

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

24 päivänä huhtikuuta 1992

Lausunto n:o 8

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 25 päivänä helmikuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 230/1991 vp työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja vanhempi hallitussihteeri Anja Kairisalo sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Seppo Mäkelä ja neuvotteleva virkamies Veikko Liuksia valtiovarainministeriöstä, kehityspäällikkö Riitta Korpiluoma Eläketurvakeskuksesta, hallituksen puheenjohtaja Kari Puro Työeläkelaitosten Liitosta, varatuomari Markus Äimälä Suomen työnantajain keskusliitosta, lakimies Olavi Sulunen Suomen ammattiliittojen keskusjärjestöstä, professori Edward Andersson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, kansleri Kauko Sipponen, professori Kari S. Tikka ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori. Valiokunnalle on lisäksi toimitettu Työeläkelaitosten Liiton, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestön, Suomen teknisten toimihenkilöjärjestöjen keskusliiton, Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen keskusliiton, Akavan, Suomen työnantajain keskusliiton ja Liiketyöntantajain keskusliiton yhteinen kirjelmä.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että työ- tai virkasuhteessa taikka muussa palvelussuhteessa olevat henkilöt osallistuvat ansioeläketurvan kustantamiseen työntekijäin eläkemaksulla. Maksun määrä olisi vuonna 1993 kolme prosenttia veronennakonperinnän alaisesta palkasta. Maksun pi-

dättämisestä ja tilittämisestä huolehtisi työnantaja.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta ja olemaan voimassa vuoden 1993 loppuun.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan työntekijäin eläkemaksu ei ole itsenäinen maksu, vaan osa työnantajan vastuulla olevaa eläkevakuutusmaksua. Hallitus on katsonut, että työntekijän eläkemaksu ei ole vero tai siihen verrattava julkisoikeudellinen maksu ja että ehdotetut lait voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista suotavana.

Valiokunnan kannanotot

Esityksessä ehdotetaan kokonaisvaltaista järjestelyä, jonka mukaan erilaisissa palvelussuhteissa olevat henkilöt osallistuvat ansioeläketurvan kustantamiseen. Eläketurvan kustantaminen nykyisin kuuluu yksityisellä sektorilla työnantajille, valtion eläkejärjestelmän piirissä valtiolle ja kunnallisella sektorilla kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöinä oleville kunnille ja kuntainliitoille. Esityksen mukaan työntekijäin eläkemaksu on kaikissa näissä eläkejärjestelmissä kolme prosenttia palkasta. Eläkejärjestelmästä riippuen työnantaja maksaa pidättämänsä eläkemaksun eläketurvasta huolehtivalle eläkelaitokselle taikka tilittää sen valtion eläkerahastoon tai kunnalliselle eläkelaitokselle. Työntekijäin eläkemaksut pienentävät eläketurvan kustantamisesta muutoin vastuussa olevien työnantajien rahoituspanosta.

Nykyisenlainen ansioeläketurvajärjestelmä on toteutettu — tosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta — tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan myös ehdotetunlainen ansioeläketurvajär-

jestelmän sisällä tapahtuva kustannusvastuun jakaminen työnantajien ja työntekijöiden kesken on tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen alaan kuuluva kysymys.

Valiokunta on erikseen arvioinut sen seikan merkitystä, että toisen ja kolmannen lakiehdotuksen mukaan työntekijäin eläkemaksu tulee tavanomaisina veronsaajina pidettävälle valtiolle ja kunnille valtion eläkerahastoon ja kunnalliselle eläkelaitokselle tilitettäväksi. Myös näissä tapauksissa, kuten yksityiselläkin sektorilla, on työntekijäin eläkemaksu tarkoitettu jakamaan valtion ja kuntien työnantajaominaisuuden kytkeytyvää sitä taloudellista rasitusta, joka perustuu tavallisella lailla sinänsä järjestettävään kysymykseen työnantajan eli tässä tapauksessa valtion ja kuntien velvollisuudesta vastata palveluksessaan olevan henkilöstön eläketurvan kustannuksista. Työntekijäin eläkemaksulla on sama tarkoitus eläkejärjestelmästä ja siten siitä riippumatta, kuka on työnantaja. Tähän nähden valiokunta katsoo, että valtion eläkejärjestel-

mään liittyvän työntekijäin eläkemaksun osalta on valtiosäännön kannalta poikkeuksellisesti esillä sellainen valtion työnantajaominaisuudesta johtuva erityisperuste, jonka vuoksi tätä valtiolle tulevaa rahasuoritusta ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisessa mielessä verona. Vastaavasti myöskään kunnalliseen eläkejärjestelmään liittyvää työntekijäin eläkemaksua ei voida pitää verona.

