

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 21/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 25 §:n 4 momentin kumoamisesta sekä laiksi vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelyjen tasa-arvoistamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 1997 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 174/1997 vp laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 25 §:n 4 momentin kumoamisesta sekä laiksi vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelyjen tasa-arvoistamisesta.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 26/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Jorma Heikkilä, matemaatikko Vesa Ronkainen ja ylitarkastaja Helena Tulonen, sosiaali- ja terveysministeriö

- tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen
- lakimies Outi Raitoaho, Suomen Kuntaliitto
- osastopäällikkö Martti Hännikäinen, Eläketurvakeskus
- apulaisjohtaja Esko Kivisaari, Työeläkeläistön liitto
- asiamies Johan Åström, Teollisuuden- ja Työnantajien Keskusliitto TT
- johtaja Markku Koponen, Palvelutyönantajat ry
- sosiaalipoliittinen sihteeri Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Matti Leppälä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- lakimies Markku Kojo, Akava ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Euroopan unionin lainsäädännön johdosta, että kumotaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain voimaantulosäännöksessä oleva säännös, joka mahdollistaa ennen lain voimaantuloa perustettujen, sukupuolen perusteella epätasa-arvoisten lisäeläkejärjestelyjen jatkumisen. Samalla ehdotetaan säädettäväksi erillinen laki, jossa säädettäisiin kyseisten sukupuolen perusteella eroavien eläkejärjestelyjen muuttamisesta tasa-

arvoiksi lain voimaantulosta lukien. Lakiesityksessä on säännökset tasa-arvoistamisen toteuttamismallista, jota sovellettaisiin, ellei muuta sovita. Säännökset antaisivat lisäeläkejärjestelyjen piiriin kuuluvalla työntekijälle tietyin edellytyksin yksilöllisen oikeuden valita joko järjestelyn entinen alempi tai korkeampi eläkeikä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 1997.

Esityksellä saatetaan Suomen lainsäädäntö

vastaamaan Euroopan unionin neuvoston hyväksymää direktiiviä miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta am-

matillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä annetun direktiivin 86/378/ETY muuttamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja taroituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on saattaa Suomen lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin neuvoston hyväksymää direktiiviä miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä annetun direktiivin 86/378/ETY muuttamisesta. Direktiivin tarkoituksena on toteuttaa EY:n perustamissopimuksen 119 artiklan samapalkkaisuuden ja yhteisön tuomioistuimen ratkaisujen periaatteet myös lisäeläkejärjestelmien osalta. Perustamissopimuksen 119 artikla ja tuomioistuimen ratkaisuihin toteutamat periaatteet ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta ilman erillisiä lainsäädäntömuutoksiakin. Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan lisäeläkejärjestelyjen mukaiset etuudet on katsottu selkeästi osaksi palkkaa. Direktiivin mukaan siinä tarkoitettut etuudet on muutettava tasa-arvoisiksi 1.1.1994 alkaen niiden valtioiden osalta (mm. Suomi), jotka ovat liittyneet EU:n jäseniksi 17 päivän toukokuuta 1990 jälkeen.

Suomessa esityksessä kysymyksessä olevien lisäeläkejärjestelmien piirissä arvoidaan olevan noin 30 000 naista ja 40 000 miestä. Tässä yhteydessä valiokunta haluaa korostaa, että Suomen lakisääteisessä eläkejärjestelmässä noudatetaan samoja eläkeiä naisille ja miehille. Näin ei ole kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Lisäeläkejärjestelmät ovat olleet lakisääteiseen eläkejärjestelmämme nähden poikkeus eläkeiän suhteen.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että esityksen mukainen kielto sukupuolen perusteella erilaisista eläkejärjestelyistä on yksi tapa toteuttaa hallitusmuodon 5 §:n 4 momentin tavoitetta. Yksitysoikeudellisten sopimussuhteiden osalta ja tasa-arvolain 25 §:n 4 momentin kumoamisen vaikutuksista niihin, perustuslakivaliokunta katsoo, että valtiosääntöoikeudellisella kysymyksellä sopimusten loukkaamattomuuden suojasta ei ole merkitystä tämän asian yhteydessä. Eläkeoikeuksien perustuslainsuojasta perustuslakivaliokunta toteaa, että henkilön itselleen ansaitsema eläke-etu kuuluu omaisuus- ja eläkeoikeuden piiriin. Kysymys on tällöin ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi jonkin voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta.

