Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eläketukilaki. 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. Eläketuki vastaisi määrältään takuueläkettä. Eläketukea maksettaisiin vanhuuseläkkeelle siirtymiseen tai 65 vuoden iän täyttämiseen saakka.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eläketuen saajalla olisi oikeus kansaneläkelain mukaiseen lapsikorotukseen, eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa säädettyyn asumistukeen sekä vammaisetuuksista annetun lain mukaiseen eläkettä saavan hoitotukeen. Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus tuloverolain muuttamisesta siten, että verotuksessa eläketukeen sovellettaisiin eläkettä koskevia säännöksiä.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin (s.16) ehdotetun lain suhdetta erityisesti perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä nouseviin vaatimuksiin. Näiden huomioiden mukaan esityksessä on kyse positiivisesta erityiskohtelusta, jonka avulla pyritään takaamaan riittävä toimeentulo ja oikeat palvelut niille iäkkäille henkilöille, jotka ovat vailla omia vaikutusmahdollisuuksiaan jääneet erityisesti heikentyneen taloustilanteen johdosta pitkäaikaisesti vaille työtä.

Esityksen perustuslaillisen tarkastelun kannalta olennaisena näyttäytyy erityisesti sen suhde perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen, ja ennen kaikkea 6.2 :§:ssä säädettyyn ikään

perustuvan syrjinnän kieltoon. Käsittelen jäljempänä esityksen suhdetta ennen kaikkia näihin vaatimuksiin.

Yhdenvertaisuus ja ikään perustuvan syrinnän kielto

Perustuslain 6 §:ssä säädetyllä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 s.42).

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (PeVL 38/2006 vp s.2). Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 s.2). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 7/2014 s.5-6).

Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen arvioinnin kannalta olennaista on arvioida siinä tehtyjen eläketuen saamisen edellytysten rajaamiseksi asetettuja perusteita ja niiden hyväksyttävyyttä. Nyt ehdotettua lakia asiallisesti monin paikoin vastaava laki (Laki eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta 28.1.2005/39) on ollut voimassa Suomessa, mutta siinä omaksuttujen perusratkaisujen perustuslainmukaisuus ei ole aikanaan tullut eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Nyt käsittelyssä olevan lain henkilölliselle soveltamiselle asetetaan useampia edellytyksiä, joista keskeisimmät liittyvät työttömyysjakson kestoon, sen ajankohtaan ja eläketukeen oikeutettujen ikään.

Näiden taustalla on sinänsä hyväksyttävä pyrkimys rajata etuus ulottumaan tiettyyn ennalta rajattuun ryhmään. Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisin esityksessä omaksuttu erilaisen kohtelun peruste on siinä asetettu ehdoton ja tarkkarajainen ikäraja, joka ehdotetaan säädettäväksi lakiin siten, että säädettäväksi esitettyyn eläketukeen ovat oikeutettuja vain ennen tiettyä päivämäärää (1.9.1956) syntyneet. Perustuslain näkökulmasta tätä edellytystä on tarkasteltava ikään perustuvana erilaisena kohteluna, joka on, kuten kaikki ikärajojen asettaminen, lähtökohtaisesti ristiriidassa perustuslain 6.2 §:ssä säädetyn nimenomaisen ikään perustuvan syrjinnän kiellon kanssa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään arvioinut useasti ikärajoihin liittyvää perusproblematiikkaa (ks. esim. PeVL 58/2014 vp, s. 6, PeVL 46/2014 vp, s. 7–10, PeVL 41/2014 vp, s. 2/II, PeVL 25/2013 vp, s. 3/I, PeVL 35/2012 vp, s. 2–3, PeVL 5/2012 vp, s. 2–3, PeVL 41/2010 vp, s. 3–4, PeVL 18/2010 vp, s. 3–4,). Sen tulkintakäytännössä ikärajojen asettamista ei ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena, kunhan sille on esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Tämän hyväksyttävän perusteen on katsottu vaadittavan olevan myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä huomautetaan, perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. HE 309/1993 vp, s. 44). Näin on myös nyt käsillä olevan sääntelyn kohdalla.

Edelleen tiivistäen perustuslakivaliokunnan käytännössä asettamat vaatimukset voidaan esittää siten, että ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on ottanut vakiintuneesti huomioon ensinnäkin normatiivisen näkökulman, erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät (PeVL 44/2010 vp s.6). Seuraavassa tarkastelen esitystä edellä näiden kriteereiden valossa.

