SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Vastine

22.6.2021

VN/8261/2019
VN/8261/2019-STM-31

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

STM:n vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle HE 66/2021 vp ja LA 36/2020 vp

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) lausuntoa otsikon mukaisissa asioissa. STM esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Lausunnot hallituksen esitykseen HE 66/2021 vp

Hallituksen esitys perhe-eläkkeiden uudistamisesta liittyy vuoden 2017 eläkeuudistuksen toimeenpanon jatkamiseen ja esitys on valmisteltu hallitusohjelman mukaisesti yhteistyössä työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa. Hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen kolmikantaisessa valmistelussa uudistuksen sisällöstä on päästy yksimielisyyteen siten, että uudistuksen keskeiset tavoitteet voidaan kohtuullisilla toimilla saavuttaa.

Useimmat lausuntojen antajat pitivät hallituksen esitystä joko kokonaan tai osittain kannatettavana. Seuraavassa lausutaan niistä lausunnonantajien esiin tuomista näkemyksistä, joissa esitetään poikkeamista hallituksen esityksen sisällöstä.

Oikeusministeriö on valiokunnalle antamassaan lausunnossa todennut jäävän epäselväksi, miltä osin kokonaisuutena (mahdollinen leskeneläke ja/tai lapseneläke) muodostuvat yhteistaloudessa asuvalle perheelle alemmaksi, mikäli viiden vuoden määräaika ei täyty ja kuinka tätä viiden vuoden määräaikaa on arvioitava nimenomaan yhteistaloudessa elävien perheiden lasten mahdollisen eriarvoisen aseman kannalta. Lisäksi oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota myös työeläkejärjestelmän ja kansaneläkejärjestelmän lapseneläkkeiden kestossa olevaan eroon.

Hallituksen esityksessä yhteistalouden vähimmäiskestoajalla vältetään leskeneläkkeeseen oikeutettujen piirin muutoksen vaikutusten ulottaminen sellaisiin lyhytkestoisiin avoliittoihin, joissa yhteistaloussuhde on vasta muotoutumassa. Perheen saaman kokonaisetuuden määrän osalta on otettu huomioon lapsen elatuksen turvaamisen ensisijaisuus ja se, että niissä tapauksissa, joissa avoliitossa edunjättäjän kanssa elänyt leski ei ole oikeutettu leskeneläkkeeseen yhteistalouden kestolle asetetun määräajan vuoksi eikä muutakaan leskeneläkkeen saajaa ole, lesken perhe-eläkeosuus maksetaan lapseneläkkeenä lapsille. Eri perheiden tilanteet euromääräisesti tarkasteltuna voivat kuitenkin olla hyvin erilaisia esimerkiksi riippuen edunjättäjälle karttuneen eläkkeen määrästä ja siitä, onko edunjättäjällä ollut lapsia yhden vai useamman puolison kanssa.

Hallituksen esityksessä kansaneläkelain mukaiseen lapseneläkkeeseen ei esitetä tehtäväksi muutoksia, koska uudistuksen tavoitteet huomioiden ei ole tarkoituksenmukaista heikentää kansaneläkelain mukaisen perhe-eläkkeen lapseneläketurvaa alentamalla ikärajaa työeläkkeitä vastaavasti. Näin ollen jatkossakin alle 21-vuotiaalla päätoimisesti opiskelevalla lapsella olisi mahdollisuus saada kansaneläkelain mukaista lapseneläkettä. Kansaneläkelain mukaiset perhe-

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sosiaali- ja terveysministeriö				
PL 33 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 8 Helsinki	29 516 001 35 829 516 001	295 163 415 358 295 163 415	kirjaamo@stm.fi stm.fi

eläkkeet kustannetaan valtion varoista ja niitä maksetaan toimeentulon turvaamiseksi. Etuuksien määrät on säädetty laissa ja niitä määritettäessä on huomioitu henkilön tarvitsema perusturvan taso.

Lapsiasiavaltuutettu toi valiokunnalle antamassaan lausunnossa esiin jo esitysluonnokseen lausuntokierroksella esittämänsä siitä toteutuisiko yhdenvertaisuus vielä paremmin, jos työeläkejärjestelmän mukaista leskeneläkkeen maksamista jatkettaisiin siihen asti, kun nuorin lapsista täyttää 20 vuotta ainakin niissä tapauksissa, joissa nuori opiskelee täysipäiväisesti ja asuu lesken kanssa samassa taloudessa. Lapsiasiavaltuutettu vertaa tätä tilanteeseen, jossa leskeä ei ole ja lapselle maksetaan lisäosana leskeneläkkeen laskennallista osaa 20 ikävuoteen asti.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa leskeneläkkeen keston pidentämistä Lapsiasiavaltuutetun esittämällä tavalla ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Päätoimisesti opiskeleva alle 21-vuotias lapsi saa kuitenkin Kelan lapseneläkkeen perusmäärää.

