

Sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintö 32/1996 vp

Hallituksen esitys laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesti soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunta on 28 päivänä toukokuuta 1996 lähettänyt sosiaali- ja terveystoimikuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen 88/1996 vp laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesti soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut asiasta lausunnon. Perustuslakivaliokunnan lausunto 34/1996 vp on mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveystoimikunnasta, suunnittelija Seija Ylälahti Kansaneläkelaitoksesta, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työantajain Keskusliitosta, asiamies Juhapekka Suutarinen Palvelutyönantajista, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaali- ja terveystoimikunnan asiamies Riitta Työläjärvi Toimihenkilökeskujärjestö STTK:sta, hallituksen jäsen Riitta-Liisa Mönkönen Työttömien Valtakunnallisesta Yhteistoimintajärjestöstä sekä yliassistentti Veli-Matti Ritakallio.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain markkamääriin ei tehdä palkkatason muutoksesta johtuvaa korotusta vuonna 1997. Vuonna 1995 tapahtunutta palkkatason muutosta ei myöskään myöhemmin korvata.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997. Ehdotetusta työttömyysturvan markkamäärien tarkistuksen suorittamatta jättämisestä aiheutuu valtiolle säästöä työttömyyspäivärahassa 175 miljoonaa markkaa ja työmarkkinatuessa 205 miljoonaa markkaa.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esitys liittyy hallitusohjelmaan ja sen lisäpöytäkirjaan sekä elokuussa 1995 tehtyyn päätökseen vuosille 1997—1999 rajoittuvista lisäsäästöistä sekä työttömyysturvan uudistamista koskevaan 25 päivänä huhtikuuta 1996 tehtyyn hallituksen päätökseen. Työttömyysturvalain 18, 22 ja 24 §:ssä mainitut markkamäärät vastaavat voimassa olevan lain mukaan vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen palkkatasoa, minkä johdosta hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sisältävät toisaalta vuoden 1995 ensimmäisestä neljänneksestä vuoden 1996 ensimmäiseen neljännekseen tapahtuneen runsaan 5 prosentin nousun huomioimatta jättämisen. Lisäksi vuoden 1996 ensimmäisen neljänneksen ja vuoden 1997 ensimmäisen neljänneksen välinen nousu jää korvaamatta. Asiasta annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon 34/1996 vp mukaan käsiteltävänä oleva ehdotus ei loukkaa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaista oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden ajalta. Valiokunta kuitenkin lausunnossaan huomauttaa toisaalta siitä, että se ei ole arvioinut hallituksen esityksen perusteluissa mainittuja vuosia 1998 ja 1999 koskevien työttömyysturvetuuksien indeksitarkistuksista luopumista ja että työttömyysturvan päivärahan ja työmarkkinatuen jälkeensäneisyys elinkustannuskehityksestä saattaa muuttaa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaisen työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan toteutumisen kannalta ongelmalliseksi.

Edellä sanotuista syistä perustuslakivaliokunta ehdottaa myös tehtäväksi todelliseen aineistoon perustuvan selvityksen hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa sosiaalisissa riskitilanteissa maksettavista perustoimeentulon turvaa toteuttavista etuuksista, etuuksien tosiasiallisesta tasosta sekä henkilöiden turvautumisesta toimeentulotukeen näiden etuuksien käy-

tön rinnalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tänään tekemällään päätöksellä valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentin nojalla vaatinut sosiaali- ja terveysministeriöltä tällaisen selvityksen tekemistä. Selvityksellä on erityistä merkitystä arvioitaessa mahdollisia esityksiä vuosien 1998 ja 1999 työttömyyspäivärahan ja toimeentulotuen tasosta, minkä lisäksi selvityksellä on myös merkitystä yleensä arvioitaessa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaisten etuuksien tasoa, kattavuutta ja niiden suhdetta saman pykälän 1 momentin mukaiseen ihmisarvoisen elämän turvaan.

