

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 17/1995 vp

Hallituksen esitys yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 1995 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 118/1995 vp yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 30 päivänä toukokuuta 1995 valiokuntaan lähettämän ed. Ihmälän ym. toivomusaloitteen 231/1995 vp indeksikorotuksen suorittamisesta sotilasvammakorvauksiin, ed. Kemppaisen ym. toivomusaloitteen 247/1995 vp indeksitarkistuksen tekemisestä eläkkeisiin ja muihin sosiaalietuuksiin, ed. Koistisen ym. toivomusaloitteen 249/1995 vp sotilasvammalain mukaisten korvausten indeksitarkistuksista ja ed. Lahtelan toivomusaloitteen 263/1995 vp työ- ja kansaneläkkeiden indeksitarkistusten palauttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon. Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/1995 vp on mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja ylitarkastaja Maritta Hirvi sosiaali- ja terveysministeriöstä, varatoimitusjohtaja Seppo Pietiläinen Eläketurvakeskuksesta, osastopäällikkö Eeva Ahokas ja kehittämispäällikkö Mirjami Airaksinen kansaneläkelaitoksesta, varatoimitusjohtaja Asko Tanskanen Eläke-Varmasta edustaen Työeläkelaitosten Liittoa, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, sosiaalipoliittinen asiamies Markku Koponen Palvelutyönantajista, tutkimussihteeri Kaija Kallinen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, lakimies Markku Kojo Akavasta, sosiaalis sihteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, jaostopäällikkö Kaarina Knuuti Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, osastopäällikkö Juha Ahvenniemi Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, ylilääkäri Vuokko Hupli Kuntoutussäätiöstä, toiminnanjohtaja Pertti Laakkonen ja toiminnanjohtaja Jukka Salminen eläkejärjestöjen neuvottelukunnasta sekä toimitusjohtaja Kari Puro.

Hallituksen esitys ja toivomusaloitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yksityisalojen työeläkejärjestelmän lainsäädännön uudistamista siten, että eläkkeiden määräytymistapaa muutettaisiin työntekoa kannustavammaksi. Tavoitteena on maksujen ja etujen tasapaino 1990-luvulla ja työeläkejärjestelmän pidemmänkin aikavälin tasapaino.

Eläkepalkan laskentatapa muutettaisiin määräytymään enintään kymmenen viimeisen vuoden ansion perusteella. Eläkepalkka olisi indeksikorjattujen ansioiden keskiarvo. Kymmentä vuotta lyhyemmissä työsuhteissa otettaisiin huomioon koko työsuhteen ansiot. Eräissä tapauksissa jätettäisiin huomioon ottamatta vuodet, joiden ansio on erityisen pieni. Laskentasäännön muutos toteutettaisiin 1.1.1996 lähtien lisäämällä vuosi kerrallaan laskentavuosiin, kunnes 10 vuotta tulee täyteen. Muutosta edeltäviltä vuosilta eläkepalkka lasketaan vanhojen sääntöjen mukaisesti, joten täysipainoisesti laskentatavan muutos vaikuttaisi 10 vuoden kuluttua päättyvissä työsuhteissa.

Eläkkeiden tulevan ajan laskentatapa muutuisi siten, että 50 ja 60 ikävuoden välillä eläkkeen karttuma olisi 1,2 prosenttia palkasta vuodesta kohden sekä 60 ja 65 ikävuoden välillä 0,8 prosenttia palkasta. Alle 50-vuotiaana työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvät saisivat siten eläkkeen 6,5 prosenttiyksikköä pienempänä kuin nykyisin. Tulevan ajan saaminen edellyttäisi vähintään vuoden työssäoloaikaa viimeisten kymmenen vuoden aikana. Ennen vuotta 1943 syntyneet työttömyyspäivärahan varaan joutuneet säilyttäisivät oikeuden tulevan ajan laskentaan entisten sääntöjen mukaan.

