

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

8 päivänä joulukuuta 1989

Lausunto n:o 21

Suurelle valiokunnalle

Suuri valiokunta on 29 päivänä marraskuuta 1989 päivätyllä kirjeellään pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon sosiaalivaliokunnan mietintöön n:o 36 sisältyvistä ehdotuksista perhe-eläkejärjestelmän kokonaisuudistusta koskeviksi laeiksi ja erityisesti niin sanotusta eläkesovitusjärjestelmästä.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, toimitusjohtaja Juhani Salminen Työeläkelaitosten Liiton edustajana, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen.

Käsiteltävään asiaan yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotukset

Sosiaalivaliokunta on edellä mainitussa mietinnössään ehdottanut, että hallituksen esitykseen n:o 173 perhe-eläkejärjestelmän kokonaisuudistusta koskeviksi laeiksi sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin eräin muutoksin.

Esityksessä ehdotetaan perhe-eläkejärjestelmää uudistettavaksi siten, että perhe-eläke nykyistä oikeudenmukaisemmin ja tasa-arvoisemmin ottaisi huomioon perheen huoltajan kuoleman perheen toimeentuloon aiheuttamat menetykset.

Esityksellä pyritään parantamaan lasten eläketurvaa. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään oikeuttamalla mieslesket leskeneläkkeeseen. Lisäksi lesken eläkeoikeutta laajennetaan eri tavoin. Yleisen perhe-eläkejärjestelmän mukaiset eläkkeet tulisivat veronalaisiksi.

Leskeneläkkeen kohdentumista tarkennetaan siten, että leskeneläkkeen määräytymisessä otetaan huomioon myös lesken omat toimeentulo-

mahdollisuudet. Ansioeläkejärjestelmässä leskeneläke mitoitettaisiin sita toimeentulon alen- tumista vastaavaksi, jonka kuolema on per- heelle aiheuttanut. Tämä toteutettaisiin niin sanotun eläkesovituksen avulla, jossa lesken oma ansioeläke tai sitä vastaava tulo yhteensovitetaan edunjäntäjän eläkkeen kanssa perheen talouden kokonaistilannetta arvioitaessa. Eläkesovitusta ei kuitenkaan tehtäisi, jos leskellä on huollettavanaan alaikäisiä lapsia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tuleviksi voimaan vuoden 1990 heinäkuun alusta siten, että uudistus koskee tämän ajankohdan jälkeen sattuvia kuolemantapauksia ja niiden perusteella myönnettäviä etuuksia. Yleisen perhe-eläkkeen lapseneläkkeen saamisen ikäraja korotettaisiin kuitenkin myös tätä ennen orpoutu- neilla 18 ikävuoteen. Myös nykyisin leskenelä- kettä saavat voisivat solmia avioliiton 50 vuot- ta täytettyään menettämättä leskeneläkettä.

Lakiehdotukset liittyvät valtion tulo- ja meo- narvioesitykseen vuodelle 1990.

Lakiehdotukset on johtolauseittensa mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Eläkesovitus voi johtaa siihen, että lesken- eläke maksetaan voimassa olevan lain mukaista pienempänä. Tämän vuoksi on valtiosääntöoi- keudellisesti merkittävää, onko lesken oikeus perhe-eläkkeeseen perustuslainvoimaisesti suo- jattu sellaisia muutoksia vastaan, jotka voivat johtaa eläketason alenemiseen.

Omaisuusudensuojasta säädetään hallitusmuo- don 6 §:ssä. Omaisuudella tarkoitetaan varalli- suusoikeudellisia etuja, joihin laajimpana kuu- luu omistusoikeus. Se tarkoittaa muiden seik- kojen ohella omistajan määräysvaltaa, joka

merkitsee muun muassa valtaa luovuttaa, pantata ja testamentata omaisuus sekä perustaa siihen rajoitettuja esineoikeuksia.

Puolison perhe-eläkeoikeudella ei ole varallisuusarvoa ennen eläketapahtumaa. Tähän oikeuteen ei puolisolalla ole tässä vaiheessa mitään määräysvaltaa eikä se esimerkiksi voi olla oikeustoimien kohteena. Ennen eläketapahtumaa kysymys on jonkinlaisesta odotettavissa olevasta oikeudesta, joka konkretisoituu vasta eläketapahtuman vuoksi.

Tässä yhteydessä valiokunta viittaa pitäneensä (PeVL n:o 5 ja 6/1977 vp.) mahdollisena säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä lait, jotka teknisen laskentasäännön muutoksen johdosta vaikuttivat alentavasti mutta eivät kuitenkaan oleellisella tavalla työntekijäin eläkelain mukaisten työeläkkeiden sekä valtion eläkelain mukaisten eläkkeiden tasoon. Kysymys oli siten eläkkeistä, joiden voi sanoa olevan asianomaisen itselleen palkkaansa liittyen ansaitsemia.

Nyt sen sijaan on kysymys leskeneläkkeestä, joka ei ole samalla tavoin asianomaisen itselleen ansaitsemaa vaan jonka suuruus määräytyy kuolleen puolison palkkaa perusteena pitäen.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz ja jäsenet Häkämies, Jansson, Joutsen-

Tästä syystä puolison oikeutta perhe-eläkkeeseen ei valiokunnan käsityksen mukaan voida pitää hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuna omaisuutena. Kysymys on valiokunnan mielestä eräänlaisesta odotusoikeudesta, jolle ei myöskään ole tarkoitettu sellaista pysyvyyttä, että leskeneläkkeen alentamismahdollisuudesta olisi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (vrt. esim. PeVL n:o 2/1957 vp.).

Edellä esitetyn perusteella on valiokunnan käsityksen mukaan mahdollista säätää tavallisella lailla eläkesovituksista. Koska lisäksi uudistuksen voimaantulo on järjestetty siten, että eläkesovitusta sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen sattuneiden eläketapahtumien johdosta maksettaviin leskeneläkkeisiin, ei ole miltään osin estettä käsitellä lakiehdotuksia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että sosiaalivaliokunnan mietintöön n:o 36 sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

saari, Jätteenmäki, Kekkonen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka, Puisto ja Vähänäkki.