

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 27 hallituksen esityksestä työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 25 päivänä helmikuuta 1992 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 230/1991 vp työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut asiasta lausunnon. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 8 on mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Veikko Liuksia valtiovarainministeriöstä, suunnittelujohtaja Markku Hänninen ja osastopäällikkö Martti Hännikäinen eläketurvakeskuksesta, osastopäällikkö Mikko Kämäräinen kansaneläkelaitoksesta, toimitusjohtaja Simo Lämsä ja rahoitusjohtaja Olli Pusa Kuntien eläkevakuutuksesta, hallituksen puheenjohtaja Kari Puro Työeläkelaitosten Liitosta, asiamies Johan Åström Suomen Työnantajain Keskusliitosta, johtaja Pekka Merenheimo Liiketyönantajain Keskusliitosta, sosiaalis sihteeri Markku Toropainen ja tutkimussihteeri Kaija Kallinen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, neuvottelujohtaja Antti Tuomi Akavasta, sosiaalis sihteeri Veikko Simpanen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, jaostopäällikkö Kaarina Knuuti Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta sekä professori Teivo Pentikäinen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa olevat henkilöt osallistuisivat ansioeläketurvan kustantamiseen eläkemaksulla. Työntekijän eläkemaksu olisi vuonna 1993 ennakkoperinnän alaisesta palhasta 3 prosenttia. Maksun pidättämisestä ja tilittämisestä huolehtisi työnantaja. Esitys liittyy marraskuussa 1991 tehtyyn tulopoliittiseen sopimukseen. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan

voimaan vuoden 1993 alusta ja olemaan voimassa kyseisen vuoden loppuun.

Työ- ja yrittäjäeläkejärjestelmän kokonaisuuden ja tulevaisuuden turvaaminen taloudellisesti kestävällä tavalla on tärkeää. Työntekijöiden omakohtaisella osallistumisella eläkkeiden rahoitukseen voidaan perustellulla tavalla parantaa työeläkejärjestelmän rahoitusta. Kaikkien järjestelmän rahoitukseen osallistuvien yhteistöiminnalla on suuri merkitys järjestelmän hyväksyttävyyden säilymiselle mahdollisimman korkeana. Samoin se vaikuttaa järjestelmän kokemiseen oikeudenmukaiseksi.

Työntekijäin eläkemaksun vaikutukset sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen on otettava huomioon. Vuoden 1994 ja sen jälkeisiä ratkaisuja silmällä pitäen on yksiselitteisesti ratkaistava eläkkeen perustana oleva palkka sekä maksun huomioon ottaminen eläkekertymässä. Samoin on selvitettävä eläkemaksun verotuskohtelun vaikutukset.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on tarpeellista muuttaa työntekijäin eläkemaksusta annettavan lain 2 §:n säännöksiä siitä, mistä palkoista eläkemaksu pidätetään. Muutoksella pyritään rajaamaan mahdollisimman tarkasti maksun perinnän ulkopuolelle ne työntekijät, joiden työskentely ei kartuta työntekijäin eläkelain mukaista eläkettä. Lisäksi lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin 5 kohtaa on tarpeellista korjata teknisesti.

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

että t o i n e n j a k o l m a s l a k i e h d o t u s h y v ä k s y t t ä i s i i n m u u t t a m a t t o m i n a j a e t t ä e n s i m m ä i n e n l a k i e h d o t u s h y v ä k s y t t ä i s i i n n ä i n k u u l u v a n a :

1.

Laki**työntekijäin eläkemaksusta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)
 Ansioeläketurvalla tarkoitetaan tässä laissa
 (1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)
 5) kansaneläkelaitoksen eläkeohjesäännön tai
 eläkesäännön sekä kansaneläkelain 48 §:n 2
 momentin,

(6 ja 7 kohta kuten hallituksen esityksessä)
 mukaisesti määräytyvää eläketurvaa.
 (3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Työnantaja pidättää palkanmaksun yhteydes-
 sä työntekijäin eläkemaksuna 3 prosenttia palve-
 luksessaan olevan henkilön ennakoperintälain
 (418/59) 4 §:n tarkoittamasta palkasta ja tulo- ja
 varallisuusverolain (1240/88) 54 §:n mukaisesta

palkkatulosta sekä palvelurahoista siten kuin 2
 momentissa säädetään.

