OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

12.5.2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työeläkelakien ja kansaneläkelain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 66/2021 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta esityksestä.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työntekijän eläkelakia, yrittäjän eläkelakia, maatalousyrittäjän eläkelakia, merimieseläkelakia, julkisten alojen eläkelakia, kansaneläkelakia, takuueläkkeestä annettua lakia, eläketukilakia ja eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia.

Keskeisimpinä muutoksina esitysluonnoksessa ehdotetaan työeläkelakien ja kansaneläkelain leskeneläkkeen keston rajaamista määräaikaiseksi, työeläkelakien ja kansaneläkelain mukaisen leskeneläkkeen ulottamista koskemaan tietyin edellytyksin myös edunjättäjän kanssa yhteistaloudessa elävät avopuolisot, joilla on edunjättäjän kanssa yhteinen lapsi.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Lapseneläkkeen osalta esitysluonnoksessa ehdotetaan työeläkelakien mukaisen lapsen eläkeoikeuden jatkamista nykyistä 18 vuoden ikärajaa kaksi vuotta pidempään eli kunnes lapsi täyttää 20 vuotta. Lisäksi ehdotetaan työeläkelakien mukaisen lapseneläkkeen osalta, että lesken laskennallinen perhe-eläkeosuus maksettaisiin lapseneläkkeenä lapselle, jos leskeneläkkeen saajaa ei ole.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Tavoite ja vaikutukset

Lausuntokierroksella oikeusministeriö antoi esityksestä lausunnon, jossa oikeusministeriö katsoo, että lähtökohtaisesti ehdotettavalla sääntelylle on esitysluonnoksessa osoitettu perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät syyt, joita voidaan pitää perusteltuna niiden taustalla olevat rakenteelliset muutokset huomioiden. Esityksen mukaan sääntelyn tavoitteena on ajanmukaistaa lakisääteisten eläkejärjestelmien perhe-eläketurva vastaamaan yhteiskunnan ja perheiden muuttuneisiin tarpeisiin. Yhteiskunnan perherakenteissa on tapahtunut muutoksia sen jälkeen, kun perhe-eläkejärjestelmä viimeksi kokonaisuudistettiin vuonna 1990. Merkittävimmät muutokset liittyvät perherakenteissa tapahtuviin muutoksiin (avioliittoperheiden määrän pienentyminen ja muiden perhetyyppien kasvu, erityisesti avoliitossa elävät puolisot ja heidän lapset) sekä työurissa ja palkoissa tapahtuviin muutoksiin (naisten työssäkäynnin lisääntyminen ja sukupuolten välisen palkkaeron kaventuminen, etenkin nuorempien ikäluokkien osalta).

Esityksen mukaan yhä suurempi osa väestöstä yllä mainituista muutoksista johtuen jää joko järjestelmän ulkopuolelle tai heidän tarpeensa erityisesti leskeneläkkeeseen on todennäköisesti vähentynyt. Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esille myös muutokset leskien elinajan pitenemisessä, mistä johtuen myös leskeneläkkeen kesto on pidentynyt. Näitä rakenteellisia muutoksia käsitellään varsin kattavasti esityksessä ja tärkeää on, että nyt ehdotettuja muutoksia ei kuitenkaan perustella pelkästään taloudellisilla syillä (PeVL 6/2016 vp, s. 4-6), vaikka työeläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys mainittiin yhdeksi tavoitteeksi.

Esityksessä on myös arvioitu ehdotettujen muutosten erilaisia vaikutuksia. Ensinnäkin todetaan, että muutokset eivät koskisi nyt maksussa olevia leskeneläkkeitä tai ennen vuotta 1975 syntyneitä leskiä, eivätkä myöskään vuonna 1975 tai tämän jälkeen syntyneitä leskiä, jos edunjättäjä on menehtynyt ennen lakien voimaantuloa. Eläkejärjestelmiin tehtävillä muutoksilla on syytä kiinnittää huomiota myös oikeutettuihin odotuksiin, joita ei voida vähän ennen eläketapahtumaa tehtävillä muutoksilla kohtuuttomasti heikentää (PeVL 5/2015 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2 ja PeVL 60/2002 vp, s. 2). Tältä osin voidaan katsoa, että nyt ehdotetut voimaantulosäännökset ovat linjassa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa siten, että muutokset toteutetaan tältä osin asteittain, eivätkä ne vaikuta jo nyt maksettaviin eläke-etuihin. Tämä on myös linjassa esityksessä esitettyjen perustelujen kanssa siitä, että leskeneläkkeen yhteiskunnallinen vaikutus todennäköisesti vähenee nimenomaan nuorempien sukupolvien esityksessä mainittujen yhteiskunnan ja perheiden rakenteissa tapahtuvien muutosten vuoksi.