Valtiovarainministeriö katsoi jo lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa esitetyn mallin kohtelevan melko epätasa-arvoisesti ennen vuotta 1975 syntyneitä verrattuna tätä myöhemmin syntyneisiin ja ehdotti, että tätä ratkaisua vielä pohdittaisiin. Valtiovarainministeriö piti siirtymäaikaa pitkänä ja katsoi myös, että sopeutumisvaiheen turvaksi vähintään 10 vuoden kesto on pitkä. Valtiovarainministeriö esitti selvitettäväksi, voitaisiinko leskeneläkkeen keston rajaaminen toteuttaa esimerkiksi vaiheittaisemmalla siirtymäjärjestelyllä, jotta ikäluokkien välinen raja muodostuisi vähemmän jyrkäksi.

Hallituksen esityksessä kerrotulla tavalla leskeneläkkeen keston rajaamisen ja siihen ehdotetun edunsaajan syntymävuoteen sidotun suojasäännöksen yhdenvertaisuuden arviointiin vaikuttavat eläkkeen keston rajauksen perusteet yleisellä tasolla sekä millaisia eroja eri ihmisryhmien kohtelun välille voidaan tunnistaa aiheutuvan ja voidaanko eri ihmisryhmien välille ehdotetuista muutoksista johtuvia eroja pitää yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta hyväksyttävinä. Leskeneläkkeen keston rajaaminen on yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta perusteltua, koska yhteiskunnan ja perheiden rakenteiden muutosten vuoksi voimassa olevan perhe-eläketurvan yhteiskunnallinen vaikuttavuus vähenee, sen kattavuus väestössä pienenee ja leskeneläkkeen maksuaika pitenee eliniän nousun vuoksi, mutta samaan aikaan kaikki vakuutuksen ottajat ja vakuutetut edelleen osallistuvat tästä eläkemuodosta järjestelmässä aiheutuviin kustannuksiin. Toisaalta yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta tulevaisuudessakin voidaan pitää perusteltuna turvata rajatusti myös lesken sopeutumisvaiheen toimeentuloa. Leskeneläkkeen keston rajaamiseen liittyvä suojasäännös turvaa yhdenvertaisuuden toteutumista siltä osin, että lähempänä eläkeikää olevien henkilöiden eläkeoikeuteen ei lakia muuttamalla tehdä sellaista muutosta, johon henkilöillä ei ole ollut tai ei tulevaisuudessakaan olisi mahdollisuutta varautua esim. työskentelyä jatkamalla.

Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta voidaan tarkastella myös kahta eri vuosina syntynyttä nuorempaa edunsaajaa, joista voimassa olevan lain mukaan myönnettävä leskeneläke voisi uudistuksen jälkeen jatkua toistaiseksi lesken kuolemaan tai uuden avioliiton solmimiseen saakka ja ehdotetun lain mukaan myönnettävä leskeneläke 10 tai 18 vuoden määräajan tai lesken kuolemaan tai uuden avioliiton solmimiseen saakka. Eri säädösten mukaan myönnettävä eläkkeen kesto voi erota yksittäisissä tapauksissa riippuen asiaan vaikuttavista olosuhteista. Näin voi olla myös saman voimassa olevan säännöksen perusteella myönnettyjen leskeneläkkeiden osalta. Erot leskeneläkkeen kestossa ja eläkkeen kuukausi tai elinkaaritulon määrässä ovat vaikeasti ennustettavien elämän tapahtumien ja yksilöiden tuloissa olevien erojen vuoksi myös voimassa olevaan järjestelmässä mahdollisia. Näin ollen yksittäisen eläkkeen keston yhdenvertaisuutta voidaan arvioida myös vertaamalla esityksen mukaista kestoa voimassa olevan lain mukaisen leskeneläkkeen keskimääräiseen kestoon. Lesken kuolemaan tai uuden avioliiton solmimiseen päättyneen leskeneläkkeen keskimääräinen kesto oli 1992 vuonna 10,4 vuotta, 2002 vuonna 13,8 vuotta ja 2012 vuonna 16,7 vuotta.

