

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 21/1995 vp

Hallituksen esitys kansaneläkejärjestelmän uudistamista koske- vaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 1995 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 119/1995 vp kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 30 päivänä toukokuuta 1995 valiokuntaan lähettämät ed. Aitto-
niemen toivomusaloitteen 218/1995 vp eläkeläisten taloudellisen aseman parantamisesta ja ed. Koistisen ym. toivomusaloitteen 254/1995 vp ylimääräisen rintamalisän indeksitarkistuksista.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/1995 vp on mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja ylitarkastaja Kaisa Hallenberg sosiaali- ja terveysministeriöstä, osastopäällikkö Eeva Ahokas ja päämatemaatikko Jussi Haapa-aho Kansaneläkelaitoksesta, suunnittelujohtaja Markku Hänninen Eläketurvakeskuksesta, toimitusjohtaja Pentti Kostamo Työeläkelaitosten Liitosta, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitosta, sosiaalipoliittinen asiamies Markku Koponen Palvelutyöntäjistä, tutkimussihteeri Kaija Kallinen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalis sihteeri Veikko Simpanen Toimihenkilöjärjestö STTK:sta, lakimies Markku Kojo Akavasta, jaostopäällikkö Kaarina Knuuti Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta sekä toiminnanjohtaja Pentti Laakkonen ja toiminnanjohtaja Jukka Salminen eläkejärjestöjen neuvottelukunnasta.

Hallituksen esitys ja toivomusaloitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkkeestä tulee kokonaisuudessaan eläkevähenteinen. Vuoden 1996 alusta kansaneläkettä ei

enää myönnetä, jos yksinäisen henkilön työeläke I kalleusryhmässä ylittää 5 294 markkaa kuukaudessa ja II kalleusryhmässä 5 078 markkaa kuukaudessa. Naimisissa olevilla vastaavat rajat ovat I kalleusryhmässä 4 670 markkaa kuukaudessa ja II kalleusryhmässä 4 488 markkaa kuukaudessa.

Vuoden 1996 aikana kansaneläkkeeseen kuuluu vielä lisäosa ja pohjaosa, mutta vuonna 1996 alkavissa eläkkeissä pohjaosa on eläkevähenteinen ja sen määrä voi olla nolla työeläkkeen määrän ollessa suurempi kuin edellä mainitut markkamäärät. Vuoden 1997 alusta kaikki kansaneläkkeet muutetaan kokonaisuudessaan työeläkevähenteisiksi.

Eläkkeen pohjaosaa pienennetään asteittain, jos henkilö saa sen suuruisia työeläkettä, ettei hänellä enää ole oikeutta kansaneläkkeeseen. Vuoden 1996 alusta maksussa olevaa pohjaosaa pienennetään 60 markkaa kuukaudessa ja tämän jälkeen 20 prosenttia vuodessa vuoden 1996 tasta.

Vuoden 1996 alusta poistetaan hautausavustusjärjestelmä sekä lapsikorotus- ja puolisolisä järjestelmä. Eläkkeisiin tehtäisiin indeksikorotus vuoden 1996 alusta vuoden 1994 lokakuusta vuoden 1995 lokakuuhun tapahtunutta elinkustannusten nousua vastaavasti. Sen sijaan eläkkeisiin ei tehtäisi lokakuusta 1992 lokakuuhun 1993 tapahtuneen elinkustannusten nousun edellyttämää indeksikorotusta, joka jätettiin toteuttamatta vuonna 1994. Indeksikorotusta ei myöskään tehtäisi vammaisuuksiin vuosina 1996—1998.

Kansaneläkkeen muuttaminen eläkevähenteiseksi säästää kansaneläkemenoja 400 miljoonaa markkaa vuonna 1996. Alkavista kansaneläkkeistä säästöä kertyy 95 miljoonaa markkaa ja maksussa olevien pohjaosien eläkevähenteisyydestä 305 miljoonaa markkaa. Hautausavustuksen, lapsikorotuksen ja puolisolisän poistamisen säästövaikutus on 35 miljoonaa markkaa vuonna 1996 ja vammaisuuksien indeksitarkistuk-

sen vaikutus 15 miljoonaa markkaa. Vuoden 1994 indeksikorotusten pysyvä poisjättäminen säästää kansaneläkemenoja 290 miljoonaa markkaa ja muita kansaneläkeindeksillä tarkistettavia etuusmenoja 30 miljoonaa markkaa. Säästö kasvaisi arvioiden mukaan vajaan 3 miljardiin markkaan vuonna 2000 ja yli 4 miljardiin markkaan vuoteen 2010 mennessä. Uudistus lisää jonkin verran työeläkemenoja.