Hallituksen esitys muuttaa ansioeläketurvan rahoitusperiaatteita. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen tulee seurata tilannetta ja oikeusturvavasyistä kiinnittää huomiota palkan-saajaryhmien yhdenvertaiseen kohteluun.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki (osittain), Kaarilahti, Kekkonen, Kos-

kinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Nikula, Näsi, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsen Saastamoinen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Eriävänä mielipiteenäni perustuslakivaliokunnan lausuntoon sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 230/1991 vp työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi esitän kunnioittaen seuraavaa:

Hallituksen esitykseen sisältyvistä kolmesta lakiehdotuksesta tulisi n:o 1 eli ehdotus laiksi työntekijäin eläkemaksusta säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä edellytettyä perustuslainsäätämisenjärjestystä noudattaen. Sen sijaan lakiehdotukset n:ot 2 ja 3 voidaan sinänsä säätää tavallisen lain säätämisenjärjestystä eli valtiopäivä-

järjestyksen 66 §:ää noudattaen, mikäli hallitusmuodon 5 §:ssä säädetty kansalaisten perusoikeus yhdenvertaisuudesta lain edessä ei aseta sille esteitä. Mielestäni lakiehdotus n:o 1 loukkaa hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa säädettyä kansalaisen omaisuudensuojasäännöstä, koska työntekijän ansaitsema palkka on hänen omaisuuttaan. Mielestäni tulopoliittinen ratkaisu, johon asian käsittelyn yhteydessä on viitattu, ei anna mahdollisuuksia puuttua omaisuuden suojaan. Se ei olisi mahdollista, erityisesti ns. järjestäytymättömien osalta, edes vaikka siitä olisi

sovittu työehtosopimuslain tarkoittamalla sopimuksella, jollaiseksi tulopoliittista ratkaisua ei voida määrittellä. Omaisuuden suojasta työ-

oikeuden alalla on katsottu voitavan poiketa, mikäli poikkeama liittyy ns. työväensuojelun alaan ja koituu työntekijän eduksi.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 1992

Matti Vähänäkki

II

Hallituksen esitys (HE 230/1991 vp.) työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi merkitsee lainsäädäntömuutosta, jolla työ- ja virkasuhteessa taikka muussa palvelussuhteessa olevat henkilöt osallistuisivat tähän saakka yksinomaan työnantajan maksettavaksi kuuluneen lakisääteisen ansioeläketurvan kustantamiseen erityisellä eläkemaksulla.

Valiokunnan tehtävänä on ollut arvioida valtiosäännön kannalta, millaista sääätämisyjärjestystä eläkemaksun sääätämiseksi tulee noudattaa eri eläkejärjestelmissä. Tämän selvittämiseksi on muun muassa jouduttu pohtimaan sitä, täyttääkö eläkemaksu perustuslakivaliokunnan verolle tai maksulle aikaisemmassa tulkintakäytännössä asettamat tunnusmerkit.

Eläkemaksun oikeudellista luonnetta on arvioitu asiantuntijoiden lausunnoissa kunkin esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen osalta erikseen. Tässä yhteydessä keskeinen arvioitava kysymys on ollut se, ovatko esitykset säädettävissä tavallisen lain, verolain vai perustuslain sääätämisyjärjestyksessä ja, jos kyseessä on vero, mikä taho voi olla veronsaaja.

Näiden ongelmien osalta valiokunnan enemmistö on päätenyt siihen kantaan, että TEL-järjestelmää koskeva 1. lakiehdotus eli ansioeläketurvan työnantajamaksujen siirtäminen työntekijöiden maksettavaksi voidaan toteuttaa yksinkertaisella enemmistöllä tavallisen lain sääätämisyjärjestyksessä, joka on myös 67 kansanedustajan niin halutessa äänestettävissä lepäämään yli seuraavien valtiopäivien.

Valtion virkamiesten ja työntekijöiden maksettavaksi säädettävästä eläkemaksusta voidaan valiokunnan enemmistön mielestä myös säätää tavallisella lailla vastoin lukuisten asiantuntijoiden kantaa. Useat asiantuntijat arvioivat esityksiä tältä osin siten, että valtion ollessa eläkemaksun saajana kyseessä olisi verolailla toteutettava

järjestely, koska eläkemaksu rahastoidaan valtion osalta budjetin ulkopuoliseen rahastoon (VJ 68 §).

Kuntien virkamiesten eläkemaksua useat asiantuntijat pitivät kunnallisena verona, jonka käsittely tulisi toteuttaa tavallisen lain sääätämisyjärjestyksessä (VJ 66 §).