Edellä kerrotut seikat huomioon ottaen siirtymäaikaa ja lesken sopeutumisvaiheen turvaksi säädettyä eläkeaikaa ei katsottu jatkovalmistelussa tarkoituksenmukaiseksi lyhentää. Ja toisaalta siirtymäajan vaiheittaisuutta ei katsottu mahdolliseksi lisätä, koska muu kuin pidempi siirtymäaika heikentäisi tosiasiallisesti vakuutettujen asemaa esitetystä mallista. Mainitut seikat huomioon ottaen ehdotettuja muutoksia voidaan pitää myös yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta hyväksyttävinä.

Omaishoitajaliitto ry esitti valiokunnalle antamassaan lausunnossa, että leskeneläkkeen rajauksesta luovutaan kokonaan kunnan kanssa sopimuksen tehneiden omaishoitajien kohdalla tai osittain niin,

että leskeneläkkeen maksuaikaa pidennetään kymmenen vuoden lisäksi yhtä pitkällä ajalla kuin leski on ollut sopimusomaishoitajana.

Hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu omaishoitajiin liittyviä erityissäännöksiä, koska vain pieni osa omaishoitajista on leskeneläketurvan piirissä muista kuin omaishoitajuuteen liittyvistä syistä eikä leskeneläke siten ole kattava ja tarkoituksenmukainen keino tukea omaishoitajia. Muutos ei näin ollen myöskään edistäisi omaishoitajien yhdenvertaisuutta.

Omaishoitajaliitto ry, Eläkeliitto, Nuoret lesket ry ja Monimuotoiset perheet -verkosto vastustavat valiokunnalle antamissaan lausunnoissa leskeneläkkeen keston rajaamista. Osassa lausunnoista esitettiin eriäviä näkemyksiä hallituksen esityksessä kuvatuista esityksen vaikutuksista.

Hallituksen esityksessä lainmuutoksille kerrottuihin perusteisiin viitaten lausunnoissa esitettyjen näkökohtien huomioimisen jälkeenkin leskeneläkkeen keston rajaamista pidetään perusteltuna. Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät koske nykyisin leskeneläkettä saavia henkilöitä ja toisaalta muutosten piiriin tulevilla ikäluokilla on kohtuullisesti aikaa sopeutua lainmuutoksiin. Niillä leskillä, joiden lakien voimaan tulon jälkeen myönnetty leskeneläke päättyisi ehdotetun 10 vuoden määräajan jälkeen olisi määräajan kestäessä riittävästi aikaa sopeuttaa toimeentulonsa edunjättäjän kuoleman vuoksi muuttuneeseen tilanteeseen.

Hallituksen esityksessä on arvioitu esityksen vaikutuksia leskien toimeentuloon 65–74-vuotiaiden v. 2017 leskeneläkettä saaneiden naisten taloudellisen tilanteen perusteella. Ennustelaskelmien kautta muodostuvan käsityksen leskeneläkettä saavista ja leskeneläkkeen vaikutuksesta toimeentulolle voidaan tulevina vuosikymmeninä olettaa muuttuvan niin naisten lisääntyneen työssäkäynnin ja miesten nopeamman elinajan kehittymisen vuoksi kuin myös ei-koskaan avioituneiden ja eronneiden osuuksien kasvaessa. Myös muut tulonsiirrot ja verotus on huomioitu laskelmassa vuoden 2017 tilanteen mukaisina. Toimeentulotarkastelussa ei ole huomioitu nollaan vähennettyjä leskeneläkkeitä, koska muutos ei tosiasiallisesti vaikuta niihin leskiin, joiden leskeneläkettä ei leskeneläkkeen vähentämisen vuoksi jää maksettavaksi. Nollaan vähennettyjen eläkkeiden huomioiminen tarkastelussa pienentäisi laskelman mukaista muutoksen keskimääräistä vaikutusta.

Siltä osin kuin lausunnoissa on katsottu, että leskeneläkkeiden osuus eläkemenoista ei ole merkitsevä eläkejärjestelmän kestävyyden kannalta, viitataan hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia koskeviin arvioihin.

Leskeneläkkeen keston rajaamisen osalta tulee myös ottaa huomioon, että toistaiseksi maksettavalle leskeneläkkeelle ei enää vuosikymmenien kuluessa jo tapahtuneiden yhteiskunnallisten ja perheiden rakenteisiin liittyvien muutosten vuoksi ole hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla riittäviä yhteiskunnallisia perusteita. Toisaalta leskeneläkkeen keston rajaamisesta syntyvien säästöjen johdosta turvaa voidaan kohdentaa uudelleen yhteistaloudessa eläneiden leskeneläkkeen ja lapseneläkkeen parannuksiin. Ilman leskeneläkkeen keston rajaamista näitä järjestelmän kustannuksia lisääviä muutoksia ei olisi taloudellisista syistä mahdollista toteuttaa.