Ehdotetussa 2. laissa säädetään toteuttamismallista, jolla tasa-arvon vastaiset järjestelmät muutetaan tasa-arvoisiksi, jollei muuta sovita. Lähtökohtana on yksilölliseen eläkeiän valintaan perustuva malli. Esityksen mukaan lisäeläkejärjestelyiden piirissä olevat miehet ja naiset saisivat valita tietyin edellytyksin joko eläkejärjestelyn alemman tai korkeamman iän. Valintaoikeus ulottuisi kaikkiaan noin 80 prosenttiin kyseessä olevista vakuutetuista. Valintaoikeuden ulkopuolelle jäävien asemaan vaikuttaa yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan taannehtivalta ajalta eli 1.1.1994—30.11.1997 ei etuuksia voida paremmassa asemassa olevan työntekijän osalta huonontaa, vaan epäedullisemmassa asemassa olevalle työntekijälle tulee myöntää samat etuudet kuin edullisemmassa asemassa olevalle. Omassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoo, että 2. lakiehdotuksen valintaoikeussäännösten sekä 4 §:n 2 momentin ja 7 §:n mukaisten turvalausekkeiden johdosta uudistuksesta ei aiheudu mitään merkittäväksi katsottavaa etuuden heikkenemistä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä vallitsevaa tilannetta selkeyttävänä. Lähtökohdiana yksilöllisen eläkeiän valintaoikeus on oikeanlainen. Valiokunta on kiinnittänyt asiaa käsitellessään huomiota myös lisäeläkejärjestelmien taustalla olleisiin tekijöihin. Lisäeläkejärjestelmien alemmilla eläkeikäratkaisuilla on kompensoitu naisten heikompaa työmarkkina-asemaa, joka on käytännössä tarkoittanut useimmiten alhaisempaa palkkatasoa tai alhaisempia palkankorotuksia. Valiokunnan mielestä tähän tulee kiinnittää huomiota neuvoteltaessa palkkoihin liittyvistä kysymyksistä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Laki vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelyjen tasaroistamisesta

8 §. Pykälän 2 momentin mukaan työntekijän on kirjallisesti ilmoitettava valinnastaan eläkejärjestelyn hoitajalle viimeistään 9 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta. Momenttiin ehdotetaan selkeyden ja täsmällisyyden vuoksi lisättäväksi säännös tilanteesta, jossa työntekijällä, jolla on lain tullessa voimaan alempi eläkeikä, on oikeus lain 5 §:n 2 momentin mukaisesti valita joko alempi kustannusneutraali eläkeikä tai eläkejärjestelyn korkeampi eläkeikä, eikä työntekijä tee ilmoitusta valinnastaan säädettyssä ajassa. Täl-

löin hänen katsotaan valinneen 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun alemman eläkeiän.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 8 § muutettuna seuraavasti:

8 §

(1 mom. kuten HE)

Työntekijän on kirjallisesti viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua lain voimaantulosta ilmoitettava eläkejärjestelyn hoitajalle valinnastaan. Jollei ilmoitusta ole sanotussa ajassa tehty eläkejärjestelyn hoitajalle, työntekijän katsotaan valinneen ennen lainmuutosta olleen eläkejärjestelyn mukaisen eläkeikänsä. *Jos kuitenkin työntekijä, jolla on lain voimaan tullessa eläkejärjestelyn sääntöjen tai määräysten mukaan alempi eläkeikä ja jolla on 5 §:n 2 momentin mukainen valintaoikeus, ei ole sanotussa ajassa ilmoittanut valinnastaan, hänen katsotaan valinneen 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun alemman eläkeiän.*

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Virpa Puisto /sd
jäs. Anne Huotari /vas
Liisa Hyssälä /kesk
Timo Ihamäki /kok
Mikko Kuoppa /va-r
Hannes Manninen /kesk
Pirkko Peltomo /sd

Maija Rask /sd
Juha Rehula /kesk
Marjatta Vehkaoja /sd
Marja-Leena Viljamaa /sd
vjäs. Marjaana Koskinen /sd
Irja Tulonen /kok.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO
26/1997 vp

Liite

Hallituksen esitys laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 25 §:n 4 momentin kumoamisesta sekä laiksi vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelyjen tasa-arvoistamisesta

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 22 päivänä lokakuuta 1997 hallituksen esityksen 174/1997 vp laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 25 §:n 4 momentin kumoamisesta sekä laiksi vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelyjen tasa-arvoistamisesta sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Helena Tulonen ja matemaatikko Vesa Ronkainen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen
- professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan Euroopan unionin lainsäädännön johdosta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain voimaantulosäännöksessä olevan säännöksen kumoamista. Kumottava säännös mahdollistaa ennen lain voimaantuloa perustettujen sukupuolen perusteella epä-tasa-arvoisten lisäeläkejärjestelyjen jatkumisen. Samalla ehdotetaan säädettäväksi erillinen laki, jolla säädetään kyseisten sukupuolen perusteella eroavien eläkejärjestelyjen muuttamisesta tasa-arvoisiksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.12.1997.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan tasa-arvolain voimaantulosäännöksen kumoamisen voidaan katsoa puuttuvan taannehti-

