

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

17 päivänä maaliskuuta 1994

Lausunto n:o 4

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on kirjeellään 10 päivältä syyskuuta 1993 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 80/1993 vp laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 16 a §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina projektipäällikkö Ari Vesikkala sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, kehittämisspäällikkö Aino-Elina Mäkimattila Suomen Kuntaliitosta, toimitusjohtaja Simo Lämsä Kuntien eläkevaikutuksesta, sosiaaliasiainsihteri Kai Libäck Akavasta, lakimies Matti Koskinen Kunta-alan ammattiliitto KTV:stä, neuvottelupäällikkö Seppo Väänänen STTK:n julkisten alojen ammattijärjestö STTK-J:stä, lakimies Oili Leppälampi Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, lainopin kandidaatti Juhani Salminen, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakia siten, että kunnalliseen eläkejärjestelmään sisältyvää aikaisempien ammattikohtaisten eläke-ikäen valinta-oikeutta rajoitettaisiin. Valinta-oikeus koskisi valintaa ammatillisen eläkeikäjärjestelmän ja varhaiseläkeikäjärjestelmän kesken. Valinta-aika päättyisi 30 päivänä kesäkuuta 1995. Valinta-oikeus olisi niillä viranhaltijoilla ja työntekijöillä, jotka ovat olleet 1 päivänä heinäkuuta 1989 ja muutoksen tullessa voimaan jatkuvassa kunnallisessa palvelussuhteessa.

Esitys liittyy jatkuvassa palvelussuhteessa olevien eläkekarttuman, eläkeiän ja eläkkeen tavoitetason muutoksiin, joista määrätään kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännössä. Tarkoitus on, että yleinen eläkeikä olisi 31 päivän joulukuuta 1994 jälkeiseltä ajalta 65 vuotta ja eläkkeen enimmäismäärä 60 prosenttia.

Esityksessä ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotettu muutos ei sinänsä vaikuta eläketurvan tasoon ja sen merkitys on muutoinkin varhaiseläkejärjestelmän etuudet huomioon ottaen arvioitava vähäiseksi. Vaikka muutosta voidaan pitää taannehtivana, se voitaneen esityksen mukaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vaikutuksen vähäisyyden ja kaukaisuudesta toteutumisaikajankohdasta johtuvan pitkän varautumismahdollisuuden vuoksi. Esityksessä pidetään huomionarvoisena, että vanhemmat ja pitkään palvelleet viranhaltijat ja työntekijät jäävät kokonaan muutoksen ulkopuolelle. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

*** Valiokunnan kannanotot**

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lähtökohtaisesti pitänyt henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua hallitusmuodon 6 §:ssä turvattun omaisuusuojan piiriin kuuluvana. Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on valiokunnan käsityksen mukaan (PeVL 35/1993 vp) kysymys nimenomaan kansalaisen ansaitsemaksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosäännön mukainen lähtökohta siten on, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavalli-

sella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, kuuluvat muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitettunlainen erityinen syy voisi muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joiltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen.

Kunnallinen eläkejärjestelmä muodostaa muuhin verrattuna hyvin erikoisen normihierarkkisen kokonaisuuden, koska kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaisissa eläketurvan materiaalisesta sisällöstä määrääminen on delegoitu tehtäväksi kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännössä. Laissa todetaan asiasta oikeastaan vain se, että peruseläketurvan tulee määrältään vastata vähintään työntekijäin eläkelaisissa säädettyjen perusteiden mukaista eläketurvaa. Kun otetaan huomioon, että kunnallinen eläkejärjestelmä käsittää lähes neljäsosan palkansaajakunnasta, olisi valiokunnan mielestä selvittettävä, tulisiko eläkeoikeudesta säätää täydellisemmin lain tasolla.

Edellä mainitusta asetelmasta johtuu, että nyt käsiteltävänä olevalla lakiehdotuksella itsessään ei ole lopullista vaikutusta asianomaisten eläkeoikeudelliseen asemaan, vaan se jää määräytymään eläkesäännön perusteella. Valiokunta ei ole arvioinut hallituksen esityksen asiasisältöön liittyvää eläkesäännön muutosta. Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomiota ansaitsee valiokunnan mielestä kaksi kohtaa: valinta-ajan lyhentäminen ja ammatillisten eläkeikien järjestelmän lopullinen lakkaaminen 31.12.1994 niiden osalta, jotka eivät ole tuolloin täyttäneet 55 vuotta.