Kansaneläkkeisiin vuoden 1996 alusta tehtävän indeksikorotuksen sekä työeläkkeisiin tulevan indeksikorotuksen, kansaneläkemaksun poistamisen ja sairausvakuutusmaksun alenemisen seurauksena eläkkeensaajan maksussa oleva kokonaiseläketulo alenee nyt ehdotettavien uudistusten seurauksena vuonna 1996 vain poikkeuksellisesti.

Esitys liittyy valtion vuoden 1996 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lainmuutokset tulevat pääosin voimaan vuoden 1996 alusta.

Toivomusaloitteessa 218/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus selvittää eläkeläisten ja palkansaajien tulotapahtuneen, eläkeläisille negatiivisen kehityksen ja ryhtyy toimenpiteisiin syntyneiden epäkohtien korjaamiseksi.

Toivomusaloitteessa 254/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi valtion vuoden 1996 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä toimenpiteisiin ylimääräisen rintamalisän korottamiseksi aloitteessa ehdotetulla tavalla.

Valiokunnan kannanotot

Kansaneläkelain muuttaminen eläkevähenteiseksi on perustavanlaatuaista, koska pohjaosan maksamisesta kaikille eläkeläisille luovutaan. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta pitää tärkeänä, että kansaneläke säilytetään riittävän toimeentulon turvaavana vähimmäiseläkkeenä kaikille niille henkilöille, jotka eivät ole voineet ansaita työeläkettä siitä syystä, etteivät ole olleet palkkatyössä lainkaan tai riittävässä määrin. Näin pyydetään myös yksi kansanvakuutuksen keskeinen ajatus: kaikkien turvaaminen vanhuuden, työkyvyttömyyden ja osaltaan myös työttömyyden varalta.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että kansaneläkkeiden ja työeläkkeiden yhteensovituksesta aiemmin hoidettu työkyvyttömyyseläkekäytäntöjen yhdenmukaisuus turvataan tarkoituksenmukaisilla järjestelyillä.

Kansaneläkkeen pohjaosan leikkaaminen merkitsee jo eläkkeellä olevien pohjaosan tai sitä vastaavan täydennysosan suuruista työeläkkeen alennusta, koska pohjaosa tai täydennysosa on jo otettu huomioon eläkettä myönnettäessä.

Valiokunta ei pidä perusteltuna lapsikorotusten poistamista hallituksen esittämässä aikataulussa. Kun lapsikorotuksen saajista pääosa on työkyvyttömyyseläkkeellä olevia pienituloisia henkilöitä, lapsikorotusten poistamisen vaikutuksia tulee selvittää tarkemmin. Tästä syystä valiokunta esittää tässä vaiheessa aikataulua myöhennettäväksi vuodelle lapsikorotusten selvittämiseksi osana perhepoliittisten etuuksien kokonaisuutta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta pitää vuoden 1996 alusta tai myöhemmin alkavina eläkkeinä niitä eläkkeitä, jotka alkavat aikaisintaan vuonna 1996, eikä niitä eläkkeitä, joiden ensimmäinen maksuerä maksetaan kyseisenä vuonna.

Eduskunnan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä 118/1995 vp yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi aiheutuu kansaneläkelain 26 §:n 2 momenttiin tekninen muutostarve, joka johtuu lähinnä eräistä pykälien numerointien muutoksista.

Valiokunta ehdottaa myös täydennettäväksi lakia maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetun lain 16 §:n muuttamisesta.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2.—8. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksytäisiin sellaisenaan paitsi 26 § ja voimaantulosäännös näin kuuluvina ja

että 9. lakiehdotus hyväksytäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki**kansaneläkelain muuttamisesta**

26 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kansaneläkettä määrättäessä ei kuitenkaan oteta huomioon työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa mainitun lain, eläkesäännön tai eläkeohjesäännön taikka rintamaveteraanien varhaiseläkkeestä annetun lain (13/82) mukaiseen eläkkeeseen sisältyvää lapsikorotusta, *kuntoutuskorotusta* eikä, jos henkilö on täyttänyt 65 vuotta 1 päivänä tammikuuta 1980 tai sen jälkeen, 65 vuoden iän täyttämisen jälkeiseen aikaan perustuvaa eläkkeeseen suhteutettua työntekijäin eläkelain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettua tai sitä vastaavaa korotusta. Saman lain 5 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu tai sitä vastaava säännös otetaan kuitenkin tulona huomioon.