Työttömyyspäivärahan markkamäärät ovat pitkään olleet samat, ja niitä on viimeksi korotettu 2 prosentilla. Jälkeenjääneisyys on sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsityksen mukaan nyttemmin huomattava ja käsillä olevan hallituksen esityksen perusteella jälkeenjääneisyys lisääntyy. Asiantuntijalausuntojen mukaan työmarkkinatuella olevien syrjäytymisvaara on suuri. Yli puolet eli runsaat 200 000 henkeä saa enintään peruspäivärahatasoista etuutta. Yhä useampi peruspäivärahatasoista etuutta saava joutuu turvautumaan toimeentulotukeen, mitä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Hallituksen tulee kiinnittää vakavaa huomiota viimesijaisen tukimuodon eli toimeentulotuen käyttämisen tarkoituksenmukaisuuteen ja oikeudellisen perustan kestävyteen syyperusteisten tukien lisänä.

Valtion vuoden 1997 talousarvioesityksessä todetaan momentin 33.18.60 (Valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista) perusteissa, että määrärahaa saadaan käyttää Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain ja kuntoutusrahalain mukaisten valtion osuuksien maksamiseen. Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain mukaisten harkinnanvaraisen kuntoutuksen kustannuksiin saa käyttää sairausvakuutusrahaston varoista enintään 426 miljoonaa markkaa. Budjetin yleisperustelujen mukaan työllisyysohjelman toteuttamiseen liittyen selvitetään ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien kuntoutus-

mahdollisuuksia muun muassa tekemällä seulonnan perusteella valituille työttömille kuntoutustarveselvitys ja edelleen tarkempi kuntoutustutkimus. Tähän tarkoitukseen varataan 40 miljoonaa markkaa.

Valiokunnan käsityksen mukaan seulonnan tuloksena esiin tulleet henkilöt ovat sellaisia, joiden työkyky ja ansiomahdollisuudet ovat olennaisesti heikentyneet. Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 2 §:n mukaan edellytetään ammatilliseen kuntoutukseen ryhtymiseltä työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaista heikkenemistä. Mainittua pitkäaikaistyöttömien kuntoutusmahdollisuuksiin varattua määrärahaa tulee käyttää myös kuntoutustoimintaan.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain mukaisen harkinnanvaraisen kuntoutuksen 40 miljoonan markan määrärahasta ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien kuntoutustarveselvityksiin ja kuntoutustutkimukseen käytetään yhdeksän miljoonaa markkaa kuntoutustoimenpiteisiin henkilöille, joiden työkyky ja ansiomahdollisuudet ovat olennaisesti heikentyneet. Seulonnessa esille tulleet muut kuntoutustarpeet tulee toteuttaa voimassa olevien kuntoutusjärjestelmien mukaisesti. Projektin toteuttaminen ei kuitenkaan saa johtaa Kansaneläkelaitoksen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvan vajaakuntoisten ammatillisen kuntoutuksen edellytysten heikkenemiseen.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouko Skinnari /sd, varapuheenjohtaja Maija Perho /kok ja jäsenet Anne Huotari /vas, Liisa Hyssälä /kesk, Timo Ihamäki /kok, Mikko Kuoppa /va-r, Han-

nes Manninen /kesk, Margareta Pietikäinen /r, Maija Rask /sd, Juha Rehula /kesk, Osmo Soininvaara /vihr, Marjatta Vehkaoja /sd ja Marja-Leena Viljamaa /sd.