*Eläkemaksua pidätetään 1 §:n 2 momentin 1
 kohdan mukaisen lain soveltamispiirissä olevien
 henkilöiden palkasta siltä osin kuin työnantaja on
 palkanmaksuhetken mukaisesti arvioituna velvol-
 linen järjestämään eläketurvaa. Eläkemaksua pi-
 dätetään 1 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan mukais-
 ten lakien soveltamispiirissä olevien henkilöiden
 palkasta sen kalenterivuoden jälkeiseltä ajalta,
 jonka kuluessa työntekijä täyttää 13 vuotta.
 (Uusi)*

*Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö antaa tarkemmat
 määräykset tämän pykälän soveltamisesta.
 (Uusi)*

3—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
 ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, vara-
 puheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U.
 Anttila, Antvuori, Hiltunen, Hurskainen, Kaup-

pinen (osittain), Kemppainen, Kuittinen, Mutti-
 lainen, Puhakka, Puisto ja Stenius-Kaukonen
 sekä varajäsenet Koistinen, P. Leppänen, Takala
 ja Vehkaoja (osittain).

Vastalause

Valiokunnan mietinnössä esitetään hyväksyt-
 täväksi hallituksen esitys työntekijän eläkemak-
 sua koskevaksi lainsäädännöksi niin, että vuon-
 na 1993 työ- tai virkasuhteessa taikka muussa
 palvelussuhteessa olevat osallistuvat ansioeläke-
 turvan kustantamiseen työntekijän eläkemaksul-

la. Maksu olisi 3 % ennakoperintälain tarkoit-
 tamasta palkasta ja se olisi palkansaajalle vero-
 vähennyskelpoinen.

Maksun verovähenteisyys johtaa siihen, että
 maksu rasittaa suuripalkkaisimpia työntekijöitä
 suhteellisesti vähemmän kuin pienipalkkaisia

työntekijöitä. Suurituloisen maksettavaksi jäisi vain noin 1,2 prosentin maksu, kun samanaikaisesti pienituloisen maksu olisi kaksi kolme prosenttia. Koska eläkemaksun verovähenteisyys on epäoikeudenmukainen pienituloisten palkansaajien kannalta, esitämme palkansaajan eläkemaksuna kerättäväksi 3 %:n sijasta 1,5 % ja verovähennysoikeuden poistamista. Ehdotuksemme on hallituksen esitystä edullisempi kaikkien alle 12 500—15 000 mk/kk ansaitsevien osalta.

Hallitus tähtää siihen, että eläkemaksun osuutta ei luettaisi eläkkeen tasoa määräävään eläkepalkkaan. Tästä asiasta on käyty työmarkkinajärjestöjen kanssa tuloksettomia neuvotteluja. Vaarana on, että vaikutukset ulotettaisiin myös työttömyyspäivärahan perusteena olevaan palkkaan eikä sairaskorvauksen päivärahan määrätymisperusteeseen.

Eläkemaksun asteittainen korottaminen johtaisi eläkepalkan ja muun muassa sairausvakuutuksen päivärahajen perusteena olevan palkan pienentämiseen, jos maksua ei luettaisi ansiosidonnaisen etuuden perusteena olevaan palkkaan.

Eläkeläiset eivät joutuisi maksamaan työeläkemaksua, mutta kun työeläkemaksut vähennettäisiin palkkasummasta TEL-indeksiin pisteluku määrättäessä, se pienentäisi työeläkkeiden tulevia indeksikorotuksia. TEL-indeksiin korotuksen on arvioitu muodostuvan vuonna 1993 noin 2 prosentiksi, mutta siihen kaavallaan

tehtäväksi noin 1,5 prosentin vähennys edellä mainitusta syystä. Tästä syystä työeläkkeisiin tulisi ensi vuoden alusta vain noin puolen prosentin korotukset.

Jos hallituksen tavoite toteutuu, että työeläkemaksun osuutta ei luettaisi ansiotuloksi, hallitus saisi yhdellä kertaa leikatuksi koko ansiosidonnasta sosiaaliturvaa miljardeilla markkoilla. Leikkaukset kasvaisivat sitä mukaa kuin hallitus saisi korotettua työntekijäin maksettavaksi tulevaa TEL-maksua.