Työkykyä ylläpitävien ja kuntouttavien toimien ensisijaisuutta korostettaisiin jäljellä olevan työkyvyn arvioinnissa. Määräaikainen työkyvyttömyyseläke muutettaisiin kuntoutustueksi, jota voi saada silloin, kun työntekijästä on laadittu kuntoutussuunnitelma. Eläkelaitoksen tulisi varmistaa suunnitelman laatiminen. Jos työntekijälle annetaan eläkelaitoksen päätöksellä kun-

toutusta, kuntoutustukeen maksetaan kuntoutuskorotus, joka on 33 prosenttia kuntoutustuen ja työkyvyttömyyseläkkeen yhteensovitetusta määrästä. Osatyökyvyttömyyseläkkeen hakemismenettely muutettaisiin siten, että eläkkeistä voi saada ennakkopäätöksen. Määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen muuttaminen kuntoutustueksi koskisi myös kansaneläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeitä, joihin ei kuitenkaan maksettaisi kuntoutuskorotusta.

Työeläkkeiden indeksijärjestelmä muutettaisiin siten, että käyttöön otettaisiin kaksi eri indeksia. Nykyistä puoliksi ansio- ja puoliksi hintatason muutoksen perusteella määräytyvää indeksia sovellettaisiin eläkepalkan laskennassa ja ansaittujen eläkeoikeuksien arvion tarkistamisessa. Tätä indeksia sovellettaisiin myös eläkkeisiin 65 ikävuoden täyttämivuoden loppuun. Tämän jälkeen eläkkeisiin sovellettaisiin indeksia, jossa hintatason muutoksen osuus olisi 80 ja ansiotason muutoksen osuus 20 prosenttia.

Työntekijän eläkemaksu otettaisiin huomioon pysyvästi työeläkeindeksissä vastaavasti kuin se on otettu huomioon väliaikaisilla laeilla vuosina 1993—1995. Vuosien 1993—1995 TEL-indeksin pistelukuihin tehtyjä 1,3 prosenttiyksikön suuruisia vähennyksiä ei palautettaisi. Muutoin indeksi toteutettaisiin vuoden 1996 alusta uuden indeksiperusteen mukaiseksi.

Muutokset perustuvat työmarkkinajärjestöjen toukokuussa 1995 tekemään sopimukseen työeläketurvan uudistamisesta. Osa lainmuutoksista liittyy valtion vuoden 1996 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta. Muutokset toteutetaan myös julkisalojen eläkejärjestelmässä erillisellä hallituksen esityksellä.

Toivomusaloitteessa 231/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin indeksikorotusten tekemiseksi sotilasvammalain mukaisiin korvauksiin.

Toivomusaloitteessa 247/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus suorittaisi sekä ostovoiman että yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi indeksikorotukset täysimääräisinä eläkkeisiin, työttömyysturvaan, opintotukeen ja muihin toimentulotuen muotoihin.

Toivomusaloitteessa 249/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin sotilasvammalain mukaisten indeksikorotusten maksamiseksi täysimääräisinä vuoden 1996 alusta lukien.

Toivomusaloitteessa 263/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimiin työ- ja kansaneläkkeiden saattamiseksi sille tasolle, jolle ne kuuluisivat ilman vuosien 1993—1995 indeksijäädytyksiä.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää hallituksen esityksen tavoitetta eläkejärjestelmän turvaamisesta ja maksujen ja etujen välisen tasapainon saavuttamisesta tärkeänä. Tästä syystä esitetyt eläketasoa heikentävät toimenpiteet voidaan valiokunnan käsityksen mukaan hyväksyä. Esitykset samalla heikentävät eräiltä osin mahdollisuuksia saavuttaa 60 prosentin eläketaso, ja useat eläketasoa alentavat tekijät kohdistuvat erityisesti naisiin.

Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdollisuudet ottaa huomioon eläkkeen karttumassa mm. 23 vuotta nuorempana työskentely ja useimmiten naisten eläketasoa alentavien tekijöiden korjaaminen.

Valiokunta edellyttää, että hallitus seuraa kahdesta erillisestä indeksistä mahdollisesti aiheutuvia ongelmia ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin ongelmien ratkaisemiseksi.

