

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työeläkelakien ja kansaneläkelain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työeläkelakien ja kansaneläkelain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 66/2021 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Lakialoite LA 36/2020 vp Mari-Leena Talvitie kok ym. Lakialoite laiksi julkisten alojen eläkelain ja työntekijän eläkelain muuttamisesta

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- neuvotteleva virkamies Hanna Tossavainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Suvi Ritola, Eläketurvakeskus
- vastaava suunnittelija Raija-Liisa Foudila, Kansaneläkelaitos
- vanhusasiamies Vuorisalo Irene, Eläkeliitto ry
- lakiasianpäällikkö Sonja Lilius, Maatalousyrittäjien eläkelaitos
- johtava asiantuntija Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- johtava asiantuntija Anna Moring, Monimuotoiset perheet -verkosto
- asiantuntija Sirpa Mynttinen, Nuoret lesket ry
- toiminnanjohtaja Sari Tervonen, Omaishoitajaliitto ry
- edunvalvontajohtaja Nikolas Elomaa, Työeläkevakuuttajat TELA ry

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- valtiovarainministeriö
- lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Julkisen alan unioni JAU ry
- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- STTK ry

Valiokunnan mietintö StVM 23/2021 vp

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Valiokunta on saanut ilmoitukset, ei lausuttavaa:

- Akava ry
- Suomen Yrittäjät ry

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työntekijän eläkelakia, yrittäjän eläkelakia, maatalousyrittäjän eläkelakia, merimieseläkelakia, julkisten alojen eläkelakia, kansaneläkelakia, takuueläkkeestä annettua lakia, eläketukilakia ja eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on ajanmukaistaa lakisääteisten eläkejärjestelmien perhe-eläketurva vastaamaan yhteiskunnan ja perheiden muuttuneisiin tarpeisiin. Jatkossa perhe-eläkejärjestelmät turvaisivat edunjäntäjän kuolemaa seuranneen sopeutumisvaiheen toimeentuloa. Esityksen tavoitteena on myös kohdentaa perhe-eläke-etuuksia lapsille ja lapsiperheille sekä osaltaan turvata työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä.

Esityksen mukaan työeläkelakien mukainen leskeneläke muutettaisiin määräaikaiseksi ja leskeneläkettä maksettaisiin tietyin edellytyksin myös edunjäntäjän kanssa yhteistaloudessa avioliittoa solmimatta asuneelle puolisolle. Työeläkelakien mukaisen lapseneläkkeen päättymisikää nostettaisiin kahdella vuodella siihen kunnes lapsi täyttää 20 vuotta ja lesken laskennallinen osuus perhe-eläkkeestä maksettaisiin lapseneläkkeenä lapselle, jos leskeneläkkeen saajaa ei ole. Kansaneläkelain mukaista leskeneläkettä muutettaisiin vastaavasti kuin työeläkejärjestelmän leskeneläkettä. Kansaneläkelain mukaista lapseneläkettä ei ehdoteta muutettavaksi. Lisäksi lakeihin ehdotetaan tehtäväksi joitain teknisluonteisia täsmennyksiä.

Esitettyjä muutoksia leskeneläkkeen keston rajaamisesta sovellettaisiin vuonna 1975 ja sen jälkeen syntyneisiin leskiin, jos edunjäntäjä kuolee ehdotettujen lakien tultua voimaan. Leskeneläkkeen keston rajaamista koskevat muutokset eivät siten koskisi maksussa olevia leskeneläkkeitä eivätkä ennen vuotta 1975 syntyneitä leskiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

Lakialoite

LA 36/2020 vp. Lakialoitteessa esitetään, että eräiden työeläkelakien oikeutta leskeneläkkeeseen laajennettaisiin koskemaan myös alle 50-vuotiasta leskeä, jolla ei ollut yhteistä lasta edunjäntäjän kanssa, ja että oikeus leskeneläkkeeseen laajennettaisiin koskemaan myös avopuolisoa lesken oikeutta vastaavalla tavalla.