Vastalauseita

I

Palkankorotuksen ja tuloverotuksen veronalennukset nostavat palkansaajien ansiotaso. Sen sijaan työttömiksi joutuneiden tulotaso laskee ja hallituksen esitys indeksikorotusten jättämisestä kiihdyttää tätä laskua. Samaan aikaan vuokrat ja erilaiset maksut nousevat. Pitkäaikaistyöttömien verotuksen kiristäminen lisää työttömyysturvan varassa olevien tulojen jälkeensä jääneisyyttä verrattuna palkansaajien tulokehitykseen. Työttömien taloudellinen asema heikkenee entisestään. Mikäli työttömyysturvain markkamääriin ei tehdä palkkatason muu-

toksesta johtuvaa korotusta vuonna 1997 eikä vuonna 1995 tapahtunutta palkkatason muutosta myöskään myöhemmin korvata, se lisää työttömien toimeentulovaikeuksia ja syrjäytymistä. Nämä hallituksen säästöpäätökset pakottavat työttömät enenevässä määrin hakeutumaan toimeentulotuen piiriin.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1996

Mikko Kuoppa /va-r

II

Hallitus julisti tavoitteekseen puolittaa työttömyys ja tällä lupauksellaan katsoi oikeutetuksi rajut leikkaukset sosiaaliturvaan. Leikkaukset on toteutettu, mutta työttömyys ei ole juurikaan alentunut. Seurauksena on työttömien aseman kurjistuminen — erityisesti niiden, jotka ovat peruspäivärahan tai työmarkkinatuen varassa. Esityksellään hallitus on ajamassa heidät ahdinkoon vuosiksi eteenpäin estämällä edes indeksitarkistusten tekemisen usean vuoden aikana.

Voimassa olevan työttömyysturvalain 25 §:n mukaan, jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu, asetuksella on tarkistettava laissa mainitut sovitellun päivärahan suojaosan, peruspäivärahan ja lapsikorotusten markkamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa. Sosiaalivakuutuksessa vakiintuneen tulkinnan mukaan olennaisena palkkatason muutoksena on pidetty vähintään viiden prosentin muutosta.

Työttömyysturvan markkamäärät on tarkistettu viimeksi pääministeri Esko Ahon hallituksen aikana, tammikuun 1 päivästä 1995 lukien, jolloin ansiotason nousu edellisen tarkistuksen perusteena olleesta pisteluvusta oli noin 6,6 prosenttia. Vaikka sen jälkeen ansiotasoindeksi oli edelleen noussut, ei työttömyysturvaan tehty tarkistuksia tämän vuoden alusta. Hallitusryhmät

torjuivat eduskunnassa vaatimuksemme tarkistuksen suorittamisesta.

Nyt ollaan jälleen samassa tilanteessa. Lipponen hallitus esittää lakia työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta sekä työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. Yksinkertaisesti nämä esitykset tarkoittavat sitä, että kaikista pienimmätkin työttömyysturvaetuudet ja työmarkkinatuki ovat vuonna 1997 jääneet jo noin 10 prosenttia jälkeen ansiotason kehityksestä. Peruspäiväraha jää edelleen 118 markkaan päivässä, kun se tulisi korottaa noin 130 markkaan päivässä. Samoin jätetään tekemättä tarpeelliset korjaukset lapsikorotuksiin. On muistettava, että työmarkkinatuen lapsikorotukset ovat muutoinkin enää vain 40 % siitä, mitä ne olivat vielä Ahon hallituksen aikana.

Sosiaali- ja terveysturvavaliokunnan enemmistö ei ole piitannut siitä sosiaalisesta hädästä, mikä koskee erityisesti pitkäaikaistyöttömiä ja heidän perheenjäseniään. Valiokunta on jälleen kerran pyytämässä sosiaali- ja terveysturvaministeriötä tekemään ”todelliseen aineistoon perustuvan selvityksen hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa sosiaalisissa riskitilanteissa mak-

settavista perustoimeentulon turvaa toteuttavista etuuksista, etuuksien todellisesta tasosta sekä henkilöiden turvautumisesta toimeentulotukeen näiden etuuksien käytön rinnalla”.

Kuitenkin jo nyt on olemassa yllin kyllin tietoa, jonka perusteella hallituksen linja voidaan osoittaa vääräksi ja epäoikeudenmukaiseksi. Tätä tietoa eri asiantuntijat ovat valiokunnassa jakaneet paitsi tämän myös muiden sosiaaliturvaa koskevien lakien käsittelyn yhteydessä. Eduskunnalle on vastikään annettu myös sosiaalipoliittinen selonteko.