Tämän estämiseksi ehdotamme lausuttavaksi 6. kappaleen toisen virkkeen sijasta seuraavaa:

Vuoden 1993 ja sen jälkeisiä ratkaisuja koskien valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että työeläkemaksua ei vähennetä palkasta, joka otetaan huomioon TEL-indeksiä, eläkkeitä ja muita ansiosidonnaisia etuuksia määrättäessä.

Lisäksi ehdotamme lausuttavaksi:

Hallituksen on pikaisesti selvitettävä, miten työntekijöiltä ja työnantajilta voitaisiin periä työeläkemaksua samojen periaatteiden mukaan riippumatta siitä, minkä eläkelain piiriin työntekijä kuuluu. Samassa yhteydessä tulisi arvioida uudelleen myös työeläkelainsäädännössä olevat eläkkeen karttumiseen liittyvät karenssisäännökset.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että Eduskunta hyväksyisi lakiehdotukset näin kuuluvina:

1.

Laki

työntekijäin eläkemaksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 §

Työnantaja pidättää palkanmaksun yhteydessä työntekijäin eläkemaksuna *1,5 prosenttia* palveluksessaan olevan henkilön ennakkoiperintälain (418/59) 4 §:n tarkoittamasta palkasta. Työnantaja pidättää palkanmaksun yhteydessä työntekijäin eläkemaksun myös tulo- ja varallisuusverolain (1240/88) 54 §:n mukaisesta palkkatulosta (*poist.*).

(2 ja 3 mom. *poist.*)

3 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

4 §

(*Poist.*)

4 ja 5 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 5 ja 6 §)

2.

Laki

valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvassa palveluksessa olevan henkilön eläkemaksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

tamasta palkasta ja tilittämään eläkemaksun
valtion eläkerahastoon valtiokonttorin määrää-
mällä tavalla.

2 §
Työnantaja on velvollinen pidättämään pal-
kanmaksun yhteydessä 1 §:ssä tarkoitettuna elä-
kemaksuna *1,5 prosenttia* palveluksessaan ole-
van henkilön virka- tai työsuhteeseen perustu-
vasta ennakoperintälain (418/59) 4 §:n tarkoit-

3 §
(Poist.)
3—7 §
(Kuten valiokunnan mietinnön 4—8 §)

3.

Laki

**kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain piiriin kuuluvien viranhaltijoiden ja
työntekijöiden eläkemaksusta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3 §
(Poist.)

2 §
Edellä 1 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden elä-
kemaksu on *1,5 prosenttia* ennakoperintälain
(418/59) 4 §:n tarkoittamasta palkasta.

3—9 §
(Kuten valiokunnan mietinnön 4—10 §)

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 1992

Marjatta Stenius-Kaukonen

Pekka Leppänen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

24 päivänä huhtikuuta 1992

Lausunto n:o 8

Liite

Sosiaali- ja terveystyövaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 25 päivänä helmikuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 230/1991 vp työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi sosiaali- ja terveystyövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveystyövaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja vanhempi hallitussihteeri Anja Kairisalo sosiaali- ja terveystyöministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Seppo Mäkelä ja neuvotteleva virkamies Veikko Liuksia valtiovarainministeriöstä, kehityspäällikkö Riitta Korpiluoma Eläketurvakeskuksesta, hallituksen puheenjohtaja Kari Puro Työeläkelaitosten Liitosta, varatuomari Markus Äimälä Suomen työntantajain keskusliitosta, lakimies Olavi Sulunen Suomen ammattiliittojen keskusjärjestöstä, professori Edward Andersson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, kansleri Kauko Sipponen, professori Kari S. Tikka ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori. Valiokunnalle on lisäksi toimitettu Työeläkelaitosten Liiton, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestön, Suomen teknisten toimihenkilöjärjestöjen keskusliiton, Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen keskusliiton, Akavan, Suomen työntantajain keskusliiton ja Liiketyöntantajain keskusliiton yhteinen kirjelmä.

