Perustuslakivaliokunta 18.11.2016 klo 9.00

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE ELÄKETUKILAISTA (Hallituksen esitys eduskunnalle eläketukilaiksi ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta – HE 226/2016 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eläketukilaiksi ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta. Hallitus esittää, 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. Eläketuen saajalla ei olisi siten oikeutta työttömyysturvalain mukaiseen työttömyysetuuteen. Eläketuki myönnettäisiin hakemuksesta ja sitä saava eläketukeen oikeutettu henkilö voisi niin halutessaan keskeyttää eläketukensa ja siirtyä esimerkiksi varhennetulle vanhuuseläkkeelle täyttäessään sen saamisedellytykset. Eläketuen saajalla olisi myös oikeus eläkkeensaajan asumistukeen, kansaneläkelain mukaiseen lapsikorotukseen sekä eläkettä saavan hoitotukeen. Eläketuen rinnalla voisi tehdä työtä, eivätkä ansiot vaikuttaisi eläketuen määrään.

Hallituksen esitystä ja erityisesti sen perusteluja ei voi pitää kovin huolellisesti laadittuina, mikä liittynee ainakin osittain lainvalmistelun lyhyeen aikajänteeseen. On merkillepantavaa, että hallituksen esityksen vaikutusarvioiden laadintaan ei ole mitä ilmeisemminkään käytetty sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseen nimenomaan luotuja laskentamalleja (kuten SISU-mikrosimulointimallia). On myös merkillepantavaa, ettei hallituksen esityksestä ole ilmeisesti hankittu minkäänlaisia lausuntoja.

Hallituksen esitykseen sisältyy lyhyt jakso, jossa selostetaan säätämisjärjestystä ja esityksen suhdetta perustuslakiin. Jaksossa ei viitata lainkaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Jakson argumentaatiota ei voi myöskään pitää erityisen valtiosääntöoikeudellisena. Säätämisjärjestysjakso ei teknisesti täytä lainkirjoittajan oppaassa sille asetettuja vaatimuksia.

Ottaen huomioon hallituksen esityksen sisältö, esityksessä on kuitenkin nähdäkseni kuvattu sen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin näkökulmasta vähimmäisedellytykset täyttävällä tavalla hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen. On kuitenkin huomionarvoista, että suhdetta perustuslakiin kuvaavassa jaksossa ei selosteta lainkaan perustuslain 6 §:n pykälän sisältöä ja soveltamiskäytäntöä. Jaksossa olisi ollut hyvä todeta myös hallituksen esityksen liityntä sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan perustuslain 19 §:ään ja aivan erityisesti sen perustoimeentulon turvasta eräiden sosiaalisten riskien kuten työttömyyden yhteydessä säätävään toiseen momenttiin. Tältä osin ehdotusta olisi voinut tarkastella myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta.

Hallitus on pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tuoda suoranaisesti esiin niitä perustuslakikysymyksiä, joiden käsittelyä perustuslakivaliokunnassa hallitus on pitänyt aiheellisena. Tältä osin on huomionarvoista, että esimerkiksi laki takuueläkkeestä (703/2010) on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Myös käsillä olevaa hallituksen esitystä likeisesti muistuttava vuonna 2005 kertaluonteisena säädetty laki eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta (30/2005) säädettiin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

On muistettava, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä koskeva lausuma tulisi ottaa hallituksen esitykseen ainoastaan silloin, kun esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa on aidosti tarpeen lainvalmistelun yhteydessä tunnistettujen perustuslain tulkintaongelmien takia, sillä vakiintuneen valtiopäiväkäytännön perusteella lausuma johtaa automaattisesti esityksen käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa. On syytä korostaa, että perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole hallituksen

esityksen lakitekninen huolto eikä perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä koskeva lausuma voi koskaan korvata esimerkiksi lausunnon pyytämistä oikeusministeriöltä lainvalmistelun yhteydessä.

Hallituksen esityksen mukaan määrältään takuueläkettä vastaavaa eläketukea maksettaisiin vanhuuseläkkeelle siirtymiseen tai 65 vuoden iän täyttämiseen saakka. Koska eläketuki vastaisi vanhuuseläkkeellä olevien vähimmäiseläketasoa, se olisi tasoltaan suurempi kuin pitkäaikaistyöttömän muutoin saama työmarkkinatuki. Kysymys on siten valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden eläketukilain piiriin kuuluvien henkilöiden perustuslain 19.2 §:n suojaaman työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan lähtökohtaisesta korottamisesta. Tästä näkökulmasta esitys on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, kun vielä huomioidaan yhtäältä, että eläketuki myönnetään vain hakemuksesta, ja toisaalta, että perustuslaki ei estä olemassa olevan sosiaalivakuutusjärjestelmän ja sen yksittäisten etuusmuotojen muuttamista sinänsä (yleisesti esim. HE 309/1993 vp, s. 71).

Hallituksen esityksellä luodaan uusi perusturvaetuus, joka asettaa sen piirissä olevat henkilöt erilaiseen asemaan suhteessa muihin työttömiin. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja heitä on kohdeltava samanlaisissa tilanteissa yhtäläisesti (ks. esim. PeVL 13/2016 vp). Säännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltosäännös täydentää yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta kieltämällä ihmisten asettamisen eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Käsillä oleva hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain 6 §:n kannalta etenkin siksi, että eläketuen keskeisenä saamisedellytyksenä on henkilön ikä. Niinpä eläketuen saamisedellytykset on voitava perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla kiinnittäen huomio samalla niiden oikeasuhteisuuteen (ks. esim. PeVL 60/2010 vp ja PeVL 23/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei perustuslain 6.1 §:n yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ja sitä täydentävästä 6.2 §:n syrjintäkiellosta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 11/2012 vp). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 46/2006 vp).

Katson hallituksen esityksessä esiintuodut iäkkäiden pitkäaikaistyöttömien asemaan liittyvät syyt perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviksi syiksi hallituksen esityksen mukaisen ikärajan asettamiselle sekä muille hallituksen esityksessä kuvatuille eläketuen saamisedellytyksille. Saamisedellytysten tarkka määrittely (esimerkiksi ikärajan tarkka asemointi) ei ole nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ratkaistava kysymys. Katson, että hallitus ei ole saamisedellytysten määrittelyssä ylittänyt perustuslain sille suomaa liikkumatilaa.

Edellä tekemäni valtiosääntöoikeudellisen arvion perusteella katson, että hallituksen esitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 18.11.2016

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti