

**Lausuntoyhteenveto**

27.11.2020

VN/8261/2019

VN/8261/2019-STM-26

**LAUSUNTOYHTEENVETO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖELÄKELAKIEN JA KANSANELÄKELAIN MUUTTAMISESTA****Yleistä**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt 17.9.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllä lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työeläkelakien ja kansaneläkelain muuttamisesta.

Lausuntoja tuli yhteensä 21 kappaletta. Lausunnon antoivat seuraavat tahot:

- Akava ry
- Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry
- Eläketurvakeskus
- Eläkeliitto ry
- Julkisen alan unioni JAU ry
- Kansaneläkelaitos Kela
- KT Kuntatyöntekijät ry
- Lapsiasiavaltuutettu
- Maatalousyrittäjien eläkelaitos Mela
- Mannerheimin lastensuojeluliitto ry
- Monimuotoiset perheet –verkosto
- Oikeusministeriö
- Omaishoitajaliitto ry
- Suomen nuoret lesket ry
- Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät SY ry
- STTK ry
- Työeläkevakuuttajat TELA ry
- Valtiovarainministeriö
- Lisäksi lausuntonsa antoivat kaksi yksityishenkilöä

**Esitysluonnos**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työeläkelakeja, kansaneläkelakia ja eräitä muita lakeja.

Esityksen tavoitteena on ajanmukaistaa lakisääteisten eläkejärjestelmien perhe-eläketurva vastaamaan yhteiskunnan ja perheiden muuttuneisiin

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Sosiaali- ja terveysministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 33  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

02951 63415  
+358 2951 63415

kirjaamo@stm.fi  
stm.fi

tarpeisiin. Jatkossa perhe-eläkejärjestelmät turvaisivat edunjäätäjän kuolemaa seuranneen sopeutumisvaiheen toimeentuloa. Esityksen tavoitteena on myös kohdentaa perhe-eläke-etuuksia lapsille ja lapsiperheille sekä osaltaan turvata työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä.

Työeläkelakien mukaista perhe-eläkettä ehdotetaan muutettavaksi leskeneläkkeen osalta siten, että leskeneläke muutetaan määräaikaiseksi ja että leskeneläkettä maksetaan tietyin edellytyksin myös edunjäätäjän kanssa yhteistaloudessa avioliittoa solmimatta asuneelle puolisolle. Työeläkelakien mukaisen lapseneläkkeen osalta ehdotetaan, että lapseneläkkeen päättymisikää nostetaan kahdella vuodella eli kunnes lapsi täyttää 20 vuotta ja että lesken laskennallinen osuus perhe-eläkkeestä maksetaan lapseneläkkeenä lapselle, jos leskeneläkkeen saajaa ei ole. Kansaneläkelain mukaista perhe-eläkettä ehdotetaan muutettavaksi leskeneläkkeen osalta vastaavasti kuin työeläkejärjestelmän leskeneläkettä. Kansaneläkelain mukaista lapseneläkettä ei ehdoteta muutettavaksi. Lisäksi lakeihin ehdotetaan tehtäväksi joitain teknisluonteisia täsmennyksiä.

Esitettyjä muutoksia leskeneläkkeen keston rajaamisesta sovellettaisiin vuonna 1975 ja sen jälkeen syntyneisiin leskiin, jos edunjäätäjän kuolee ehdotettujen lakien tultua voimaan. Leskeneläkkeen keston rajaamista koskevat muutokset eivät siten koskisi maksussa olevia leskeneläkkeitä eivätkä ennen vuotta 1975 syntyneitä leskiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

## Lausunnonantajien yleisiä näkemyksiä

Lausunnonantajista 14 totesi pitävänsä esitystä ja sen tavoitteita kannatettavina tai katsoi, että niihin ei ole huomautettavaa tai lausuttavaa. Osassa näistä lausunnoista esitettiin samalla joitain yksityiskohtia koskevia muutosehdotuksia. Näitä lausunnonantajia olivat:

1. Akava ry
2. Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry
3. Eläketurvakeskus
4. Julkisen alan unioni JAU ry
5. Kansaneläkelaitos Kela
6. KT Kuntatyönantajat ry
7. Lapsiasiavaltuutettu
8. Maatalousyrittäjien eläkelaitos Mela
9. Oikeusministeriö
10. Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry
11. Suomen Yrittäjät SY ry
12. STTK ry
13. Työeläkevakuuttajat TELA ry
14. Valtiovarainministeriö

Osittain kriittisiä näkemyksiä esittivät seuraavat lausunnonantajat:

1. Eläkeliitto ry,
2. Mannerheimin lastensuojeluliitto ry,

3. Monimuotoiset perheet-verkosto
4. Suomen nuoret lesket ry,
5. Omaishoitajaliitto ry ja
6. yksityishenkilöinä lausuneet kaksi henkilöä.

