

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 60/2002 vp**

Hallituksen esitys eläkelainsäädännön muuttamiseksi

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen eläkelainsäädännön muuttamiseksi (HE 242/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

- toimitusjohtaja Kari Puro, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen
- johtaja Riitta Korpiluoma, Eläketurvakeskus
- johtaja Matti Leppälä, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- oikeustieteen lisensiaatti (väit.) Pentti Arajärvi
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan yksityisten alojen työeläkejärjestelmään muutoksia, joiden tarkoituksena on turvata työntekijöille ja yrittäjille riittävä ansiosidonnainen eläketurva myös tulevaisuudessa. Työeläke lasketaan esityksen mukaan kunkin vuoden palkan ja karttumaprosentin perusteella, jolloin koko työhistorian ansiot vaikuttavat työeläkkeen määrään. Vanhuuseläkeikä muuttuu siten joustavaksi, että eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen parantaa eläketurvaa. Jos työntekijä tai yrittäjä jää eläkkeelle 63-vuotiaana, eläke lasketaan siihen mennessä ansaituista palkoista tai työansioista. Jos hän jat-

kaa työssä, vanhuuseläke karttuu vuodessa 4,5 prosenttia ansioista 68 ikävuoteen saakka.

Eläkejärjestelmässä varaudutaan eliniän piteneemiseen. Vuodesta 2009 käyttöön otettavan elinaikakertoimen avulla eläketurva sopeutetaan eliniän kasvuun.

Kansaneläkkeen vanhuuseläkkeen saa edelleen 65-vuotiaana. Sairausvakuutuslain mukaisesti päivärahaa voi saada 68 ikävuoteen asti. Työkyvyttömyyseläke muuttuu 63 vuoden iässä vanhuuseläkkeeksi. Osa-aikaeläkettä saa 68 vuoden ikään saakka. Tulevan ajan eläkepalkan laskenta-aika muuttuu.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.1.2005. Niitä sovelletaan pääsääntöisesti eläketapahtumiin, jotka sattuvat lain voimaantulon jälkeen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja katsotaan, että lainmuutoksilla ei puututa perustuslailla suojattuihin oikeuksiin. Erikseen perusteluissa tarkastellaan elinaikakerroin-

ta. Sen käyttöönottoa tarkoittava uudistus katsotaan voitavan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska kysymys on eläkejärjestelmään tehtävästä muutoksesta, joka lisäksi koskee vasta usean vuoden päästä eläkkeelle siirtyviä ikäluokkia. Hallitus on kuitenkin pitänyt perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eläkelainsäädännön muutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi perustuu ennen muuta kahteen näkökohtaan, perustuslain 15 §:ssä säänneltyyn omaisuudensuojaan ja 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan.

Omaisuudensuoja

Yleistä. Eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu valiokunnan käytännön mukaan (PeVL 9/1999 vp, s. 2/I) ajatukseen, että tietty ansiodonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeena osana. Oikeutta kansaneläkkeeseen ei sen sijaan kansaneläkkeen rahoitustavasta huolimatta ole pidetty omaisuudensuojan piiriin kuuluvana.

Työeläkejärjestelmän muutoksilla pyritään turvaamaan eläkejärjestelmän rahoituspohjan kestävyys. Eläkeikä muuttuu siten, että vanhuuseläkkeelle siirtymisikä on 62—68 vuotta. Varnen netun vanhuuseläkkeen ikäraja nousee 60 vuodesta 62 vuoteen. Vanhuuseläke lasetaan koko työuralta 18 ja 68 ikävuoden välillä. Eläke karttuu kunkin työvuoden palkan ja työntekijän iän myötä kasvavan karttumisprosentin mukaan. Vanhuuseläkkeen määrään vaikuttaa, että eläke muunnetaan elinaikakertoimella. Eläkettä kertyy myös lastenhoito- ja opiskelukausi-

ta. Kaikkiin työkyvyttömyyseläkkeisiin sisältyy ns. tuleva aika, jonka laskusääntöjä muutetaan.