Tiedossa on mm. se, että henkilöistä, jotka joutuvat turvautumaan kunnalliseen toimeentulotukeen, on yli puolet työttömiä. Yksinomaan tämä seikka osoittaa työttömien ensisijaisen sosiaaliturvan puutteellisuuden. Onkin selvää, että toimeentulotuen tarve edelleen kasvaa, kun työttömyysturva jää yhä enemmän jälkeen ansiotason kehityksestä ja pitkäaikaistyöttömyys säilyy korkealla tasolla.

Muistutamme hallitusta siitä, että sen tekemä esitys on aivan päinvastainen siihen nähden, mitä eduskunta on aikaisemmin edellyttänyt. Eduskunta nimittäin on aikaisemmin (vastaus hallituksen esitykseen laiksi työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta, HE 178/1994 vp) edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että työttömyysturvajärjestelmässä siirrytään käyttämään indeksiä perusteena korjattaessa etuuksien markkamääriä. Mitään merkkiä tällai-

sesta kehittämistyöstä ei ole havaittavissa. Päinvastoin: nykyisen käytännön mukaisetkin tarkistukset jätettäisiin poikkeusmenettelyn avulla tekemättä aina vuoteen 1999 saakka.

Valiokunnan pyytämä selvitys on tulkittava vain hallitusryhmien käsien pesemiseksi ikävästä päätöksestä, sillä hallitus ei ole ryhtynyt toimiin eduskunnan muidenkaan aikaisempien lausumien perusteella. Samassa yhteydessä, kun eduskunta edellytti indeksijärjestelmän kehittämistä, se edellytti myös, että hallitus selvittää indeksileikkauksien vaikutukset työttömien asemaan ja ryhtyy asian vaatimiin toimenpiteisiin työttömien taloudellisen tilanteen parantamiseksi.

Emme voi hyväksyä hallituksen ja valiokunnan enemmistön ajamaa linjaa, joka merkitsee selvää eriarvoistumista kansalaisten välillä. Työpaikkansa säilyttäneet ovat saaneet palkankorotuksia — kuten ansiotasoindeksin nousu osoittaa. Sen lisäksi he saavat verotuksessa kevennystä, jonka ulkopuolelle työttömät jätetään.

On täysin kohtuutonta, että työttömyysturvan taso lukitaan ennalleen usean vuoden ajaksi, vaikka kaikki tutkimustulokset ja arkielämän kokemukset kiistatta osoittavat työttömyyden selvimmin johtavan kansalaisten välisen eriarvoisuuden kasvuun ja lisäävän monien kansalaisten syrjäytymisriskiä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1996

Hannes Manninen /kesk

Liisa Hyssälä /kesk

Juha Rehula /kesk

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 34/1996 vp

Hallituksen esitys 88/1996 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 28 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 88/1996 vp laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta 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, suunnittelupäällikkö Olli Valpola Kansaneläkelaitoksesta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain markkamääriin (peruspäivärahan suuruus, lapsikorotukset) ei tehdä palkkatason muutoksesta johtuvaa korotusta vuonna 1997. Lisäksi ehdotetaan, ettei vuonna 1995 tapahtunutta palkkatason muutosta myöskään myöhemmin korvata.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.1997.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan kysymystä indeksitarkistuksiin liittyvien muutosten säätämisyjärjestyksestä on perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen arvioitava siinä käsin, merkitsevätkö muutokset puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Jo kertyneen mutta huomiotta jätettävän indeksi-

