

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 45 hallituksen esityksestä laiksi lasten kotihoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 4 päivänä lokakuuta 1994 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 210 laiksi lasten kotihoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 7 päivänä kesäkuuta 1991 valiokuntaan lähettämän ed. Vistbackan ym. toivomusaloitteen n:o 1408/1991 vp toimenpiteistä perhepolitiikan saattamiseksi lapsiystävällisemmäksi ja eduskunnan 14 päivänä huhtikuuta 1993 valiokuntaan lähettämän ed. Mäkelän ym. toivomusaloitteen n:o 186/1993 vp lasten kotihoidon tuen korottamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausuntonsa. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 18 on tämän mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina ylitarkastaja Kari Ilmonen ja nuorempi hallitussihteeri Pia-Liisa Heiliö sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, tutkimuspäällikkö Matti Heikkilä Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta, toimeentuloturvapäällikkö Erkki Sahlberg kansaneläkelaitoksesta, erityisasiantuntija Maija Strandström Suomen Kuntaliitosta, puheenjohtaja Ritva Semi Lastentarhanopettajaliitosta, puheenjohtaja Birgitta Köhler Helsingin päivähoitoliikkeestä ja puheenjohtaja Annukka Paasikivi Lapsen kotihoito ry:stä.

Esityksessä ehdotetaan lasten kotihoidon tuesta annettua lakia muutettavaksi siten, että tuen perusosaa tarkistettaisiin, perheksitettäväksi täsmennettäisiin vastaamaan kunnallisessa lasten päivähoitossa omaksuttua sääntelyä ja kotihoidon tuen lisäosan määräytymisperusteena oleva tulokäsite muutettaisiin vastaamaan lasten päivähoitokustannusten määrätymisperusteena olevaa tulokäsitettä. Samanaikaisesti esityksen kanssa annetulla hallituksen esityksellä n:o 211 on tarkoitus siirtää lasten kotihoidon tuen ja lasten päivähoito-oikeuden laajentamisen ajankohtaa vuoden 1995 elokuun alusta vuoden 1997 elokuun alkuun.

Lakiehdotus liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta kuitenkin siten, että lain 7 a §:ää ja 11 §:n 2 ja 4 momenttia sovellettaisiin 1.4.1995 alkaen.

Toivomusaloitteessa n:o 1408/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimiin maassamme harjoitetun perhepolitiikan saamiseksi lapsiystävällisemmäksi ja lasten kotona tapahtuvan hoitamisen lakisääteiseksi tukemiseksi siihen saakka kun lapsi saavuttaa oppivelvollisuusiän.

Toivomusaloitteessa n:o 186/1993 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ottaisi valtion talousarvioon riittävän määrärahan lasten kotihoidon tuen eli äidinpalkan tuntuvaksi korottamiseksi.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 18 pitänyt mahdollisena lasten kotihoidon tuen määrän alentamista ilman, että kyse on toimeentulon lakisääteisen perusturvan alentamisesta ja näin ollen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan lepäämään jätettävissä olevasta lakiehdotuksesta. Kun kuitenkin sairausvakuutuslain mukainen äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäistaso on sidottu lasten kotihoidon tuen perusosan määrään ja kun kyseiset päivärahat kuuluvat toimeentulon lakisääteisen perusturvan piiriin, on lakiehdotus jätettävissä lepäämään, jollei kyseistä kytkentää katkaista.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsiteltävänä oli hallituksen esitys n:o 209 laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta, jonka johdosta valiokunta laati mietinnön n:o 41. Tuossa mietinnössä valiokunta otti asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan edellä kuvatun huomautuksen. Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäistaso sidottiin nykyiseen lasten kotihoidon tuen tasoon siten, että määrittelynä käytetään päivää kohti vähintään maksettavaa markkamäärää. Tämän seurauksena ei lasten kotihoidon tuen aleneminen vaikuta mainittujen päivä-

rahojen vähimmäismäärään eikä käsillä oleva lakiehdotus ole jätettävissä lepäämään.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttää, että sosiaalialan eri lakien perhekesitteet yhtenäistetään mahdollisimman suuressa määrin. Perhe on kuitenkin vaikeasti, ja eri tilanteissa eri lailla määriteltävä käsite, joten yhtenäiseen määritelmään pääseminen on vaikeaa. Määritelmän tulisi olla myös sellainen, ettei se toisaalta aiheuta väliinpuotoamisia etuuk-sia myönnettäessä ja toisaalta anna perustettomia mahdollisuuksia järjestellä esimerkiksi maksuvelvollisuutta. Käsitteen selvittelyä on kuitenkin jatkettava pyrkimyksenä yksi yhtenäinen perheen käsite.

