanslerin tulkinnan mukaan 5 %:n suuruista muutosta.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 27/1993 vp) työttömyysturvan indeksikorotuksen oikeaa ajankohtaa ja antoi oman tulkintansa työttömyysturvalain 25 §:lle. Tuossa lausunnossa todettiin, että on muodostunut käytännöksi, jolla on valiokunnan mielestä tapoi-keuden merkitys, että työttömyysturvaetuuden indeksitarkistukset arvioidaan vuosittain ensimmäisen vuosineljänneksen indeksin tietojen perusteella. Valitettavasti hallitus ei ole noudattanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan kantaa. Vuonna 1993 hallitus jätti ensimmäisen vuo-

sineljänneksen ansiotason muutosta vastaavan indeksikorotuksen tekemättä, vaikka indeksin TEL-maksulla korjattunakin oli 5,3 %, eli 5 %:n olennaisuuskriteeri täyttyi. Takautuvasti hallituspuolueet hyväksyivät eduskunnassa lain (1270/93), jolla indeksistä vähennettiin joulukuussa 1993 palkansaajien erityismaksuja 1,5 prosentin verran. Korotukset olisi pitänyt toteuttaa kuitenkin indeksimuutoksen vuoksi jo 1.7.—31.12.1993 välistä aikaa koskien.

Asiantuntijalausuntoon viitaten toetaan, että kuluvana vuonna noudatettavien säännösten mukaan peruspäivärahan ja lapsikorotusten markkamääriä olisi tullut jo tarkistaa, koska ansiotason indeksiluku nousi vuoden 1994 ensimmäisellä vuosineljänneksellä 6,6 % edellisen tarkistuksen perustana olleesta määrästä. Valiokunta arvioi nyt takautuvasti hallituksen esityksen pohjalta, että kuluvana vuonna TEL-maksun ja työttömyysvakuutusmaksun yhteisvaikutuksesta palkkataso on noussut 2,5 % vähemmän kuin tilastokeskuksen tiedot ensimmäiseltä vuosineljännekseltä osoittavat (6,6 %).

En voi hyväksyä sitä, että hallitus nyt jälkeinpäin annetulla lainmuutoksella pyrkii vapautumaan työttömyyspäivärahan korottamisvelvollisuudesta. Lainmukainen korottamisvelvollisuus olisi ollut nyt tarjottavan 2 markan päiväkorotuksen sijasta noin 7 markkaa. Tällä menettelyllä peruspäivärahan saaja menettää yli 100 markkaa kuukaudessa voimassa olevan lain mukaiseen

korotukseen verrattuna. Yksinäisen henkilön peruspäiväraha ilman lapsikorotuksia jää eräissä tapauksissa alle täyden kansaneläkkeen tason, mikä mielestäni olisi tullut myös ottaa huomioon lausunnossa perusturvan lepäämäänjättämissuojaan vaikuttavana seikkana.

2. Ansiotason reaalisen muutoksen huomioon ottaminen lepäämäänjättämissuojaa arvioitaessa

Valiokunta on omaksunut käsityksen, että palkkatason olennaista muutosta kuvaavaa ansiotasoindeksiä pitää korjata vähentämällä siitä työntekijöiden kannettavaksi säädetyn TEL-maksun ja työttömyysvakuutusmaksun osuus. Indeksileikkauksen vähäisyyttä arvioidaan tämän korjatun ansiotasokehityksen perusteella eli kuten valiokunnan lausunnossa asia todetaan:

”Valiokunnan käytännössä on pidetty ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta mahdollisena ottaa eräissä tulositonnaisissa etuuksissa vähentävänä tekijänä huomioon palkansaajien ansiotasoa alentavat erityismaksut. ... Valiokunta on katsonut tämän olevan indeksin sellaista teknistä ja korjausluontoista tarkistamista, joka vastaa muuttuneita ulkoisia olosuhteita.”

Totean, että en ole tällaista laskusääntöä ollut valmis hyväksymään, koska katson, että ansiotasoa koskevat tiedot ovat osin puutteellisia muistakin syistä kuin valiokunnan lausunnossa ole-

vien erityismaksujen osalta. Lisäksi katson, että lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että palkkatason yleisen muutoksen sijasta vertailukohdaksi tulisi pyrkiä ottamaan koko ansiotasossa tapahtuneet muutokset, siis myös pääomatuloja koskevat muutokset sekä elinkustannusten muutokset. Ansiotasoindeksi muodostuu tällä hetkellä vain palkansaajien nimellisansioiden muutoksia koskevien tietojen perusteella.

Katson, että työntekijän TEL-maksun ja työttömyysvakuutusmaksun vähentäminen nykyisellä tavalla laaditusta indeksistä ei ole vain ”indeksin sellaista teknistä ja korjausluontoista tarkistamista, joka vastaa muuttuneita ulkoisia olosuhteita”, kuten valiokunnan lausunnossa esitetään.

3. Vuoden 1995 indeksitarkistus

Vuoden 1995 osalta valiokunta näyttää hyväksyvän erityismaksut 3 prosentin suuruudelta perustaksi, josta työttömyysturvan korotustarve lasketaan. Lakiehdotuksen 3 §:n osalta viittaa edellä esittämäni kantaan erityismaksun huomioon ottamisesta ja katson,

että valiokunnan tekemästä korjausesityksestä riippumatta lakiehdotus tulee voida äänestää lepäämään sen perusturvaa heikentävän vaikutuksen vuoksi.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 1994

Ensio Laine

