

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

13 päivänä joulukuuta 1993

Lausunto n:o 35

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on kirjeellään 10 päivästä syyskuuta 1993 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 96 valtion eläkelainsäädännön muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Erik Strömberg valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnasta, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, neuvottelupäällikkö Seppo Väänänen STTK:n julkisten alojen ammattijärjestö STTK-J:stä, sosiaalisiin Aarne Lehkonen Valtion yhteisjärjestö VTY:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, lainopin kandidaatti Juhani Salminen, professori Ilkka Saraviita ja oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtion eläkejärjestelmää muutettavaksi siten, että järjestelmän piiriin kuuluvissa jatkuvissa palvelussuhteissa olevien vuoden 1939 jälkeen syntyneiden henkilöiden eläkeikäsi tulee pitkällä aikavälillä asteittain 65 vuotta, eläkkeen tavoitetasoksi 60 prosenttia eläkepalkasta ja karttumisnopeudeksi 1,5 prosenttia vuodessa.

Vuoden 1939 jälkeen syntyneiden yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja ehdotetaan nostettavaksi 55 vuodesta 58 vuoteen. Pitkäaikaisessa palvelussuhteessa olevalle henkilölle taataan 55 vuoden ikään mennessä ansaittu eläketaso mahdollisista myöhemmistä palkkatason alenemisistä riippumatta.

Esityksessä ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta. Palveluksessa olevan henkilöstön eläkeikää, eläkkeen tavoitetasoa ja eläkkeen karttumista koskevia muutoksia sovellettaisiin vuoden 1995 alusta.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan muun muassa, että koska muutoksilla ei puututa ansaittuun eläkeoikeuteen sekä koska muutosten voimaan tullessa 55 vuotta täyttäneet jäävät kokonaan muutosten ulkopuolelle ja tätä nuoremmilla muutosten vaikutusta on pehmenetty siirtymäsäännöksiin, ei muutoksilla varautumisaika huomioon ottaen voida katsoa puututtavan edunsaajien perustuslailla suojattuihin oikeuksiin. Esityksen mukaan ehdotetut muutokset voidaan, vaikka ne eräin osin kaventavat nykyisen lain mukaisia eläke-etuuksia, toteuttaa tavalisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lisäksi esityksessä mainitaan, että muutoksilla ei ole sellaisia toimeentulon lakisäateistä perusturvaan heikentäviä vaikutuksia, että lakiehdotuksiin olisi sovellettava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttia.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lähtökohtaisesti pitänyt henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua hallitusmuodon 6 §:ssä turvatun omaisuuden suojaan piiriin kuuluvana (ks. PeVL 1/1975 II vp, 5 ja 6/1977 vp sekä 21/1989 vp). Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on kysymys nimenomaan kansalaisen ansaitsemaksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelyn suojaamisesta. Valtiosäännön mukainen lähtökohta siten on, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös

palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, kuuluvat muun muassa säännökset eläkeistä, eläkekertymästä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitettuun erityinen syy voisi muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joiltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen.

Nyt ehdotetut muutokset eivät lainkaan koske niitä palvelussuhteessa jo olevia, jotka ovat syntyneet ennen 1.1.1940 ja jotka niin ollen uudistusten tullessa kokonaisuudessaan sovellettaviksi ovat täyttäneet 55 vuotta. Vuoden 1959 jälkeen syntyneet palvelussuhteessa olevat, jotka ovat siten vielä alle 35-vuotiaita muutosten tullessa täysin sovellettaviksi, tulisivat välittömästi eläkeikää, eläkekertymää ja eläkkeiden tavoitetasoa koskevien eläkeoikeuden tiukennusten piiriin. Muiden ikäryhmien eli 35—54-vuotiaiden osalta esitys merkitsee eläkeiän portaittaista nostamista 63 vuodesta 65 vuoteen ja eläkkeiden tavoitetasoa asteittaista laskemista 66 prosentista 60 prosenttiin sen perusteen mukaan, paljonko heille on vuoden 1994 loppuun mennessä kertynyt valtion eläkettä varten hyväksi luettavaa palvelusaikaa. Esitys ei toisaalta merkitse kajoamista siihen eläkkeiden karttumisprosenttiin, joka on ollut noudatettavana uuden lain voimaantuloon asti. Tältä osin kaikkien vuoden 1992 lopussa ja yhtäjaksoisesti edelleen eläketaapahtumaan saakka valtion eläkelaiissa tarkoitettussa palveluksessa olevien eläke karttuu 2,2 prosentin mukaan vuoden 1994 loppuun. Kertymäprosentti tältä eläkeajalta on kuitenkin 2,0, jos asianomainen eläketaapahtuman sattuessa on muun eläkejärjestelmän piirissä tai jos valtion palveluksen yhtäjaksoisuus-edellytys ei täyty. Tämän kaltainen sääntely on sisällytetty valtion eläkelakiin ennestään. Vuodesta 1995 alkaen vuoden 1939 jälkeen syntyneiden eläke karttuisi 1,5 prosenttia.

