Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 226/2016 vp eduskunnalle eläketukilaiksi ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eläketukilaki. Ennen 1.9.1956 syntyneet pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat olleet lähes yhtäjaksoisesti viisi vuotta työttöminä 1.9.2010 ja 31.8.2016 välisenä aikana, saisivat 1.6.2017 lähtien työmarkkinatuen sijasta oikeuden eläketukeen. Eläketuki vastaisi määrältään takuueläkettä. Eläketukea maksettaisiin vanhuuseläkkeelle siirtymiseen tai 65 vuoden iän täyttämiseen saakka.

Esityksen tavoitteena on varmistaa tiettyjen erityisen vaikeaan työmarkkina-asemaan joutuneiden ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien toimeentulo maksamalla heille eläketukea. Eläketukea koskevan lain säätäminen olisi kertaluonteinen ratkaisu, jolla turvattaisiin tuen piiriin kuuluvien henkilöiden toimeentuloa ennen heidän siirtymistään vanhuuseläkkeelle. Inhimillisistä syistä sekä työvoimahallinnon resurssitarpeiden kasvun hillitsemiseksi on perusteltua saada ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät heidän työllistymisedellytyksiään vastaavien palveluiden ja toimeentulomuotojen piiriin.

Vaikka hallituksen (s. 6) esityksessä todetaan, että eläketuki ei olisi kansaneläkelaissa tai työeläkelainsäädännössä tarkoitettu eläke, käytännössä eläketuen saajan oikeudet vastaisivat eläkkeensaajan oikeuksia. Eläketuen saajilla olisi oikeus eläkkeensaajan asumistukeen, kansaneläkelain mukaiseen lapsikorotukseen ja vammaisetuuksista annetun lain mukaiseen hoitotukeen. Eläketuki olisi saajan veronalaista tuloa, eivätkä muut ansiotulot pienentäisi eläketuen määrää. Lisäksi eläketuen saajalla olisi oikeus tuloverolain mukaiseen eläketulovähennykseen.

Nyt säädettäväksi ehdotettu eläketuki merkitsisi itse asiassa kertaluonteista työttömyyseläkkeen uudelleen käyttöönottoa. Työttömyyseläke otettiin alun perin käyttöön vuonna 1971 muun muassa kansaneläkelakiin ja työntekijäin eläkelakiin tehdyillä

muutoksilla (18.6.1971/499–500). Työttömyyseläkettä perusteltiin niukasti sillä, että ”[k]un lähellä eläkeikää olevan pitkäaikaisesti työttömän työllistäminen on käytännössä osoittautunut vaikeaksi, jopa epätarkoituksenmukaiseksi, on tällaisissa tapauksissa pidettävä perusteltuna antaa asianomaiselle mahdollisuus siirtyä täydelle eläkkeelle jo ennen eläkeiän saavuttamista.” (HE 60/1971, s. 2.) Vuosien mittaan työttömyyseläkkeen saamisehtoihin tehtiin pieniä muutoksia esimerkiksi ikärajoja muuttamalla.[1] Työttömyyseläkkeestä päätettiin luopua voimassa olevan työttömyysturvalain säätämisen yhteydessä, ja viimeiset työttömyyseläkkeet myönnettiin vuonna 2011 ja maksettiin 2012. Iäkkäiden pitkäaikaistyöttömien toimeentuloturva siirrettiin tuolloin osaksi työttömyysturvajärjestelmää ottamalla käyttöön työttömyyspäivärahojen lisäpäiväoikeus (edelleen voimassa oleva työttömyyslain (1290/2002) 6 luvun 9 §).

Nyt ehdotettu lainmuutos merkitsisi noin viiden ikäluokan osalta ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien perustoimeentuloturvan siirtämistä tosiasiallisesti takaisin eläkejärjestelmän puolelle. Ehdotettu lainmuutos koskee asiallisesti perustuslain 19.2 §:ssä säädettyä perustoimeentulon turvaa. Mutta koska ehdotus toteutuessaan merkitsisi itse asiassa korotusta sen kohteena olevan väestöryhmän perustoimeentuloturvan tasoon (työmarkkinatuki 703 €/kk -> eläketuki 766 €/kk) ja työvoimapoliittisten velvoitteiden poistumista, ehdotus ei ole relevantti perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta. Iäkkäiden pitkäaikaistyöttömien perustoimeentuloturva voidaan periaatteessa järjestää usealla eri tavalla – työttömyysturvajärjestelmän, eläkejärjestelmän tai jonkun muun vaihtoehtoisen järjestelmän kautta. Perustuslakivaliokunta onkin aiemmissa lausunnoissaan katsonut esimerkiksi työttömyyseläkkeen osalta, että ”[p]erustuslain 19 §:n 2 momentissa ei turvata työttömyyseläkettä järjestelmänä vaan ylipäätään yksilön oikeutta perustoimeentulon turvaan jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta.” (PeVL 60/2002 vp, s. 4.)