Pyrkimyksissä korottaa eläkkeellesiirtymiskäikää on kuntoutus keskeisessä asemassa. Hallituksen esitykseen sisältyvät kuntoutustoimenpiteiden aikaistaminen, kuntoutusmyönteisyyden aikaansaaminen sekä kuntoutuksesta vastaavien eri henkilöiden ja organisaatioiden kouluttaminen ovat tärkeällä sijalla. Kuntoutuksen merkitystä painottaa myös luopuminen määräaikaisesta työkyvyttömyyseläkkeestä ja sen korvaaminen kuntoutustuella, jota lisäksi korotetaan kuntoutuksen aktiiviaikana. Kuntoutustoimenpiteitä onkin pyrittävä varhentamaan kaikilla käytettävissä olevilla keinoilla ja muun muassa kuntoutusrahaa on käytettävä nykyistä tehokkaammin. Näin poistuu myös työkyvyttömyyden määrittelyyn liittyviä ongelmia. Kuntoutusetuuksien ja sairausvakuutuksen päivärahan keskinäisen suhteen on oltava sellainen, että se kannustaa kuntoutukseen. Korostaakseen kuntoutustarpeen selvittämisen merkitystä valiokunta ehdottaa työntekijäin eläkelain 4 §:ään muutosta.

Kuntoutus on eläkejärjestelmän kannalta vaihtoehtoinen ja useimmiten halvempi menettely. Tästä syystä korostuu erityisesti työeläkelai-

tosten vastuu sekä kuntoutuksen toimeenpanosta että sen kustannuksista.

Perustuslakivaliokunta edellyttää lausunnossaan, että sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä syistä on työntekijäin eläkelain 4 a §:n 3 momenttia korjattava siten, että säännös on sukupuolineutraali, jotta laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää tämän mukaista muutosta.

Työntekijäin eläkelain voimaantulosäännöksen lisäeläkejärjestelyjä koskevaa säännöstä on laajennettava siten, että siinä otetaan huomioon myös kansaneläkeuudistuksen vaikutukset. Esitetystä muodossaan kansaneläkkeen pohjaosan poistaminen vaikuttaisi eri lailla lisäeläketurvasa kuin lakisääteissä eläketurvassa.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2.—9. lakiehdotus hyväksyttäisiin hallituksen esityksen mukaisina ja

että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan paitsi 4 ja 4 a § ja voimaantulosäännös näin kuuluvina:

4 §

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ennen kuin eläkelaitos tekee päätöksen työkyvyttömyyseläkkeestä, sen on (*poist.*) varmistettava, että työntekijän mahdollisuudet kuntoutukseen on selvitetty. Jos eläkehakemus hylätään, eläkelaitos ohjaa työntekijän (*poist.*) hänen kuntoutustarvettaan vastaavan kuntoutuksen tai muiden palveluiden piiriin. Lisäksi eläke-

laitoksen on noudatettava, mitä kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä annetussa laissa (604/91) säädetään.

(6 ja 7 mom. kuten hallituksen esityksessä)

4 a §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos *leski* on syntynyt ennen 1 päivää heinäkuuta 1950, leskeneläkkeen saamisen edellytyksenä on 2 momentissa mainitun 50 vuoden asemesta 40 vuoden vähimmäisikä. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske edunjättäjän entistä puolisoa.

(4—6 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(1—9 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos työntekijä lain voimaan tullessa kuuluu sellaisen eläkejärjestelyn piiriin, jossa hänelle on järjestetty työntekijäin eläkelain 11 §:n mukainen tai muutoin lain vähimmäisehtoja parempi eläketurva, ei sanottu lisäeläketurva korotu sen johdosta, että vähimmäisehtojen mukainen eläketurva alenee tämän lain säännösten perusteella. Lisäeläketurvan ehdot taikka eläkekassan tai eläkesäätiön säännöt voidaan soveltuvin osin muuttaa vastaamaan tätä lakia. *Mitä tässä momentissa säädetään, koskee etuuden tarkistamista myös 1 päivänä tammikuuta 1996 voimaan tulevan kansaneläkelain muuttamisesta annetun lain (1/95) johdosta.* Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarkempia määräyksiä tämän momentin soveltamisesta.

(11—13 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että toivomusaloitteet 231, 247, 249 ja 263/1995 vp hylättäisiin.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Perho, jäsenet Huotari, Hyssälä,

Kokkonen, Kuoppa, Lämsä, Manninen, M. Pietikäinen, Soininvaara, Vehkaoja ja Viljamaa sekä varajäsenet Alaranta ja A. Ojala.

