

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA****Lausunto 13/1995 vp****Hallituksen esitys 118/1995 vp***Sosiaali- ja terveystalioikunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 5 päivänä loka-kuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 118/1995 vp yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sosiaali- ja terveystalioikuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveystalioikunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveystalioikunta- ja osastopäällikkö Eeva Ahokas ja päämatemaatikko 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.

Käsittelyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaan seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan yksityisalojen työeläkejärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä uudistettavaksi.

Eläkkeen tulevan ajan eli eläketapahtumasta eläkeikään jäljellä olevan ajan laskentatapa ehdotetaan muutettavaksi. Alle 50-vuotiaana työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvät saisivat eläkettä 6,5 prosenttiyksikköä vähemmän kuin nykyisin. Muutokset koskevat henkilöitä, joiden eläketapahtuma sattuu vuoden 1995 jälkeen. Ennen vuotta 1943 syntyneet työttömyyspäivärahan varaan joutuneet säilyttäisivät oikeuden

tulevan ajan laskemiseen entisten sääntöjen mukaan.

Eläkepalkan laskentatapa ehdotetaan muutettavaksi. Eläkepalkka määräytyisi kunkin työsuhteen enintään 10 viimeisen vuoden ansion perusteella ja olisi indeksikorjattujen ansioiden keskiarvo. Laskentasäännön muutos toteutettaisiin 1.1.1996 voimassa olevissa työsuhteissa liukuvasi siten, että muutos vaikuttaisi täysipainoisesti 10 vuoden kuluttua päättyvissä työsuhteissa.

Määräaikainen, myös kansaneläkejärjestelmästä myönnettävä työkyvyttömyyseläke muutettaisiin kuntoutustueksi. Muun eläkelaitoksen kuin Kansaneläkelaitoksen päätökseen perustuvaan kuntoutustukeen maksettaisiin kuntoutuskorotus. Osatyökyvyttömyyseläkkeestä voisi saada ennakkopäätöksen yksilöllisen varhaiseläkkeen tapaan.

Työeläkkeiden indeksijärjestelmää muutettaisiin ottamalla käyttöön kaksi eri indeksia. Nykyistä puoliksi ansio- ja puoliksi hintatason muutoksen perusteella määräytyvää TEL-indeksiä sovellettaisiin edelleen eläkepalkan laskennassa ja ansaittujen eläkeoikeuksien arvon tarkistamisessa. Tätä indeksia sovellettaisiin myös maksussa oleviin eläkkeisiin 65 ikävuoden loppuun asti. Tämän jälkeen eläkkeisiin sovellettaisiin indeksia, jossa hintatason muutoksen osuus olisi 80 prosenttia ja ansiotason muutoksen 20 prosenttia.

Työntekijän työeläkemaksu otettaisiin pysyvästi huomioon indekseissä. TEL-indeksi vuosien 1993—1995 pistelukuihin tehtyjä 1,3 prosenttiyksikön suuruisia vähennyksiä ei palautettaisi. Muutoin eläkkeisiin tulee vuodenvaihteessa uuden indeksin perusteen mukainen korotus.

Osa ehdotetuista laeista liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1996. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan omaisuuden perustuslainsuojan kan-

nalta eläkkeen tulevaa aikaa, eläkepalkan laskentasääntöä ja indeksitarkistusta koskevia muutoksia. Perusteluissa päädytään siihen, että tältä kannalta ei vaadita perustuslainsäätämistarjestyksen käyttämistä. Lisäksi todetaan, että etuuksien määrään ja kohdentumiseen tehtävistä muutoksista huolimatta hallitusmuodon 15 a §:n mukainen perustoimeentulon turva tulee taatuksi. Hallitus on kuitenkin pitänyt ehdotuksia tulokinnanvaraisina omaisuudensuojan kannalta, minkä vuoksi se on katsonut, että asiasta olisi pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

### **Valiokunnan kannanotot**

#### *Yleistä*

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lähtökohtaisesti pitänyt henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua hallitusmuodossa turvatuksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvana. Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on valiokunnan käsityksen mukaan (esim. PeVL 4/1994 vp) ollut kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosäännön mukaisena lähtökohtana on siten pidetty sitä, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarjoitetunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joiltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen.