Ehdotettu lainmuutos on sen sijaan relevantti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta, sillä toteutuessaan ehdotus asettaisi viisi pitkäaikaistyöttömien ikäluokkaa edullisempaan asemaan kuin työmarkkinatukea saavat muut pitkäaikaistyöttömät. Seuraavassa lakiehdotusta tarkastellaankin perustuslain 6 §:n näkökulmasta ja arvioidaan, onko ehdotus kyseisen perusoikeussäännöksen mukainen.

---

[1] Ks. esim. Hytti, Helka: *Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli*. Helsinki 1998: Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 32, s. 16.

Ehdotettu eläketuki ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös

Kotimaisessa perusoikeusdoktriinissa ikään perustuva erilainen kohtelu on katsottu mahdolliseksi, jos: 1) erilaiselle kohtelulle on ollut olemassa hyväksyttävät perustelut, 2) perustelut ovat olleet asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen ja 3) erilaista kohtelua ei voida pitää kohtuuttomana suhteessa sillä tavoiteltuihin päämääriin (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 6). Muussa tapauksessa sääntely on katsottu perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltosäännöksen vastaiseksi. Hallituksen esityksessä ehdotettua eläketukijärjestelmää on syytä arvioida kunkin kriteerin osalta erikseen.

Hyväksyttävät perustelut

Hallituksen esityksessä eläketukea on perusteltu kahdella syyllä: työvoimahallinnon resurssitarpeiden kasvun hillitseminen ja ikääntyneen pitkäaikaistyöttömän tilanteeseen liittyvät inhimilliset syyt. Mitä tulee ensimmäiseen syyhyn, perustuslakivaliokunta on esimerkiksi nk. hajajätevesiasian yhteydessä katsonut, että ”hallinnollisen työn keventämispyrkimys […] ei valiokunnan mielestä voi olla perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste ikärajan asettamiselle.” (PeVL 44/2010 vp, s. 7.) Työvoimahallinnon resurssitarpeiden kasvun hillitsemisen taustalla vaikuttaa toki laajemmin julkisen talouden kehnohko tila, mutta resurssitarpeiden kasvun hillitsemisen ei yksinään voida katsoa muodostavan hyväksyttävää perustetta eläketuen käyttöönotolle. Perustelujen hyväksyttävyyttä arvioitaessa tuleekin myös ottaa huomioon hallituksen esityksessä esitetyt inhimilliset syyt. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työllistyminen on tilastojen valossa vaikeampaa kuin nuorempien pitkäaikaistyöttömien. Ikääntyneiden (60–64-vuotiaiden) pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste on myös selkeästi alhaisempi kuin pitkäaikaistyöttömien keskimäärin. Eläketuen käyttöönotolla olisi hallituksen esityksen (s. 5) mukaan tarkoitus saada ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät heidän – käytännössä olemattomia – työllistymismahdollisuuksiaan vastaavien palveluiden ja toimeentulomuotojen piiriin.

Vaikka hallituksen esityksessä ehdotettu eläketukijärjestelmä onkin työttömien työnhakijoiden aktivoinnille ja työurien pidentämiselle perustuvan nykyisen työvoimapolitiikan vastaista, katson, että eläketukijärjestelmälle on sinänsä olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perustelut.