Vastalauseita

I

Valiokunnan enemmistön esitys yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi on sinänsä perusteltu kasvavien eläkemenojen ja niistä aiheutuvien eläkemaksujen korotustarpeen pitämiseksi taloudellisten voimavarojen rajoissa. Emme pidä kuitenkaan hyväksyttävänä lakiin sisällytettyä kahden erilaisen indeksin järjestelmää. Se aiheuttaa perusteetonta eriarvoisuutta alle 65-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden välillä.

Erot voivat olla todella merkittäviä, sillä esimerkiksi vuodelle 1996 hallituksen esityksen arvion mukaan alle 65-vuotiaiden työeläkeindeksi nousee noin 2,9 prosenttia ja yli 65-vuotiailla eläkeikäisillä vain noin 1,6 prosenttia. Sama ero koskee muita tel-indeksiin sidottuja etuuksia.

Mielestämme tulisi laajemminkin myös muihin etuusjärjestelmiin luoda yhtenäisindeksi, jotta monimutkaisuudelta ja eri eturyhmien välisiltä tarpeettomilta ristiriitaisuuksilta vältyttäisiin. Hallituksen esitys päinvastoin lisää entisestäänkin hajanaisuutta indeksien käytössä.

Mielestämme valiokunnan olisi tullut todeta, että kaksi erillistä indeksiä aiheuttaa merkittäviä ongelmia ja epätasa-arvoa, jos palkka- ja hintatason muutokset eroavat toisistaan merkittävästi. Siksi valiokunnan olisikin tullut esittää yhtenäisindeksiä, jossa palkkatason muutoksen painokerroin on 0,35 ja hintatason muutoksen painokerroin 0,65. Esitetty yhtenäisindeksi antaa pidemmällä tähtäyksellä samat säästöt kuin hallituksen alkuperäisessä esityksessä.

Edellä olevaan perustuen katsomme,

että 2.—5. sekä 7. ja 8. lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisina,

että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 9 § näin kuuluvana,

että 6. lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 22 a ja 31 a § näin kuuluvina ja

että 9. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

työntekijäin eläkelain muuttamisesta

9 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Eläketurva sidotaan indeksiin, jossa palkkatason muutoksen painokerroin on 0,35 ja hintatason muutoksen painokerroin 0,65.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

6.

Laki

kansaneläkelain muuttamisesta

22 a §

Edellä 1 momentissa tarkoitettua markkamäärää tarkistetaan kalenterivuositain maan yleisessä palkka- ja hintatasossa tapahtuneiden muutosten vuoksi työntekijäin eläkelain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettulla indeksiluvulla.

31 a §

Poiketen siitä, mitä kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannusindeksiin annetussa laissa (348/56) säädetään markkamäärien korottamisesta tai alentamisesta, tarkistetaan 22 c §:n 2 momentissa

säädettyä markkamäärää kalenterivuositain maan yleisessä palkka- ja hintatasossa tapahtu-

neiden muutosten vuoksi työntekijäin eläkelain 9 §:n 2 momentissa tarkoitetulla indeksiluvulla.

9.

Laki

työntekijäin eläkelain 9 §:n soveltamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Jos eläkkeitä koskevassa lainsäädännössä sekä eläkettä ja muuta etuutta koskevissa järjestyksissä säädetään lailla, asetuksella tai määrätään valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä siitä, että etuuksien määrää, niiden perusteena olevaa tuloa tai muuta markkamäärää tarkistetaan kalenterivuositain maan yleisessä palkkatasossa tapahtuneiden muutosten johdosta sen

palkkaindeksiluvun mukaan, joka vuosittain vahvistetaan työntekijäin eläkelain 9 §:n soveltamista varten, käytetään etuutta tarkistettaessa työntekijäin eläkelain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettua indeksilukua.

2 ja 3 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 1996

Hannes Manninen
Juhani Alaranta

Liisa Hyssälä
Eero Lämä

II

Ehdotus yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamiseksi merkitsee tulevan ajan oikeuden merkittävää heikennystä. Eläkkeen lopullinen taso saattaa jäädä jopa 6,5 prosenttiyksikköä pienemmäksi nykyiseen lakiin verrattuna. Tulevan ajan kertymän heikennys merkitsee käytännössä sitä, että yksityisellä puolella työeläke ei juuri koskaan käytännössä saavuta 60 prosentin tasoa.