Valiokunnan mietintö StVM 23/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Työeläkejärjestelmän perhe-eläkkeiden tavoitteena on perheen talouden sopeuttaminen edunjättäjän kuoleman seurauksena muuttuneisiin olosuhteisiin. Kansaneläkejärjestelmän perhe-eläkkeen tarkoituksena on täydentää työeläkelakien perhe-eläketurvaa ja turvata perheiden vähimmäistoimeentuloa. Molemmissa järjestelmissä perhe-eläketurvan tarkoituksena on erityisesti turvata alaikäisten lasten toimeentulo perheen huoltajan kuoleman jälkeen. Perhe-eläke voi olla joko leskeneläkettä tai lapseneläkettä.

Esityksessä ehdotetaan, että työeläkelakien ja kansaneläkelain leskeneläkkeen kestoja rajataan 10 vuoteen vuonna 1975 ja sen jälkeen syntyneillä. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella leskeneläkettä maksetaan toistaiseksi. Leskeneläkettä ehdotetaan maksettavan tietyin edellytyksin myös edunjättäjän kanssa yhteistaloudessa avioliittoa solmimatta asuneelle puolisolle, jolla on edunjättäjän kanssa yhteinen lapsi. Työeläkelakien mukaisen lapseneläkkeen osalta ehdotetaan, että lesken laskennallinen perhe-eläkeosuus maksettaisiin niin sanottuna lisäosana lapselle, jos leskeneläkkeen saajaa ei ole. Lisäksi ehdotetaan jatkettavaksi työeläkelakien mukaisen lapseneläkkeen 18 vuoden ikärajaa kaksi vuotta pidempään eli kunnes lapsi täyttää 20 vuotta.

Esityksen taustalla on työmarkkinoiden keskusjärjestöjen vuoden 2017 työeläkeuudistuksen yhteydessä tekemä sopimus perhe-eläketurvan kehittämisen ja ajanmukaistamisvaihtoehdoista tehtävästä kolmikantaisesta selvityksestä, joka valmistui vuonna 2019. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus on sitoutunut vuoden 2017 eläkeuudistuksen toimeenpanon jatkamiseen yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä esityksen tavoitetta ajanmukaistaa perhe-eläketurvaa vastaamaan yhteiskunnassa, perheissä ja työelämässä tapahtuneita muutoksia ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttumattomina. Perhe-eläketurvaa koskevaa lainsäädäntöä on viimeksi uudistettu vuonna 1990, jolloin perhe-eläkeoikeus myönnettiin myös miesleskille ja parannettiin lasten eläketurvaa. Edellisen uudistuksen jälkeen perhe-eläkettä koskeva lainsäädäntö on pysynyt lähes muuttumattomana yli 30 vuoden ajan, jonka kuluessa perherakenteet ja työelämä ovat muuttuneet, avioliitot yleistyneet sekä naisten työssäkäynti lisääntynyt. Erityisen myönteisenä valiokunta pitää esityksen tavoitetta kohdentaa perhe-eläke-etuuksia lapsille ja lapsiperheille sekä parantaa avoparien asemaa nykyisestä.

Esityksen vaikutusarviointien mukaan perhe-eläkkeiden uudistus nostaa aluksi hieman leskeneläkkeen saajien määrää, koska uudistuksen myötä osa avioliitossa eläneistä leskistä tulisi järjestelmän piiriin. Leskeneläkkeen määräaikaistamisen seurauksena uudistus kuitenkin pitkällä aikavälillä pienentää leskeneläkkeen saajien lukumäärää yli neljänneksellä ja vähentyminen alkaa näkyä merkittäväällä tavalla 2040-luvulla. Näin ollen esityksellä on myös työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä vahvistava vaikutus.

Leskeneläkkeen keston rajaaminen

Esityksessä ehdotetaan, että leskeneläke muutetaan määräaikaiseksi niin, että eläkettä maksetaan 10 vuoden ajan edunjättäjän kuolemasta. Leskeneläkkeen tavoitteena ei siten enää jatkossa ole

Valiokunnan mietintö StVM 23/2021 vp

pysyvästi säilyttää totuttua toimeentuloa, vaan sopeuttaa lesken toimeentuloa puolison kuoleman aiheuttamaan taloudelliseen muutokseen.