(3—10 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(1—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos eläkkeensaajalla on oikeus (*poist.*) puolisoliansään tai puolisoliansään vastaavaan aikaisempaan etuuteen lain voimaantuloa edeltäneeltä

kuukaudelta, niitä maksetaan niin kauan kuin eläkkeensaajan oikeus etuuteen olisi jatkunut entisin perustein ilman uutta päätöstä, kuitenkin enintään 31 päivään joulukuuta 2000 saakka. (*Poist.*) Puolisolisää tai sitä vastaavaa etuutta pienennetään kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 1997 lukien ja sen jälkeen kunkin vuoden alusta 20 prosenttia. Prosenttimäärä lasketaan (*poist.*) puolisoliansään siitä määrästä, jota maksettiin tämän lain voimaan tullessa.

Jos eläkkeensaajalla on oikeus lapsikorotukseen lain voimaantuloa edeltäneeltä kuukaudelta, sitä maksetaan niin kauan kuin eläkkeensaajan oikeus etuuteen olisi jatkunut entisin perustein ilman uutta päätöstä, kuitenkin enintään 31 päivään joulukuuta 2001 saakka. Lapsikorotusta pienennetään kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 1998 lukien ja sen jälkeen kunkin vuoden alusta 20 prosenttia. Prosenttimäärä lasketaan lapsikorotuksen siitä määrästä, jota maksettiin tämän lain voimaan tullessa. (Uusi)

(7—9 mom. kuten hallituksen esityksen 6—8 mom.)

9.

Laki**maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetun lain 16 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä 28 päivänä joulukuuta 1990 annetun lain (1317/90) 16 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

16 §

Täydennysosan määrää laskettaessa sovelletaan kansaneläkelakia sellaisena kuin se oli voimassa kansaneläkelain muuttamisesta *päivänä kuuta 1995* annetun lain (/) tullessa voimaan. Jos täydennysosaan ei kuulu kansaneläkkeen lisäosaa vastaavaa osuutta, sovelletaan sanottuun täydennysosaan soveltuvin osin, mitä

sanotun kansaneläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2, 4 ja 7 momentissa säädetään.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että toivomusaloitteet 218 ja 254/1995 vp hylättäisiin.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Perho, jäsenet Huotari, Hyssälä, Kaarilahti, Kokkonen, Kuoppa, Lämsä, Pelto-

mo, M. Pietikäinen, Rask, Soininvaara, Vehkaoja ja Viljamaa sekä varajäsenet Alaranta (ositain) ja Räsänen.

Vastalauseita

I

Nykymuotoinen kansaneläkejärjestelmämme on keskeinen osa suomalaista kansanvakuutusjärjestelmää, jonka toinen keskeinen pilari on kattava sairausajan turva sairausvakuutuksen muodossa. Kansaneläkejärjestelmän ytimenä on, että siihen kuuluu pohjaosa, jota kaikki työkyvyttömyys- tai vanhuuseläkkeeseen oikeutetut voivat saada. Sen ohella ne, joiden työeläke on pieni, ovat voineet saada työeläkevähenteistä lisäosaa. Myös eräisiin erityistilanteisiin liittyvät muut lisät tai tuet ovat sidoksissa oikeuteen saada kansaneläkkeen pohjaosaa.

Nämä seikat ovat olleet tärkeitä kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta, eläkejärjestelmän rahoituksen hyväksyttävyyden kannalta sekä yhdenmukaisen käytännön turvaamiseksi myös työeläkelakien mukaisen työkyvyttömyyden määrittelyssä.

Hallituksen esitys muuttaa myös kansaneläkkeen pohjaosa työeläkevähenteiseksi murtaa nämä keskeiset elementit ja eläkejärjestelmämme perusteet. Emme voi hyväksyä tällaista muutosta.

Hallituksen esityksiin sisältyy myös sellaisia yksittäisiä ehdotuksia, joita emme voi hyväksyä, koska ne kohdistuvat ensisijaisesti heikoimmasa asemassa oleviin. Tällaisia ovat mm. hautausavustuksen ja puolisolisan sekä lapsikorotusten poistaminen. Mielestämme nämä tulee säilyttää.