Valtiosääntöoikeudellisessa mielessä oleellisinta on, että uudistuksessa ei puututa taannehtivasti tähänastisten säännösten mukaiseen eläkekertymään. Merkittävää on myös, että esityksessä ehdotettu yleinen siirtymäkauden järjestely takaa jo nyt palvelussuhteessa oleville alle 55-vuotiaille sen, että heille aiheutuvat yksilölliset muutokset ovat pääsääntöisesti joko sisällöltään hyvin vähäisiä tai vaikuttavat tosiasiallisesti vasta varsin pitkän ajan jälkeen. Uudistuksesta johtuvat muutokset ovat tällaisina valiokunnan käsityksen mukaan sillä tavoin kohtuullisia, että

hallitusmuodon säännökset omaisuuden perustuslainsuojasta eivät estä käsittelemästä lakiehdotuksia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunta on vielä tarkastellut omaisuuden suojan kannalta 1. lakiehdotuksen niitä kohtia (8 ja 10 §), jotka merkitsevät lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaisen vanha edunsaaja — uusi edunsaaja -jaottelun vaikutusten ulottamista lähes täysimääräisesti myös julkisissa eläkejärjestelmissä 1980-luvun lopulta alkaen sovellettuun ns. eläkeintegraatiosääntöön. Tämä sääntely liittyy siihen pyrkimykseen, että henkilöt eivät siirtyessään yhdestä julkisesta eläkejärjestelmästä toiseen enää säilyttäisi entisiä lisäeläketurvateuuksia uudessa eläkejärjestelmässä. Lisäeläketurvasta huopuminen tähän tapaan on yhdenmukaista julkisten eläkejärjestelmien muuttamisen taustalla yleensäkin vaikuttavien syiden kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan nyt esillä oleva sääntelyehdotus on sinänsä mahdollista toteuttaa tavallisella lailla, kun otetaan huomioon eläkeintegraatiosäännön tähänastisen soveltamisen lyhytaikaisuus ja varsinkin se, ettei kysymys 10 §:n 2 momentin loppuosan säännös huomioon ottaen kuitenkaan ole taannehtivana pidettävästä muutoksesta.

Selostetusta muutoksesta aiheutuvat vaikutukset saattavat kuitenkin joissain yksittäistapauksissa, jos esimerkiksi eläkkeensaajan varautumisaika jää suhteellisen lyhyeksi ja jos hänen eläkeikänsä nousee merkittävästi, heikentää tuntuvaksikin koettavalla tavalla edunsaajan asemaa. Valiokunnan mielestä lakiin on asianmukaista sisällyttää joko tällaisia vaikutuksia yleisesti ennakkoon pehmentävät säännökset tai jälkikäteen vaikuttavat kohtuullistamissäännökset tällaisten tapausten varalta.

Mahdollisia ylläpitäjän muutoksia, kuten valtion laitosten yhtiöittämis- ja kunnallistamistapauksia silmällä pitäen valiokunta viittaa soveltuvin osin lausuntoonsa n:o 31/1992 vp. Siinä todetaan muun muassa: "... valtion laitosten yhtiöittämissä (on) perusteltua järjestää työntekijöiden eläke- ja muut työsuhderykymykset sopimusteitse jo ennen yhtiöittämissä."

Toimeentulon lakisääteisen perusturvan osalta valiokunta viittaa tämän esityksen yhteydessä yleisesti lausunnossa n:o 10/1993 vp yksilöllisestä varhaiseläkkeestä ja työttömyyseläkkeestä esittämäänsä. Lausunnossaan valiokunta muun muassa katsoi, että kansaneläkelain mukaisen yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan nostaminen 55 vuodesta 58 vuoteen oli toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävänä toimen-

piteenä jätettävissä lepäämään. Tämän lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä tehty lepäämäänjättämisehdotus tuli kuitenkin hylätyksi, ja ehdotuksen pohjalta säädetty laki (564/93) tulee voimaan 1.1.1994.