Työeläkkeiden indeksijärjestelmää muutetaan siten, että ryhdytään käyttämään kahta eri indeksia. Tämä merkitsee heikennystä yli 65-vuotiaiden eläkkeiden indeksitarkistuksiin. Yli 65-vuotiaiden eläkkeet jäävät tulevaisuudessa yhä pahemmin jälkeen nuorempien eläkkeistä, koska jo aikaisemmin on leikattu eläkeläisten

indeksitarkistuksia. Nyt ehdotettu muutos heikentäisi edelleen eläkkeiden reaaliarvoa. Erityisen vaikeaksi tilanne muodostuu pieniä työeläkkeitä saaville yli 65-vuotiaille eläkeläisille.

Määräaikainen työkyvyttömyyseläke ehdotetaan muutettavaksi kuntoutustueksi, jota voi saada silloin, kun työntekijästä on laadittu kuntoutussuunnitelma. On pelättävissä, että väliinputoamiset tulevat lisääntymään, vaikka kuntoutusta voikin pitää myönteisenä. On olemassa myös vaara, että työkyvyttömyyseläkkeelle pääsy yhä edelleen vaikeutetaan.

Edellä olevan perusteella ehdotan kunnioittavasti,

että lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 1995

Mikko Kuoppa

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 13/1995 vp

Hallituksen esitys 118/1995 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 5 päivänä loka-kuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 118/1995 vp yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, osastopäällikkö Eeva Ahokas ja päämatemaatikko Jussi Haapa-aho Kansaneläkelaitoksesta, varatoimitusjohtaja Seppo Pietiläinen Eläketurvakeskuksesta, toimitusjohtaja Pentti Kostamo Työeläkelaitosten Liitosta, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, ylijohtaja K. J. Lång, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan yksityisalojen työeläkejärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä uudistettavaksi.

Eläkkeen tulevan ajan eli eläketapahtumasta eläkeikään jäljellä olevan ajan laskentatapa ehdotetaan muutettavaksi. Alle 50-vuotiaana työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvät saisivat eläkettä 6,5 prosenttiyksikköä vähemmän kuin nykyisin. Muutokset koskevat henkilöitä, joiden eläketapahtuma sattuu vuoden 1995 jälkeen. Ennen vuotta 1943 syntyneet työttömyyspäivärahan varaan joutuneet säilyttäisivät oikeuden

tulevan ajan laskemiseen entisten sääntöjen mukaan.

Eläkepalkan laskentatapa ehdotetaan muutettavaksi. Eläkepalkka määräytyisi kunkin työsuhteen enintään 10 viimeisen vuoden ansion perusteella ja olisi indeksikorjattujen ansioiden keskiarvo. Laskentasäännön muutos toteutettaisiin 1.1.1996 voimassa olevissa työsuhteissa liukuvasi siten, että muutos vaikuttaisi täysipainoisesti 10 vuoden kuluttua päättyvissä työsuhteissa.

Määräaikainen, myös kansaneläkejärjestelmästä myönnettävä työkyvyttömyyseläke muutettaisiin kuntoutustueksi. Muun eläkelaitoksen kuin Kansaneläkelaitoksen päätökseen perustuvan kuntoutustueen maksettaisiin kuntoutuskorotus. Osatyökyvyttömyyseläkkeestä voisi saada ennakkopäätöksen yksilöllisen varhaiseläkkeen tapaan.

Työeläkkeiden indeksijärjestelmää muutettaisiin ottamalla käyttöön kaksi eri indeksia. Nykyistä puoliksi ansio- ja puoliksi hintatason muutoksen perusteella määräytyvää TEL-indeksiä sovellettaisiin edelleen eläkepalkan laskennassa ja ansaittujen eläkeoikeuksien arvon tarkistamisessa. Tätä indeksia sovellettaisiin myös maksussa oleviin eläkkeisiin 65 ikävuoden loppuun asti. Tämän jälkeen eläkkeisiin sovellettaisiin indeksia, jossa hintatason muutoksen osuus olisi 80 prosenttia ja ansiotason muutoksen 20 prosenttia.

Työntekijän työeläkemaksu otettaisiin pysyvästi huomioon indekseissä. TEL-indeksi vuosien 1993—1995 pistelukuihin tehtyjä 1,3 prosenttiyksikön suuruisia vähennyksiä ei palautettaisi. Muutoin eläkkeisiin tulee vuodenvaihteessa uuden indeksin perusteen mukainen korotus.