On myönteistä, että valiokunta haluaa lisäää ja lisäselvityksiä lapsikorotusten poistami-

sen vaikutuksista. Mielestämme on kuitenkin jo nyt olemassa riittävästi tietoa siitä, että lapsikorotusten poistamiselle ei ole sosiaalipoliittisia perusteita. Lapsikorotuksen saajat ovat työkyvyttömyyseläkkeellä olevia ja valtaosin pienituloisia eli kansaneläkkeen lisäosan piirissä. On lisäksi otettava huomioon, että muita lapsiperheiden etuuksia heikennetään samanaikaisesti.

Hämmästyttävää on, että vammaisuuksiin tehtävät indeksikorotukset aiotaan jäädyttää aina vuoteen 1998 saakka samanaikaisesti, kun palkkasopimuksissa on tehty korotuksia ja niihin on liitetty indeksiehto. Tilanne merkitsee eri kansalaisryhmien välisten toimeentuloerojen kasvamista.

Koska eläkemenoissa tarvitaan säästöjä, olemme olleet valmiit pienentämään pohjaosaa 45 markalla kuukaudessa, mutta muuttamatta järjestelmän perusrakennetta. Tämä merkitsisi noin 220 miljoonan markan säästöä kansaneläkemenoissa vuonna 1996. Kokonaiseläkemenoja ajatellen merkittävimmät säästöt ovat kuitenkin saatavissa työeläkejärjestelmän rakenteiden uudistamisella.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2.—9. lakiehdotus hylättäisiin ja että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki**kansaneläkelain 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

(poist.)

muutetaan 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain (347/56) 24 § sellaisena kuin se on 5 päivänä helmikuuta 1982 annetussa laissa (103/82) seuraavasti:

23 a §

(Poist.)

24 §

Kansaneläkkeeseen kuuluu aina eläkkeen pohjaosa, joka on 2 406 markkaa vuodessa.

25 b, 26, 27, 30 b, 40, 42 b ja 91 a §

(Poist.)

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 1996 *(poist.)*.

(2—8 mom. poist.)

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1995

Liisa Hyssälä**Eero Lämsä****Juhani Alaranta**

II

Esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkkeestä tulee kokonaan eläkevähenteinen, mikä merkitsee kansaneläkkeen pohjaosan suuruista vähennystä (445 mk/kk) keskimääräistä työeläkettä saavalle eläkkeensaajalle. Vähennys toteutetaan asteittain alkaen vuoden 1996 alusta. Ensimmäisenä vuonna vähennys on 60 markkaa kuukaudessa ja seuraavina vuosina 20 prosenttia vuodessa jäljellä olevasta pohjaosan määrästä. Lisäksi jätetään tekemättä lokakuusta 1992 lokakuuhun 1993 tapahtuneen elinkustannusten nousun edellyttämä indeksikorotus. Indeksikorotusta ei myöskään tehdä vammaisuuksiin vuosina 1996—1998. Vuoden 1996 alusta alka viin eläkkeisiin ei enää makseta kansaneläkkeen pohjaosaa.

Lisäksi poistetaan hautausavustus ja puolisolisiä. Valiokunta esittää, että lapsikorotusta ei poisteta ensi vuonna, mutta varmuutta lapsikorotuksen säilymisestä ei tulevaisuudessa ole. Eläkeläisten menetykset ovat arvion mukaan vuo-

teen 2000 mennessä yli kolme miljardia ja vuoteen 2010 yli neljä miljardia markkaa. Eläkkeiden reaalitasoa heikennetään ja erityisesti yli 65-vuotiaiden eläkeläisten kohdalla heikennys tulee muodostumaan taitetun indeksin johdosta suuremmaksi.

Kansaneläkkeen pohjaosan poistaminen on uhka koko kansanvakuutusjärjestelmälle. Lisäksi työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämisperusteet saattavat eriytyä eri eläkelaitosten kohdalla, kun kansaneläkelaitos jää päätöksenteosta ulkopuolelle. Kansaneläkkeen pohjaosan leikkaus kohdistuu tavallisiin keskituloiisiin palkansaajiin. Pienimpiä eläkkeitä saavat menettävät tekemättä jätetyn indeksitarkistuksen. Suurille eläkkeille ei edelleenkaan säädetä minkäänlaista kattoa. Korkeata eläketuloa saavat hyötyvät eniten verojen ja sosiaaliturvamaksujen alennuksista.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1995

Mikko Kuoppa

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 12/1995 vp
Hallituksen esitys 119/1995 vp