Edellä selostettu tulkintakäytäntö on syntynyt sovellettaessa hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden-suojasäännöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon uusi 12 § ei ole muuttanut tätä tulkinta-asetelmaa.

#### *Ns. tulevan ajan laskenta-aika*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläkkeen tulevan ajan laskentatapaa. Jos työntekijä täyttää tulevan ajan hyväksi lukemisen edellytykset, otetaan eläkettä laskettaessa työsuhdeajan lisäksi huomioon aika työkyvyttömyyden alkamisesta eläkeikään. Eläke on nykyäänös-

ten nojalla laskettu tulevan ajan osalta saman karttumisprosentin — 1,5 prosenttia vuodessa — mukaan kuin työsuhteesta kertyvä eläke. Eläkeoikeuden karttumista tulevalta ajalta ehdotetaan alennettavaksi siten, että karttumisprosentti on 50 vuoden iästä lukien 1,2 ja 60 vuoden iästä lukien 0,8. Muutokset vaikuttaisivat esimerkiksi niin, että alle 50-vuotiaina työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvät saavat eläkettä enimmillään 6,5 prosenttiyksikköä vähemmän kuin nykyisten säännösten mukaan. Muutokset eivät kuitenkaan koskisi niitä ennen vuotta 1943 syntyneitä, jotka ovat joutuneet työttömyyspäivärahalle ennen lain voimaantuloa.

Valtiosääntöoikeudellinen käsitys henkilön itselleen ansaitsemasta konkreettisesta eläke-edusta liittyy täysimääräisesti asianomaisten työssä ollen kertyneestä oikeudesta vanhuuseläkkeeseen. Työkyvyttömyyseläkkeen tulevaa aikaa koskevaa osuutta ei sen sijaan ole samassa mielessä ansaittu työpanoksen vastikkeena. Tältä osin järjestelmä perustuu vähäisemmin ansaintaperiaatteeseen kuin vanhuuseläkkeen osalta. Vastaavasti tulevan ajan laskentasääntöä voidaan omaisuuden perustuslainsuojan kannalta muuttaa väljemmin kuin esimerkiksi vanhuuseläkkeen määräytymisperusteita.

Esityksessä ehdotetut laskentasäännön heikennykset tulevat voimaan ilman taannehtivia vaikutuksia, koska ne ulottuvat pelkästään lain voimaantulon jälkeisiin eläketapahtumiin. Muutokset ovat valiokunnan käsityksen mukaan lisäksi sillä tavoin vaikutuksiltaan vähäisiä, että ne voidaan säätää tavallisessa laissa.

#### *Eläkepalkan laskentatapa*

Eläkepalkan laskentasääntöä muutettaisiin niin, että eläkepalkka olisi työsuhteen kymmenen viimeisen kalenterivuoden indeksikorjattujen palkkojen keskiarvo. Nykyisin eläkepalkka lasketaan työsuhteen neljän viimeisen kalenterivuoden kahdesta palkkatasoltaan keskimmäisestä vuodesta sitten, kun palkkatasoltaan suurin ja pienin kalenterivuosi on poistettu. Laskentatapa muutettaisiin asteittain siten, että vuodesta 1996 alkaen lisätään vuosittain laskentavuosia yksi kerrallaan, kunnes kymmenen vuotta tulee täyteen. Muutos ei vaikuttaisi vuonna 1995 päättyneisiin työsuhteisiin eikä niihin, jotka päättyvät eläketapahtumaan vuoden 1996 aikana. Laskentasäännön muutos voisi vaikuttaa työeläkettä parantavasti tai alentavasti ansiöheikyksestä riippuen.