Esityksen vaikutusarviointien mukaan määräaikaistamisella on euromääräisesti eniten vaikutusta niihin leskiin, jotka ovat saaneet vähentämätöntä leskeneläkettä, tai vähennyksestä huolimatta leskeneläkettä jää maksettavaksi esimerkiksi lesken oman työeläkkeen pienuuden vuoksi taikka jos maksettava leskeneläke on suuri edunjättäjälle karttuneen suuren eläkkeen vuoksi. Euromääräisesti suurin vaikutus ehdotuksella on nuorena leskeksi jääneisiin, joille voimassa olevan lain mukaan maksetaan leskeneläkettä toistaiseksi. Lapsiperheisiin leskeneläkkeen määräaikaistamisella ei ole vaikutusta, koska leskeneläkettä maksetaan ehdotuksen mukaan määräajasta riippumatta aina vähintään, kunnes nuorin lapseneläkkeeseen oikeutetuista lapsista täyttää 18 vuotta.

Valiokunta pitää leskeneläkkeen määräaikaistamista perusteltuna ottaen huomioon, että etuuden tavoitteena on jatkossa turvata sopeutumisaajan toimeentuloa. Yli 10 vuotta leskenä elävien toimeentuloa turvataan leskeneläkkeen päättymisen jälkeen tarvittaessa muiden sosiaaliturvajärjestelmien kautta eli samalla tavoin kuin niiden henkilöiden, jotka eivät ole perhe-eläketurvan piirissä. Hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla yhteiskunnan ja perherakenteiden muuttuessa, naisten oman työeläkkeen tason parantuessa sekä naisten ja miesten välisen keskimääräisen eliniän eron kaventuessa leskeneläkkeen yhteiskunnallinen merkitys vähenee. Leskeneläkkeen keskimääräisen keston arvioidaan myös lyhenevän tulevaisuudessa, koska leskeksi jäädään keskimäärin yhä myöhemmin. Valiokunta pitää tärkeänä, että leskeneläkkeen keston rajaamisesta syntyvien säästöjen johdosta perhe-eläketurvaa voidaan kohdentaa esityksessä ehdotetulla tavalla uudelleen yhteistaloudessa eläneiden leskeneläkkeen ja lapseneläkkeen parannuksiin.

Valiokunta pitää hyvänä, että uudistuksessa on pyritty varmistamaan leskelle riittävän pitkän sopeutusaika muutokseen. Leskeneläkkeen keston rajaaminen ei koske ennen lakimuutosten voimaantuloa leskeneläkettä saavia henkilöitä eikä ennen vuotta 1975 syntyneitä. Toisaalta muutosten piiriin tulevilla ikäluokilla on 10 vuoden määräajan kestäessä kohtuullisesti aikaa sopeuttaa toimeentulonsa edunjättäjän kuoleman vuoksi muuttuneeseen tilanteeseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota paitsi leskeneläkkeen määräaikaistamiseen yleisesti myös siihen, että ehdotuksen mukainen suojasäännös asettaa vuonna 1975 ja sen jälkeen syntyneet epätasa-arvoiseen asemaan tätä ennen syntyneisiin, ja esitettiin, että leskeneläkkeen keston rajaus toteutettaisiin esimerkiksi vaiheittaisemmalla siirtymäjärjestelyllä, jotta ikäluokkien välinen raja muodostuisi vähemmän jyrkäksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 50) leskeneläkkeen rajaamiseen liittyvän suojasäännöksen on katsottu turvaavan yhdenvertaisuutta siten, että lähempänä eläkeikää olevien henkilöiden eläkeoikeuteen ei lakia muuttamalla tehdä sellaista muutosta, johon henkilöillä ei ole ollut tai ei tulevaisuudessakaan olisi mahdollisuutta varautua esimerkiksi työskentelyä jatkamalla. Esityksen perustelujen (s. 35) mukaan siirtymäajan vaiheittaisuuden lisääminen ilman, että siirtymäaikaa pidennettäisiin, heikentäisi tosiasiallisesti leskeneläkkeen saajien asemaa esitetystä mallista.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä esitetyn perusteella esitettyä suojasäännöstä tarkoituksenmukaisena, mutta katsoo, että uudistuksen vaikutuksia eläkeläisköyhyyden kehitykseen tulee seurata. Valiokunta painottaa, että leskeneläkkeen määräaikaisuuden vaikutukset näkyvät pää-