Oikeus tehdä valinta eri eläkejärjestelmien välillä voi olla valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen lähinnä taloudellisen merkittävyytensä vuoksi. Valintaoikeuden avulla annetaan asianomaiselle tilaisuus eläkejärjestelmänsä valintaan. Valinta-ajan pituus vaikuttaa asianomaisen myöhempään asemaan eläkkeensaajana yleensä siten, että mitä myöhemmin hän saa valita eläkejärjestelmänsä, sitä todennäköisemmin hän kykenee valitsemaan itselleen edullisimman ratkaisun.

Esityksessä lyhennetään valinta-aikaa neljällä vuodella. Aiemmin valintaoikeuttaan käyttäneet voisivat peruuttaa valintansa tämän uuden valinta-ajan kuluessa.

Valinta-ajan näin tuntuva lyhentäminen siten, että se päättyisi jo puolen vuoden kuluttua lain voimaantulosta, on valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä oleellinen oikeustilan muutos, ja se

voi tosiasiallisesti vaikuttaa suuresti asianomaisen asemaan. Tällainen muutos voidaan kuitenkin edellä todetun yleisen lähtökohdan valossa toteuttaa tavallisella lailla, varsinkin kun otetaan huomioon, että valintaoikeudella ja valinta-ajalla on sittenkin vain välillinen merkitys itse eläkeoikeuden sisällölle ja ettei valintaoikeutta siten voida pitää hallitusmuodossa turvatun omaisuuden suojan kannalta ansaittuna eläke-etuna.

Ammatilliset eläkeiät perustuivat alkuaan kuntakohtaisiin järjestelyihin. Järjestelmä yhtenäistyi kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännön kautta vuonna 1966 ja sai merkitystä lakitasolla, kun eläkelakiin vuonna 1989 varhaiseläkejärjestelmän myötä lisättiin nyt muutettavana oleva, valintaoikeutta koskeva 16 a §.

Esitys merkitsee sitä, että oikeus ammatilliseen eläkeikään lakkaa vuoden 1994 lopussa. Tämä muutos ei kuitenkaan koske ennen lain voimaantuloa 55 vuotta täyttäneitä. Muiden kannalta, jotka ovat lain voimaan tullessa kunnallisessa palvelussuhteessa, järjestelmän lakkaamista merkitsevä lakiteksti johtaa siihen, että kyseiseen ajankohtaan asti alempana eläkeikään oikeuttava palvelussuhde on otettava täysimääräisesti huomioon eläkeikää painottaessa. Tällaista sääntelyä on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittava niin, että uudistuksessa ei kajota jo ansaittuna pidettävään eläke-etuun. Hallitusmuodon säännökset omaisuuden perustuslain suojasta eivät näin ollen estä käsittelemästä lakiehdotusta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Ehdotettu muutos nostaa ammatillisen eläkeiän piirissä olevien eläkeikää siitä, mikä se olisi ollut ammatillisen eläkeikäjärjestelmän säilyessä. Järjestelmän tarkoituksena on ollut mitoittaa eläkeikä vastaamaan määrättyjen ammattien luonteesta esimerkiksi asianomaisten fyysiseen suorituskykyyn kohdistuvia erityisiä vaatimuksia.

Ammatillisen eläkeikäjärjestelmän taustalla olevat syyt ovat sellaisia, että alemman eläkeiän valinneiden ja valintaan oikeutettujen pitäisi valiokunnan käsityksen mukaan tavanomaista perustellummin voida luottaa järjestelmän pysyvyyteen. Tämä näkökohta oikeutetuista odotuksista ei valtiosääntökäytännömme huomioon ottaen sinänsä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kysymyksessä on kuitenkin valiokunnan mielestä sellainen seikka, jonka takia uudistuksen yksityiskohtaisia vaikutuksia eri yksilöille on arvioitava tarkoin. Jos esimerkiksi lain voimaantu-

lon ja ammatillisen eläkeikäjärjestelmän mukaisen eläketapahtuman väliin jäisi suhteellisen lyhyt aika ja johonkin kaavamaiseen laskentasääntöön perustuva eläkeiän nousu olisi yksittäistapauksessa merkittävä, voisi seurauksena olla tuntuvaksi koettava heikennys edunsaajan asemaan. Valiokunnan mielestä onkin oikeusturvasyistä asianmukaista, että kunnalliseen eläkejärjestelmään sisällytetään sellaiset säännökset tai määräykset, jotka ennakkollisesti pehmentävät tällaisia seurauksia tai antavat mahdollisuuden jälkikäteisiin kohtuullistuttamisratkaisuihin.

