

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 9/1999 vp**

**Hallituksen esitys eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävistä muutoksista eläkelainsäädäntöön**

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 1999 lähettäessään hallituksen esityksen eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävistä muutoksista eläkelainsäädäntöön (HE 93/1999 vp) valmistelevalle sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Maritta Hirvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimitusjohtaja Paavo Pitkänen
- lakimies Marja-Liisa Pelander, Työeläkeläisten Liitto ry TELA
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti, hallintoneuvos Heikki Karapuu
- vastaava tutkija Maija Sakslin
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yksityisten alojen eläkelakien mukaisen työttömyyseläkkeen määräytymistä ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaa sekä työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden rahastointia. Muutosten tarkoituksena on yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa edistää ikääntyvien henkilöiden työssä jatkamista ja myöhentää heidän eläkkeelle siirtymistään.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan vuoden 2000 alusta. Niitä sovellettaisiin pääsääntöisesti eläkkeisiin, joissa eläketapahtuma sattuu lain ollessa voimassa.

Esityksen säätämisympäristö on perustelujen käsittelyssä, jonka mukaan aikai-

semman lainsäädännön mukainen eläke turvataan sellaisille ennen vuotta 1945 syntyneille henkilöille, jotka lain voimaantuloa edeltävän työttömäksi jäämisen taikka ennen 1.8.1999 tapahtuneen irtisanoutumisen, irtisanomisen tai lomauttamisen johdosta olisivat aiemman lainsäädännön perusteella saaneet sellaisen työttömyyseläkkeen, jota määrättäessä otetaan huomioon tuleva aika. Lisäksi käsitellään sitä, että ehdotetun yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan sijasta sovellettaisiin nyt voimassa olevaa ikärajaa, jos edunsaaja on syntynyt ennen vuotta 1944. Perustelujen mukaan ehdotuksilla ei kokonaisuutena ole taannehtivaa vaikutusta eläketurvaan. Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan

korotusta ja tulevan ajan huomiotta jättämistä arvioidaan myös hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta. Perusteluissa päädytään siihen, että muutoksilla ei heikennetä hallitusmuodossa tarkoitettua yksilön perustoimeentulon

turvaa. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista suotavana, koska esityksessä korotetaan yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Lakiehdotuksiin sisältyvistä muutoksista ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä työttömyyseläkkeen tulevan ajan oikeuden poistaminen ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan korottaminen sekä näihin liittyvät voimaantulojärjestelyt. Tulevan ajan oikeuden poistaminen vaikuttaa kahdella tavalla. Oikeutta tulevaan aikaan ei enää pidetä työttömyyseläkkeen edellytyksenä, mikä parantaa eläketurvaa. Toisaalta samalla poistuu tulevan ajan oikeudesta seuraava eläkkeen määrää korottava vaikutus.

Eläkelainsäädännön muutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi perustuu kahteen näkökohtaan, hallitusmuodon 12 §:ssä säänneltyyn omaisuuden suojaan ja hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan.

### **Omaisuuksensuoja**

Eläkkeiden omaisuuden suojaratkastelun taustalla on ajatus, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa, vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeena osana. Oikeutta kansaneläkkeeseen ei sen sijaan kansaneläkkeen rahoituksesta huolimatta ole pidetty omaisuuden suojan piiriin kuuluvana (PeVL 12/1995 vp).

Omaisuuksensuoja turvaa tiettyssä määrin työeläkkeitä järjestelmän taannehtivia muutoksia vastaan. Omaisuuden suoja johdettavassa taannehtivuustarkastelussa voidaan erottaa tilanteet, joissa muutokset koskevat:

1) maksettaviksi jo erääntyneitä eläkkeitä (vrt. PeVL 5/1950 vp ja PeVL 10/1957 vp),

2) lainvoimaisella päätöksellä myönnettyjä mutta vielä erääntymättömiä eläke-etuuksia, kuten tulevaisuudessa erääntyviä eläke-eriä (esim. PeVL 27/1993 vp ja PeVL 13/1995 vp),

3) etuuksia, joita ei ole vielä myönnetty mutta joihin oikeuttava eläketapahtuma on jo sattunut (PeVL 13/1995 vp),

4) "ansaittuja" etuuksia, joiden myöntämisestä ei ole vielä päätetty ja joihin oikeuttava eläketapahtumakaan ei ole vielä sattunut (PeVL 21/1989 vp, PeVL 35/1993 vp, PeVL 13/1995 vp ja PeVL 22/1995 vp), sekä

5) jo alkaneita ja vielä jatkuvia palvelussuhteita muulla tavoin.