Käsiteltävään asian valtiosäädäntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että työ- tai virkasuhteessa taikka muussa palvelussuhteessa olevat henkilöt osallistuvat ansioeläketurvan kustantamiseen työntekijäin eläkemaksulla. Maksun määrä olisi vuonna 1993 kolme prosenttia veron ennakonperinnän alaisesta palkasta. Maksun pi-

dättämisestä ja tilittämisestä huolehtisi työntantaja.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta ja olemaan voimassa vuoden 1993 loppuun.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan työntekijäin eläkemaksu ei ole itsenäinen maksu, vaan osa työnantajan vastuulla olevaa eläkevakuutusmaksua. Hallitus on katsonut, että työntekijän eläkemaksu ei ole vero tai siihen verrattava julkisoikeudellinen maksu ja että ehdotetut lait voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista suotavana.

Valiokunnan kannanotot

Esityksessä ehdotetaan kokonaisvaltaista järjestelyä, jonka mukaan erilaisissa palvelussuhteissa olevat henkilöt osallistuvat ansioeläketurvan kustantamiseen. Eläketurvan kustantaminen nykyisin kuuluu yksityisellä sektorilla työntantajille, valtion eläkejärjestelmän piirissä valtiolle ja kunnallisella sektorilla kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöinä oleville kunnille ja kuntainliitoille. Esityksen mukaan työntekijäin eläkemaksu on kaikissa näissä eläkejärjestelmissä kolme prosenttia palkasta. Eläkejärjestelmästä riippuen työntantaja maksaa pidättämässä eläkemaksun eläketurvasta huolehtivalle eläkelaitokselle taikka tilittää sen valtion eläkerahastoon tai kunnalliselle eläkelaitokselle. Työntekijäin eläkemaksut pienentävät eläketurvan kustantamisesta muutoin vastuussa olevien työntantajien rahoituspanosta.

Nykyisenlainen ansioeläketurvajärjestelmä on toteutettu — tosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta — tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan myös ehdotetunlainen ansioeläketurvajär-

jestelmän sisällä tapahtuva kustannusvastuun jakaminen työnantajien ja työntekijöiden kesken on tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen alaan kuuluva kysymys.

Valiokunta on erikseen arvioinut sen seikan merkitystä, että toisen ja kolmannen lakiehdotuksen mukaan työntekijäin eläkemaksu tulee tavanomaisina veronsaajina pidettävälle valtiolle ja kunnille valtion eläkerahastoon ja kunnalliselle eläkelaitokselle tilitettäväksi. Myös näissä tapauksissa, kuten yksityiselläkin sektorilla, on työntekijäin eläkemaksu tarkoitettu jakamaan valtion ja kuntien työnantajaomaisuuteen kytkeytyvää sitä taloudellista rasitusta, joka perustuu tavallisella lailla sinänsä järjestettävään kysymykseen työnantajan eli tässä tapauksessa valtion ja kuntien velvollisuudesta vastata palveluksessaan olevan henkilöstön eläketurvan kustannuksista. Työntekijäin eläkemaksulla on sama tarkoitus eläkejärjestelmästä ja siten siitäkin riippumatta, kuka on työnantaja. Tähän nähden valiokunta katsoo, että valtion eläkejärjestel-

mään liittyvän työntekijäin eläkemaksun osalta on valtiosäännön kannalta poikkeuksellisesti esillä sellainen valtion työnantajaomaisuudesta johtuva erityisperuste, jonka vuoksi tätä valtiolle tulevaa rahasuoritusta ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisessakaan mielessä verona. Vastaavasti myöskään kunnalliseen eläkejärjestelmään liittyvää työntekijäin eläkemaksua ei voida pitää verona.

Hallituksen esitys muuttaa ansioeläketurvan rahoitusperiaatteita. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen tulee seurata tilannetta ja oikeusturvavasyistä kiinnittää huomiota palkan-saajaryhmien yhdenvertaiseen kohteluun.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Jääteenmäki (osittain), Kaarilahti, Kekkonen, Kos-

kinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Nikula, Näsi, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsen Saastamoinen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Eriävänä mielipiteenäni perustuslakivaliokunnan lausuntoon sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 230/1991 vp työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi esitän kunnioittaen seuraavaa:

Hallituksen esitykseen sisältyvistä kolmesta lakiehdotuksesta tulisi n:o 1 eli ehdotus laiksi työntekijäin eläkemaksusta säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä edellytettyä perustuslain-sääntämisyjärjestystä noudattaen. Sen sijaan lakiehdotukset n:ot 2 ja 3 voidaan sinänsä säätää tavallisen lain sääntämisyjärjestystä eli valtiopäivä-

järjestyksen 66 §:ää noudattaen, mikäli hallitusmuodon 5 §:ssä säädetty kansalaisten perusoikeus yhdenvertaisuudesta lain edessä ei aseta sille esteitä. Mielestäni lakiehdotus n:o 1 loukkaa hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa säädettyä kansalaisen omaisuuden suojaäännöstä, koska työntekijän ansaitsema palkka on hänen omaisuuttaan. Mielestäni tulopoliittinen ratkaisu, johon asian käsittelyn yhteydessä on viitattu, ei anna mahdollisuuksia puuttua omaisuuden suojaan. Se ei olisi mahdollista, erityisesti ns. järjestäytymättömien osalta, edes vaikka siitä olisi

sovittu työehtosopimuslain tarkoittamalla sopimuksella, jollaiseksi tulopoliittista ratkaisua ei voida määritellä. Omaisuuden suojasta työ-

oikeuden alalla on katsottu voitavan poiketa, mikäli poikkeama liittyy ns. työväensuojelun alaan ja koituu työntekijän eduksi.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 1992

Matti Vähänäkki

II

Hallituksen esitys (HE 230/1991 vp.) työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi merkitsee lainsäädäntömuutosta, jolla työ- ja virkasuhteessa taikka muussa palvelussuhteessa olevat henkilöt osallistuisivat tähän saakka yksinomaan työnantajan maksettavaksi kuuluneen lakisääteisen ansioeläketurvan kustantamiseen erityisellä eläkemaksulla.

Valiokunnan tehtävänä on ollut arvioida valtiotäätönsä kannalta, millaista sääätämijärjestystä eläkemaksun sääätämiseksi tulee noudattaa eri eläkejärjestelmissä. Tämän selvittämiseksi on muun muassa jouduttu pohtimaan sitä, täyttääkö eläkemaksu perustuslakivaliokunnan verolle tai maksulle aikaisemmassa tulkintakäytännössä asettamat tunnusmerkit.

Eläkemaksun oikeudellista luonnetta on arvioitu asiantuntijoiden lausunnoissa kunkin esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen osalta erikseen. Tässä yhteydessä keskeinen arvioitava kysymys on ollut se, ovatko esitykset säädettävissä tavallisen lain, verolain vai perustuslain sääätämijärjestyksessä ja, jos kyseessä on vero, mikä taho voi olla veronsaaja.

Näiden ongelmien osalta valiokunnan enemmistö on päätenyt siihen kantaan, että TEL-järjestelmää koskeva 1. lakiehdotus eli ansioeläketurvan työnantajakmaksujen siirtäminen työntekijöiden maksettavaksi voidaan toteuttaa yksinkertaisella enemmistöllä tavallisen lain sääätämijärjestyksessä, joka on myös 67 kansanedustajan niin halutessa äänestettävissä leppäämään yli seuraavien valtiopäivien.

Valtion virkamiesten ja työntekijöiden maksettavaksi säädettävästä eläkemaksusta voidaan valiokunnan enemmistön mielestä myös säätää tavallisella lailla vastoin lukuisten asiantuntijoiden kanta. Useat asiantuntijat arvioivat esityksiä tältä osin siten, että valtion ollessa eläkemaksun saajana kyseessä olisi verolailla toteutettava

järjestely, koska eläkemaksu rahastoidaan valtion osalta budjetin ulkopuoliseen rahastoon (VJ 68 §).

Kuntien virkamiesten eläkemaksua useat asiantuntijat pitivät kunnallisena verona, jonka käsittely tulisi toteuttaa tavallisen lain sääätämijärjestyksessä (VJ 66 §).

Valiokunnan mietinnössä on poikettu 2. lakiehdotuksen osalta aikaisemmasta — valtiotäätönsä muoollisista tunnusmerkeistä ja valtion tulojen käsittelysystematiikasta johdetusta — ajattelutavasta selkeästi poliittisilla perusteilla (vrt. PeVL 3/1957 vp vientimaksurahastoon maksettavasta vientimaksusta ja kansaneläkejärjestelmässä työnantajakmaksujen osalta PeVL 1/1991 vp). Valiokunta on asettanut valtion virkamiesten eläkemaksut/rahastoon kerättävät varat muista valtiolle kerättävistä maksuista poikkeavaan asemaan lain käsittelyjärjestyksen harkinnassa.