vasti varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin, mitä pidetään puuttumisena hallitusmuodon 12 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että Suomessa ei olisi samanaikaisesti noudatettavana EY:n perustamissopimuksen 119 artikla ja sen kanssa mahdollisesti ristiriidassa oleva kansallinen sääntely, minkä vuoksi vaikeutetun säätämisyjärjestelyn käyttäminen ei olisi tarpeen. Tämän seikan osalta perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 24/1996 vp. Esityksen 2. lakiehdotuksesta tähdennetään, että valintaoikeus käsittää mahdollisuuden säilyttää vanhat eläke-etuudet. Tästä syystä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen tarkoituksena on saattaa Suomen lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin neuvoston hyväksymää direktiiviä miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä annetun direktiivin 86/378/ETY muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tätä asiaa komission ehdotuksen perusteella lausunnossa 24/1996 vp. Valiokunta totesi tuolloin, että direktiivin muuttamisen tarkoitus on hallitusmuodon 5 §:n säännösten suuntainen ja että muutosehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy lisäksi hallitusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännöksiin. Vastaavat seikat ovat merkittäviä käsiteltävinä olevissa lakiehdotuksissa.

Hallitusmuodon 5 §:ssä säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä ja kielletään asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muun muassa sukupuolen perusteella. Pykälän 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Esityksen mukainen kielto sukupuolen perusteella erilaisista eläkejärjestelyistä on yksi tapa toteuttaa hallitusmuodon 5 §:n 4 momentin tavoitetta.

Omaisuudensuojan kannalta on selvitettävä, puuttuuko — kuten esityksessä on katsottu — tasa-arvolain 25 §:n 4 momentin kumoaminen yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin. Lisäksi on arvioitava 2. lakiehdotusta eläkeoikeuksien perustuslainsuojan kannalta.

Tasa-arvolain 25 §:n 4 momentin kumoaminen tekee kielletyiksi sellaiset eläkejärjestelyt, joissa eri sukupuolta olevien työntekijöiden eläketurvan ehdot ovat erilaiset. Kumottava säännös on sallinut ennen 1.1.1987 perustettujen, sukupuolen perusteella epätasa-arvoisten lisäeläkejärjestelyjen jatkumisen. Tämän lainsäädäntötoimen kohteena olevissa eläkejärjestelyissä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole aidosti kysymys yksityisoikeudellisesta sopimuksesta kun-

kin työntekijän ja työnantajan välillä. Lisäeläkejärjestelyjen pääsääntönä on ollut, että ne kohdistuvat ryhmittäin määriteltyn henkilöpiiriin eivätkä yksittäisiin henkilöihin. Valiokunta katsoo, ettei valtiosääntöoikeudellisella kysymyksellä sopimusten loukkaamattomuuden suojasta ole merkitystä tässä yhteydessä.

Kuten valiokunta aiemmin mainitussa lausunnossa (PeVL 24/1996 vp) totesi, on eläkeoikeuksien perustuslainsuojasta vakiintuneesti katsottu, että henkilön itselleen ansaitsema eläke-etu kuuluu omaisuudensuojan piiriin. Kysymys on ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi jonkin voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosäännön mukainen lähtökohta on, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin ulottuvien vaikutuksien. Tavallisella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, kuuluvat muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitettunlainen erityinen syy voisi muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joiltain osin saisi aikaan ansaittuna pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen.

Esitys kohdistuu eläkejärjestelyihin, joiden mukaisien lisäetuksien pitäminen valtiosääntöoikeudellisessa mielessä ansaittuina eläke-etuuksina ei ole välttämättä kiistatonta. Lisäeläkejärjestelyjen piirissä olevat miehet ja naiset saisivat valita joko eläkejärjestelyn alemman tai korkeamman eläkeiän. Valintaoikeuden yleisenä edellytyksenä on, että työntekijä on kuulunut yhtäjaksoisesti lisäeläkejärjestelyn piiriin 1.1.1994 alkaen lain voimaantuloon saakka. Valintaoikeutta ei ulotettaisi sellaisiin työntekijöihin, joilla on yli 10 vuotta eläkejärjestelyssä sovellettuun eläkeikään tai joiden palvelusaika kyseiseen työnantajaan on valintahetkellä lyhyt. Valintaoikeus ulottuisi kaikkiaan noin 80 prosenttiin vaakuutetuista. Valintaoikeuden ulkopuolelle jäävien asemaan vaikuttaa EY-tuomioistuimen käytäntö, jonka mukaan taannehtivalta ajalta eli

1.1.1994—30.11.1997 ei etuuksia voida paremmassa asemassa olevan työntekijän osalta huonontaa, vaan epäedullisemmassa asemassa olevalle työntekijälle tulee myöntää samat etuudet kuin edullisemmassa asemassa olevalle.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta oleellista on, että 2. lakiehdotuksen valintaoikeussäännösten sekä 4,2 §:n ja 7 §:n mukaisten turvalausekkeiden johdosta uudistuksesta ei aiheudu mitään merkittävää katsottavaa etuuden heikkenemistä. Esitys on valiokunnan käsi-

tyksen mukaan ongelmaton suhteessa perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Esko Helle /vas
Marjut Kaarilahti /kok
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /vihr (osittain)
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.