Valiokunnan mietintö StVM 23/2021 vp

osalla leskeneläkkeen saajista vasta vuosikymmenien päästä, koska uudistus turvaa ennen vuotta 1975 syntyneille ja ennen uudistuksen voimaantuloa leskeneläkettä saaville toistaiseksi voimassa olevan leskeneläkkeen ja voimassa olevien säännösten mukaisia leskeneläkkeitä maksetaan näin ollen vielä pitkään.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa nostettiin esille myös kysymys omaishoitajien asemasta. Valiokunta korostaa, että vain pieni osa omaishoitajista on leskeneläketurvan piirissä muista kuin omaishoitajuuteen liittyvistä syistä eikä leskeneläke siten ole kattava ja tarkoituksenmukainen keino tukea omaishoitajia. Valiokunta pitää tärkeänä, että omaishoitajien asema ja rahoituksen riittävyys turvataan muulla tavoin esimerkiksi omaishoitajärjestelmää kehittämällä.

Leskeneläkeoikeuden ulottaminen avopuolisoihin

Valiokunta pitää lapsen elatuksen turvaamisen kannalta tarkoituksenmukaisena, että leskeneläke ulotetaan esityksen mukaisesti vakiintuneessa yhteistaloudessa eläviin avopuolisoihin, joilla on yhteinen alaikäinen lapsi. Edellytyksenä on, että avopuoliso on muuttanut asumaan yhteistalouteen edunjättäjän kanssa ennen kuin tämä on täyttänyt 65 vuotta ja että yhteistalous on edunjättäjän kuollessa jatkunut vähintään viisi vuotta.

Ehdotettu muutos parantaa erilaisissa perheissä elävien lasten yhdenvertaisuutta. Valiokunta toteaa kuitenkin, että vaatimus yhteisestä alaikäisestä lapsesta jättää leskeneläkeoikeuden ulkopuolelle lapsettomat parit tai esimerkiksi uusperheet, joissa ei ole yhteisiä lapsia. Yhteisasumisen kestolle asetettu vaatimus jättää puolestaan leskeneläkeoikeuden ulkopuolelle edelleen ne avoparit, jotka ovat asuneet yhdessä alle viisi vuotta. Leskeneläkeoikeus ei siten uudistuksen myötä laajene lapsettomille pareille tai avopareille, joilla on yhteinen lapsi, mutta joiden yhteistalous on kestänyt alle viisi vuotta.

Valiokunta pitää rajausta perusteltuna ottaen huomioon perhe-eläketurvan lähtökohdan korvata avioliittolaisissa tarkoitettua puolisojen keskinäisen elatusvelvollisuuden poisjääntiä kuoleman johdosta ja kuolleen puolison pois jäänyttä elatusosuutta lapsen elatuksesta. Leskeneläkeoikeuden laajentaminen avopuolisolle on esityksessä perusteltu perhe-eläketurvan tarkoituksella turvata erityisesti alaikäisten lasten toimeentulo perheen huoltajan kuoleman jälkeen. Toimeentulon turvaamisen tarve on myös lesken ja koko perheen kannalta suurempi silloin, kun edunjättäjällä on kuollessaan ollut alaikäisiä lapsia. Valiokunta toteaa, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei myöskään avioliitossa olleilla alle 50-vuotiailla lapsettomilla leskillä ole oikeutta leskeneläkkeeseen. Hallituksen esityksessä (s. 31) on lähdetty siitä, että perhe-eläketurvan kannalta alle 50-vuotiaalla lapsettomalla leskellä on jäljellä useita työvuosia, joiden aikana hän kykenee hankkimaan toimeentulonsa ja kerryttämään työeläkettään. Perhe-eläkkeen saamisen edellytysten puuttuessa henkilön toimeentuloa turvataan tarvittaessa muilla sosiaaliturvaetuksilla.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 38) mukaan yhteistalouden vähimmäiskestoajalla välteään leskeneläkkeeseen oikeutettujen piirin muutoksen vaikutusten ulottaminen sellaisiin lyhytkestoisiin avoliittoihin, joissa yhteistaloussuhde on vasta muotoutumassa. Valiokunta korostaa, että niissä tilanteissa, joissa avopuolisolla ei ole oikeutta leskeneläkkeeseen yhteisasumisen keston lyhyiden vuoksi, lapseneläkkeeseen oikeutetut lapset saavat ehdotuksen mukaan lesken osuuden lapseneläkkeenä. Näin ollen hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset parantavat eri-