Eläkepalkan laskentatavan muutos on valiokunnan mielestä asiallisesti perusteltu, sillä uusi laskentasääntö ottaisi henkilön työhistorian huomioon aiempaa laajemmin. Muutoksella ei ole taannehtivia vaikutuksia ja se toteutettaisiin liukuvasti lain voimaan tullessa olevissa työsuhteissa. Perustuslakivaliokunta piti jo lausunnossa n:o 6/1977 vp mahdollisena muuttaa tavallisella lailla työeläkelain mukaisen eläkepalkan laskentasääntöä eläkkeensaajan kannalta heikomaksi. Tätä tulkintalinjaa seuraten valiokunta katsoo, että ehdotetun kaltainen eläkepalkan laskentatavan muutos voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

### *Indeksisäännökset*

#### *Eri indeksit*

Työeläkkeissä otettaisiin käyttöön kaksi eri indeksiä. Nykyistä TEL-indeksiä sovellettaisiin edelleen eläkepalkan laskennassa ja ansaittujen eläkeoikeuksien arvon tarkistamisessa. Tätä indeksiä sovellettaisiin myös maksussa oleviin eläkkeisiin 65 ikävuoden täyttämivuoden loppuun asti, minkä jälkeen eläkkeisiin sovellettaisiin indeksiä, jossa hintatason muutoksen osuus olisi 80 prosenttia ja ansiotason muutoksen 20 prosenttia.

Indeksijärjestelmän tarkoituksena on turvata eläkkeensaajalle kulutustason kohtuullinen säilyminen. Tätä sinänsä vastaa, että indeksitarkistukset ehdotettuun tapaan painottuvat enemmän kuluttajahintaindeksin muutoksiin kuin ansiotasoindeksiin. Tämä tosin johtaa siihen, että 65 vuotta täyttäneet eivät saa entisessä laajuudessa hyväkseen palkkakehitystä, mikä saattaa jonkin verran heikentää heidän asemaansa suhteessa aktiiviväestöön.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää on, että indeksimuutos ei vaikuta jo erääntyneisiin eläke-eriin eikä myöskään johda eläkkeiden markkamäärien alenemiseen. Uuden indeksin käyttöönotosta voidaan säätää tavallisessa laissa (vrt. PeVL 1/1975 II vp).

#### *Työeläkemaksun huomioon ottaminen*

Työntekijäin eläkelain 9 §:n 1 momentin mukaan vähennetään indeksilukuja määrättäessä palkkatason muutoksesta määrä, joka vastaa työntekijäin eläkemaksuprosentin muutosta.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 1995

Valiokunta on useaan otteeseen pitänyt tällaista tointa eläkkeiden omaisuudensuojaan soveltuvana (esim. PeVL 10/1994 vp).

#### *Vuoden 1994 indeksileikkaus*

Vuonna 1994 toteutettua ylimääräistä 1,3 prosenttiyksikön indeksileikkausta ei palautettaisi indeksiin. Tämä merkitsee pysyväisluonteista leikkausta siihen kulutustasoon, jota indeksijärjestelmällä on tarkoitus turvata. Kysymys on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vähäisestä kajoamisesta eläke-etuun, minkä vuoksi hallitusmuodon 12 § ei estä asian toteuttamista tavallisessa laissa.

#### *Työntekijäin eläkelain 4 a §:n 3 momentti*

Lakiehdotuksen 4 a §:n 3 momentti merkitsee sitä, että naisleski on tietyin edellytyksin oikeutettu leskeneläkkeeseen, kun taas miesleski ei ole samoin perusteiden mukaan siihen oikeutettu. Valiokunta pitää tätä sukupuoleen perustuvana erotteluna, jolle ei ole hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin mukaista hyväksyttävää perustetta. On välttämätöntä muuttaa säännös sukupuolineutraaliksi (vrt. PeVL 21/1994 vp).

#### *Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti*

Valiokunta on lausunnossa n:o 12/1995 vp katsonut, että nyt samanaikaisesti käsiteltävänä oleva hallituksen esitys kansaneläkejärjestelmän uudistamisesta johtaa siihen, että kansaneläke eläkevähenteisyytensä jälkeenkin täyttää hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin vaatimukset perustoimeentulon turvasta. Työeläkkeen ja kansaneläkkeen keskinäisyydestä seuraa, että sama päätelmä koskee myös tässä käsiteltävänä olevaa esitystä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 4 a §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Helle, Itälä, Jansson, Jäätteenmäki, Korkea-  
oja, H. Koski-

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

---