SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

Pasi Pajula
Inka Hassinen

16.11.2016

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 226/2016) eläketukilaiksi ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eläketukilaki. Ennen 1 päivää syyskuuta 1956 syntyneet pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat olleet lähes yhtäjaksoisesti viisi vuotta työttöminä, saisivat työmarkkinatuen sijasta oikeuden eläketukeen. Eläketuki vastaisi määrältään takuueläkettä. Eläketukea maksettaisiin vanhuuseläkkeelle siirtymiseen tai 65 vuoden iän täyttämiseen saakka.

Esityksen perusteella viiden vuoden työttömyysajan laskennassa huomioitaisiin työttömyysetuudella olon lisäksi myös eräitä muita tilanteita. Huomioon otettaisiin tietyt tilanteet, joissa henkilölle ei ole maksettu työttömyysetuutta ja lisäksi työmarkkinatukeen oikeutettuun henkilöön rinnastettaisiin myös toimeentulotukea saadessaan kuntouttavassa työtoiminnassa ollut henkilö. Lisäksi huomioitaisiin päivät, joilta henkilö on saanut sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa sekä päivät, joilta henkilölle ei ole ennen vuotta 2013 maksettu tukea puolison tuloja koskevan tarveharkinnan perusteella.

Eläketuki turvaa osaltaan perustuslain 19 §:n mukaista oikeutta sosiaaliturvaan. Ehdotettu eläketukilaki tulee kuitenkin arvioitavaksi erityisesti perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslain 6 § edellyttää yksilöiden samanlaista kohtelua. Ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (kts. PeVL 11/2009 vp, PeVL 20/2012 vp, PeVL 40/2016 vp). Eläketuen osalta on arvioitu, että taloustilanteen johdosta erityisen haastavaan työmarkkinatilanteeseen joutunutta henkilöjoukkoa koskeva sääntely voi esitetyissä rajoissa olla mahdollinen ja muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu perusoikeusuudistuksen esitöiden perusteella myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille. Säännös ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. PeVL 2/2011 vp, PeVL 40/2016 vp, PeVL 46/2014 vp ja HE 309/1993 vp). Erottelut eivät myöskään saa olla mielivaltaisia, eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 18/2006 vp, PeVL 11/2012 vp ja PeVL 37/2010 vp).

Eläketukilaki edellyttää, että ihmisten periaatteellisesta yhdenvertaisuudesta lain edessä on välttämätöntä tehdä positiiviseen erityiskohteluun pohjautuva poikkeus. Oleellista on, että lainsäädännöllä tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä, ja että lainsäädäntö ei aiheuta kohtuuttomia eroja tai tilanteita toisaalta sen piirissä olevien välillä, ja toisaalta sen ulkopuolella oleviin nähden. Esityksen mukaisesti sen enempää eläketuensaajien kuin työttömyysetuutta saavienkaan oikeusasemaa ei heikennetä, mutta eläketuensaajat pääsevät muita työttömänä olevia henkilöitä parempaan taloudelliseen asemaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnon

Meritullinkatu 8, Helsinki Puhelin (09) 16001 e-mail: kirjaamo.stm@stm.fi
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO Telekopio (09) 160 74126 etunimi.sukunimi@stm.fi
www.stm.fi

mukaan pitkäaikaistyöttömien erilaista kohtelua voidaan pitää eri asemaan asettamisena henkilöön liittyvän syyn, henkilön yhtäjaksoisen työttömyysajan pituuden perusteella (PeVL 40/2016). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samoin tavoin. Erottelujen tulee olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta. (esim. PeVL 27/2009 vp). Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (esim. PeVL 11/2009 vp).