Valiokunnan mietintö StVM 23/2021 vp

laisissa perheissä elävien lasten asemaa, koska perheen kokonaisuutena saama perhe-eläkkeen määrä ei riipu lapsen vanhempien avioliitosta. Eri perheiden tilanteet euromääräisesti tarkasteltuina voivat kuitenkin olla hyvin erilaisia esimerkiksi riippuen edunjättäjälle karttuneen eläkkeen määrästä ja siitä, onko edunjättäjällä ollut lapsia yhden vai useamman puolison kanssa.

Vaikka valiokunta pitää edellä todetuin perustein hallituksen esityksessä ehdotettuja rajoituksia leskeneläkkeeseen perhe-eläketurvan tavoitteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisina, valiokunta pitää tärkeänä, että lapsettomien parien ja avopuolisoiden sosiaaliturvan riittävyttä ja toimivuutta puolison kuoleman tapauksissa selvitetään jatkotyössä.

Lapseneläkkeen muutokset

Kuten edellä on kuvattu, hallituksen esityksen useat eri muutokset, kuten leskeneläkkeen ulottaminen avopareille ja leskeneläkkeen maksaminen tietyissä tilanteissa lapselle, vaikuttavat myönteisesti lapsien ja lapsiperheiden taloudelliseen toimeentuloon perheen huoltajan kuoleman tapauksissa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että työeläkelakien mukaisen lapseneläkkeen päättymisikä nostetaan kahdella vuodella siihen asti, kunnes lapsi täyttää 20 vuotta. Valiokunta pitää ikärajan nostoa tärkeänä uudistuksena vanhempiensa menettäneiden nuorten toimeentulon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä heidän kouluttautumisen tukemiseksi, koska vanhemmat käytännössä usein tukevat taloudellisesti lapsiaan myös 18 vuoden ikärajan jälkeen. Esityksessä ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia kansaneläkelain mukaiseen lapseneläkkeeseen, joten jatkossakin alle 21-vuotiaalla päätoimisesti opiskelevalla lapsella olisi mahdollisuus saada kansaneläkelain mukaista lapseneläkettä.

Toimeenpano

Esitetyt muutokset aiheuttavat vakuutuslaitoksille voimaantuloa edeltävänä vuonna ja voimaantulovuonna kertaluonteisia kustannuksia tietojärjestelmämuutosten, työntekijöiden kouluttamisen ja ohjeistuksen muutosten vuoksi. Lisäksi vakuutuslaitosten työmäärän arvioidaan kasvavan voimaantulon jälkeen etuuksien myöntämisen ja tarkistusten osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että vakuutuslaitokset pidetään toimeenpanossa mukana muutosten kohtuullisten kustannusten ja ajantasaisen tiedon kulun varmistamiseksi. Valiokunta korostaa lisäksi erityisesti, että muutoksista tulee viestiä vakuutetuille riittävästi ja selkeästi.

Lakialoite

Valiokunta pitää edellä esitetyin perustein tarkoituksenmukaisena, että leskeneläke ulotetaan esityksen mukaisesti koskemaan vakiintuneessa yhteistaloudessa eläneitä avopuolisoita, joilla on yhteinen alaikäinen lapsi. Valiokunta ehdottaa siten lakialoitteen LA 36/2020 vp hylkäämistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö StVM 23/2021 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 66/2021 vp sisältyvät 1.—9. lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää lakialoitteeseen LA 36/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 22.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Kim Berg sd
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd (osittain)
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Heidi Viljanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen