

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
28 päivänä toukokuuta 1993
Lausunto n:o 10

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 16 päivänä huhtikuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 26 laeiksi joustavaa eläkeikäjärjestelmää koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, kehityspäällikkö Riitta Korpiluoma Eläketurvakeskuksesta, hallituksen puheenjohtaja Kari Puro Työeläkelaitosten Liitosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsitletyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan joustavaa eläkeikäjärjestelyä koskevan lainsäädännön tarkistamista.

Yksilöllisen varhaiseläkkeen saamisen alaikäraja nostettaisiin 55 vuodesta 58 vuoteen. Alaikärajan nostaminen ei koskisi ennen vuotta 1940 syntyneitä henkilöitä. Ikääntyvien työntekijöiden työssäkäynnin jatkamista tuetaan ja eläkkeensaajan työhönpaluuta helpotetaan esityksessä. Työttömyyseläkkeen saamisen ehtoja tarkistetaan muun muassa siten, että henkilön on tullut olla vähintään viisi vuotta työelämässä 15 vuoden aikana.

Työntekijäin eläkemaksu säädettäisiin pysyväksi osaksi työeläkkeiden rahoitusjärjestelmää siten, että vuodesta 1994 työnantajat ja työntekijät vastaavat kumpikin puoliksi työeläkemaksun muutoksesta.

Esityksessä ehdotetut muutokset koskevat sekä yksityistä työeläkejärjestelmää että kansan-

eläkejärjestelmää. Muutokset on tarkoitus toteuttaa samanaikaisesti myös julkisen sektorin eläkejärjestelmissä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään ensiksikin yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan nostamista ja työttömyyseläkkeen saamisedellytysten tiukentamista. Edellisestä seikasta perusteluissa todetaan, että kun ehdotus ei puutu kenenkään maksussa olevaan eläkkeeseen eikä myöskään estä jo annetun enakkopäätöksen toteutumista, ikärajan nostaminen ei heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa siten, että lakiehdotukseen olisi sovellettava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin lepäämäänjättämissäännöstä. Myöskään työttömyyseläkkeen saamishojen tiukentaminen ei perustelujen mukaan heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, sillä työttömyyseläke alkaa vasta työttömyyspäivärahauden jälkeen, joten työttöminä olevien toimeentulo on turvattu vähintään työttömyysurvalainsäädännön mukaisesti peruspäivärahalla.

Työntekijäin eläkemaksusta säätämisen todetaan perustuslakivaliokunnan aiempaan kannanottoon vedoten olevan tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen alaan kuuluva kysymys.

Valiokunnan kannanotot

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

Yleistä

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan voidaan lakiehdotus panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske verosta säätämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.

Toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitettiin kyseistä valtiopäiväjärjestyksen kohtaa säädettäessä vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Lain säätämisvaiheessa oli esillä hallituksen esitykseen sisältynyt perusturvaetuuskien luettelo, jota perustuslakivaliokunta piti mahdollisimman kattavaksi tarkoitettuna vähimmäisluettelona.

Tässä luettelossa mainittiin kansaneläkelain (347/56) mukaisista etuuksista muun muassa yksilöllinen varhaiseläke ja työttömyyseläke, mutta ei vastaavia työeläkelakien mukaisia eläkekeitä. Mietinnössään n:o 7/1992 vp perustuslakivaliokunta omaksui kuitenkin sen tulkinnan, että eläketulon osalta turvattavana etuutena pidetään kansaneläkelaiissa tarkoitettun täyden kansaneläkkeen suurista toimeentuloa eli tähän rajaan asti eläketuloa siitä riippumatta, mistä järjestelmästä se muodostuu.