Käsitykseni mukaan tällaiselle kannanmuutokselle ei ole kyetty esittämään vakuuttavia perusteluja ja siksi katson, että hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen käsittelyyn tulee soveltaa VJ 68 §:n säännöksiä, koska kysymys on uudesta veroon rinnastuvasta maksusta.

Toinen ulottuvuus, jota nähdäkseni on myös arvioitava 1. lakiehdotuksen sääätämijärjestyksen valintaa suoritettaessa, on se, *miten työntekijältä perittävä eläkemaksu on tulkittava työntekijän kannalta työntekijän ja työnantajan välisessä suhteessa*, kun kysymys ei ole verosta eikä veronluonteisesta maksusta.

TEL-järjestelmän osalta hallituksen ehdotus merkitsee asiantuntijalausunnokin huomioon ottaen, että hallituksen esitykseen sisältyvää 1. lakiehdotusta ei voida pitää verolakina. Työntekijän eläkemaksun saajana tässä tapauksessa on joko yksityinen työnantaja tai eläkelaitos, mikä seikka sulkee pois sen mahdollisuuden,

että TEL-järjestelmän puitteissa säädettävää työntekijän eläkemaksua voitaisiin pitää verona. Tämä johtopäätöksen jälkeen 1. lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä on arvioitava työntekijätahon näkökulmasta. Kysymys on siitä, voidaanko tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säätää palkanalennukseen verrattavasta toimenpiteestä.

Työntekijän ja työnantajan välisen suhteen kannalta eläkemaksua voidaan arvioida myös niin, että eläkemaksusta saatava hyöty koituu työnantajalle, jonka eläkelaitokselle suoritettava eläkevakuutusmaksua työntekijän eläkemaksu vähentää, ja näin työntekijät osallistuisivat eläkemaksuillaan työnantajalle työsuhteesta aiheutuvien nykyisten lakisääteisten velvollisuuksien kustannuksiin. Tällä tavalla lainsäädäntötoimi puuttuu olemassa oleviin sopimussuhteisiin. Mutta merkitseekö kyseessä oleva eläkemaksu olemassa oleviin sopimussuhteisiin niin olennaista muutosta, että siitä olisi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä?

Eläketurvakeskus on arvioinut, että vuonna 1992 TEL-suhteisten palkansaajien palkka, josta kertyy eläkettä, on 126 640 Mmk. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukainen työntekijän eläkemaksu merkitsee yli 5 miljardin menonsiirtoa työnantajilta työntekijöiden maksettavaksi, ja tämä vaikutus ulotettaisiin olemassa oleviin TEL-eläkettä kerryttäviin työsuhteisiin. Työnantajan voimassa oleva lakisääteinen eläkemaksuosuus on käsitykseni mukaan osa työntekijän palkkaa, jonka maksu toteutuu eläkepalkan ja siitä laskettavan eläkkeen muodossa.

Tämän lisäksi eläkemaksua perittäisiin myös niiltä työntekijöiltä, jotka eivät ole ammattiliiton jäseniä, joten he eivät periaatteessa ole voineet olla (edustajiensa välityksellä) sopimassa tulopoliittisesta kokonaisratkaisusta, jolla esitystä perustellaan. Nähdäkseni hallituksen esityksessä oleva viittaus on tältä osin virheellinen ja se on lisäksi säätämisyjärjestyksen valintaan nähden vaikutukseton seikka.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 1992

Ensio Laine

Eläkemaksun tekninen toteutus aiheuttaa lisäksi sen, että alle kuukauden jatkuneiden työsuhteiden osalta työntekijöiltä perittäisiin työntekijän eläkemaksua, vaikka nämä palkat eivät kerrytäkään asianomaisen työntekijän eläkepalkkaa. Tällaisia palkkoja ja korvauksia TEL-järjestelmän piirissä on kaikkiaan 2,3 % varsinaisista TEL-palkoista eli 2 900 Mmk, mistä maksettujen — eläkettä kerryttämättömien — eläkemaksujen määrä olisi kaikkiaan n. 90 miljoonaa markkaa. Kaikissa eläkejärjestelmissä, jossa otettaisiin käyttöön uusi työntekijän eläkemaksu, tällaisia eläkettä kerryttämättömiä työntekijän eläkemaksuja olisi kaikkiaan eläketurvakeskuksen arvion mukaan 126 Mmk. Eläkelaitosten taholta on kuitenkin ilmoitettu, että mikäli työntekijä myöhemmin jatkaa jossain toisessa — yli kuukauden kestävässä työsuhteessa — hänen aikaisemmat alle kuukauden työsuhteen ajalta saamansa palkat sekä tietyt korvaukset luetaan eläkepalkkaan. Tältä osin asia on nähdäkseni epäselvä. Joka tapauksessa on kuitenkin selvää, että nämä (mahdollisesti eläkepalkan ulkopuolelle jäävät) palkan osat ovat työnantajien käytettävissä työnantajien takaisinlainausoikeuden kautta.