Nuoret lesket ry ja Monimuotoiset perheet -verkosto on myös ehdottanut valiokunnalle antamissaan lausunnoissa eräitä jäljempänä käsitellyssä lakialoitteessa läheisesti muistuttavia laajennuksia leskeneläkeoikeuteen, miltä osin viitataan lakialoitteen osalta esitettyyn.

Lakialoite LA 36/2020 vp

Lakialoitteessa esitetään, että eräiden työeläkelakien oikeutta leskeneläkkeeseen laajennettaisiin koskemaan myös alle 50-vuotiasta leskeä, jolla ei ollut yhteistä lasta edunjättäjän kanssa sekä siten, että oikeus leskeneläkkeeseen laajennettaisiin koskemaan myös avopuolisoa lesken oikeutta vastaavalla tavalla.

Työeläkejärjestelmän perhe-eläkkeiden yleisenä tavoitteena on perheen talouden sopeuttaminen edunjättäjän kuoleman seurauksena muuttuneisiin olosuhteisiin. Kansaneläkejärjestelmän perhe-eläkkeen tarkoituksena on täydentää työeläkelakien perhe-eläketurvaa ja turvata perheiden vähimmäistoimeentuloa. Molemmissa järjestelmissä perhe-eläketurvan tarkoituksena on erityisesti turvata alaikäisten lasten toimeentulo perheenhuoltajan kuoleman jälkeen. Yleensä toimeentulon turvaamisen tarve on myös lesken ja koko perheen kannalta suurempi silloin, kun edunjättäjällä on kuollessaan ollut alaikäisiä lapsia. Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan huoltajan menetyksen perusteella.

Perhe-eläkesäännöksissä lähtökohtana ovat avioliittolain ja lapsen elatuksesta annetun lain säännökset puolisoiden velvollisuudesta ottaa osaa puolisonsa ja lasten elatukseen. Leskeneläkkeellä korvataan avioliittolaissa tarkoitettua puolisoiden keskinäisen elatusvelvollisuuden poisjääntiä puolison kuoleman johdosta. Leskeneläkkeen saamisedellytyksissä on otettu huomioon lesken mahdollisuudet saada omia eläke- ja ansiotuloja. Lapseneläkkeellä pyritään korvaamaan kuolleen puolison pois jäänyttä elatusosuutta lapsen elatuksesta. Edunjättäjän alle 18-vuotiaalla lapsella on aina oikeus lapseneläkkeeseen.

Perhe-eläketurvan kannalta tilanteessa, jossa leski on alle 50-vuotias eikä hänellä ole lapsia, on yleensä oletettavaa, että leski kykenee hankkimaan oman toimeentulonsa ja hänellä on jäljellä vielä useita työvuosia oman eläkkeen kartuttamiseen. Perhe-eläkkeen saamisen edellytysten puuttuessa turvataan henkilön toimeentuloa muilla sosiaaliturvaetuuksilla. Kun otetaan huomioon myös perustuslain edellytys turvata toimeentulo huoltajan menetyksen perusteella ja leskelle mahdollinen muu sosiaaliturva ei yhdenvertaisuuden toteuttamisen voida katsoa edellyttävän leskeneläkeoikeuden laajentamista ehdotetulla tavalla.

Lakialoitteessa leskeneläkeoikeutta ehdotetaan myös avopuolisolle, jolla ei ole yhteistä lasta edunjättäjän kanssa. Hallituksen esityksessä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että leskeneläkeoikeus koskisi nykyistä laajemmin lapsettomia leskiä, ottaen huomioon uudistuksen tavoitteen kohdentaa etuuksia lapsiperheille ja toisaalta erityisesti työeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyyden turvaaminen. Avoliittoon liitettävien oikeusvaikutusten osalta tulee myös ottaa huomioon, että avioliiton oikeusvaikutusten soveltaminen parisuhteeseen perustuu osapuolten nimenomaisiin tahdonilmaisuihin, jolloin avopuolisot saattavat elää avoliitossa nimenomaan välttääkseen ne oikeusvaikutukset, jotka avioliiton solmiminen tuo mukanaan. Hallituksen esityksessä ehdotetun yhteistaloudessa eläneen lesken perhe-eläkkeen tavoitteena on lapsen elatuksen turvaaminen ja näin ollen avoliittoon on katsottu voitavan liittää oikeus leskeneläkkeeseen tämän tavoitteen turvaamiseksi.