Lisäksi esityksessä erikseen todetaan, että leskeneläkkeen muuttamisella määräaikaiseksi ei olisi vaikutusta lapsiperheiden toimeentuloon, koska leskeneläkettä maksettaisiin myös ehdotettujen muutosten perusteella vähintään siihen saakka, kunnes nuorin lapseneläkkeeseen oikeutetuista lapsista täyttää 18 vuotta (s. 17). Tätä on sinänsä pidettävä perusteltuna, koska perustuslain 19 §:n 2 momentissa nimenomaan säädetään oikeudesta perustoimeentulon turvaan mm. huoltajan menetyksen perusteella ja lisäksi saman pykälän 3 momentissa todetaan, että julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Oikeusministeriön lausunnossa on esitystä vastaavasti kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon, koska muutosten tosiasialliset vaikutukset kohdistuvat enemmän naisiin heidän korkeamman elinikänsä samoin kuin usein pienemmän eläkkeensä vuoksi. Oikeusministeriö on pitänyt tärkeänä sen leskien ryhmän kartoittamista, mihin vaikutukset kohdistuvat eniten. Tältä osin merkityksellistä on, että perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella ei synny eri sääntelyiden muutoksesta ns. väliinputoajaryhmiä, joiden oikeus perustoimeentulon turvaan vaarantuisi mm. vanhuuden aikana. Toisaalta kuten esitysluonnoksessa asianmukaisesti todetaan, niin leskeneläke ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen keino eri sukupuolten eläke-erojen tasoittamiseen, koska suuri osa eri perhetyypeissä elävistä naisista sekä yksinelävät naiset jäävät sääntelyn ulkopuolelle. Tältä osin nyt ehdotettujen muutosten vaikutuksia eri henkilöryhmiin on hyvä seurata tämän lain toimeenpanossa, mutta laajempien sukupuolten välisten eläke-erojen arvioinnissa tulisi myös huomioida ne ryhmät, jotka jäävät kokonaan leskeneläkesääntelyn ulkopuolelle.

Leskeneläkkeen maksaminen yhteistaloudessa oleville

Esityksessä ehdotetaan leskeneläkkeen soveltamisalan laajentamista siten, että työeläkelakien ja kansaneläkelain leskeneläkkeeseen olisivat oikeutettuja jatkossa myös yhteistaloudessa edunjättäjän kanssa elävät avopuolisot, joilla on edunjättäjän kanssa yhteinen alaikäinen lapsi, joka asui edunjättäjän ja lesken kanssa samassa taloudessa. Lisäksi edellytyksenä on, että avopuoliso on muuttanut asumaan yhteistalouteen edunjättäjän kanssa ennen kuin tämä on täyttänyt 65 vuotta ja että yhteistalous on edunjättäjän kuollessa jatkunut vähintään viisi vuotta. Edunjättäjällä tai leskellä ei kuitenkaan tarkoiteta sellaista henkilöä, joka on samaan aikaan avioliitossa muun kuin yhteistaloudessa asuvan puolison kanssa (1. lakiehdotuksen 55 §:n 1 momentin 2 kohta, 2. lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentin 2 kohta, 3. lakiehdotuksen 61 §:n 1 momentin 2 kohta, 4. lakiehdotuksen 55 §:n 1 momentin 2 kohta, 5. lakiehdotuksen 65 §:n 1 momentin 2 kohta, 6. lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin 2 kohta).

Vaikka sääntelyn tarkoituksena on nimenomaan laajentaa leskeneläkkeen soveltuminen tietyin edellytyksin myös edunjättäjän kanssa yhteistaloudessa elävään puolisoon, niin avioliitossa ja yhteistaloudessa eläneiden puolisoiden eläkeoikeuksien välillä olisi jatkossa vielä seuraavat erot:

1) lapsettomalla yhteistaloudessa elävällä puolisolla ei ole oikeutta leskeneläkkeeseen toisin kuin aviopuolisolla mm. työntekijän eläkelain 55 §:n 2 momentissa mainittujen edellytysten täyttyessä,
2) yhteistaloudessa elävällä avoparilla on oikeus leskeneläkkeeseen vain, jos heillä on yhteinen, samassa taloudessa asuva alle 18-vuotias lapsi, toisin kuin avioliitossa, jossa vastaavaa ikärajaa ei yhteiselle lapselle ole ja
3) yhteistaloudessa elävällä avoparilla, jolla on yhteinen alle 18-vuotias lapsi oikeus leskeneläkkeeseen vain, jos yhteistalous on jatkunut yhtenäisesti vähintään 5 vuotta.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä ja esitysluonnoksessa esitettyjen perusteiden nojalla myös tarpeellisena sitä, että perherakenteiden muuttuessa kiinnitetään huomiota myös yhteistaloudessa olevien puolisoiden ja heidän lastensa yhdenmukaiseen asemaan niissä tilanteissa, joissa on tarkoitus korvata sitä tulonmenetystä, joka aiheutuu edunjättäjän kuoleman vuoksi. Vaikka esityksessä on tuotu esille sinänsä asianmukaisia perusteita avioliitossa olevien parien ja yhteistaloudessa olevien avoparien erilaiselle kohtelulle, niin oikeusministeriö on kiinnittänyt valmistelevan ministeriön huomiota siihen, että sääntelyn tulee kokonaisuutena muodostua yhdenvertaisuussääntelyn osalta hyväksyttäväksi, mitä tulee erityisesti yhteistaloudessa elävien lapsiperheiden asemaan verrattuna avioliitossa oleviin lapsiperheisiin.

Säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan mm. avioliitossa ja yhteistaloudessa eläneiden puolisoiden eläkeoikeuksien välisten erojen olevan hyväksyttäviä, koska leskeneläkkeen ensisijainen tarkoitus on tukea edunjättäjän lasten elatusta ja toisaalta, toisin kuin yhteistalouteen, avioliittoon kuuluu puolisoiden välinen elatusvelvollisuus. Tältä osin oikeusministeriö kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että jos esimerkiksi yhteistaloudessa elävien puolisoiden edellytetään asuvan yhdessä yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta, kohdistuu tämä sääntely eri tavalla niihin alaikäisiin lapsiin, joissa leski jää ilman leskeneläkettä, mikäli edellä mainittu yhtäjaksoinen viiden vuoden määräaika asumisesta ei ole täyttynyt.

Säätämisjärjestysperusteluihin on lisätty seuraava lause: ”*[t]oisaalta, jos leskeneläkkeeseen oikeutettua leskeä ei olisi lesken osuus voitaisiin maksaa lapseneläkkeenä, minkä vuoksi lesken oma eläkeoikeus ja lapsen vanhempien parisuhteen muoto vaikuttaisivat jatkossa vähemmän perheen saaman kokonaisetuuden määrään* (s. 49)”. Oikeusministeriölle jää vielä epäselväksi edellä mainitun perusteella, miltä osin kokonaisuutena (mahdollinen leskeneläke ja/tai lapseneläke) muodostuvat yhteistaloudessa asuvalle perheelle alemmaksi, mikäli edellä mainittu viiden vuoden määräaika ei täyty ja kuinka tätä viiden vuoden määräaikaa on arvioitava nimenomaan yhteistaloudessa elävien perheiden lasten mahdollisen eriarvoisen aseman kannalta.

Lasten eläkeoikeuden pidentäminen

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sääntelyä siten, että lapsen eläkeoikeus jatkuisi voimassa olevaa lakia kaksi vuotta pidempään eli lapseneläkkeeseen olisi jatkossa oikeus edunjättäjän kuollessa alle 20-vuotiaalla lapsella (1. lakiehdotuksen 56 §:n 1 momentti,

2. lakiehdotuksen 53 §:n 1 momentti, 3. lakiehdotuksen 62 §:n 1 momentti, 4. lakiehdotuksen 56 §:n 1 momentti, 5. lakiehdotuksen 67 §:n 1 momentti). Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pidempi maksuaika koskisi kaikkia lapseneläkkeitä eli sitä ei olisi sidottu muihin edellytyksiin, esimerkiksi päätoimiseen opiskeluun, kuten KEL:n mukaisessa lapseneläkkeessä. Kansaneläkelain 40 §:n 1 momentin mukaan oikeus lapseneläkkeeseen on edunjättäjän alle 18-vuotiaalla lapsella ja alle 21-vuotiaalla päätoimisesti opiskelevalla lapsella.

Oikeusministeriö pitää edellä mainittua uudistusta kannatettavana ja se on linjassa niin perusoikeusnäkemysten kuin esitysluonnoksessa mainittujen perusteluiden ja tavoitteiden kanssa. Osittain ero työeläkejärjestelmien ja kansaneläkejärjestelmän osalta jää epäselväksi nyt ehdotettujen muutosten osalta, koska työeläkelakien perusteella lapsi voisi esityksen mukaan saada nyt lapseneläkettä ilman mitään ehtoja 20 ikävuoteen asti, kun taas kansaneläkelain mukaan lapseneläkettä voi saada ilman mitään ehtoja 18 ikävuoteen asti eli tätä ikärajaa ei ehdoteta nyt muutettavaksi tai sitten vaihtoehtoisesti kansaneläkelain mukaan päätoimiset opiskelijat voivat saada lapseneläkettä 21 ikävuoteen asti. Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota edellä mainittuihin eroihin ja pyytänyt asian selventämistä jatkovalmistelussa.