Osa ehdotetuista laeista liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1996. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan omaisuuden perustuslainsuojan kan-

nalta eläkkeen tulevaa aikaa, eläkepalkan laskentasääntöä ja indeksitarkistusta koskevia muutoksia. Perusteluissa päädytään siihen, että tältä kannalta ei vaadita perustuslainsäätämisen järjestyksen käyttämistä. Lisäksi todetaan, että etuuksien määrään ja kohdentumiseen tehtävistä muutoksista huolimatta hallitusmuodon 15 a §:n mukainen perustoimeentulon turva tulee taatuksi. Hallitus on kuitenkin pitänyt ehdotuksia tulokannanvaraisina omaisuuden suojan kannalta, minkä vuoksi se on katsonut, että asiasta olisi pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lähtökohtaisesti pitänyt henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua hallitusmuodossa turvatun omaisuuden suojan piiriin kuuluvana. Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on valiokunnan käsityksen mukaan (esim. PeVL 4/1994 vp) 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 järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitetunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joiltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen.

Edellä selostettu tulkintakäytäntö on syntynyt sovellettaessa hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suojausäännöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon uusi 12 § ei ole muuttanut tätä tulkinta-asetelmaa.

Ns. tulevan ajan laskenta-aika

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläkkeen tulevan ajan laskentatapaa. Jos työntekijä täyttää tulevan ajan hyväksi lukemisen edellytykset, otetaan eläkettä laskettaessa työsuhteen lisäksi huomioon aika työkyvyttömyyden alkamisesta eläkeikään. Eläke on nykyäänös-

ten nojalla laskettu tulevan ajan osalta saman karttumisprosentin — 1,5 prosenttia vuodessa — mukaan kuin työsuhteesta kertyvä eläke. Eläkeoikeuden karttumista tulevalta ajalta ehdotetaan alennettavaksi siten, että karttumisprosentti on 50 vuoden iästä lukien 1,2 ja 60 vuoden iästä lukien 0,8. Muutokset vaikuttaisivat esimerkiksi niin, että alle 50-vuotiaina työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvät saavat eläkettä enimmillään 6,5 prosenttiyksikköä vähemmän kuin nykyisten säännösten mukaan. Muutokset eivät kuitenkaan koskisi niitä ennen vuotta 1943 syntyneitä, jotka ovat joutuneet työttömyyspäivärahalle ennen lain voimaantuloa.

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. Vastaavasti tulevan ajan laskentasääntöä voidaan omaisuuden perustuslainsuojan kannalta muuttaa väljemmin kuin esimerkiksi vanhuuseläkkeen määräytymisperusteita.

Esityksessä ehdotetut laskentasäännön heikennykset tulevat voimaan ilman taannehtivia vaikutuksia, koska ne ulottuvat pelkästään lain voimaantulon jälkeisiin eläketapahtumiin. Muutokset ovat valiokunnan käsityksen mukaan lisäksi sillä tavoin vaikutuksiltaan vähäisiä, että ne voidaan säätää tavallisessa laissa.

Eläkepalkan laskentatapa

Eläkepalkan laskentasääntöä muutettaisiin niin, että eläkepalkka olisi työsuhteen kymmenen viimeisen kalenterivuoden indeksikorjattujen palkkojen keskiarvo. Nykyisin eläkepalkka lasketaan työsuhteen neljän viimeisen kalenterivuoden kahdesta palkkatasoltaan keskimmäisestä vuodesta sitten, kun palkkatasoltaan suurin ja pienin kalenterivuosi on poistettu. Laskentatapaa muutettaisiin asteittain siten, että vuodesta 1996 alkaen lisätään vuosittain laskentavuosia yksi kerrallaan, kunnes kymmenen vuotta tulee täyteen. Muutos ei vaikuttaisi vuonna 1995 päättyneisiin työsuhteisiin eikä niihin, jotka päättyvät eläketapahtumaan vuoden 1996 aikana. Laskentasäännön muutos voisi vaikuttaa työeläkettä parantavasti tai alentavasti ansiokehityksestä riippuen.