kehityksen kannalta merkitystä saattaa olla myös hallitusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännöksillä. Esityksessä katsotaan, että markkamäärien tarkistamatta jättämistä vuonna 1997 ja jo kertyneen ansiotason muutoksen huomiotta jättämistä ei voida pitää sellaisena olennaisena puuttumisena hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, että se vaatisi lakiehdotusten käsittelemistä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset ovat hallitusmuodon 12 § ja 15 a §:n 2 momentti. Hallitusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännösten kannalta valiokunta toteaa, että ehdotetuilla säännöksillä ei ole sellaisia taannehtivia vaikutuksia, jotka vaikuttaisivat lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Työttömyysturvalakiin perustuvan työttömyysturvajärjestelmän mukainen peruspäiväraha ja sitä vastaava osuus ansioturvasta samoin kuin työmarkkinatuki, joka vastaa suuruudeltaan peruspäivärahää, ovat hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 16 ja 17/1996 vp). Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys johtuu siitä, että peruspäivärahan ja lapsikorotusten suuruutta ei tarkistettaisi vuonna 1997, vaikka yleisen palkkatason muutos sitä vaatisikin työttömyysturvalain 25 §:n perusteella, ja että aiemmin leikkautua vuoden 1995 palkkatason muutokseen perustuvaa korotusta ei korvata. Valiokunnan valtiosääntöoikeudellinen arviointi kohdistuu pelkästään tähän vuoteen 1997 koskevaan lainsäädäntötoimeen eikä valiokunta ole käsitellyt esityksen perusteluihin sisältyvää ilmoitusta, jonka mukaan myöhemmin annetaan hallituksen esitys

työttömyysturvaetuuksien indeksitarkistuksista luopumisen ulottamisesta koskemaan myös vuosia 1998 ja 1999.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) tämä säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen "taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan". Valiokunta totesikin, että "turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista".

Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1994 vp, s. 70/I) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus. Uudistuksen tarkoituksena (em. HE, s. 70/II) ei ollut turvata uudistuksen voimaantulon aikaisia yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. 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 momentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa.

Esitys merkitsee sitä, että työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha ja lapsikorotus sekä työmarkkinatuki säilyvät suuruudeltaan nykyisellään vuonna 1997 ja että vuoden 1995 ensimmäisestä neljänneksestä vuoden 1996 ensimmäiseen neljännekseen syntynyt indeksikehitys leikataan pysyvästi. Perusoikeusuudistuksen voimaoloaikana kysymyksessä on toinen peräkkäinen samansisältöinen lainsäädäntötoimi. Niistä ensimmäinen tosin oli valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavana jo ennen kyseisen uudistuksen voimaantuloa (PeVL 5/1995 vp).

Perusoikeusuudistuksen tullessa voimaan 1.8.1995 peruspäivärahan suuruus oli 118 markkaa. Seuranneen syyskuun alussa voimaan tulleella lainmuutoksella (1061/95) tämä markkamäärä säädettiin vastaamaan vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen tasoa. Samalla leikattiin

palkkatason muutosta vastannut korotus, jonka toteuttaminen olisi merkinnyt peruspäivärahan nousemista 126 markkaan (HE 40/1995 vp). Leikkaus tarkoitti noin 5 prosentin suuruisen, palkansaajien ansiotasoa vähentävillä erityismaksuilla korjatun indeksikehityksen huomiotta jättämistä. Käsiteltävänä olevassa esityksessä todetaan, että markkamäärien korottaminen lainsäädännön mukaisesti eli noin 5,3 prosentin indeksikehityksen huomioon ottaen nostaisi päivärahan 124 markan suuruiseksi. Jos asiaa kuitenkin, kuten valiokunnan mielestä tulee tehdä, arvioidaan puhtaasti perusoikeusuudistuksen voimaantuloajankohdan tilanteen mukaisesti ja siten ottamatta huomioon lakia 1060/95 ja lain 1061/95 voimaantulosäännöstä, nousisi peruspäiväraha palkkatason muutosta vastaavasti tänä vuonna runsaaseen 130 markkaan. Vuoteen 1997 kohdistuvan leikkauksen vaikutukset riippuisivat yleisestä ansiokehityksestä.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei voi nojautua pelkästään leikkausvaikutusten suuruuteen. Se on kuitenkin huomionarvoinen seikka osoittaessaan tässä tapauksessa, kuinka paljon työttömyysturvaetuudet jäävät jälkeen yleisestä ansiokehityksestä.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaiset, perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen (em. HE, s. 70/II) mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Lakiehdotukset ovat tämän seikan suhteen neutraaleja, koska ne koskevat yksinomaan työttömyysturvaetuuksien suuruutta eivätkä niiden saamisedellytyksiä.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan säännöksessä mainituissa riskitilanteissa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Perustuslaissa ei voida kuitenkaan yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasoisine etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla. Momentin mukaisina ei voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvan sääntelyyn, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoittamiseen.

Perusoikeusuudistuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi olevan tässä perustuslainkohdassa lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaista, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista, on valiokunnan mielestä johdonmukaista, että etuuk-sien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kul-loinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila.

Ehdotetut lainsäädäntötoimet tarkoittavat työttömyysturvaetuuksien muuttamattomuutta vuoteen 1998 saakka. Indeksikorjausten teke-mättä jättämisten yhteisvaikutus heikentää päi-värahojen ostovoimaa esityksen perustelujen mukaan jo kahdeksalla prosentilla. Työttömyys-turvaetuuksien säilyttäminen entisellään jättää varsinkin pitkäaikaistyöttömät taloudelliselta asemaltaan vielä tätä enemmän jälkeen palkan-saajiin ja myös indeksitarkistuksilla suojattujen eläke- ja sosiaalietuuksien varassa eläviin verrat-tuna. Tällaista vaikutusta lisää myös se, että ensi vuoden verotuksessa ei enää voitaisi tehdä kun-nallisverotuksen ansiotulovähennystä työttö-myysturvana saadun tulon perusteella (HE 105/1996 vp).

Käsiteltävänä oleva ehdotus työttömyystur-valain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1997 ei edellä mainituilla perusteilla valiokunnan mielestä loukkaa hallitusmuodon 15 a §:n 2 mo-mentin mukaista oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden ajalta. Valiokunta kuiten-kin huomauttaa siitä, että työttömyysturvan päi-värahan ja työmarkkinatuen jälkeenjääneisyys elinkustannuskehityksestä saattaa muodostua tämän perusoikeuden toteutumisen kannalta on-gelmalliseksi.

Työttömyysturvalain mukainen peruspäivä-raha vastaa kuukausitasolla täyttä kansaneläket-tä, mutta otettaessa verotusvaikutus huomioon se jää nettomäärältään jo tänä vuonna noin 500 markkaa pienemmäksi. Hallitusmuodon 15 a §:n 1 ja 2 momentin välisen suhteen kannalta on merkillä pantavaa, että noin neljänneksen työttö-myysturvaetuuksia saavista on arvioitu saavan myös toimeentulotukea, joka nykyisin ainakin osaksi liittyy 1 momentissa tarkoitettuun ihmis-arvoisen elämän edellyttämään turvaan. Vuotta 1994 koskevien tietojen mukaan noin puolella toimeentulotukea saaneista työttömyysturva muodosti pääasiallisen muun tulolähteen. Valio-kunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, että se vaatisi valtiopäiväjärjes-tyksen 53 §:n 2 momentin nojalla sosiaali- ja terveysministeriötä tekemään empiirisen selvi-tyksen

— hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tar-koitetuissa sosiaalisissa riskitilanteissa maksetta-vista perustoimeentulon turvaa toteuttavista etuuksista,

— tosiasiallisesti maksettavien toimeentu-loetuksien tasosta ja

— 2 momentin eri riskitilanteissa olevien hen-kilöiden tosiasiallisesta turvautumisesta toi-meentulotukeen 2 momenttia toteuttavan etuu-den rinnalla ja

että tämä selvitys vaadittaisiin toimitettavaksi mahdollisimman pikaisesti sosiaali- ja terveysva-liokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakiva-liokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetys-sä järjestyksessä.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r,

Ulla Juurola /sd, Juha Korkea-oja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kuru /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Veijo Puhjo /va-r.

