Juha Lavapuro 18.11.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 226/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eläketukilaiksi ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksen tavoitteena on varmistaa tiettyjen erityisen vaikeaan työmarkkina-asemaan joutuneiden ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien toimeentulo maksamalla heille eläketukea. Ehdotus muistuttaa monella tapaa sekä taustaltaan että sisällöltään ns. Lex Taipaletta (Laki eräiden pitkäaikaistyöttömien eläketuesta, 39/2005), joka säädettiin 1990-luvun alkupuolen syvän laman jälkeen helpottamaan ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien asemaa. Kysein laki säädettiin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ennen 1 päivää syyskuuta 1956 syntyneet pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat olleet lähes yhtäjaksoisesti viisi vuotta työttöminä 1 päivän syyskuuta 2010 ja 31 päivän elokuuta 2016 välisenä aikana, saisivat 1 päivästä kesäkuuta 2017 työmarkkinatuen sijasta oikeuden eläketukeen. Eläketukea maksettaisiin vanhuuseläkkeelle siirtymiseen tai 65 vuoden iän täyttämiseen saakka ja se vastaisi määrältään takuueläkettä. Eläketuen saamisen edellytyksenä on myös, että eläketuen saajan olisi asuttava Suomessa.

Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eläketuen saajista tiettyihin lakisääteisiin etuuksiin sekä eläketuen verokohtelusta. Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy kuitenkin edellä mainittuun kertaluonteiseksi luonnehdittuun ratkaisuun, jossa eläketukilain soveltamisala rajataan yksittäiseen pitkäaikaistyöttömien ryhmään tällaisten henkilöiden iän perusteella. Koska ehdotus näin ollen asettaa ihmiset iän perusteella toisiin nähden eri asemaan, tulee ehdotusta arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Oikeus eläketukeen ja ikään perustuva erilainen kohtelu

Oikeus eläketukeen olisi eläketukilakiehdotuksen 1 §:n mukaan Suomessa asuvalla henkilöllä, joka on syntynyt ennen 1 päivä syyskuuta 1956. Kysymys on siten sellaisesta, tarkkaan ikärajaan perustuvasta sääntelystä, jota perustuslakivaliokunta on erityisesti pitänyt ”perusoikeusherkkänä” perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta. (ks. PeVL 44/2010 vp). Perustuslain 6 §:n 2

momenttia ei tee myöskään merkityksettömäksi se, ettei esityksellä säätämisjärjestysperusteluissa todetulla tavalla alenneta kenenkään maksussa olevaa sosiaaliturvaa ja että muilla kuin eläketuen piiriin kuuluvilla henkilöillä oikeus sosiaaliturvaan säilyisi entisellään Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain syrjintäkieltosäännös koskee nimittäin myös suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan. Tällaista erilaista kohtelua on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp).

Perutuslain kieltämästä suosinnasta on kuitenkin erotettava positiivinen erityiskohtelu, jolla tarkoitetaan tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, vähemmistöt ja iäkkäät ihmiset) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, jotka tähtäävät tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen eivätkä asteeltaan muodostu toisia syrjiviksi. Esimerkiksi PL 6.4 § sallii nimenomaisesti sukupuolten tasa-arvoon tähtäävän positiivisen erityiskohtelun sillä edellytyksellä, että muita henkilöitä ei syrjitä. (Ks. PeVL 4/2016 vp, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 44.)

Perustuslain 6 §:n 2 momentin säännöksessä olevan syrjintäkiellon ei olekaan katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2).

Ikärajojen asettamista ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty perustuslain kannalta yleisesti ottaen ongelmallisena, kunhan sille on esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Valiokunta on muun muassa hiljattain katsonut, että yleisen eläkeiän nostamiseen liittyvä sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ottaen huomioon, että esityksen keskeisenä tavoitteena oli työurien pidentäminen, joka edelleen liittyi mm. tavoitteeseen turvata eläkejärjestelmän rahoituspohjan kestävyyden turvaaminen, riittävien eläketasojen varmistaminen kaikille ikäluokille ja siihen liittyvä sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. (PeVL 5/2015 vp). Valiokunta on muutenkin pitänyt ikärajojen asettamista eläkejärjestelmässä sinänsä luontevana asian luonteen vuoksi. (PeVL 60/2002 vp). Samalla on kuitenkin selvää, ettei ikärajojen asettamista ja siihen liittyvää erilaista kohtelua voida perustella pelkästään hallinnollisella tarkoituksenmukaisuudella (ks. 59/2001 vp)