Erilaisissa perheissä elävien lasten elatusta turvataan myös lapseneläkkeellä. Edunjättäjän lapsilla ja tietyissä tilanteissa myös lesken lapsilla on oikeus lapseneläkkeeseen. Hallituksen esityksen mukaan jatkossa lapseneläkkeeseen oikeutetut lapset voisivat myös saada lesken osuuden lapseneläkkeenä (jaetaan lapsille tasan), jos leskeneläkkeen saajaa ei ole. Tämä muutos parantaa lasten asemaa myös erilaisissa perhemuodoissa.

Lakialoitteen tueksi esitetään perusteita liittyen leskeneläkkeen määrään ja vähentämiseen. Tältä osin tulee ottaa huomioon, että perhe-eläke ei ole leskelle karttunutta eläkettä, vaan sen maksaminen perustuu edunjättäjän kuolemaan. Työeläkejärjestelmässä leskeneläkkeen määrä on enintään puolet perhe-eläkkeen perusteesta eli edunjättäjän eläkkeestä. Leskeneläkkeen määrään vaikuttaa lisäksi leskeneläkkeen vähentäminen, jolloin enimmäismäärästä vähennetään pääsääntöisesti lesken oman työeläkkeen määrä tai lesken ns. laskennallinen eläke. Laskennallinen eläke on sen työkyvyttömyyseläkkeen määrä, jonka leski saisi, jos tulisi työkyvyttömäksi. Vähentämiselle on säädetty eri ajankohtia, mutta aikaisintaan vähentäminen voidaan tehdä, kun nuorin lapsista täyttää 18 vuotta.

Lesken suurituloisuudella tai pienituloisuudella ei ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa työeläkejärjestelmän leskeneläkkeen perusteluita, koska leskeneläkkeen määrä lasketaan edunjättäjän eläkkeestä. Jos edunjättäjän eläke on ollut suuri, voi myös leskeneläke olla suuri ja toisinpäin. Vähentäminen useimmiten pienentää eläkkeen määrää, mutta siitä ei voida suoraan päätellä, että lapsettomien leskien ehdotettu leskeneläkeoikeus toisi etua puolen vuoden jälkeen erityisesti pienituloisille leskille. Lesken ansiotulot vaikuttavat vähentämisessä vain rajatuissa poikkeustilanteissa laskennallista eläkettä merkittävästi pienempien tulojen vuoksi. Toisaalta lesken omaisuus ja pääomatulot eivät vaikuta lainkaan työeläkejärjestelmän leskeneläkkeeseen.

Lakialoitteessa esitetty leskeneläkeoikeuden laajentaminen lisäisi työjärjestelmän kustannuksia. Jos järjestelmän kustannuksia lisätään, vaikka maltillisestikin, tulisi perusteen olla yhteiskunnallisesti vaikuttava ja kollektiivisen rahoituksen kannalta hyväksyttävä. Perhe-eläkejärjestelmän tavoitteiden, ja erityisesti huoltajansa menettäneiden lasten toimeentulon turvaamisen, näkökulmasta työikäisten ja työkykyisten lapsettomien leskien taloudellinen tukeminen ei ole ensisijaista.

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla turvataan nykyistä paremmin alaikäisten lasten elatusta perheenhuoltajan kuoleman jälkeen myös erilaisissa perhemuodoissa. Toisaalta uudistuksessa rajoitetaan lesken elinikäistä oikeutta leskeneläkkeeseen, koska tällaiselle etuusmuodolle ei enää yhteiskunnan ja perheiden rakenteiden muutosten vuoksi ole laajaa tarvetta

eikä riittäviä perusteita yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja kollektiivisen rahoituksen näkökulmasta. Lakialoitteessa ehdotetulla muutoksella poikettaisiin näistä tavoitteista ja järjestelmän kustannuksia lisättäisiin siten, että leskelle, jolla on mahdollisuudet saada omia eläke- ja ansiotuloja, säädettäisiin oikeus taloudelliseen kompensaatioon avio- tai avopuolison kuoleman jälkeen.

Osastopäällikkö Heli Backman

Neuvotteleva virkamies Hanna Tossavainen

Tiedoksi Sosiaali- ja terveysministeri

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/8261/2019

STM; Työeläkejärjestelmän perhe-eläketurvan kehittäminen, hallituksen esityksen valmistelu

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/8261/2019-STM-31

STM:n vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle HE 66/2021 vp ja LA 36/2020 vp

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Tossavainen Hanna 91156663H	2021-06-22T12:25:13	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Backman Heli 91228690Y	2021-06-22T12:31:12	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

41edb1496849b6597e44d4c22b11a5186d9118f3caacb94e1a6f36422f5691e9