Uudistuksista ei ole yleiseltä kannalta huomauttamista valiokunnan vakiintuneen käytännön valossa. Valiokunnan mukaan (PeVL 13/1995 vp, s. 2/I) "eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on... ollut kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen 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. Tarkoitettunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joiltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikennyksen."

Eläkejärjestelmän muutoksia toteutetaan esityksen mukaan monin osin asteittain. Näin pyritään pehmentämään muutosten vaikutuksia erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Tätä voidaan pitää osoituksena suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla tällaisien ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa.

Elinaikakerroin. Elinaikakertoimen avulla on 1. lakiehdotuksen 7 h §:n mukaan tarkoitus sopeuttaa eläketurvajärjestelmä eliniän kasvuun. Tämä toteutetaan niin, että vanhuuseläkkeen alkaessa eläke muunnetaan elinaikakertoimella, joka on vahvistettu työntekijän 62 vuoden iän täyttämivuodelle. Elinaikakertoimella tarkistetaan ensimmäisen kerran vuonna 2010 myönnettäviä eläkkeitä.

Kertoimen määräämistä koskee pykälän 3 momentti. Kertoimen määräämisessä vertailukohdaksi on ehdotuksessa valittu vuosi 2009, jolloin kertoimen arvo on 1. Vuotta 2009 koskevat viitetiedot muodostuvat Tilastokeskuksen vuosien 2003—2007 kuolevuustilastoista. Sattunnaisten vaihtelujen tasoittamiseksi kunakin vuonna sovellettava kerroin lasketaan kulloisenkin viiden viimeisen vuoden käytettävissä olevien kuolevuustilastojen perusteella ja käyttäen kahden prosentin korkokantaa. Siten esimerkiksi vuonna 2010 myönnettäviin eläkkeisiin vaikuttava elinaikakerroin perustuu vuosien 2004—2008 kuolevuustilastoihin ja elinajan odotteen muuttumiseen vuosista 2003—2007. Vuoden 2010 elinaikakerroin saadaan siten, että sillä muunnetun eläkkeen pääoma-arvo on kyseisten kuolevuustilastojen perusteella sama kuin muuntamattoman eläkkeen pääoma-arvo vuonna 2009 kahden prosentin korkokannalla. Elinaikakertoimen vahvistaa vuosittain sosiaali- ja terveysministeriö Eläketurvakeskuksen esityksestä.

Elinaikakertoimen soveltaminen voi merkitä sitä, että eläke muodostuu pienemmäksi kuin aikaisempia eläkkeen määräytymisperusteita noudatettaessa. Näin käy silloin, jos odotettavissa oleva keskimääräinen elinikä pitenee. Elinaikakertoimen mahdolliset heikentävät vaikutukset voivat ehdotetut voimaantulojärjestelyt huomioon ottaen koskea myös sellaisia eläkkeitä, jotka ovat lain voimaan tullessa jo pääosin ansaittuja. Kertoimen vaikutusten on sen käytönoton alkuvaiheessa arvioitava olevan varsin vähäisiä. Oleellisinta valtiosääntöoikeudellisesti valiokunnan mielestä on, että kertoimen käyttöönotto ei kohdistu esimerkiksi vain johonkin eläkeläisryhmään vaan se on yleinen ja pysy-

väisluonteiseksi tarkoitettu koko eläkejärjestelmän muutos. Elinaikakertoimen käyttöönotto ei näin ollen ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista perustuslain omaisuuden suojauslainsäädännön kannalta.

Lisäeläketurva. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 22 momentti kohdistuu työnantajan työntekijöilleen järjestämään lisäeläketurvaan. Lisäturva ei ehdotuksen mukaan korotu automaattisesti, jos vähimmäisehtojen mukainen eläke alenee lain säännösten johdosta. Lisäeläketurvan ehtoja voidaan lisäksi heikentää kohdistamalla lisäeläketurvaan lain säännöksistä johtuvia korotuksia vastaava vähennys, jos eläketurvan raha-arvo ei tällöin alene.