Käsiteltävänä olevat lakiehdotukset eivät sisällä säännöksiä, joissa olisi kysymys kolmeen ensimmäiseen ryhmään kuuluvista tilanteista. Kysymys ei toisin sanoen ole siitä, että eläke-etuudet olisivat jo erääntyneet tai etuuksien myöntämisestä olisi jo päätetty lainvoimaisella päätöksellä taikka eläketapahtuma olisi jo sattunut. Lakiehdotuksilla ei ole vaikutuksia palkan yhteydessä jo ansaittuun eläkeoikeuteen, sillä muutokset eivät vaikuta takautuvasti. Uusia, etuuden saajan oikeuksia rajoittavia säännöksiä sovelletaan vain eläkkeisiin, joissa eläketapahtuma sattuu lain voimaantumisen jälkeen. Takautuvasti tosin sovellettaisiin niitä säännöksiä, joiden mukaan ns. tulevaa aikaa koskeva eläkeoikeus ei enää ole työttömyyseläkkeen saamisen edellytys. Tässä tapauksessa taannehtivalla vaikutuksella on kuitenkin eläketurvaa parantava vaikutus.

Lakiehdotusten säännöksistä ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä eläkkeen pienentymiseen johtava tulevan ajan huomiotta jättäminen työttömyyseläkkeen suuruutta määrätessä ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan

nostaminen. Niiden vaikutukset sijoittuvat edellä mainittuun viimeiseen, viidenteen ryhmään. Tämän osalta vakiintuneen tulkinnan mukaisena lähtökohtana on, että eläkejärjestelmään voidaan tehdä myös sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat palvelussuhteessa jo olevien asemaan. Valiokunnan (PeVL 13/1995 vp, s. 2/I) käytännön mukaan "eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on ... 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 järjestettäviiin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeistä, 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 heikentymisen."

Samassa lausunnossa valiokunta käsitteli työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan laskentatavan muutosta, jonka seurauksena eläkkeen määrä pieneni enimmillään 6,5 prosenttia. Valiokunnan mielestä (PeVL 13/1995 vp, s. 2/II) "valtiosääntöoikeudellinen käsitys henkilön itselleen ansaitsemasta konkreettisesta eläke-edusta liittyy täysimääräisesti asianomaisen 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. Vastavasti tulevan ajan laskentasääntöä voidaan omaisuuden perustuslainsuojan kannalta muuttaa vähemmän kuin esimerkiksi vanhuuseläkkeen määrätymisperusteita."

Yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan nostamista ehdotettiin vuonna 1993, jolloin perustuslakivaliokunta arvioi (PeVL 10/1993 vp) uudistusta pelkästään valtiopäiväjärjestyksen silloisen 66 §:n 7 momentin kannalta, joka koski

lepäämäänjättämismahdollisuutta. Asiaa ei siten pidetty merkityksellisenä omaisuuden suojan näkökulmasta.

Tulevan ajan oikeuden poistaminen ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan nostaminen ovatkin eläkeoikeuksien omaisuuden suojan kannalta merkitykseltään kaikkiaan etäisempiä seikoja kuin sellaiset konkreettiset taloudelliset edut, joihin omaisuuden suojusta johdetun turvan on katsottu kohdistuvan. Kyseisten muutosten vaikutuksia on esityksessä osaksi vielä pehmennetty. Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan korottamiseen 58 vuodesta 60 vuoteen kytkeytyy se järjestely, että muutos ei koske 1943 tai sitä ennen syntyneitä työntekijöitä. Lisäksi säännökset tulevan ajan huomiotta jättämisestä työttömyyseläkkeen suuruuden laskemisessa eivät koske ennen 1945 syntyneitä henkilöä, joka on jäänyt työttömäksi ennen uusien säännösten voimaantuloa taikka jonka työsuhte on irtisanottu tai joka on irtisanoutunut tai lomautettu ennen 1.8.1999. Tällaisille henkilöille siis turvataan tulevaan aikaan perustuva eläkkeenos. Valiokunnan käsityksen mukaan muutosten toteuttamiselle tällaisina ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä.

