

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 12/1995 vp

Hallituksen esitys 119/1995 vp

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 10 päivänä lokakuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 119/1995 vp kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi 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, osastopäällikkö Eeva Ahokas ja päämatematiikko Jussi Haapa-aho Kansaneläkelaitoksesta, varatoimitusjohtaja Seppo Pietiläinen Eläketurvakeskuksesta, toimitusjohtaja Pentti Kostamo Työeläkelaitosten Liitosta, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, ylijohtaja K. J. Lång, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan kansaneläkkeen tekemistä kokonaisuudessaan eläkevähenteiseksi.

Vuoden 1996 alusta kansaneläkettä ei enää myönnettäisi, jos yksinäisen henkilön työeläke kuntakalleusryhmästä riippuen ylittää 5 294 tai 5 078 markkaa kuukaudessa. Naimisissa olevilla vastaavat rajat olisivat 4 670 ja 4 488 markkaa.

Kansaneläkkeeseen kuuluisi vuonna 1996 vielä lisäosa ja pohjaosa, mutta tällöin alkavissa eläkkeissä pohjaosa on eläkevähenteinen. Aiemmissä eläkkeissä pohjaosaa pienennettäisiin asteittain.

Vuoden 1996 alusta poistettaisiin hautausavustusjärjestelmä sekä lapsikorotus- ja puolisolisjärjestelmä. Eläkkeisiin tehtäisiin vuoden 1996 alusta normaali indeksikorotus, joka vastaa vuoden 1994 lokakuusta vuoden 1995 lokakuuhun tapahtunutta elinkustannusten nousua. Sen sijaan vuoden 1992 lokakuusta vuoden 1993 lokakuuhun tapahtunutta elinkustannusten nousun edellyttämää indeksikorotusta ei tehtäisi.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1996.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan kansaneläkkeen eläkevähenteisyyden ei voida katsoa heikentävän hallitusmuodon 15 a §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, vaikkakin turvan tasoa joudutaan yhteiskunnan voimavarat huomioon ottaen kohdistamaan entistä tarkoituksenmukaisemmin. Myöskään puolisolisan ja lapsikorotuksen sekä hautausavustuksen poistamisen ei esityksen mukaan voida katsoa heikentävän mainittua turvaa. Samaa päätelmään on päädytty vuonna 1994 tekemättä jätetyn indeksitarkistuksen palauttamatta jättämisestä. Esityksessä on kuitenkin katsottu, että asiasta olisi pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

**Valiokunnan kannanotot***Hallitusmuodon 12 §*

Kansaneläkkeet on rahoitettu valtaosin vakuutetun maksamilla vakuutusmaksuilla ja työnantajan maksamilla kansaneläkemaksuilla. Kansaneläkkeen saaminen tai suuruus ei kuitenkaan ole riippunut näistä suorituksista. Niitä onkin valtiosääntöoikeudellisessa mielessä pidetty (PeVL 18/1985 vp) veronluonteisina maksuina eli vastikkeettomina rahasuorituksina.

Maksut eivät ole valiokunnan käsityksen mukaan perustaneet vakuutetuille sellaista oikeutta

kansaneläkkeeseen, että tämä seikka muodostuisi esityksen kannalta merkitykselliseksi suhteessa hallitusmuodon 12 §:ssä turvattuun omaisuusdensuojaan. Siksi tältä kannalta ei ole valtiosääntöistä vaikutusta sillä, että kansaneläkkeen muuttuessa eläkevähenteiseksi sen pohjaosa jää — aiemmissa eläkkeissä asteittain — saamatta ansioeläkkeen ylittäessä tietyn tason.

Omaisuusdensuojan kannalta on kuitenkin tarkasteltava sitä, että työntekijän eläkelain nykyisen 8 §:n 2 momentin mukaan, jota ehdotetaan muutettavaksi 5. lakiehdotuksessa, eläkkeitä yhteensovitettaessa on tehty yhteensovitusrajan määrittämisen yhteydessä eräissä tapauksissa vähennys, jonka suuruus on ollut enintään kansaneläkkeen pohjaosan määrä ja siten tällä hetkellä enimmillään 445 markkaa. Tämän taustalla on se, että työeläkkeen ja valtion eläkkeen saajat ovat vielä nykyisin 65 vuotta täytettyään oikeutettuja kansaneläkkeen pohjaosaan.