Lasten kotihoidon tukea saava perhe ei voi saada samanaikaisesti työllistämistukea. Tämä on sinänsä perusteltua siltä osalta, että kahta eri tukea ei tule voida saada samanaikaisesti. Sen sijaan valiokunta pitää perusteltuna ja tarpeellisenä, että selvitetään mahdollisuudet suoda per-

heelle valinnanvapaus lasten kotihoidon tuen ja työllistämistuen välillä ottaen huomioon myös oikeus kunnallisen päivähoitopaikan saamiseen. Näiden eri tukimuotojen kokonaisuudessa perheellä tulee olla mahdollisuus valita oman elämäntilanteensa kannalta tarkoituksenmukaisin menettely. Asian kokonaisuudessa on lisäksi otettava huomioon, että kotitalous saattaa käyttää työllistämistukea henkilön palkkaamiseksi muuhunkin tarkoitukseen kuin lasten hoitamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutamattomana.

Edelleen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että toivomusaloitteet n:ot 1408/1991 vp ja 186/1993 vp hylättäisiin.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Kempainen, Kuit-

tin, Muttilainen, Nordman, Perho-Santala, Puhakka, Puisto, Stenius-Kaukonen, Vehkaoja ja Ääri.

Vastalause

Erilaiset tutkimustulokset osoittavat, että lapsiperheet ovat joutuneet kantamaan liian suuren osan lamalaskusta. Esityksellään hallitus jatkaa lapsiperheiden toimeentulon heikentämistä. Hallitus ehdottaa lasten kotihoidon tuen perusosan vähentämistä 1 951 markasta 1 875 markkaan kalenterikuukaudessa. Hallituksen esitys on suunnittelematonta perhepolitiikkaa. Hallituksen kokonaisesityksen puuttumisesta kertoo myös valiokunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys, jossa ehdotetaan kotihoidon tuen poistamista perheiltä, joissa toinen vanhemmista on työtön. Hallitus poisti jo aikaisemmin koti-

hoidon tuen niiltä perheiltä, joissa molemmat ovat työttöminä, sekä työttömiltä yksinhuoltajilta. Hallituksen tapa tarkastella perhepolitiikkaa ja toimia sen alueella ei ole oikea. Mielestämme perhepolitiikkaa tulee tarkastella kokonaisuutena eikä pieninä paloina kerrallaan, kuten tässä hallituksen esityksen 8 §:ssä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi että 8 § poistetaan.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1994

Jouko Skinnari
Marjatta Vehkaoja

Kyllikki Muttilainen
Ulla Anttila
Leea Hiltunen

Virpa Puisto
Marjatta Stenius-Kaukonen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

28 päivänä lokakuuta 1994

Lausunto n:o 18

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 4 päivänä lokakuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 210 laiksi lasten kotihoidon tuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Kari Ilmonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, professori Mikael Hidén ja oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu. Valiokunta on lisäksi saanut professori Kaarlo Tuorilta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan kotihoidon tuen perusosaa tarkistettavaksi. Lakiehdotus liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995 kuitenkin siten, että eräitä säännöksiä sovelletaan 1.4.1995 alkaen.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan sairausvakuutuslaissa tarkoitettujen äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäispäiväraha ovat valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säätämisasiakirjojen mukaan perusturvaetuuksia. Sairausvakuutuslain 22 §:n 1 momentin nykyisen sanamuodon mukaan mainittujen etuuksien määrä on sama kuin tuossa laissa tarkoitettun päivärahan määrä, kuitenkin vähintään lasten kotihoidon tuesta annetun lain mukaisen perusosan määrä päivältä. Tällä vuonna 1993 säädetyllä sairausvakuutuslain muutoksella kyseisten etuuksien taso on noussut merkittävästi lain mukaisen vähimmäispäivärahan määrää korkeammalle. Niiden nykyistä vähimmäis-

tasoa ei voida siten enää pitää sellaisena vähimmäistoimeentulotasona, jota valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitetaan. Ehdotetun tuen tason tarkistuksen ei näin ollen voida katsoa heikentävän toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta merkityksellisistä perusturvaetuuksista sisältyi luettelo asianomaiseen hallituksen esitykseen n:o 234/1991 vp. Mietinnössään n:o 7/1992 vp valiokunta luonnehti tätä luetteloa mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi. Siinä ei ole mainittu kotihoidon tukea. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän etuuden suuruuden tarkistaminen ei sinänsä olekaan toimenpide, jota olisi arvioitava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta.