Eläkepalkan laskentatavan muutos on valio-kunnan mielestä asiallisesti perusteltu, sillä uusi laskentasääntö ottaisi henkilön työhistorian huomioon aiempaa laajemmin. Muutoksella ei ole taannehtivia vaikutuksia ja se toteutettaisiin liukuvasti lain voimaan tullessa olevissa työsuhteissa. Perustuslakivaliokunta piti jo lausunnossa n:o 6/1977 vp mahdollisena muuttaa tavallisella lailla työeläkelain mukaisen eläkepalkan laskentasääntöä eläkkeensaajan kannalta heikomaksi. Tätä tulkintalinjaa seuraten valiokunta katsoo, että ehdotetun kaltainen eläkepalkan laskentatavan muutos voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Indeksisäännökset

Eri indeksit

Työeläkkeissä otettaisiin käyttöön kaksi eri indeksia. Nykyistä TEL-indeksiä sovellettaisiin edelleen eläkepalkan laskennassa ja ansaittujen eläkeoikeuksien arvon tarkistamisessa. Tätä indeksia sovellettaisiin myös maksussa oleviin eläkkeisiin 65 ikävuoden täyttämivuoden loppuun asti, minkä jälkeen eläkkeisiin sovellettaisiin indeksia, jossa hintatason muutoksen osuus olisi 80 prosenttia ja ansiotason muutoksen 20 prosenttia.

Indeksijärjestelmän tarkoituksena on turvata eläkkeensaajalle kulutustason kohtuullinen säilyminen. Tätä sinänsä vastaa, että indeksitarkistukset ehdotettuun tapaan painottuvat enemmän kuluttajahintaindeksin muutoksiin kuin ansiotasoindeksiin. Tämä tosin johtaa siihen, että 65 vuotta täyttäneet eivät saa entisessä laajuudessa hyväkseen palkkakehitystä, mikä saattaa jonkin verran heikentää heidän asemaansa suhteessa aktiiviväestöön.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää on, että indeksimuutos ei vaikuta jo erääntyneisiin eläke-eriin eikä myöskään johda eläkkeiden markkamäärien alenemiseen. Uuden indeksin käyttöönotosta voidaan säätää tavallisessa laissa (vrt. PeVL 1/1975 II vp).

Työeläkemaksun huomioon ottaminen

Työntekijäin eläkelain 9 §:n 1 momentin mukaan vähennetään indeksilukuja määrättäessä palkkatason muutoksesta määrä, joka vastaa työntekijäin eläkemaksuprosentin muutosta.

Valiokunta on useaan otteeseen pitänyt tällaista tointa eläkkeiden omaisuuden suojaan soveltuvana (esim. PeVL 10/1994 vp).

Vuoden 1994 indeksileikkaus

Vuonna 1994 toteutettua ylimääräistä 1,3 prosenttiyksikön indeksileikkausta ei palautettaisi indeksiin. Tämä merkitsee pysyväisluonteista leikkausta siihen kulutustasoon, jota indeksijärjestelmällä on tarkoitus turvata. Kysymys on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vähäisestä kaajoamisesta eläke-etuun, minkä vuoksi hallitusmuodon 12 § ei estä asian toteuttamista tavallisessa laissa.

Työntekijäin eläkelain 4 a §:n 3 momentti

Lakiehdotuksen 4 a §:n 3 momentti merkitsee sitä, että naisleski on tietyin edellytyksin oikeutettu leskeneläkkeeseen, kun taas miesleski ei ole samoin perustein siihen oikeutettu. Valiokunta pitää tätä sukupuoleen perustuvana erotteluna, jolle ei ole hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin mukaista hyväksyttävää perustetta. On välttämätöntä muuttaa säännös sukupuolineutraaliksi (vrt. PeVL 21/1994 vp).

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti

Valiokunta on lausunnossa n:o 12/1995 vp katsonut, että nyt samanaikaisesti käsiteltävänä oleva hallituksen esitys kansaneläkejärjestelmän uudistamisesta johtaa siihen, että kansaneläke eläkevähenteisyytensä jälkeenkin täyttää hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin vaatimukset perustoimeentulon turvasta. Työeläkkeen ja kansaneläkkeen keskinäissuhteesta seuraa, että sama päätelmä koskee myös tässä käsiteltävänä olevaa esitystä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 4 a §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 1995

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

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