Sosiaali- ja terveystalioikunnalle

Eduskunta on lähettäessään 10 päivänä loka-kuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 119/1995 vp kansaneläkejärjestelmän uudistamista koske- vaksi lainsäädännöksi sosiaali- ja terveystalio- kuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on an- nettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveystalio- kunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina halli- tusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja ter- veystministeriöstä, osastopäällikkö Eeva Aho- kas ja päämatemaatikko Jussi Haapa-aho Kan- saneläkelaitoksesta, varatoimitusjohtaja Seppo Pietiläinen Eläketurvakeskuksesta, toimitusjoh- taja Pentti Kostamo Työeläkelaitosten Liitosta, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pek- ka Hallberg, professori Mikael Hidén, professo- ri Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, ylijohtaja K. J. Lång, profes- sori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja oikeustieteen lisensiaatti Veli- Pekka Viljanen.

Käsitelyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kun- nioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan kansaneläkkeen teke- mistä kokonaisuudessaan eläkevähenteiseksi.

Vuoden 1996 alusta kansaneläkettä ei enää myönnettäisi, jos yksinäisen henkilön työeläke kuntakalleusryhmästä riippuen ylittää 5 294 tai 5 078 markkaa kuukaudessa. Naimisissa olevilla vastaavat rajat olisivat 4 670 ja 4 488 markkaa.

Kansaneläkkeeseen kuuluisi vuonna 1996 vie- lä lisäosa ja pohjaosa, mutta tällöin alkavissa eläkkeissä pohjaosa on eläkevähenteinen. Aiem- missä eläkkeissä pohjaosaa pienennettäisiin as- teittain.

Vuoden 1996 alusta poistettaisiin hautaus- avustusjärjestelmä sekä lapsikorotus- ja puoliso- lisäjärjestelmä. Eläkkeisiin tehtäisiin vuoden 1996 alusta normaali indeksikorotus, joka vastaa vuoden 1994 lokakuusta vuoden 1995 lokakuu- hun tapahtunutta elinkustannusten nousua. Sen sijaan vuoden 1992 lokakuusta vuoden 1993 lo- kakuuhun tapahtunutta elinkustannusten nou- sun edellyttämää indeksikorotusta ei tehtäisi.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1996.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mu- kaan kansaneläkkeen eläkevähenteisyyden ei voida katsoa heikentävän hallitusmuodon 15 a §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, vaikkakin turvan tasoa joudutaan yhteiskunnan voimavarat huomioon ottaen kohdistamaan en- tistä tarkoituksenmukaisemmin. Myöskään puolisolisan ja lapsikorotuksen sekä hautaus- avustuksen poistamisen ei esityksen mukaan voi- da katsoa heikentävän mainittua turvaa. Sama- an päätelmään on päädytty vuonna 1994 tekemättä jätetyn indeksitarkistuksen palautta- matta jättämisestä. Esityksessä on kuitenkin kat- sottu, että asiasta olisi pyydettävä perustuslaki- valiokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot*Hallitusmuodon 12 §*

Kansaneläkkeet on rahoitettu valtaosin va- kuutetun maksamilla vakuutusmaksuilla ja työnantajan maksamilla kansaneläkemaksuilla. Kansaneläkkeen saaminen tai suuruus ei kuiten- kaan ole riippunut näistä suorituksista. Niitä onkin valtiosääntöoikeudellisissa mielessä pi- detty (PeVL 18/1985 vp) veronluonteisina mak- suina eli vastikkeettomina rahasuorituksina.

Maksut eivät ole valiokunnan käsityksen mu- kaan perustaneet vakuutetuille sellaista oikeutta

kansaneläkkeeseen, että tämä seikka muodostuisi esityksen kannalta merkitykselliseksi suhteessa hallitusmuodon 12 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Siksi tältä kannalta ei ole valtiosääntöistä vaikutusta sillä, että kansaneläkkeen muuttuessa eläkevähenteiseksi sen pohjaosa jää — aiemmissa eläkkeissä asteittain — saamatta ansioeläkkeen ylittäessä tietyn tason.