Tämän valiokunnan tulkinnan mukaisesti lähtökohtana on, että esityksessä yksilölliseen varhaiseläkkeeseen ja työttömyyseläkkeeseen ehdotettuja muutoksia joudutaan arvioimaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta niin kansaneläke- kuin työeläkejärjestelmässä. Valiokunnan omaksumaa tulkintaa vastaa myös se, että näitä eläkejärjestelmiä tarkastellaan periaatteessa ikään kuin yhtenä kokonaisuutena. Eläkejärjestelmien yhteensovitusäänntöjen vuoksi on kuitenkin yleensä riittävää tarkastella perusturvavaikutuksia kansaneläkelain perusteella.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttia käsitellessään perustuslakivaliokunta otti kantaa siihen, milloin jonkin lainmuutoksen on katsottava heikentävän toimeentulon lakisääteisistä perusturvaa tavalla, joka vie muutoksen lepäämäänjättämismahdollisuuden alaiseksi. Valiokunta on sittemmin vakiintuneesti seurannut tuolloin esittämänsä seuraavanlaisia kriteeristöä: Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin lähtökohtana on antaa institutionaalista suojaa tietyille perusturvaetuuksille, joskin suojan tällaisen luonteen estämättä voidaan ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saavat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta.

Yksilöllinen varhaiseläke

Esityksessä ehdotetaan yksilöllisen varhaiseläkkeen saamisen alaikärajaa nostettavaksi kolmella vuodella. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin valossa kysymys on perusturvaetuuden saamisedellytysten tiukentamisesta huomattavasti. Muutos merkitsee voimassa olevaan lakiin nähden sitä, että joidenkin ihmisten mahdollisuus tämän perusturvaetuuden saamiseen ainakin lykkäytyy ajallisesti tai mahdollisesti estyykin. Etuuden saamisen tällainen yleinen ja voimakkuudeltaan huomattava vaikeuttaminen ei ole edellä todetun kaltainen saamisedellytysten vähäinen tarkistus. Toimenpide puuttuu konkreettisesti kysymyksessä olevan perusturvaetuuden saamisen institutionaaliseen suojaan. Ehdotettu muutos johtaa valiokunnan käsityksen mukaan toimeentulon perusturvan heikentymiseen lain tarkoittamin tavoin. Tästä syystä esitykseen sisältyvä kuudes lakiehdotus voidaan 22 a §:n mukaisen varhaiseläkkeen saamisen alaikärajan korotuksen takia jättää lepäämään.

Työttömyyseläke

Työttömyyseläkkeen saamisedellytysten tiukennus, siltä osin kuin eläkeoikeus esityksessä kytketään työttömyysturvalain mukaisen ansiosidonnaisen turvan enimmäiskeston, tähtää työttömyysturvan ja työttömyyseläkkeen eriyttämiseen. Muutos on valiokunnan käsityksen mukaan luonteeltaan ensi sijassa näiden etuusjärjestelmien tarkoituksenmukaista yhteensovittamista palveleva uudistus. Eläke-edellytykset tosin tiukentuvat mainitun kytkennän takia päivämääräisesti tarkasteltuna verraten huomattavasti, mutta ottaen huomioon työttömyysturvan aineellisen tason täyteen kansaneläkkeeseen verrattuna sääntely ei tosiasiallisesti heikennä toimeentulon perusturvaa.

Kun otetaan huomioon työttömyyseläkkeen tarkoitus toimia työttömyysturvakauden jälkeisenä etuusjärjestelmänä, tulee yhteensovitusluonteisena pitää myös ehdotusta eläkkeen edellytykseksi asetettavasta ns. työssäoloehdosta. Tähän ehtoon ja viime kädessä kyseiseen tarkoitukseenkin liittyy yhdensuuntaisesti se kansaneläkelain mukaisen työttömyyseläkkeen edellytykseksi ehdotettu säännös, jonka mukaan vaakuutetulla tulee olla oikeus ansiosidonnaiseen työttömyyseläkkeeseen.

Tarkoitukseltaan edellä mainittuihin rinnastettavia yhteensovitusäänntöksiä on ennenkin

(PeVL 6/1993 vp) voitu säätää ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Työttömyyseläkettä koskevat säännösehdotukset eivät valiokunnan mielestä vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Työntekijäin eläkemaksu

Työntekijäin eläkemaksua koskevasta työntekijäin eläkelain 12 b §:stä sekä toisen ja kolmannen lakiehdotuksen vastaavista säännöksistä valiokunta toteaa lausuntoonsa n:o 8/1992 vp viitaten, että asiasta voidaan säätää

valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen kuudes lakiehdotus voidaan ja muita lakiehdotuksia ei voida jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Jansson, Jätteenmäki, Kaarilahti, Koski-

nen, Laine, J. Leppänen, Moilanen, Varpasuo, Vistbacka ja Väistö sekä varajäsenet von Bell ja Helle.

Eriäviä mielipiteitä

I

Valiokunnan enemmistö on katsonut, että yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan korottamisen osalta olisi eläkejärjestelmien yhteensovittu sääntöjen vuoksi riittävää tarkastella perusturvan vaikutuksia kansaneläkelain perusteella. Kansaneläkelain 22 a §:n muutoksen onkin todettu johtavan toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentymiseen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin tarkoittamin tavoin.

Työkyvyttömyyseläkkeenä maksettavan yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan nostaminen kolmella vuodella merkitsee lakisääteisen perusturvan heikennystä myös silloin, kun on kysymys ansioeläkkeestä kansaneläkkeen täyttämäärää vastaavaan tasoon saakka. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 7/1991 vp ulotettiin lakisääteisen perusturvan suoja tältä osin myös ansioeläkkeisiin. Valiokuntahan edellytti, että ”turvattuna etuutena eläketulon osalta pidetään kansaneläkelaisa tarkoitettun täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentuloa”.

Jos henkilön mahdollisuus saada työeläkeläisten mukaista yksilöllistä varhaiseläkettä lykätty kolmella vuodella, hänen perusturvansa

heikkenee aivan vastaavasti kuin kansaneläkelain mukaisen varhaiseläkeikärajan muutoksesakin. Kansaneläkejärjestelmän lisäosa ei läheskään kaikissa tilanteissa täytä lakisääteiseen perusturvaan syntyvää aukkoa, kun ikärajaa ansioeläkejärjestelmissä nostetaan.

Koska yksilöllisen varhaiseläkkeen saamis-edellytyksiä tulee tarkastella edellä viitatuin tavoin kokonaisuutena, katsomme perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön perustuen, että 6. lakiehdotuksen ohella 1. lakiehdotus sen 4 e §:n osalta ja 2. lakiehdotus sen 4 a §:n osalta voidaan jättää lepäämään toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävinä.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen 1., 2. ja 6. lakiehdotus voidaan ja muita lakiehdotuksia ei voida jättää lepäämään.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1993

Johannes Koskinen

Aarno von Bell

Raimo Vistbacka

II

Hallituksen esitys joustavaa eläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi sisältää työntekijän eläkemaksun säätämisen pysyvänä järjestelynä. Kun valiokunnassa edellisen kerran käsiteltiin silloin väliaikaiseksi tarkoitettua työntekijän eläkemaksua (HE 230/1991 vp—PeVL 8/1992 vp), edustin (ed. E. Laine) kantaa, jonka mukaan työntekijän eläkemaksun säätäminen ja näin työnantajien lakisääteisen maksuvastuun siirtäminen merkitsee niin olennaista puuttumista olemassa oleviin työsopimussuhteisiin ja olemassa olevan järjestelmän rakenteeseen (työehtosopimusten syntymisedellytyksiin), että asiasta on sen vuoksi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tässä lakiesityksessä työntekijöiden eläkemaksusta tehdään pysyvä eli työnantajien maksuvastuuta alennetaan pysyvästi. Tätä järjestelyä ei liioin esitetä kompensoitavaksi työntekijöille millään tavoin. Katsomme, että myös työntekijöiden pysyvän eläkemaksuvastuun säätäminen edellä mainituilla perusteilla edellyttää 1.—3. lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 67 §). Tätä kantaa puoltaa nähdäksemme myös se, että työeläkemaksu ulotetaan koskemaan myös järjestäytymättömiä työntekijöitä ja eläkemaksun lopullisen määräytymisen perusteet sidotaan siihen, millaisiksi eläkevastuut tulevaisuudessa tulevat muodostumaan. Jälkimmäisellä seikalla on merkitystä koko työehtosopimusrakenteen (palkat ja muut edut verrattuna työntekijöiden pysyvään eläkemaksurasitukseen) punnitsemisen kannalta.