Viimeksi mainituissa lausunnoissa osaa ehdotetuista muutoksista kannatettiin ja toisia vastustettiin tai kritisoitiin. Kannatusta saivat lasten ja avoliitosta leskeksi jäävien asemaa parantavat ehdotukset. Esitykseen sisältyvää ehdotusta leskeneläkkeiden keston rajaamisesta vastusti tässä kohdassa mainituista lausunnonantajista viisi, muut kaksi eivät ottaneet tähän ehdotukseen kantaa. Mainituista järjestöistä Monimuotoiset perheet-verkosto ja Suomen nuoret lesket ry esittivät lisäksi näkemyksensä, että leskeneläkeoikeuden tulisi koskea kaikkia leskiä riippumatta ikään tai lapsiin liittyvistä edellytyksistä, jotka ovat omiaan luomaan eriarvoisuutta.

### **Muutosehdotusten yleiset perusteet ja tavoitteet**

Useissa lausunnoissa todettiin, että perhe-eläkejärjestelmää ja sen tavoitteita on perusteltua tarkastella uudelleen, ottaen huomioon ne muutokset, joita työelämässä, perheiden rakenteessa ja yhteiskunnassa on vuonna 1990 toteutetun perhe-eläkejärjestelmän kokonaisuudistuksen jälkeen tapahtunut (mm. työurien ja sukupuolten välisten palkkaerojen muutokset, avoliittojen yleistyminen myös lapsiperheissä ja nuorten taloudellisen itsenäistymisen myöhentyminen).

Esityksen katsottiin parantavan lasten ja lapsiperheiden taloudellista turvaa perheenhuoltajan kuollessa. Voimavarojen kohdentamista lapsille ja lapsiperheille kannatettiin. Tätä eivät kyseenalaistaneet nekään lausunnonantajat, jotka samalla nostivat esiin myös jonkin muun ryhmän aseman. Lapsiasiavaltuutettu totesi ehdotetun sääntelyn turvaavan hyvin lapsen oikeutta riittävään elintasoon ja vahvistavan lasten yhdenvertaisuutta. Joissain lausunnoissa viitattiin myös erilaisten perheiden yhdenvertaisuuden paranemiseen. Muutamissa lausunnoissa huomautettiin, että kaikki lapsiperheessä elävät avopuolisot eivät ehdotuksenkaan myötä tulisi oikeutetuiksi leskeneläkkeeseen (esim. kun avoliiton vähimmäiskestolle asetettu viiden vuoden vaatimus ei täyty tai perheessä ei ole yhteisiä juridisia lapsia).

Oikeusministeriö arvioi esitystä erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta, katsoen, että ehdotettavalle sääntelylle on esitetty perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta lähtökohtaisesti hyväksyttävät syyt.

Useassa lausunnossa todettiin työeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden vahvistamisen osaltaan puoltavan esitettyjä muutoksia. Tämä näkökohta oli eri tavoin esillä mm. valtiovarainministeriön, TELA ry:n, KT Kuntatyöntekijät ry:n ja EK:n lausunnoissa. Valtiovarainministeriö arvioi leskeneläkkeen keston rajaamisen osalta esitetyn mallin alentavan työeläkemenoa vähitellen 2050-luvulta alkaen. Vuonna 2085 uudistus pienentäisi koko työeläkemenoa noin yhdellä prosentilla. Koko julkisen talouden kannalta vaikutus ei tosin olisi yhtä suuri, koska uudistuksen myötä Kelan hoitaman sosiaaliturvan kustannusten arvioidaan jonkin verran kasvavan. Valtiovarainministeriö katsoi, että uudistuksessa olisi voinut esitettyä rohkeamminkin tavoitella työeläkejärjestelmän kestävyuden

parantamista, viitaten Eläketurvakeskuksen ennakoimiin yksityisen sektorin työeläkemaksuun kohdistuviin merkittäviin korotuspaineisiin 2050-luvulla. Oikeusministeriö korosti toisaalta, että eläkejärjestelmään ehdotettuja muutoksia ei tule perustella pelkästään taloudellisilla syillä, vaan niiden hyväksyttävyyttä tulee arvioida myös perusoikeusnäkökulmasta, kuten esityksessä onkin tehty.

Eläkeliitto ry ja Omaishoitajaliitto ry totesivat lausunnoissaan perhe-eläkkeiden osuuden kaikista eläkemenosta olevan verraten vähäinen. Eläkeliitto ry huomautti, että sikäli kuin Kelan eläke-etuuksien menot kasvavat, maksuvastuuta siirtyy veronmaksajille.

### **Lapseneläkkeen muutokset**

Lausunnoissa hyvin laajaa kannatusta saivat työeläkejärjestelmästä maksettavan lapseneläkkeen päättymisiän nostaminen kahdella vuodella siten, että eläkettä voidaan maksaa, kunnes lapsi täyttää 20 vuotta, sekä mahdollisuus työeläkkeenä maksettavan leskeneläkkeen osuuden maksamiseen lapseneläkkeen saajalle leskeneläkkeeseen oikeutetun lesken puuttuessa. Lapseneläkkeen pidentämisen osalta useassa lausunnossa todettiin, että eläke on tässä vaiheessa omiaan tukemaan toisen asteen kouluttautumista ja nuoren toimeentuloa sen aikana.

Lausunnonantajien ehdotukset koskivat työeläkkeenä maksettavan lapseneläkkeen ja Kelan maksaman lapseneläkkeen suhteen johdonmukaisuuden arviointia sekä työeläkkeenä maksettavan lapseneläkkeen ehdotetun päättymisiän suhdetta leskeneläkkeen päättymistä koskeviin säännösehdotuksiin.

### **Leskeneläkeoikeus avoliitosta leskeksi jääneelle**

Leskeneläkeoikeuden laajentaminen yhteistaloudessa elävään puolisoon, edellyttäen, että puolisoilla on yhteinen lapsi ja yhteistaloudessa asuminen (avoliitto) on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta, sai lausunnoissa hyvin laajaa kannatusta. Useissa lausunnoissa todettiin ehdotuksen parantavan avopuolison asemaa. Näin todettiin olevan oikeuteen liitetyistä rajauksista huolimatta, joihin osassa lausunnoista myös otettiin kantaa. Mannerheimin lastensuojeluliitto esitti, että yhteistalouden kestolle asetettu vähimmäisvaatimus poistettaisiin. Osassa lausunnoista huomautettiin myös siitä, että avoliitto vaikuttaa yleensä sosiaaliturvaetuuksiin kestostaan tai muista lisäedellytyksistä riippumatta.

Mela totesi, että avopuolison oikeus leskeneläkkeeseen määräytyisi ehdotuksen mukaan työeläkelaeissa – ja siten mm. maatalousyrittäjän eläkeläissa – osin eri tavoin kuin avopuolison oikeus maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain mukaiseen perhe-eläkkeeseen. Tämä tuo mukanaan mm. leskelle ja lapselle maksettaviin eläkkeisiin liittyviä yhteensovitusilanteita. Melan mukaan tämä ei ole ongelma toimeenpanon kannalta, mutta lesken näkökulmasta erot voivat tuntua vaikeilta hahmottaa. Ehdotettu sääntely kaventaa tästä huolimatta mainittujen järjestelmien eroa, koska tällä hetkellä avoleskellä ei työeläkelakien mukaan ole oikeutta leskeneläkkeeseen.

Oikeusministeriö totesi yhteistaloudessa elävän puolison aseman eroavan leskeneläkkeen osalta aviopuolison asemasta erityisesti seuraavilla tavoilla:

1) lapsettomalla yhteistaloudessa elävällä avopuolisolla ei ole oikeutta leskeneläkkeeseen toisin kuin aviopuolisolla on, mikäli tätä koskevat muut edellytykset täyttyvät, 2) yhteistaloudessa elävällä avoparilla on oikeus leskeneläkkeen 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, oikeus leskeneläkkeeseen syntyy vain, jos yhteistalous on jatkunut yhtenäisesti vähintään 5 vuotta.

Oikeusministeriö kiinnittikin huomiota siihen, että avopuolison ja aviopuolison asemaan jääviä eroavaisuuksia tulisi vielä arvioida ja perustella tarkemmin perustuslain näkökulmasta. Eläketurvakeskus ja Kela puolestaan esittivät, että avopuolison leskeneläkeoikeutta koskevan lainkohdan sanamuotoa ja sen perusteluja täsmennetään.