Arvioitaessa eläkeiän nousun merkittävyyttä niiden osalta, jotka ovat esimerkiksi 50—54-vuotiaita uudistuksen voimaan tullessa, muodostuu yhdeksi luontevaksi vertailukohtaksi se, että yleinen eläkeikä nousee julkisissa eläkejärjestelmissä 63 vuodesta 65 vuoteen. Jo yksin muodolliselta kannalta tarkasteltuna valiokunnan mielestä on vaikea pitää oikeusturva- ja kohtuullisuussyistä asianmukaisina sellaisia tapauksia, joissa alemman eläkeiän valinneen eläkeikä nousisi uudistuksen johdosta yli kaksi vuotta. Toinen vertailuluku saattaisi olla se, joka saadaan laskemal-

la, paljonko asianomaisen henkilön eläkeikä nousisi, jos hänen eläkeikänsä tällä hetkellä olisi 63 vuotta. Tätä vertailulukua puoltaa se, että yleisen eläkejärjestelmän piirissä eläkeiän nousu toteutetaan portaittain.

Valiokunta on lopuksi tarkastellut sitä, että joissakin työsopimuksissa on maininta eläkeiästä. Näiden mainintojen sisältö vastaa valiokunnan saaman selvityksen mukaan sitä alle 63 vuoden eläkeikää, jota asianomaisilla ammattialoilla on noudatettu eläkesäännön perusteella. Kyseisiä sopimusmääräyksiä on tästä syystä pidettävä valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään sellaisina informatiivisina viittauksina voimassa olevaan kunnalliseen eläkesääntöön, joilla ei voi olla merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

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

kanen, J. Leppänen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo ja Väistö sekä varajäsenet von Bell ja Lamminen.

Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunta on aiemmin vakiintuneesti noudattanut tulkintalinjaa, jonka mukaan henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua on pidetty HM 6 §:ssä turvatus omaisuus- ja eläkepiiriin kuuluvana. Työntekijän kannalta ansioeläke on hänen suorittamastaan työstä varsinaisen rahapalkan lisäksi tulevaa vastiketta, jonka maksaminen on siirretty tapahtuvaksi eläkeaikana. Kun ansioeläke on verrattavissa säästettyyn palkkaan, seuraa siitä, että työntekijällä tulee olla oikeus saada aikanaan itselleen eläkesuorituksina ne varat, jotka häneltä on eläkemaksuina pidätetty tai jotka kootaan tai on rahastoitu hänen

hyväkseen samaa tarkoitusta varten. Tämän koskemattomuusperiaatteen on tulkittu koskevan yhtä hyvin maksussa olevaa kuin ansaittua, ei vielä maksettavaksi erääntynyttä eläkettä. Tällöin on katsottu, että oikeus eläkkeeseen määräytyy pääsääntöisesti niiden perusteiden mukaisesti, jotka olivat voimassa työ- tai palvelussuhteen alkaessa.

Oikeus ammatilliseen eläkeikäen keskeisenä palvelussuhteen ehtona kuuluu siinä määrin eläkeoikeuden perusteisiin, että sen voidaan katsoa kuuluvan myös HM 6 §:ssä turvatus omaisuus- ja eläkepiiriin. Palvelussuhteen kuluessa ker-

tynyt oikeus ammatilliseen eläkeikään on varallisuusarvoinen etuus, jolle voidaan myös vakuutusmatemaattisesti määritellä tietty arvo.

Lainmuutoksen aiheuttama eläkeiän nouseminen ja valintamahdollisuuden kaventuminen erityisesti alimpien ammatillisten eläkeikien kohdalla voi johtaa yksilötasolla niin oleellisiin menetyksiin, että se loukkaa hallitusmuodossa turvattua omaisuuden ja ansaittujen eläke-etujen suojaa sekä myös työvoiman suojeluperiaatetta. Ongelma korostuu erityisesti niissä tapauksissa, joissa lainmuutos ei anna yksittäiselle työnteki-

jälle ja viranhaltijalle ehkä lainkaan varautumisaikaa muutokseen ja se kohtaa häntä pian lain voimaantulon jälkeen. Aiemmin on vastaavissa tilanteissa sovellettu esimerkiksi sellaisia siirtymäsäännöksiä, ettei lähimpien kolmen vuoden kuluessa eläkkeelle siirtyvien eläketaso lainmuutoksen vuoksi ole alentunut.

Edellä olevan perusteella katsomme,

että lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 17 päivänä maaliskuuta 1994

Johannes Koskinen
Raimo Vistbacka

Ensio Laine
Raimo Vuoristo

Paavo Nikula
Aarno von Bell