Valiokunnan hallituspuolueista koostuva enemmistö on myös muuttanut valiokunnan aikaisempaa tulkintalinjaa perusturvan lepäämäänjättämissuojan osalta. Valiokunnan aikaisempi lähtökohta (PevM 7/1992 vp) eläkkeiden kuulumisessa perusturvan suojan piiriin oli se, että riippumatta siitä järjestelmästä, mistä eläke maksetaan, eläkkeensaajan suojattuna etuutena on täyden kansaneläkkeen taso (materiaalinen suoja). Suojaan puuttumiseksi on katsottu niin etuuden tason heikentäminen kuin etuuden saamisedellytysten vähäistä suurempi kiristäminen.

Nyt hallitus ehdottaa työttömyyseläkkeen myöntämisedellytysten huomattavaa kiristämistä, joka sinänsä myönnetään myös valiokunnan mietinnössä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun muassa työttömyyseläkkeelle pääsyn edellytykseksi sitä, että henkilön on tullut olla 15 viimeisen vuoden aikana mukana työelämässä

(ansainnut eläkettä) vähintään viiden vuoden ajan. Työttömyyseläkejärjestelmän muutos — kaikesta olennaisuudestaan huolimatta — katsotaan valiokunnan enemmistön hyväksymässä lausunnossa kuitenkin vain sosiaalietuuksien (työttömyyseläkejärjestelmän ja työttömyysturvan) yhteensovittamissääntelyksi, ja näin asia tulkitaan jopa kansaneläkelain mukaan maksettavien työttömyyseläkkeiden myöntämisperusteiden heikennyksen osalta. Kun valiokunnan mietinnössä on leimattu esitys tältä osin yhteensovittamissäännökseksi, päädytään kantaan, ettei kyseessä olevia työttömyyseläkesäännösten ehtojen kiristämistä pidetä perusturvaan puuttumisena.

Emme ole tältä osin voineet yhtyä valiokunnan kantaan vaan katsomme, että työttömyyseläkkeeseen esitetyt ehtojen kiristykset puuttuvat ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien perusturvan suojaan. Tähän liittyen ehdotimme, että valiokunnan mietinnöstä olisi poistettu 14. kappaleen viimeinen virke, jossa todetaan: ”Eläkejärjestelmien yhteensovittamissääntöjen vuoksi on kuitenkin yleensä riittävää tarkastella perusturvavaikutuksia kansaneläkelain perusteella.”

Tällä lausumalla ja kappaleissa 17—19 valiokunnan enemmistö on muuttamassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä n:o 7/1992 vp otettua kantaa, jonka mukaan eläkkeet nauttivat perusturvan suojaan täyden kansaneläkkeen määrään saakka siitä riippumatta, mistä eläkejärjestelmästä ne muodostuvat. Tätä kantaa ei mielestämme voida tulkita rehelligesti niin, että esimerkiksi työttömyyseläkkeen saamisehtojen heikentäminen ei merkitsisi perusturvaan puuttumista siksi, että henkilö on mahdollisesti oikeutettu työttömyyspäivärahaan. Lisäksi voidaan todeta yrittäjien eläke-ehtoja koskevan 4. lakiehdotuksen heikennysten osalta, että valiokunnan perustelu ei toimi (4. lain 1 §, jossa säädetään, että vanhuuseläkkeeseen ei enää laskettaisi niin sanottua tulevaa aikaa 63 vuoden iästä 65 vuoden ikään, vaan eläkkeen ansaitseminen tänä aikana edellyttäisi yrittäjätoiminnan jatkumista), sillä yrittäjillä ei ole pääsääntöisesti eläkejärjestelmää korvaavaa järjestelmää.

Edellä olevan perusteella katsomme,

että 1., 2. ja 3. lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä,

*että muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja
että mainitun pykälän 7 momentin*

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1993

Ensio Laine

säännökset huomioon ottaen 4. ja 6. lakiehdotus voidaan jättää lepäämään, mutta 5. lakiehdotusta ei voida jättää lepäämään.

Esko Helle