Näillä perusteilla katson, että työntekijäin eläkemaksusta säätävä hallituksen 1. lakiehdotus puuttuu olemassa oleviin työsuhteisiin niin olennaisella tavalla ja olemassa olevan järjestelmän rakennetta muuttavasti, että siitä tulee säätää VJ 67 §:n tarkoittamassa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellän olevan perusteella esitän,

*että 1. lakiehdotus tulee käsitellä VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja
että 2. lakiehdotus tulee käsitellä VJ 68 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

3. lakiehdotuksen osalta yhdyin valiokunnan mietinnössä esitettyyn kantaan lain säätämisyjärjestyksestä.

III

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 230/1991 vp äänestyksen jälkeen esittänyt, että kyseiseen hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Kyseinen hallituksen esitys sisältää kolme erillistä lakiehdotusta, joissa ehdotetaan työ- tai virkasuhteessa taikka muussa palvelussuhteessa olevien henkilöiden osallistumista ansioeläketurvan kustantamiseen työntekijän eläkemaksulla.

Valiokunnassa kuulluilla asiantuntijoilla on ollut toisistaan poikkeavia näkemyksiä kyseisten lakiehdotusten säätämisyjärjestyksestä. Lisäksi asiantuntijat ovat esittäneet toisistaan poikkeavia näkemyksiä kyseisiin lakiehdotuksiin sisältyvän eläkemaksun luonteesta. Osa asiantuntijoista on katsonut, että ensimmäisen lakiehdotuksen sisältämä työntekijän eläkemaksu olisi veronluonteinen maksu. Tällaisena on toisenkin la-

kiehdotuksen sisältämää maksua pitänyt asiantuntijoiden enemmistö. Enemmistö asiantuntijoista on sitä vastoin katsonut, että kolmannen lakiehdotuksen sisältämä maksu olisi rinnastettava kunnallisveroon ja olisi siten säädettävissä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti.

Katson, että kaikki lakiehdotuksissa olevat työntekijöiden eläkemaksut ovat luonteeltaan veronluonteisia maksuja tai ainakin verotusta vastaavia, työntekijöiltä tulevaisuudessa lankeavien eläkekustannusten kattamiseksi kerättäviä maksuja, ja siten säädettävissä yksivuotisinä verolakeina. Käsitykseni mukaan tässä yhteydessä ei ole mitään syytä rinnastaa kunnallisten viran- ja toimenhaltijoiden eläkemaksua kunnallisveroon.

Edellä olevan perusteella katson,

että kyseiset lakiehdotukset olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 1992

Raimo Vistbacka

IV

Hyväksymme valiokunnan enemmistön kannan lakiehdotusten säätämisyjärjestyksestä. Mielestämme lausunnon perusteluissa olisi kuitenkin tullut selkeämmin todeta ne syyt, minkä vuoksi hallituksen esityksen mukaiset muutokset eläkkeiden rahoitusvastuussa eivät loukkaa omaisuudensuojaa tai sopimusvapautta perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävällä tavalla.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 1992

Johannes Koskinen

Valiokunnan olisi mielestämme tullut perusteluissaan ottaa erityisesti huomioon, että työntekijöiltä perittäväksi siirtyvä eläkemaksu on suhteellisen vähäinen, määräaikainen ja tulee useimmissa tapauksissa maksajan itsensä hyväksi. Näin ollen uudet säännökset eivät muuta tai järkytä voimassa olevien lakien pohjalla syntyneitä sopimussuhteita siinä määrin, että ne olisi säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Arja Alho