Valiokunnan mietinnössä on poikettu 2. lakiehdotuksen osalta aikaisemmasta — valtiosäännön muodollisista tunnusmerkeistä ja valtion tulojen käsittelysystematiikasta johdetusta — ajattelutavasta selkeästi poliittisilla perusteilla (vrt. PeVL 3/1957 vp vientimaksurahastoon maksettavasta vientimaksusta ja kansaneläkejärjestelmässä työnantajamaksujen osalta PeVL 1/1991 vp). Valiokunta on asettanut valtion virkamiesten eläkemaksut/rahastoon kerättävät varat muista valtiolle kerättävistä maksuista poikkeavaan asemaan lain käsittelyjärjestyksen harkinnassa.

Käsitykseni mukaan tällaiselle kannanmuutokselle ei ole kyetty esittämään vakuuttavia perusteluja ja siksi katson, että hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen käsittelyyn tulee soveltaa VJ 68 §:n säännöksiä, koska kysymys on uudesta veroon rinnastuvasta maksusta.

Toinen ulottuvuus, jota nähdäkseni on myös arvioitava 1. lakiehdotuksen sääätämisyjärjestyksen valintaa suoritettaessa, on se, *miten työntekijältä perittävä eläkemaksu on tulkittava työntekijän kannalta työntekijän ja työnantajan välisessä suhteessa*, kun kysymys ei ole verosta eikä veronluonteisesta maksusta.

TEL-järjestelmän osalta hallituksen ehdotus merkitsee asiantuntijalausunnotkin huomioon ottaen, että hallituksen esitykseen sisältyvää 1. lakiehdotusta ei voida pitää verolakina. Työntekijän eläkemaksun saajana tässä tapauksessa on joko yksityinen työnantaja tai eläkelaitos, mikä seikka sulkee pois sen mahdollisuuden,

että TEL-järjestelmän puitteissa säädettävää työntekijän eläkemaksua voitaisiin pitää verona. Tämä johtopäätöksen jälkeen 1. lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä on arvioitava työntekijätahon näkökulmasta. Kysymys on siitä, voidaanko tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säätää palkanalennukseen verrattavasta toimenpiteestä.

Työntekijän ja työnantajan välisen suhteen kannalta eläkemaksua voidaan arvioida myös niin, että eläkemaksusta saatava hyöty koituu työnantajalle, jonka eläkelaitokselle suoritettava eläkevakuutusmaksua työntekijän eläkemaksu vähentää, ja näin työntekijät osallistuisivat eläkemaksuillaan työnantajalle työsuhteesta aiheutuvien nykyisten lakisääteisten velvollisuuksien kustannuksiin. Tällä tavalla lainsäädäntötoimi puuttuu olemassa oleviin sopimussuhteisiin. Mutta merkitseekö kyseessä oleva eläkemaksu olemassa oleviin sopimussuhteisiin niin olennaista muutosta, että siitä olisi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä?

Eläketurvakeskus on arvioinut, että vuonna 1992 TEL-suhteisten palkansaajien palkka, josta kertyy eläkettä, on 126 640 Mmk. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukainen työntekijän eläkemaksu merkitsee yli 5 miljardin menonsiirtoa työnantajilta työntekijöiden maksettavaksi, ja tämä vaikutus ulotettaisiin olemassa oleviin TEL-eläkettä kerryttäviin työsuhteisiin. Työnantajan voimassa oleva lakisääteinen eläkemaksuosuus on käsitykseni mukaan osa työntekijän palkkaa, jonka maksu toteutuu eläkepalkan ja siitä laskettavan eläkkeen muodossa.

Tämän lisäksi eläkemaksua perittäisiin myös niiltä työntekijöiltä, jotka eivät ole ammattiliiton jäseniä, joten he eivät periaatteessakaan ole voineet olla (edustajiensa välityksellä) sopimassa tulopoliittisesta kokonaisratkaisusta, jolla esitystä perustellaan. Nähdäkseni hallituksen esityksessä oleva viittaus on tältä osin virheellinen ja se on lisäksi säätämisyjärjestyksen valintaan nähden vaikutukseton seikka.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 1992