### **Leskeneläkkeen keston rajaaminen**

Leskeneläkkeen rajaamista määräaikaiseksi vuonna 1975 tai sen jälkeen syntyneillä, jotka jäävät leskeksi esitetyn lain voimaan tultua, vastustettiin Monimuotoiset perheet-verkoston, Eläkeliitto ry:n, Suomen nuoret lesket ry:n, Omaishoitajaliitto ry:n ja toisen yksityishenkilön lausunnoissa. Esitettyä mallia pidettiin liian kaavamaisena ja sen katsottiin kasvattavan iäkkäiden leskien pienituloisuusastetta ja lisäävän eläkeläisköyhyyden riskiä. Vaikutuksen katsottiin koskevan lähtökohtaisesti kaikkia leskiä, mutta olevan suurempi naisleskillä, koska naiset saavat tällä hetkellä miehiä useammin leskeneläkettä.

Omaishoitajaliitto ry ja Eläkeliitto ry katsoivat esitetyn muutoksen myös vaikeuttavan omaishoitajien asemaa ja vähentävän kannustimia omaishoittoon. Työikäisen omaishoitajan oma toimeentuloturva on voinut perustua pelkkään omaishoidon tukeen. Omaishoitajaliitto ry katsoikin, että leskeneläkkeen keston rajaamisesta tulisi luopua omaishoitajilla tai toteuttaa tämä erityisin ehdoin.

Eläketurvakeskus totesi, että leskeneläkkeitä on muutettu määräaikaisiksi myös muiden Euroopan maiden lakisääteisissä eläkejärjestelmissä. Oikeusministeriö katsoi esityksen olevan linjassa sen kanssa, että leskeneläkkeen yhteiskunnallinen vaikutus todennäköisesti vähenee nimenomaan nuoremmilla sukupolvilla. Muutos ei myöskään heikentäisi lapsiperheiden toimeentuloa, koska leskeneläkettä edelleen maksettaisiin vähintään siihen saakka, kunnes nuorin lapseneläkkeeseen oikeutetuista lapsista täyttää 18 vuotta. TELA totesi muutoksen vahvistavan työeläkejärjestelmän peruseriaatteita omaan ansaintaan perustuvasta työeläkkeestä.

Oikeusministeriö katsoi muutoksen osalta esitettyjen voimaantulosäännösten olevan linjassa perustuslakivaliokunnan eläke-etuuksia koskevan käytännön kanssa, ottaen huomioon, että muutokset eivät vaikuta jo nyt maksettaviin eläke-etuihin ja ne toteutetaan osin asteittain. Ministeriö totesi myös, että ehdotuksen perusteita ja vaikutuksia selvitetään esityksessä yksityiskohtaisesti. Oikeusministeriöllä ei siten ollut huomautettavaa määräaikaisuutta koskevasta sääntelystä kuin siltä osin, että määräajan rajaamista 10 vuoteen tulisi perustella tarkemmin myös säännöskohtaisissa perusteluissa.

Muutamissa lausunnoissa katsottiin, että muutosehdotuksen vaikutukset kohdistuvat eri ikäluokkiin hyvin eri tavoin. Valtiovarainministeriö katsoi esitetyn mallin kohtelevan melko epätasa-arvoisesti ennen vuotta 1975 syntyneitä verrattuna tätä myöhemmin syntyneisiin ja ehdotti, että tätä ratkaisua vielä pohdittaisiin. Mela totesi, että esityksessä ei perustella ratkaisevan syntymävuoden valintaa. Muutokseen sopeutumiseksi tarkoitettua aikaa Mela piti riittävänä. Valtiovarainministeriö piti siirtymäaikaa pitkänä ja katsoi myös, että sopeutumisvaiheen turvaksi vähintään 10 vuoden kesto on pitkä. Eläketurvakeskuksen mukaan muutoksen kohdentamisella pyritään siihen, että nuoremmat ikäluokat ehtivät kartuttaa omaa vanhuuseläkettä lain voimaantulon jälkeen.

Lausunnonantajien ehdotukset liittyivät ehdotuksen vaikutusarviointien laajentamiseen ja sekä määräjän keston säännöskohtaisiin perusteluihin. Ikäluokkakohtaisen sääntelyn osalta esitettiin lisäksi pohdittavaksi, voisiko siirtymäjärjestely toteuttaa vaihteittaisina.