Viimeksi mainittu rajausta merkitsee toisaalta sitä, että kyseisen ajankohdan jälkeisissä tilanteissa eläke-etuuksia pienennetään ikään kuin taannehtivasti sellaisen tapahtuman perusteella, joka on sattunut jo ennen lain voimaantuloa. Tämän poikkeukselliselta vaikuttavan säännöksen tarkoituksena on estää perusteettomia irtisanomisia. Tarkoitus on hallitusmuodon 15 §:n säännökset huomioon ottaen sinänsä hyväksyttävä. Valiokunta ei pidä tällaista lyhytaikaisen voimaantulojärjestelyn yksittäistä ulottuvuutta sääntämisyjärjestykseen vaikuttavana.

### **Perustoimeentulon turva**

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, että ei synny väliinpuutoja-

ryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II ja esim. PeVL 15/1995 vp). Perustoimeentulon turva on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuissa tilanteissa itsenäinen etuus suhteessa saman pykälän 1 momentin mukaiseen oikeuteen välttämättömään toimeentuloon eikä perustoimeentulon turva saa pelkistyä 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

Esitys merkitsee väliinpuotoajaryhmätarkastelun kannalta sitä, että niillä 58- ja 59-vuotiailla, joilla ei enää eläkeiän nostamisen vuoksi ole oikeutta yksilölliseen varhaiseläkkeeseen, on sairaus- ja työkyvyttömyystilanteissa oikeus perustoimeentulon turvaamiseksi sairausvakuutuslaissa säänneltyihin etuuksiin sekä eläkelainsäädännön työkyvyttömyyseläke-etuuksiin. Luopuminen tulevan ajan oikeudesta työttömyyseläkkeen saamishdoissa puolestaan merkitsee oleellisen ja osittain sattumanvaraisesti määräytyvän nykyisen väliinpuotoamisongelman poistumista.

Tulevan ajan huomiotta jättäminen työttömyyseläkettä määrättäessä pienentää esityksen mukaan eläkekertymää enintään neljällä prosentilla niillä eläkkeensaajilla, jotka jäävät uusien säännösten mukaiselle eläkkeelle 60 vuoden iässä. Samanaikaisesti käsiteltävänä olevan valtion eläkelain muuttamista koskevan hallituksen esi-

tyksen (HE 118/1999 vp) mukaan tulevan ajan huomiotta jättäminen merkitsee valtion eläkejärjestelmässä keskimäärin 590 markan pienennystä kuukaudessa. Yksityisten alojen eläkkeissä pienennyksen voidaan arvioida ainakin aluksi olevan keskimäärin tätä vähäisempi.

Eläkkeen tason tällainen muutos voi olla käytännössä sinänsä varsin merkittävä, mutta hallitusmuodon 15 a §:n kannalta on kuitenkin oleellista, että työttömyyden aikainen perustoimeentulo turvataan näissä tilanteissa viime kädessä kansaneläkkeen avulla. Kansaneläkkeen määrä nimittäin suurenee pienenevää työttömyyseläkettä vastaavasti, jollei pienentynytkin eläke ylitä eläkevähenteisen kansaneläkkeen saamiseen vaikuttavia rajoja. Niissä tapauksissa, joissa henkilö on asunut Suomessa liian lyhyen ajan kansaneläkeoikeuden syntymiseksi, perustoimeentulon turva määräytyy pelkästään yleisten työttömyysturvaetuuksien mukaisesti.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäsen. Tuija Brax /vihr  
Tarja Filatov /sd  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /skl  
Paula Kokkonen /kok

Johannes Leppänen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Petri Salo /kok  
Arto Seppälä /sd  
vjäs. Veijo Puhjo /vas  
Pekka Ravi /kok.