Nämä ehdotukset ovat ongelmallisia, koska työntekijän ja työnantajan väliseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuva lisäeläketurva nauttii eri tavoin omaisuuden suojausta kuin lakiin perustuvat eläkkeet (PeVL 22/1995 vp, s. 2/I). Sovittu lisäeläketurva voi periaatteessa merkitä tietynsuuruista kokonaiseläkettä tai tietynsuuruista lisäeläkettä lakisääteisen eläketurvan lisäksi. Ehdotettu voimaantulojärjestely ei ole sopusoinnussa perustuslain 15 §:n kanssa, jos järjestely merkitsee mahdollisuutta puuttua tarkoitettunlaiseen sopimus pohjaiseen lisäturvaan. Säännöstä on tämän estämiseksi täsmennettävä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti kyseinen momentti voidaan poistaa lakiehdotuksesta, jolloin asia jää ratkaistavaksi sopimuksen tulkinalla.

Perustoimeentulon turva

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Perustuslaki asettaa lainsäätäjälle veloitteen taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen julkisen vallan järjestämään turvaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, että ei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II).

Esimerkiksi ehdotus työttömyyseläkkeen lakkauttamisesta vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneiltä henkilöiltä kompensoituu niin, että oikeus työttömyysturvaan ulottuu 65 vuoden iän täyttämiseen saakka. Perustuslain 19 §:n 2 momentissa ei turvata työttömyyseläkettä järjestelmänään ylipäätään yksilön oikeutta perustoimeentulon turvaan jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta. Myöskään eläkkeen tasoon mahdollisesti vaikuttavat muutokset, kuten elinaikakertoimen käyttöönotto, eivät ole sellaisia, että ne muodostuisivat perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisiksi.

Norminantovaltuudet

Eläketurvan ehdot ja perusteet. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa 3 a §:n 1 momentin nojalla eläketurvan ehdot ja perusteet. Kysymyksessä on sanonnallisesti arvioituna huomattavan väljä valtuutus. "Eläketurvan ehdoilla ja perusteilla" tarkoitetaan tässä yhteydessä valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkin eläkelaitoksiin vaikuttavasti eläketurvan laskennallisia perusteita ja vakuutusehtoja. Näin ymmärrettynä lainkohta ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, mutta sen sanamuoto on tarpeen tarkistaa sanottua tarkoitusta vastaavaksi.

Palkkakertoimen vahvistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa 7 b §:n mukaisesti joka kalenterivuodelle palkkakertoimen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Valiokunta huomauttaa ensiksi siitä puutteesta, että ehdotuksessa ei ole yksilöity asetuksenantajan (PeVL 15/1999 vp, s. 4/I). Laista ilmenee, että kertoimessa palkkatason muutoksen painokerroin on 0,8 ja hintatason muutoksen painokerroin 0,2 prosenttia, mutta ei sitä, mitkä palkkojen ja hintojen muutokset otetaan niissä huomioon ja miten ne otetaan huomioon. Palkkakerroin on varsin merkittävä, sillä sen avulla tarkistetaan erilaiset ansiorajat, rahamäärät ja kunkin vuoden ansio. Kertoimen merkitys on eläkkeen määrän kannalta niin suuri, että palkka- ja hintatason muutosten kriteerien jättäminen asetuksella säädettäväksi on vastoin perustuslain 15 ja 80 §:n säännöksiä. Tavallisen lainsäätämisjär-

jestyksen edellytyksenä on, että kyseisistä seikoista säädetään laissa eikä niitä valtuuteta säänneltäviksi asetuksella.

Työntekijäin eläkelain 9 §:n 1 momentin mukaan, jota ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi, eläketurvan muutos sidotaan maan palkka- ja hintatason muutokseen. On harkittava tätä TEL-eläkeindeksiä koskevan 9 §:n 1 momentin sanamuodon yhtenäistämistä 7 b §:n kanssa.

Muita seikkoja

Eläkekarttuma työttömyyden ajalta. Eläke karttuu työttömyyden aikana 6 a §:n 1 momentin 3 kohdan johdosta ainoastaan työttömyysturvan ansiopäivärahan aikana sen perusteena olevan ansion mukaisesti. Kuitenkin myös peruspäivärahan saaminen perustuu työskentelyyn, koska sen edellytyksenä on työskentelykausien täyttyminen.