Lähtökohta siis on että perustuslain 6 §:n 2 momentti ei estä ikärajojen asettamista lainsäädännössä, mutta tällaiseen sääntelyyn liittyvälle erilaiselle kohtelulle on osoitettava perustuslain 6 §.N 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä syy. Keskeisenä ikärajoja ja ikään perustuvaa erilaista kohtelua koskevaa doktriinia kokoavana valiokunnan lausuntona tässä suhteessa voidaan pitää hajajätevesiasetukseen liittynyttä ns. automaattilykkäystä koskevaa kantaa. Siinä valiokunta tiivisti tulkintadoktriinin siten, että ”ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan se ottaa huomioon ensinnäkin normatiivisen näkökulman, erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi

ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät."

Näistä kriteereistä ensimmäiseen ei sinänsä ole huomautettavaa. Erilainen kohtelu liittyy sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään päämäärään, kun sillä säätämisjärjestysperusteluissa todetuin tavoin pyritään positiivisen erityiskohtelun keinoin takaamaan riittävä toimeentulo ja oikeat palvelut niille iäkkäille henkilöille, jotka ovat vailla omia vaikutusmahdollisuuksiaan jääneet erityisesti heikentyneen taloustilanteen johdosta pitkäaikaisesti vaille työtä. Nämä perusteet liittyvät niin perustuslain 1 §:n 2 momentin säännökseen valtiosäännön tehtävästä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa kuin myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa taattuun oikeuteen perustoimeentuloon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana.

Sitä vastoin erottelun perusteeksi esitettyjen tosiasioiden sekä erottelulla saavutettavien päämäärien saavutettavuuteen liittyy eräitä ongelmia. Valiokunta on ensinnäkin edellyttänyt erottelun perusteeksi esitetyiltä perusteilta varsin selkeää tutkimusnäyttöä. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen liittynyt 80 vuotta täyttäneiden erityiskohtelu, jonka mukaan kunta oli velvollinen järjestämään tämän ikärajan ylittäneelle pääsyn sosiaalipalvelun tarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä päivänä yhteydenotosta, voitiin valiokunnan mielestä hyväksyä. Tämä johtui siitä, että ehdotettu erityiskohtelu nojautui tutkimustietoihin, joiden mukaan ikääntyvien ihmisten toimintakyky heikentyy usein voimakkaasti juuri tämän iän saavuttamisen jälkeen. Lisäksi kysymys oli valiokunnan mukaan sinänsä vähäisen eron tekemisestä palvelujen tarvearviointiin pääsyn ajankohdasta, eikä sääntelyssä tämän vuoksi ollut huomautettavaa perustuslain 6 §:n näkökulmasta. (Ks. PeVL 34/2005 vp, s. 2/II) Vastaavasti ympäristönsuojelulain voimaantulossäännökseen sisältynyt ns. automaattilykkäys, jonka mukaan jätevesien yleisiä käsittelyvaatimuksia ei sovelleta, jos kiinteistön haltija ja kiinteistöllä vakituisesti asuvat ovat täyttäneet lain voimaan tullessa 68 vuotta, ei muodostunut perustuslain 6 §:n 2 momentin vastaiseksi, koska 68 vuotiaiden ja sitä vanhempien paremmalle kohtelulle voitiin esittää tutkimustietoon nojautuvat perusteet. Valiokunnan mukaan toimintakyvyn heikentyminen ja investoinnista sen tehneelle odotettavissa oleva aika hyötyä siitä suhteessa talousjätevesien käsittelyjärjestelmän rakentamisen vaatimaan taloudelliseen panostukseen ja henkilön taloudelliseen asemaan muodostavat valiokunnan mielestä esitykseen liittyvät sellaiset syyt, joiden vuoksi lainsäätäjä voi jättää tietyn ryhmän lailla säädettävien velvoitteiden ulkopuolelle, jos niiden täyttämisen arvioidaan olevan kohtuutonta. (PeVL 44/2010 vp).