Perustelujen yhteys lakiehdotuksen tavoitteeseen

Hallituksen esityksen 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista pitkäaikaistyöttömistä oli 27,5 %. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien huonoista työllistymismahdollisuuksista kertoo se, että yli 60-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste on selkeästi alhaisempi (5,7 %) kuin pitkäaikaistyöttömien keskimäärin (25,1 %). Vaikka erityisesti jälkimmäinen indikaattori kertoo ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien heikommasta asemasta, olisi ollut suotavaa, että hallituksen esityksessä olisi kerrottu, miten pitkiä työttömyysjaksot ovat keskimäärin eri pitkäaikaistyöttömien ikäryhmissä. Tällä tavoin olisi ollut mahdollista saada lisänäyttöä iäkkäiden pitkäaikaistyöttömien muiden pitkäaikaistyöttömiä heikommasta asemasta. Lisäksi hallituksen esityksessä olisi tullut perustella, miksi eläketuen saamisedellytykseksi esitetään juuri viiden vuoden työttömyyskautta.

Lakiehdotuksen niukahkot tosiasiaperustelut ovat sinänsä asiallisessa yhteydessä lakiehdotuksen tavoitteeseen.

Erilaisen kohtelun suhteellisuus

Pohdittaessa lakiehdotusta suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta keskeiseksi kysymykseksi nousee se, oikeuttaako ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien heikommat työllistymismahdollisuudet eläketukijärjestelmän mukaisen erityiskohtelun muihin pitkäaikaistyöttömiin nähden. Erityisesti on pohdittava sitä, kuinka paljon edullisempaan asemaan eläketukea saavat ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät lopulta asetettaisiin muihin pitkäaikaistyöttömiin nähden.

Kuten yllä on jo tuotu ilmi, olemassa oleva työttömyysturvajärjestelmä sisältää jo nykyisellään erityisetuuksia, jotka asettavat ikääntyneet työttömät muita työttömiä parempaan asemaan. Tällainen etuus on työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:n mukainen lisäpäiväoikeus. Lisäpäiväoikeuden piiriin kuuluvat ikääntyneet työttömät eivät kuitenkaan kuuluisi eläketuen piiriin, sillä eläketuki koskisi vain työmarkkinatuen saajia. Lisäpäiväoikeuden piirissä olevin toimeentuloturva olisi monessa suhteessa parempi kuin eläketukea nauttivien – varsinkin jos

lisäpäivärahaan oikeutettu henkilö saa ansiosidonnaista päivärahaa. Työttömyysturvajärjestelmä sisältää siten jo nykyisellään ikääntyneille työttömille tarkoitettuja etuuksia, joiden taso on parempi kuin työttömillä yleensä. Perustuslakivaliokunta ei aikanaan (PeVL 46/2002 vp, s. 6–7) pitänyt lisäpäiväjärjestelmää perustuslain 6.2 §:n vastaisena syrjintänä.

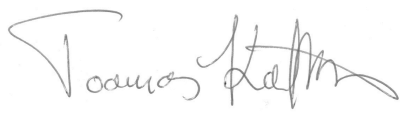
Eläketukeen oikeutettu ikääntynyt pitkäaikaistyötön asetettaisiin puolestaan jonkin verran edullisempaan asemaan työmarkkinatukea saaviin pitkäaikaistyöttömiin nähden. Etuuksien välinen erotus olisi kuukausitasolla noin 60 euroa. Lisäksi eläketukea saava olisi oikeutettu eläkkeensaajan asumistukeen, joka on keskimääräisesti hieman korkeampi kuin yleinen asumistuki. Toisaalta eläketuen työmarkkinatukea tukea korkeampi taso vaikuttaisi eläketuelle siirtyvälle mahdollisesti maksettavaan toimeentulotukeen alentavasti. Eläketuesta myös vähennettäisiin täysimääräisesti saajalle mahdollisesti muut maksettavat etuudet. Ja vaikka eläketukea saavalla henkilöllä olisikin oikeus ansiotuloihin eläketukea vähentämättä, on epätodennäköistä, että eläketukea saavat henkilöt tosiasiallisesti työllistyisivät. Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä arvioitaessa on lisäksi pidettävä mielessä, että eläketuessa olisi kyse kertaluoteisesta järjestelystä.

Näillä perusteilla voidaan katsoa, että eläketuen saajan asema ei muodostuisi suhteettoman paljon edullisemmaksi kuin työmarkkinatukea saavan pitkäaikaistyöttömän, kun otetaan huomioon lakiehdotuksen perustelut.

Johtopäätös

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotettu eläketukilaki ja tuloverolain muutos voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Espoossa 17.11.2016



Toomas Kotkas
Yleisen oikeustieteen ja sosiaalioikeuden professori