Mainitussa luettelossa perusturvaetuuksina pidettyjen äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäismäärä on sittemmin vuonna 1993 säädetyllä lainmuutoksella sidottu kotihoidon tuen perusosaan. Nyt ehdotettu kotihoidon tuen tarkistus vaikuttaa siten suoraan myös näiden perusturvaetuuksien vähimmäistasoon, joten tällaisen heijastusvaikutuksen osalta lakiehdotusta on tarkasteltava suhteessa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttiin.

Kyseisten sairausvakuutuslaissa säädettyjen etuuksien sitominen kotihoidon tuen perusosaan merkitsi aikanaan niiden määrän korottamista. Valtiosääntöoikeudellisesti oleellista on kuitenkin se, että nyt ehdotettu lainsäädäntötoimi johtaisi näiden etuuksien vähimmäismäärän pienemiseen siitä, miksi se määräytyisi nykyisen lain mukaan. Lakiehdotuksen 8 §:n mukaista toi-

menpidettä joudutaan tutkimaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentista käsin, sillä tämän perustuslainkohdan sanamuoto kattaa yleisesti toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennykset. Kunkin lakiehdotuksen mahdollinen toimeentulon perusturvaa heikentävä vaikutus on niin ollen arvioitava voimassa olevaan lakiin nähden eikä esimerkiksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin voimaantulohetken aikaisen lainsäädännöllisen tilanteen perusteella.

Valiokunta on mietintöön n:o 7/1992 vp perustuen noudattanut käytäntöä, jonka mukaan perusturvaetuudet nauttivat lähtökohtaisesti institutionaalista suojaa, joskin yksittäisen etuuden saamisedellytyksiä voidaan tarkistaa jonkin verran ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saavat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta.

Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäissuuruuden määrittävä kotihoidon tuen perusosa on voimassa olevan lain perusteella 1 951 markkaa kuukaudessa. Perusosan määrä tarkistetaan kalenterivuositain TEL-indeksiin mukaan. Näin tarkistettu etuuden suuruus on tänä vuonna 1 958 markkaa. TEL-indeksiä koskevan arvion mukaan se olisi ensi vuonna 1 987 markkaa.

Esityksessä ehdotetaan perusosan määräksi 1 875 markkaa kuukaudessa. Lain voimassa olevan 28 §:n 1 momentin johdosta esityksessä katsotaan, että tämä markkamäärä vastaisi vuodelle 1992 vahvistettua TEL-indeksilukua ja että näin ollen perusosan määrän voidaan arvioida olevan ensi vuonna 1 910 markkaa.

Kotihoidon tuen perusosa ja sen myötä kyseisten perusturvaetuuksien vähimmäismäärä pienenee tähän vuoteen verrattuna 48 markkaa kuukaudessa ja voimassa olevan lain mukaisesti määräytyvään ensi vuoden tasoon nähden 77 markkaa. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän suuruinen, kansaneläkelakiin perustuvia etuuksia markkamääräisesti jo pienempien perusturvaetuuksien tason pienentäminen merkitsee toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä, minkä vuoksi lakiehdotuksen käsittelyssä on noudatettava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännöksiä. Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä ilman lepäämäänjättämissämahdollisuutta, jos äitiys-, isyys- ja vanhempainraha rajataan 8 §:n 2 momentin muutoksen vaikutusten ulkopuolelle. Nämä etuudet tulee jättää myös mainitun muutoksen toteuttamiseen muutoin kytkettyjen, lain nykyisestä 28 §:n 1 momentista aiheutuvien vaikutusten ulkopuolelle (vrt. PeVL 16/1994 vp).

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että se voidaan, jollei valiokunnan 8 §:n 2 momentista tekemää valtiosääntöoikeudellista huomautusta 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, Kaari-

lahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vuorisalo ja Väistö.