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tavoitteet liittyvät tärkeällä tavalla heikossa asemassa olevien ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien positiiviseen erityiskohteluun. Kohtelun tueksi ei kuitenkaan ole esitetty oikeastaan lainkaan sellaista näyttöä, jota valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt erottelun hyväksyttävyyden kannalta keskeisenä. Esityksessä kyllä viitataan siihen, että pitkään työttömänä olleiden henkilöiden joukossa on henkilöitä, jotka jäivät työttömäksi hieman ennen tai juuri kansainvälisen finanssikriisin aiheuttaman taantuman aikaan ja nämä henkilöt eivät ole sen jälkeen onnistuneet työllistymään. Samoin hallituksen esityksessä viitataan siihen, että

pitkäaikaistyöttömien joukossa on henkilöitä, jotka menetetyn ammattitaitonsa, vähäisen koulutuksen, elämänhistoriansa, terveydentilansa ja näihin rinnastettavien muiden syiden vuoksi ovat vaikeasti työllistettäviä ja että on ilmeistä, että nämä henkilöt eivät omalla työllään pysty saamaan toimeentuloaan vaan he ovat tosiasiassa jääneet vallitsevien työmarkkinoiden ulkopuolelle. Vaikka minulla ei ole suoranaisia syitä epäillä näiden oletusten paikkansapitävyyttä, valiokunnan aiemman käytännön valossa perustelutaakkaa olisi syytä pitää hallituksen esityksessä toteutunutta ankarampana.

Tämän ongelman merkitystä kasvattaa käsitykseni mukaan se, että oikeus eläketukeen kuuluisi kategorisesti ainoastaan niille pitkäaikaistyöttömille, jotka ovat syntyneet ennen 1 päivä syyskuuta 1956. Pidän hyvin mahdollisena ja jopa todennäköisenä, että esimerkiksi vain vähän 1 päivä syyskuuta jälkeen syntyneiden joukkoon kuuluu mahdollisesti suurikin joukko ihmisiä, joiden työllistymisedellytykset ovat yhtä heikkoja kuin eläketuesta nyt hyötymään pääsevät ja jotka eivät tästä huolimatta missään vaiheessa tai millään perusteella ole pääsemässä eläketukijärjestelmän piiriin. Käsitykseni mukaan valiokunnan tulisikin harkita, olisiko sääntelyn soveltamisalaa mahdollista laajentaa siten, että oikeus eläketukeen voitaisiin erityisistä syistä myöntää myös sellaisille 1 päivä syyskuuta 1956 jälkeen syntyneille pitkäaikaistyöttömille, joilla ei ole realistisia edellytyksiä työllistyä ennen eläkeiän saavuttamista.

Asumisedellytys

Oikeus eläketukeen koskisi eläketukilain 1 §:n mukaan ainoastaan Suomessa asuvia henkilöitä. Henkilön Suomessa asuminen määräytyy puolestaan ehdotetun 6 §:n mukaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) mukaan. Perustuslakivaliokunta katsoi mainittua soveltamisalalakia käsitellessään, ettei perusoikeusjärjestelmästä aiheudu yleistä estettä säätää Suomessa asumista koskevia vaatimuksia soveltamisalalain kaltaisessa, eri etuuksien saamisedellytyksiin vaikuttavassa lainsäädännössä (PeVL 22/2004 vp, s. 2/II). Tällaisista asumisvelvoitteita sisältävistä rajoituksista voitiin valiokunnan mielestä säätää lailla, koska perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyys- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitetunlaiset rajoitukset" (PeVM 25/1994 vp, s. 10—11). Vastaavasti kansaneläkelain säätämisen yhteydessä valiokunta katsoi, etteivät vastaavat asumisedellytykset olleet ristiriidassa perustuslain kanssa (ks. PeVL 48/2006 vp). Ehdotus ei tästä näkökulmasta tarkastellen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Juha Lavapuro
professori