Ansioeläkkeitä myönnettäessä on em. yhteensovituslainsäädännön noudattaminen voinut johtaa enintään kansaneläkkeen pohjaosan suuruisen vähennyksen tekemiseen. Tuota aikanaan tehtyä vähennystä ei erikseen hyvitetä kansaneläkkeen pohjaosaa koskevia muutoksia vastaavasti.

Perustuslakivaliokunta on usein katsonut, että eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa ei ole kysymys tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta (esim. PeVL 4/1994 vp) eikä se ulotu eläkejärjestelyjen pysyvyyteen. Eläkejärjestelmien uudistamisesta seuraavia tällaisia vaikutuksia ei näin ollen voida arvostella valtiosääntöoikeudellisin perustein, kunhan järjestelyin ei puututa maksettaviksi jo erääntyneisiin eläke-etuuksiin.

Viimeksi mainitulta osalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota esityksen perusteluihin. Niiden mukaan lakia sovelletaan 1.1.1996 tai sen jälkeen alkaviin eläkkeisiin, jollaisina on pidetty eläkkeitä, joiden ensimmäinen maksuerä kohdentuu lain voimaantumisen jälkeiselle ajalle. Valiokunnan käsityksen mukaan säännösten soveltaminen tulisi kuitenkin tältä osin kytkeä siihen, mistä ajasta alkaen eläke on myönnetty.

### *Kansaneläkkeen eläkevähenteisyys*

Ehdotetut kansaneläkejärjestelmän muutokset ovat valtiosääntöoikeudellisesti huomioon otettavia lähinnä hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin takia. Tämän perustuslainkohdan mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoi-

meentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Kansaneläkkeestä tulisi kokonaisuudessaan eläkevähenteinen, mikä tarkoittaa kansaneläkkeen ja muiden eläkkeiden yhteensovittamista. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta tässä toimenpiteessä on kysymys ennen muuta siitä, muodostuuko jokaisen perustoimeentulon turva vanhuuden ja työkyvyttömyyden aikana riittäväksi.

Kansaneläkejärjestelmästä tulisi sillä tavoin toissijainen, että kansaneläkettä maksettaisiin vain siltä osin kuin henkilö ei saa muiden eläkejärjestelmien kautta tietyn tasoista eläketurvaa. Nämä rajat on esityksessä asetettu siten, ettei kansaneläkkeen eläkevähenteisyys ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa.

### *Eräiden etuuksien poistaminen*

Kansaneläkejärjestelmästä poistettaisiin hautausavustus sekä lapsikorotus ja puolisolisä. Näistä etuuksista hautausavustus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen; perustuslain edellyttämä perustoimeentulon turva huoltajan menetyksen johdosta turvataan perhe-eläkejärjestelmien kautta. Lapsikorotuksella ja puolisolisällä on kytkentä hallitusmuodon 15 a §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslaki ei kuitenkaan määritä, millä keinoin tämä velvoite toteutetaan. Kun otetaan huomioon olemassa olevat tukijärjestelmät, ei valiokunnan käsityksen mukaan ole valtiosääntöoikeudellista estettä poistaa kyseiset etuudet kansaneläkejärjestelmästä, koska muutosten jälkeenkin perustuslain julkiselle vallalle asettama vähimmäisvelvoite täyttyy. Valiokunnan käsityksen mukaan on asianmukaista selvittää lapsikorotuksen poistamisen sosiaalipoliittiset perusteet, koska tämä toimenpide nähtävästi kohdistuu pääasiassa sellaisiin perheisiin, joissa ainakin toinen huoltaja on työkyvytön.

### *Vuoden 1994 indeksileikkaus*

Vuonna 1994 toteutettua 1,6 prosenttiyksikön indeksileikkausta ei palautettaisi indeksiin. Tämä merkitsee pysyväisluonteista leikkausta siihen kulutustasoon, jota indeksijärjestelmällä

on tarkoitus turvata. Kysymys on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä sellaisesta toimenpiteestä, joka ei tee kansaneläkettä tasoltaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttia vastaamattomaksi.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 1995

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetysjärjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Helle, Itälä, Jansson, Jäätteenmäki, Korkeaoja,

H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo, Rantanen ja Veteläinen sekä varajäsen Juurola.

