

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

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 sairauspäiväraahajärjestelmän 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 valtiovainministeriöstä, tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen, lakimies Erkki Kemppainen Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukselta (Stakes), osastopäällikkö Kaarina Ronkainen, kuntoutuspäällikkö Jouko Waal, suunnittelu- ja kehittäminen Olli Valpola, lakimies Elise Kivimäki ja lakimies Pirkko Rinne Kansaneläkelaitoksesta, varatuomari, vammaisasiamies Sirkka-Liisa Luoma Invalidiliitosta, kehityspäällikkö Rolf Eriksson ja neuvotteleva lakimies Antero Jaakola 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 päiväraha 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 prosenttiosuuksia ehdotetaan kohdennettavaksi uudelleen.

Vastaavin perustein ehdotetaan muutettavaksi myös kuntoutusrahan määräytymistekijöitä. 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 säädetäisiin vastaavat omavastuusuudet kuin sairausvakuutuslain korvaamalla matkakustannuksilla on.

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

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

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todeetaan sairausvakuutus- ja kuntoutusrahajärjestelmän ehdotetun sisältöisinä takaavan vakuutetulle ansioturvan sairauden, lapsen syntymän ja kuntoutuksen ajalta. Lisäksi viitataan siihen, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä viimeisinainen toimeentuloturva on järjestetty sosiaalihuoltolain mukaisen toimeentulotuen turvin. Kansaneläkelaitoksen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvan kuntoutuksen määrän rajoitusehdotuksen osalta puolestaan viitataan siihen, että kunnilla on kansanterveystilain nojalla perustavasti kuntalaisten sairaanhoidosta, johon sisältyy lääkinnällinen 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 työtuloja vähintään 5 000 markkaa vuodessa. Muutosten johdosta osa nykyisin päivärahan saantiin oikeutetuista jää vailla 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 velvoitteen ”taata jokaiselle perus-

toimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan”. Valiokunta totesi, että ”turva olisi yhteydessä säännöksessä luetteluihin 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 tavanomaisista toimeentuloaan. Voidaan mainita sairausvakuutuslaissa jo alun alkaen tarkoitettua (14 §) päiväraha korvaukseksi siitä, että vakuutettu on kykenemätön tekemään tavallista työtään tai siihen läheisesti verrattavaa työtä, ja siinä lisäksi säädetyin (15,1 §) päivärahaoikeuden 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 kytkeä nykyistä laueammin ansionmenetyksiin. Sairaus estää toimeentulon hankkimisen ennen kaikkea niiltä, jotka tavallisesti saavat toimeentulonsa työtuloillaan. Perustoimeentulon turva sairauden ajalta ei muodostu kuitenkaan pelkästään sairauspäivärahajärjestelmästä, vaan sen toteutumiseen vaikuttavat myös sairauskuluja korvaukset ja terveystalvet.

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 normaalit 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 viimeisimmästä turvasta (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 mo-

mentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu edellä todetuina 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.

Sääntämisympäristöstä arvioitaessa on näin ollen oleellista, syntykö 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 kestänyttä 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 erälle 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 tarkoitettua 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 pitkäaikaisairasryhmien 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 omissa 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 omissa 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 omissa työssään työllistyiin. — 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 sairauspäivärahoikeutta vailla olevan henkilön oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen alkaa vasta sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan maksua koskevan enimmäisajan jälkeen. Ehdotettu muutos koskisi muun muassa niitä, jotka ovat omasta syystä 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 vähätuloisen 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. nollopäiväraha. Valiokunnan edellä tekemä huomautus tämän henkilöryhmän asemasta pitkäaikaissairastapauksissa kuitenkin muuttaisi tätä tilannetta.

Kuntoutusraha

Sairauspäivärahaajärjestelmän muutosta vastaava muutos päivarahasta ansionmenetystä korvaavana etuutena toteutettaisiin lisäksi kuntoutusrahaan nähden. Sairauspäivärahaajärjestelmässä noudatettavia määräytymisperusteita sovellettaisiin myös kuntoutusrahaassa.

Kuntoutusjärjestelmän uudistamista on niin ikään arvioitava hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan 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 terveystieteiden valtiokunta mainitsi lausunnossaan. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoo, että kuntoutusrahalain muutosehdotusta koskevat soveltuvin osin ne huomautukset, jotka aiemmin tässä lausunnossa on tehty sairauspäivärahaajärjestelmän uudistamiseksi ehdotuksesta.

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 laitosjaksojen 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 terveystieteiden palvelut. Lailla sääntämisen vaatimuksen kanssa ei ole sopusoinnussa jättää kyseisten enimmäismäärien sääntämistä 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 Håkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Helle, Jansson, Jäätteenmäki, Korkeaoja, H. Koski-

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

Eriävä mielipide

Valiokunta on monissa kohdin puuttanut hallituksen esityksen ongelmiin hallitusmuodon 15 a §:n kannalta. Yhdymme niistä moniin, mutta lausunto sairauspäiväraahjärjestelmän uudistamisesta on silti monessa kohdin puutteellinen. Sosiaaliturvan yleisyys- eli universaalisuusperiaatteen säilyttäminen oli yksi perusoikeusuudistuksen 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 perustuslainsäännöksen kannalta. Toimeentulon perusturva on muun muassa sairauksien aikana taattava "jokaiselle". Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti ilmaisee sosiaaliturvan yleisyys- tai universaalisuusperiaatteen, joka on tärkeä arvovalinta uudessa perusoikeussäännöstössä.

Valiokunnan enemmistö on tukeutunut perusoikeusuudistuksen esitöissä 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 väliinpuotoajaryhmien syntymiseen. Tämän johdosta valiokunta on katsonut, että työtuloavaatimuksesta 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 enemmistökin itse asiassa myöntää lähtökohtiensa kestättömyyden, kun se lopulta viittaa "kaikkiin omassa työssään työllistyviin" erittelemättä, millä tavoin sairausvakuutuslain muutosehdotusta olisi korjattava, jotta se saataisiin sopusointuun perustuslain kanssa.

Eriyisen 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. vajaa- ja kausityöllisiä henkilöitä, joiden toimeentulo muutoin saattaa perustua esimerkiksi kotitaloudessa tai yrityksessä tehtävään työhön. Sairastuminen saattaa sattumishetkenä 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 todetut työtulot. Verotuksessa todetut työtulot määräävät lisäksi etuuskien 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 toteutumisesta koskevan lainsäädäntövallan 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 etuuskien 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 etuuskien vähimmäistasoa. Alin äitiys-, isyys- ja vanhempanraha 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 vähimmäisetuuskien 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 tosiasialisesti 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 mahdollisuuden 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 henkilön 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 kunnioitavasti,

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 eriävässä mielipiteessä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Juha Korkeaoja
Maija-Liisa Veteläinen