Ensio Laine

Eläkemaksun tekninen toteutus aiheuttaa lisäksi sen, että alle kuukauden jatkuneiden työsuhteiden osalta työntekijöiltä perittäisiin työntekijän eläkemaksua, vaikka nämä palkat eivät kerrytäkään asianomaisen työntekijän eläkepalkkaa. Tällaisia palkkoja ja korvauksia TEL-järjestelmän piirissä on kaikkiaan 2,3 % varsinaisista TEL-palkoista eli 2 900 Mmk, mistä maksettujen — eläkettä kerryttämättömien — eläkemaksujen määrä olisi kaikkiaan n. 90 miljoonaa markkaa. Kaikissa eläkejärjestelmissä, jossa otettaisiin käyttöön uusi työntekijän eläkemaksu, tällaisia eläkettä kerryttämättömiä työntekijän eläkemaksuja olisi kaikkiaan eläketurvakeskuksen arvion mukaan 126 Mmk. Eläkelaitosten taholta on kuitenkin ilmoitettu, että mikäli työntekijä myöhemmin jatkaa jossain toisessa — yli kuukauden kestävässä työsuhteessa — hänen aikaisemmat alle kuukauden työsuhteen ajalta saamansa palkat sekä tietyt korvaukset luetaan eläkepalkkaan. Tältä osin asia on nähdäkseni epäselvä. Joka tapauksessa on kuitenkin selvää, että nämä (mahdollisesti eläkepalkan ulkopuolelle jäävät) palkan osat ovat työnantajien käytettävissä työnantajien takaisinlainausoikeuden kautta.

Näillä perusteilla katson, että työntekijäin eläkemaksusta säätävä hallituksen 1. lakiehdotus puuttuu olemassa oleviin työsuhteisiin niin olennaisella tavalla ja olemassa olevan järjestelmän rakennetta muuttavasti, että siitä tulee säätää VJ 67 §:n tarkoittamassa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellän olevan perusteella esitän,

*että 1. lakiehdotus tulee käsitellä VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja
että 2. lakiehdotus tulee käsitellä VJ 68 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

3. lakiehdotuksen osalta yhdyin valiokunnan mietinnössä esitettyyn kantaan lain säätämisyjärjestyksestä.

III

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 230/1991 vp äänestyksen jälkeen esittänyt, että kyseiseen hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Kyseinen hallituksen esitys sisältää kolme erillistä lakiehdotusta, joissa ehdotetaan työ- tai virkasuhteessa taikka muussa palvelussuhteessa olevien henkilöiden osallistumista ansioeläketurvan kustantamiseen työntekijän eläkemaksulla.

Valiokunnassa kuulluilla asiantuntijoilla on ollut toisistaan poikkeavia näkemyksiä kyseisten lakiehdotusten säätämisyjärjestyksestä. Lisäksi asiantuntijat ovat esittäneet toisistaan poikkeavia näkemyksiä kyseisiin lakiehdotuksiin sisältyvän eläkemaksun luonteesta. Osa asiantuntijoista on katsonut, että ensimmäisen lakiehdotuksen sisältämä työntekijän eläkemaksu olisi veronluonteinen maksu. Tällaisena on toisenkin la-

kiehdotuksen sisältämää maksua pitänyt asiantuntijoiden enemmistö. Enemmistö asiantuntijoista on sitä vastoin katsonut, että kolmannen lakiehdotuksen sisältämä maksu olisi rinnastettava kunnallisveroon ja olisi siten säädettävissä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti.

Katson, että kaikki lakiehdotuksissa olevat työntekijöiden eläkemaksut ovat luonteeltaan veronluonteisia maksuja tai ainakin verotusta vastaavia, työntekijöiltä tulevaisuudessa lankeavien eläkekustannusten kattamiseksi kerättäviä maksuja, ja siten säädettävissä yksivuotisinä verolakeina. Käsitykseni mukaan tässä yhteydessä ei ole mitään syytä rinnastaa kunnallisten viran- ja toimenhaltijoiden eläkemaksua kunnallisveroon.

Edellä olevan perusteella katson,

että kyseiset lakiehdotukset olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 1992

Raimo Vistbacka

IV

Hyväksymme valiokunnan enemmistön kannan lakiehdotusten säätämisyjärjestyksestä. Mielestämme lausunnon perusteluissa olisi kuitenkin tullut selkeämmin todeta ne syyt, minkä vuoksi hallituksen esityksen mukaiset muutokset eläkkeiden rahoitusvastuussa eivät loukkaa omaisuudensuojaa tai sopimusvapautta perustuslainsäätämisyjärjestyksestä edellyttävällä tavalla.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 1992

Johannes Koskinen

Valiokunnan olisi mielestämme tullut perusteluissaan ottaa erityisesti huomioon, että työntekijöiltä perittäväksi siirtyvä eläkemaksu on suhteellisen vähäinen, määräaikainen ja tulee useimmissa tapauksissa maksajan itsensä hyväksi. Näin ollen uudet säännökset eivät muuta tai järkytä voimassa olevien lakien pohjalla syntyneitä sopimussuhteita siinä määrin, että ne olisi säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Arja Alho