Eläketuen myöntämisen edellytykset liittyvät hakijan ikään ja työttömyyden kestoon. Eläketuen saamista koskevat määrittelyt liittyvät osaltaan heikkoon talous- ja työmarkkinatilanteeseen. Lain tarkoituksena olisi toteuttaa kertaluonteinen järjestely, jossa pitkäaikaisen taloudellisen taantuman johdosta erityisen vaikeaan työmarkkina-asemaan joutuneille pitkäaikaistyöttömille turvattaisiin toimeentulo eläketuella ennen vanhuuseläkkeelle siirtymistä. Työttömät tai edes pitkäaikaistyöttömät eivät ole taustoiltaan tai olosuhteiltaan täysin yhtäläinen joukko, joten taloudellisen taantuman vaikutukset voivat olla myös pitkäaikaistyöttömille erilaiset. Eläketuki on kohdennettu tämän joukon sisällä erityisen vaikeassa työmarkkinatilanteessa oleville. Eläketuelle pääsyn kriteereitä harkittaessa on pyritty huomioimaan yleisen taloustilanteen vaikutuksia työmarkkinoihin. Näihin olosuhteisiin yksilöillä on ollut hyvin vähän mahdollisuuksia vaikuttaa. Erityisesti iäkkäiden pitkäaikaistyöttömien osalta työmarkkinaolosuhteet ovat muodostuneet haastaviksi. Esitetty kertaluonteinen poikkeusmenettely on näin ollen arvioitu kohtuulliseksi ja sillä on katsottu tavoiteltavan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt työttömyysturvalakia ja eläkelainsäädäntöä säädettäessä erilaisten etuuksien määräytymistä eri-ikäisille henkilöille perustuslain 6 §:n kannalta ongelmattomana, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi (PeVL 18/2006 vp., PeVL 60/2002 vp., PeVL 46/2002 vp.). Ikääntynyttä väestöä koskevien ikärajojen asettaminen on ollut esillä muun muassa lausunnoissa PeVL 60/2002 vp ja PeVL 58/2014 vp. Ensiksi mainitussa, eläkkeitä koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että eläkkeiden määräytyminen eri tavoin eri-ikäisille henkilöille on perustuslain 6 §:n kannalta ongelmatonta, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot eläketurvassa muodostu kohtuuttomiksi. Lausunnon mukaan ikärajojen asettaminen on eläkejärjestelmässä sinänsä luontevaa asian luonteen vuoksi. Jälkimmäisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta käsitteli ehdotusta, jonka mukaan 65 vuotta täyttäneet vapautettaisiin kalastonhoitomaksusta. Perustuslakivaliokunta totesi, että ikääntyneiden osalta valiokunta on käytännössään pitänyt näihin kohdistuvia etuuksia, helpotuksia ja mukautuksia perusteltuina etenkin toimintakyvyn ja muiden kykyjen heikentymisen perusteella. Valiokunnan mukaan esimerkiksi erilaisia eläkeläisalennuksia ei yleisemminkään ole syytä pitää syrjintäkiellon vastaisina.

Eläketuen edellytyksenä olisi 60 vuoden iän täyttäminen. Ikärajan asettaminen 60 vuoteen on perusteltua iäkkäiden pitkäaikaistyöttömien heikon työmarkkina-aseman vuoksi. Tarkoituksena on turvata näiden henkilöiden perustoimeentulo työmarkkinatukea pysyvämmällä ratkaisulla tilanteessa, jossa he eivät omalla työllään pysty ansaitsemaan toimeentuloaan. Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan PeVL 38/2014 vp katsonut, että yli 60-vuotiaiden työllistyminen näyttäisi olevan huomattavasti muita ikäryhmiä vaikeampaa, minkä vuoksi muita pitkäkestoisemman palkkatuen mahdollistamiselle on olemassa selvästi hyväksyttävät perusteet.

Eläketuen edellyttämän ikärajan ja työttömyyden kestoon liittyvien muiden edellytysten tulisi olla täyttynyt ennen 1 päivää syyskuuta 2016. Päiväksi, jona eläketuen edellytykset on tullut täyttää, on valittu 1 päivä syyskuuta 2016, koska hallitus on syyskuussa 2016 sopinut talousarvioesityksestä ja tiedottanut julkisuuteen päätöksestään antaa eläketukea koskeva hallituksen esitys. Asetettu päivämäärä on valittu niin, että henkilö ei ole voinut vaikuttaa työttömyyden kestoon ja sitä kautta eläketuen saamisen edellytyksiin tietoisena eläketuen mahdollisuudesta.

Eläketuki olisi kertaluonteinen ja määräaikainen järjestely. Eläketuen saajien joukko määrittyisi laissa säädetyin täsmällisin ja tarkkarajaisin kriteerein. Nyt säädettävä eläketuki olisi toinen kerta kun ollaan tekemässä vastaavaa ratkaisua. Edellisen kerran vastaava ratkaisu toteutettiin

vuonna 2005 (HE 183/2004). Molemmilla kerroilla ratkaisun taustalla on ollut erityinen taloudellinen tilanne, johon iäkkäiden pitkäaikaistyöttömien työvoimapoliittisen tilanteen huonontuminen perustuu. Ratkaisun ei siis sellaisenaan voida katsoa synnyttävän oikeutettuja odotuksia eläketuen saamiseen muissa kuin lain piiriin kuuluvissa henkilöissä ja koska tuen peruste liittyy poikkeuksellisiin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin, ei ole olemassa erityisiä perusteita sille, että eläketuki säädettäisiin pysyväksi osaksi sosiaaliturvajärjestelmää tai että olisi odotettavissa vastaavan ratkaisun toistuvan uudelleen tulevaisuudessa.