## **Yksityiskohtaisia ehdotuksia**

### **Lapseneläkkeen muutokset**

Oikeusministeriö esitti, että muutettavaksi ehdotetun työeläkejärjestelmästä maksettavan lapseneläkkeen ja Kelan kansaneläkelain mukaan maksaman lapseneläkkeen välistä eroa olisi hyvä arvioida ja selvittää jatkovalmistelussa. Ehdotettujen muutosten myötä lapsi voisi työeläkelakien perusteella saada lapseneläkettä ilman mitään erityisiä ehtoja 20 ikävuoteen asti, kun taas kansaneläkelain mukaista lapseneläkettä voitaisiin maksaa yhden vuoden pidempään, mutta vain päätoimisesti opiskelevalle lapselle.

Lapsiasiavaltuutettu puolestaan pohti työeläkejärjestelmästä maksettavien lapsen- ja leskeneläkkeen suhteen johdonmukaisuutta niissä tilanteissa, joissa lapseneläkkeeseen sisältyy laskennallinen leskeneläkkeen osuus. Esitettyjen muutosten yhteisvaikutuksesta nuori voi osana työeläkkeenä maksettavaa lapseneläkettään saada myös leskeneläkkeen osuuden, kunnes täyttää 20 vuotta, jos leskeneläkkeen saajaa ei ole. Jotta työeläkkeenä maksettavan leskeneläkkeen maksaminen muodostuisi eri tilanteissa yhdenmukaiseksi, lapsiasiavaltuutettu esitti selvitettäväksi, voitaisiinko työeläkkeenä maksettavan leskeneläkkeen maksamista jatkaa nuorimman lapsen täysi-ikäiseksi tulon sijasta siihen asti, kunnes nuorin lapsista täyttää 20 vuotta. Tähän olisi mahdollista liittää tarpeelliseksi katsottavia lisäedellytyksiä.

### **Leskeneläkkeen muutokset**

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että avioliitossa olevien ja yhteistaloudessa olevien parien asemaan jää sääntelyssä edelleen eroja. Näiden hyväksyttävyyttä sääntelyn kokonaisuutta silmällä pitäen tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan vielä arvioida ja perustella tarkemmin perustuslain 6 §:n ja 19 §:n kannalta. Tarkastelussa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti yhteistaloudessa elävien lapsiperheiden asemaan verrattuna avioliitossa oleviin lapsiperheisiin.

Sekä Eläketurvakeskus että Kela ottivat esiin työntekijän eläkelain muuttamisesta annetun lain 55 §:n 1 momentin 2 kohdan ja sen perustelut. Molemmat lausunnonantajat katsoivat, että esitykseen sisältyvässä muodossaan kohdan perustelut asettavat sen sanamuotoa tiukemman

edellytyksen leskeneläkeoikeuden täyttymiselle. Yhteistaloudessa asumisen keston yhtäjaksoisuuteen liittyvän vaatimuksen tulisi ilmetä myös lainkohdan sanamuodosta. Toisaalta perusteluissa voitaisiin edelleen lieventää asetettua vaatimusta viiden vuoden yhtäjaksoisuudesta kuvaamalla lyhyehköjen ja tilapäisten erillään asumisjaksojen vaikutusta sen täyttymiseen.

Leskeneläkkeen keston rajaamisen osalta oikeusministeriö katsoi, että säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi tarkemmin perustella leskeneläkkeen kestoksi esitettävää 10 vuoden määräaika.

Valtiovarainministeriö esitti selvitettäväksi, voitaisiinko leskeneläkkeen keston rajaaminen toteuttaa esimerkiksi vaiheittaisemmalla siirtymäjärjestelyllä, jotta ikäluokkien välinen raja muodostuisi vähemmän jyräksi.

Omaishoitajaliitto ry esitti, että esitetyn leskeneläkkeen keston rajaamisen vaikutusta omaishoitajiin ja leskien köyhtymiseen tulisi vielä arvioida.

### **Muita ehdotuksia ja huomioita**

Mannerheimin lastensuojeluliitto katsoi, että uudistuksessa tulisi puuttua siihen, että leskeneläke lakkaa alle 50-vuotiaan lesken avioituessa uudelleen.

Oikeusministeriö ehdotti, että säätämisyjärjestysperustelujen maininta Euroopan ihmisoikeussopimuksesta poistetaan tai sitä täydennetään vastaamaan oikeustilaa paremmin.

Lausunnoissa tuotiin esiin tarve seurata uudistuksen vaikutuksia eri ryhmien toimeentuloon. Oikeusministeriö totesi lisäksi, että laajempien sukupuolten välisten eläke-erojen seurannassa ja arvioinnissa tulisi huomioida myös ne ryhmät, jotka jäävät kokonaan leskeneläkesääntelyn ulkopuolelle.