Ehdotusta voidaan pitää ymmärrettävänä, koska ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa osallistutaan myös työeläkejärjestelmän rahoitukseen. Työhistoriaa korostavan näkökulman kannalta perustellumpaa kuitenkin on panna ratkaiseva paino siihen, että myös peruspäiväraha saavalla täyttyy työskentely-edellytys.

Indeksin muutos. Nykyisen lain mukaisen indeksin asemesta otetaan 7 b §:n perusteella käyttöön palkkakerroin. Ennen lain voimaantuloa ansaitun eläkeoikeuden omaisuudensuojan kannalta olisi sinänsä perusteita soveltaa eläkkeen arvon määrittelyssä sitä perustetta, joka antaa eläkkeen myöntämishetkellä paremman arvon eläkekertymälle. Vanhan perusteen soveltaminen voi valiokunnan saaman selvityksen mukaan johtaa eläkkeensaajan kannalta parempaan tulokseen ainoastaan silloin, jos indeksiin vaikuttavat palkat laskevat useana vuonna. Tämän takia valiokunta ei pidä ehdotusta ongelmallisena.

Ikään perustuvat erottelut. Eläkkeiden määräytyminen eri tavoin eri-ikäisille henkilöille on perustuslain 6 §:n kannalta ongelmattomaa, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot eläketurvassa muodostu kohtuuttomiksi. Hallituksen

esityksessä on useita henkilön ikään tai syntymävuoteen pohjautuvia erilaistavia sääntelyjä. Esimerkiksi eläke karttuu 5 §:n mukaisesti 1,5 tai 1,9 taikka 4,5 prosenttia vuodessa työntekijän iästä riippuen ja työntekijäin eläkemaksu on 12 b §:n nojalla pienempi alle 53-vuotiaille kuin 53 vuotta täyttäneille.

Ikärajojen asettaminen on eläkejärjestelmässä sinänsä luontevaa asian luonteen vuoksi. Esiityksessä sääntelyn tavoitteet liittyvät eläkejärjestelmän rahoituksen varmistamiseen ja yhdenvertaisuuden takaamiseen sekä siihen, että työsäoloajan jatkaminen olisi houkuttelevaa. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksestä ei tällaiset seikat huomioon ottaen ole huomauttamista perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Esiityksen puutteena kuitenkin on, että ikärajoja ei ole kaikein osin edes yritetty perustella.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että oikeudelliselta merkitykseltään jonkin verran avoimeksi jää lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan työntekijällä on oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle 63 ja 68 vuoden iän täyttämisen välisenä aikana. Esimerkiksi 5 a §:n säännökset lykkäyskorotuksesta eivät oikeastaan selvennä, mitä eläkeoikeuden kannalta merkitsee se, että henkilö jatkaa työskentelyä vielä täytettyään 68 vuotta. Toisaalta pakollisen eroamisiän säätäminen ei ole

mahdollista kuin tätä tarkoittavin nimenomaisin säännöksin, jotka täyttävät perusoikeuden yleiset rajoitusedellytykset.

Yksityiskohtia. Lakiehdotuksen 7 d §:n 4 momenttia ja 7 h §:n 4 momenttia on syytä tarkentaa niin, että Eläketurvakeskus antaa siinä tarkoitettut tarkemmat ohjeet eläkelaitoksille (vrt. 5. lakiehdotuksen 7 b §).

Lakiehdotuksen 12 c §:n ilmaisu "asianomainen ministeriö" ei vastaa valiokunnan vakiintunutta käytäntöä (esim. PeVM 10/1998 vp, s. 22 ja 44 sekä PeVM 1/2002 vp, s. 2).

11. lakiehdotuksen 3 § ei vastaa sitä perusteluista ilmenevää tarkoitusta, että kysymyksessä ovat korkeakoulu- tai ammattitutkintoon johtaneet opinnot.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 7 b §:stä ja voimaantulosäännöksen 22 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäsen. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /kok

Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.