1. lakiehdotuksen 9 c §:n 1 momentin mukaan myös tämän lain mukaisen yksilöllisen varhaiseläkkeen saamisen alaikäraja nousee edellä sanotulla tavalla ja samasta ajankohdasta alkaen. Kun otetaan huomioon, mihin rajaan saakka muukin kuin kansaneläkkeestä johtuva eläketulo voidaan lukea toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan (PeVM 7/1992 vp), ja kun tämän mukaisesti edellä tarkoitettua kansaneläkelain muutosta tulee toimeentulon perusturvaa koskevasta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta

pitää eläkejärjestelmien yhdenmukaista muuttamista koskevana perusratkaisuna, ei enää tässä yhteydessä tapahtuva yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan nostaminen ole merkityksellistä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että niitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Jäättänen, Koskinen, Laine, M. Lauk-

kanen, J. Leppänen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Kautto ja Saastamoinen.

Eriävä mielipide

Työntekijöiden ja virkamiesten ansaitut eläke-edut, ennen muuta eläkkeiden määrät, ovat vakiintuneen tulkinnan mukaan hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojan piirissä. Eläkeikä ja sen karttumisen merkitsevät omaisuudensuojaan puuttumista mielestäni ainakin silloin, kun takautuvasti korotetaan kaikkien alalla työskentelevien työntekijäin tai virkamiesten eläkeikää. Nyt puheena oleva esitys ei merkitse eläkeiän osalta näin perusteellista muutosta vallitsevaan tilanteeseen nähden. Sen sijaan eläkkeen määrään vaikuttavana eläkekarttuman pienentäminen on lähellä sellaista muutosta, joka — kohdistuessaan esityksessä 1.1.1940 jälkeen syntyneisiin lain voimaantullessa virkasuhteissa oleviin — tulisi säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Olen kuitenkin päätenyt lakiesitysten eläkeleikkausten osalta (1. laki) sille kannalle, että ne voidaan säätää tavallisena lakina lepäämäänjättämissuojan puitteissa seuraavilla perusteilla:

Esityksessä ehdotetaan yksilöllisen varhaiseläkeikärajan nostamista kolmella vuodella.

Vastaavanlaisen esityksen osalta joustavaa eläkeikäjärjestelyä koskevan lainsäädännön tarkistamisen yhteydessä (HE 26/1993 vp) perustuslakivaliokunta päätyi tällaisen muutoksen vuoksi sille kannalle, että laki oli äänestettävissä lepäämään (PeVL 10/1993 vp) Valiokunnan mielestä tällaisessa muutoksessa oli kysymys perusturvan piiriin kuuluvan etuuden saamisedellytysten tiukentumisesta huomattavasti.

Tuolloin todettiin, että muutos merkitsee voimassa olevaan lakiin nähden sitä, että joidenkin ihmisten mahdollisuus tämän perusturvaetuuden saamiseen ainakin lykkäytyy ajallisesti tai mahdollisesti estyykin. Etuuden saamisen tällainen yleinen ja voimakkuudeltaan huomattava vaikeuttaminen ei merkinnyt valiokunnan mielestä pelkästään saamisedellytysten vähäistä tarkistusta, vaan toimenpiteellä katsottiin puuttuvan konkreettisesti kysymyksessä olevan perusturvaetuuden saamisen institutionaaliseen suojaan. Ehdotettu muutos johti valiokunnan käsityksen mukaan toimeentulon perusturvan heikentymiseen lain tarkoittamin tavoin.

Koska nyt käsitellyssä oleva esitys merkitsee yksilöllisen varhaiseläkeikärajan vastaavanlaista nostamista kuin muissa eläkejärjestelmissä jo säädetyt muutokset, tulee laki samoilla perusteilla voida säätää lepäämäänjättämissuojan puitteissa. Lain mahdollinen äänestäminen lepäämään yli seuraavien valtiopäivien ei liioin merkitsisi lainmuutoksen lopullista estämisvaltaa.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1993

Ensio Laine

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäivärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen 1. lakiehdotus voidaan jättää lepäämään.