Omaisuudensuojan kannalta on kuitenkin tarkasteltava sitä, että työntekijän eläkelain nykyisen 8 §:n 2 momentin mukaan, jota ehdotetaan muutettavaksi 5. lakiehdotuksessa, eläkkeitä yhteensovitettaessa on tehty yhteensovitusrajan määräämisen yhteydessä eräissä tapauksissa vähennys, jonka suuruus on ollut enintään kansaneläkkeen pohjaosan määrä ja siten tällä hetkellä enimmillään 445 markkaa. Tämän taustalla on se, että työeläkkeen ja valtion eläkkeen saajat ovat vielä nykyisin 65 vuotta täytettyään oikeutettuja kansaneläkkeen pohjaosaan.

Ansioeläkkeitä myönnettäessä on em. yhteensovitus säännön noudattaminen voinut johtaa enintään kansaneläkkeen pohjaosan suuruisen vähennyksen tekemiseen. Tuota aikanaan tehtyä vähennystä ei erikseen hyvitetä kansaneläkkeen pohjaosaa koskevia muutoksia vastaavasti.

Perustuslakivaliokunta on usein katsonut, että eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa ei ole kysymys tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta (esim. PeVL 4/1994 vp) eikä se ulotu eläkejärjestelyjen pysyvyyteen. Eläkejärjestelmien uudistamisesta seuraavia tällaisia vaikutuksia ei näin ollen voida arvostella valtiosääntöoikeudellisin perustein, kunhan järjestelyin ei puututa maksettaviksi jo erääntyneisiin eläke-etuuksiin.

Viimeksi mainitulta osalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota esityksen perusteluihin. Niiden mukaan lakia sovelletaan 1.1.1996 tai sen jälkeen alkaviin eläkkeisiin, jollaisina on pidetty eläkkeitä, joiden ensimmäinen maksuerä kohdentuu lain voimaantulon jälkeiselle ajalle. Valiokunnan käsityksen mukaan säännösten soveltaminen tulisi kuitenkin tältä osin kytkeä siihen, mistä ajasta alkaen eläke on myönnetty.

Kansaneläkkeen eläkevähenteisyys

Ehdotetut kansaneläkejärjestelmän muutokset ovat valtiosääntöoikeudellisesti huomioon otettavia lähinnä hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin takia. Tämän perustuslainkohdan mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoi-

meentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Kansaneläkkeestä tulisi kokonaisuudessaan eläkevähenteinen, mikä tarkoittaa kansaneläkkeen ja muiden eläkkeiden yhteensovittamista. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta tässä toimenpiteessä on kysymys ennen muuta siitä, muodostuuko jokaisen perustoimeentulon turva vanhuuden ja työkyvyttömyyden aikana riittäväksi.

Kansaneläkejärjestelmästä tulisi sillä tavoin toissijainen, että kansaneläkettä maksettaisiin vain siltä osin kuin henkilö ei saa muiden eläkejärjestelmien kautta tietyn tasoista eläketurvaa. Nämä rajat on esityksessä asetettu siten, ettei kansaneläkkeen eläkevähenteisyys ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa.

Eräiden etuuksien poistaminen

Kansaneläkejärjestelmästä poistettaisiin hautausavustus sekä lapsikorotus ja puolisolisa. Näistä etuuksista hautausavustus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen; perustuslain edellyttämä perustoimeentulon turva huoltajan menetyksen johdosta turvataan perhe-eläkejärjestelmien kautta. Lapsikorotuksella ja puolisolisillä on kytkentä hallitusmuodon 15 a §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslaki ei kuitenkaan määritä, millä keinoin tämä velvoite toteutetaan. Kun otetaan huomioon olemassa olevat tukijärjestelmät, ei valiokunnan käsityksen mukaan ole valtiosääntöoikeudellista estettä poistaa kyseiset etuudet kansaneläkejärjestelmästä, koska muutosten jälkeenkin perustuslain julkiselle vallalle asettama vähimmäisvelvoite täyttyy. Valiokunnan käsityksen mukaan on asianmukaista selvittää lapsikorotuksen poistamisen sosiaalipoliittiset perusteet, koska tämä toimenpide nähtävästi kohdistuu pääasiassa sellaisiin perheisiin, joissa ainakin toinen huoltaja on työkyvytön.

Vuoden 1994 indeksileikkaus

Vuonna 1994 toteutettua 1,6 prosenttiyksikön indeksileikkausta ei palautettaisi indeksiin. Tämä merkitsee pysyväisluonteista leikkausta siihen kulutustasoon, jota indeksijärjestelmällä

on tarkoitus turvata. Kysymys on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä sellaisesta toimenpiteestä, joka ei tee kansaneläkettä tasoltaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttia vastaamattomaksi.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 1995

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

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

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