Nyt käsillä olevassa esityksessä pitkäaikaistyöttömien eläketuen saajiksi esitetään tiettyyn ikään, eli aiemmin kuin 1. 9. 1956 syntyneiden ryhmään rajoittunutta henkilöjoukkoa. Perusteena juuri tämän ryhmän valikoitumiselle eläketuen saajiksi on hallituksen esityksessä esitetty, että juuri tämän ryhmän jäsenet ovat ”työttöminä ollessaan erityisesti kärsineet globaalin finanssikriisin aiheuttamasta taantumasta ja työmarkkinoiden epävakaudesta” ja että ”heidän kohdallaan työllistämistoimenpiteiden on myös arvioitu kestävän niin pitkään, että he ehtisivät täyttää vanhuuseläkeiän”(s.16). Tästä syystä ehdotuksen avulla pyritään hallituksen esityksen mukaan

”positiivisen erityiskohtelun avulla takaamaan riittävä toimeentulo ja oikeat palvelut niille iäkkäille henkilöille, jotka ovat vailla omia vaikutusmahdollisuuksiaan jääneet erityisesti heikentyneen taloustilanteen johdosta pitkäaikaisesti vaille työtä” (s.16). Edelleen tavoitetta oikeista palveluista on esityksessä tarkennettu viitamaalla pyrkimykseen ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien saattamisesta ”heidän työllistymisedellytyksiään vastaavien palveluiden ja toimeentulomuotojen piiriin”(s.6).

Keskeiseksi perusteeksi eläketuen saajien joukon rajaamiseksi näyttää näin ollen hallituksen esityksessä asetetun juuri aiemmin kuin 1.9.1956 syntyneiden yli viisi vuotta pitkäaikaistyöttöminä olleiden erityisen heikko asema työmarkkinoilla ja pyrkimys tuoda tähän ryhmään kuuluvat henkilöt heidän työllistymisedellytyksiään vastaavien palveluiden ja toimeentulomuotojen piiriin. Vaikka hallituksen esityksessä ei kysymystä ole suoraan käsitelty, näyttää esitetyn positiivisen erityskohtelun tavoitteena tässä suhteessa olevan asettaa sen kohteena olevat henkilöt heidän työmarkkina-asemansa osalta tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan heille luontevamman viiteryhmän kanssa. Hallituksen esityksessä esiin tuoduilla perusteilla voidaan katsoa olevan myös yhteys perustuslain 19 §:ssä julkiselle vallalle asetettuihin sosiaaliturvan järjestämistä koskeviin velvollisuuksin. Esiin tuodut syyt muodostavat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän perusteen eri asemaan asettamiselle.

Hallituksen esityksessä on pyritty perustelemaan rajausta juuri nyt esitettyyn ryhmään siinä esiin tuoduilla tosiseikoilla. Esityksen mukaan pitkäaikaistyöttömyys painottuu erityisesti vanhempiin ikäluokkiin ja toisaalta yli 60-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien aktivointiasteen osoitetaan esityksessä olevan suhteessa muhin työttömiin huomattavasti heikompi. Edelleen niiden työttömien osuus, jotka ovat kuntouttavan työtoiminnan piirissä, on tässä ikäluokassa huomattavan korkea suhteessa muihin esityksessä esiin tuotuihin ikäryhmiin. Vaikka esityksessä esiin tuotua vertailua ikäryhmien välillä ei voida pitää erityisen laajana tai perusteellisena, erityisesti kun siinä ei ole tarkemmin verrattu nyt lain piiriin tulevien yksilöiden asemaa sen ulkopuolelle rajautuviin, tukevat siinä esiin tuodut tosiseikat edelleen hallituksen esitykseen sisältyvän ikään perustuvan erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä.

Lain tavoitteeksi on hallituksen esityksen mukaan asetettu pyrkimys ”varmistaa tiettyjen erityisen vaikeaan työmarkkina-asemaan joutuneiden ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien toimeentulo maksamalla heille eläketukea” sekä saattaa heidät ”työllistymisedellytyksiään vastaavien palveluiden ja toimeentulomuotojen piiriin”. (s.5). Esitetyn lakiehdotuksen voidaan ennakoida saavuttavan

tehokkaasti sille asetetut päämäärät, kun sen soveltaminen on rajattu juuri erityistuen tarpeessa olevaan ryhmään. Esitettyä erottelua voidaan myös tässä suhteessa pitää hyväksyttävänä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. vaan että olennaista erilaisen kohtelun perustuslainmukaisuuden arvioinnissa ovat sille osoitetut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Kokonaisuutena arvioiden nyt esitettyä rajausta eläketuen piiriin tulevien henkilöiden joukosta ja tähän liittyvää ikään perustuvaa erilaista kohtelua voidaan pitää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön valossa hyväksyttävänä ja asiallisen ja kiinteän yhteyden lain tarkoitukseen muodostavana, kun se kohdistuu kaikkein heikommassa asemassa olevaan työttömien ryhmään, pyrkimyksenään siirtää tähän ryhmään kuuluvat henkilöt heidän työllistymisedellytyksiään vastaavien palveluiden ja toimeentulomuotojen piiriin. Katson näin ollen, että ehdotus on mahdollista säätää normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä.

Projektitutkija
Johannes Heikkonen
17.11.2016