

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle eläketukilaiksi ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle eläketukilaiksi ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta (HE 226/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Pasi Pajula, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitussihteeri Inka Hassinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkinen
- professori Toomas Kotkas

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro
- apulaisprofessori, dosentti Pauli Rautiainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eläketukilaki. Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus tuloverolain muuttamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2017.

Esitykseen sisältyy säätämismenettelyperustelut. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion perusteet

Esityksessä ehdotetaan, että ne ennen 1 syyskuuta 1956 syntyneet henkilöt, jotka ovat työttöminä ollessaan erityisesti kärsineet finanssikriisin aiheuttamasta taantumasta ja työmarkkinoiden epävakaudesta, saisivat työmarkkinatuen sijasta mahdollisuuden eläketukeen. Työttömällä säilyisi edelleen oikeus hakea kaikkea lakisääteistä sosiaaliturvaa. Ehdotuksella ei alenneta kenenkään maksussa olevaa sosiaaliturvaa. Muilla kuin eläketuen piiriin kuuluvilla henkilöillä oikeus sosiaaliturvaan säilyisi entisellään, ja pitkäaikaistyöttömien tilannetta pyrittäisiin parantamaan ensisijaisesti työvoimapolitiittisin sekä työttömyysturvajärjestelmän keinoin. Nyt ehdotettua lakia asiallisesti monin paikoin vastaava eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta annettu laki (39/2005) säädettiin vailla perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Oikeus eläketukeen olisi 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan vain henkilöllä, joka on syntynyt ennen 1 päivää syyskuuta 1956. Lakiehdotus merkitsee, että ennen ja jälkeen 1 päivää syyskuuta 1956 syntyneiden henkilöiden oikeus perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan määräytyisi erilaisin perustein. Sääntelyä on tämän johdosta arvioitava erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslain säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita.

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2016 vp

ta parantavia toimia (ks. HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, s. 3). Hallituksen esityksessä on kyse kuitenkin tarkkaan ikärajaan perustuvasta sääntelystä, jota perustuslakivaliokunta on erityisesti pitänyt perusoikeusherkkänä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen (ks. PeVL 44/2010 vp, s. 5/I).

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta on tiivistänyt ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyden siten, että huomioon on otettava ensinnäkin normatiivinen näkökulma, erityisesti perusoikeusjärjestelmä, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät (PeVL 44/2010 vp, s. 6/II).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että ehdotuksen avulla pyritään positiivisen erityiskohtelun avulla takaamaan riittävä toimeentulo niille iäkkäille henkilöille, jotka ovat vailla omia vaikutusmahdollisuuksiaan jääneet erityisesti heikentyneen taloustilanteen johdosta pitkäaikaisesti vaille työtä. Heidän kohdallaan työllistämistoimenpiteiden arvioidaan kestävän niin pitkään, että he ehtisivät täyttää vanhuuseläkeiän. Työttömyyden keston arvioinnin sekä työttömyyden tarkastelujakson pituuden osalta on rajauksen perusteina hallituksen esityksen mukaan huomioitu maailmantalouden taantuman ajoittuminen sekä vastaavaan aikaan tapahtunut pitkäaikaistyöttömyyden kehitys. Näiden syiden lisäksi eläketuen perusteluksi viitataan toisaalla lakiehdotuksen perusteluissa työvoimahallinnon resurssitarpeiden kasvun hillitsemisen tarpeeseen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä työvoimahallinnon resurssitarpeiden kasvun hillitseminen samastuu perusteiltaan valiokunnan aiemmin arvioimaan hallinnollisen työn keventämispyrkimykseen. Valiokunnan käytännön mukaan tällainen hallinnollisen työn keventämispyrkimys on sinänsä ymmärrettävä syy, mutta se ei valiokunnan mukaan voi olla perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste ikärajan asettamiselle (PeVL 44/2010 vp, s. 6/II—7/I). Valiokunnan käytännön mukaan kuitenkin esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän aseman parantaminen työmarkkinoilla voi toimia hyväksyttävänä perusteena pitkäaikaistyöttömien erilaiselle kohtelulle (PeVL 40/2016 vp, s. 2). Valiokunta on viitannut myös siihen, että yli 60-vuotiaiden työllistyminen näyttäisi olevan huomattavasti muita ikäryhmiä vaikeampaa, minkä vuoksi muita ikäryhmiä pitkäkestoisemman palkkatuen mahdollistamiselle oli valiokunnan mielestä olemassa selvästi hyväksyttävät perusteet (PeVL 38/2014 vp, s. 2/II—3/I). Valiokunnan mielestä positiiviselle erityiskohtelulle on säätämisyjärjestysperusteluissa esitetty perustuslain 6 §:ssä edellytetyt hyväksyttävät perusteet.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä nyt arvioitava lakiehdotus sisältää etuuden edellytyksiä kos-

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2016 vp

kevan tarkkarajaisen ja täsmällisen sääntelyn, joka ei muodostu sisällöltään oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi.

Lakiehdotus ei kuitenkaan koske kaikkia sen voimassaolon aikana 60 vuotta täyttäneitä ja viisi vuotta lähes yhtäjaksoisesti työttömänä olleita henkilöitä, vaan eläketuen edellyttämä 60 vuoden ikä on tullut täyttää ennen 1 päivää syyskuuta 2016. Kyse on siis 1. lakiehdotuksen 1 §:n tarkoitussäännöksenkin mukaan kertaluonteisesta eläketuesta. Kertaluonteisuutta ei lakiehdotuksessa tarkemmin perustella. Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan kuitenkin siihen, että eläketuen tarkoituksena on parantaa pitkään työttömänä olleiden, hieman ennen tai juuri kansainvälisen finanssikriisin aiheuttaman taantumana työttömäksi jääneiden henkilöiden asemaa. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan päivämäärä on valittu siten, että henkilö ei ole voinut vaikuttaa työttömyyden keston ja sitä kautta eläketuen saamisen edellytyksiin tietoisena eläketuen mahdollisuudesta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä kertaluonteinen sääntely ei näin ymmärrettynä muodosta perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallista kokonaisuutta. Perustuslain 6 §:n kanssa paremmin sopusoinnussa olisi kuitenkin sääntelyratkaisu, joka ei perustuisi näin ehdottomaan ja tarkkaan määräpäivään perustuvaan ikärajasääntelyyn.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 25.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2016 vp

jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen