

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 41/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle rekisteröidyn
TEL-lisäeläkejärjestelmän lakkauttamiseksi ja
eräksi muiksi lisäeläkettä koskeviksi muutok-
siksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle rekisteröidyn TEL-lisäeläkejärjestelmän lakkauttamiseksi ja eräksi muiksi lisäeläkettä koskeviksi muutoksiksi (HE 162/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Maritta Hirvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan työntekijän eläkelain voimaannanolakia muutettavaksi siten, että vuoden 2007 alussa kumotun työntekijäin eläkelain mukainen rekisteröity TEL-lisäeläkejärjestelmä lakkautetaan. Lakkautus toteutetaan siten, että 31 päivänä joulukuuta 2016 vielä voimassa olevien TEL-lisäeläkevakuutuksien voimassaolo päätetään mainitun päivän lopussa suoraan lain perusteella. Työntekijällä säilyy ehdotuksen mukaan oikeus saada vapaakirjaeläke sekä muut rekisteröidyn lisäeläketurvan ja peruseläketurvan mukaiset eläkkeensä lisäeläkevakuutuksen mukaisessa eläkeiässä laissa säädettävien edellytysten täytyessä. Työkyvyttömyyseläkkeenä myönnetyn TEL-lisäeläkkeen vanhuuseläkkeeksi muuttumisen ajankohta ehdotetaan muutetta-

vaksi samaksi kuin se on peruseläketurvassa. TEL-lisäeläketurvan kustannukset ehdotetaan rahoitettavaksi vuodesta 2017 lähtien kokonaisuudessaan työntekijän eläkelain ja merimieseläkelain mukaista eläketurvaa toimeenpanevien eläkelaitosten yhteisestä tasausjärjestelmästä.

Yrittäjän eläkelain voimaannanosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuonna 2007 kumotun yrittäjien eläkelain mukaisen rekisteröidyn YEL-lisäeläkejärjestelmän rahoitus muutetaan kokonaisuudessaan katettavaksi YEL-eläketurvaa toimeenpanevien eläkelaitosten yhteisestä tasausjärjestelmästä. Lisäksi YEL-lisäeläketurvaan ehdotetaan tehtäväksi työkyvyttömyyseläkkeen vanhuuseläkkeeksi

muuttumisen ajankohtaan vastaavanlaiset muutokset kuin TEL-lisäeläketurvaan. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi työntekijän eläkelakia ja merimieseläkelakia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. TEL-lisäeläketurvan rahoitusta koskeva muutos on tarkoitettu tulemaan kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan ja 19 §:n 2 momentin perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen kannalta. Hallitus katsoo, että ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lakkauttavaksi rekisteröity TEL-lisäeläkejärjestelmä siten, että lisäeläketurvaa koskevat vakuutukset päätetään suoraan lain nojalla vuoden 2016 lopussa. Lopettamisajankohtaan mennessä ansaitusta lisäeläkkeestä muodostetaan 65 vuoden vanhuuseläkeikää vastaava vapaakirja (1. lakiehdotuksen 30 b §:n 1 mom.). Lakkauttaminen tarkoittaa, että lisäeläkkeen karttuminen päättyy eikä työnantajalta tai työntekijältä enää peritä vakuutusmaksua.

TEL-lisäeläkevakuutuksen avulla työnantaja on voinut tarjota työntekijälle pakollista eläketurvaa paremman eläketurvan. Kysymys on työ-sopimussuhteen ehdosta, jonka kustannuksista on vastannut työnantaja yksin tai yhdessä työntekijän kanssa. Yksityisten alojen rekisteröidyt lisäeläkejärjestelmät suljettiin vuoden 2000 lopussa, eikä uusia lisäeläkevakuutuksia ole voinut tämän jälkeen ottaa.

TEL-lisäeläkejärjestelmän lakkauttamista perustellaan eläkejärjestelmän selkeyttämisellä, yksinkertaistamisella ja hallinnollisten kulujen vähentämisellä. Rekisteröidyllä lisäeläketurvalla ei ole työntekijän eläketurvan kannalta enää sitä taloudellista merkitystä, joka sillä oli järjestelmän alkuvaiheessa. Lisäeläkevakuutuksia on lukumääräisesti vähän, ja lisäeläkkeen osuus työntekijöiden kokonaiseläkkeistä on olennaisesti pienentynyt. Järjestelmän hoitokustannukset ovat nousseet saatavaan lisäeläketurvaan

nähdessä kohtuuttoman suuriksi (s. 11, 17). Lisäksi lisäeläketurvan vakuutusmaksut ovat olleet liian alhaisia, minkä vuoksi sen kustannuksia on huomattavalta osin katettu peruseläketurvan vakuutusmaksuilla ja varoilla yhteisen tasausjärjestelmän kautta (s. 8/I, 11).

Eläkelainsäädännön muutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä perustunut ennen muuta perustuslain 15 §:ssä säänneltyyn omaisuudensuojaan ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan.

Omaisuuden suoja

Eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu valiokunnan käytännön mukaan ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana (PeVL 30/2005 vp, s. 2/I, PeVL 60/2002 vp, s. 2/I, PeVL 9/1999 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on todennut eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa olevan kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosäännön mukaisena lähtökohdana on siten pidetty sitä, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityi-

sestä syystä muuta johdu, ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeistä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitteenlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen (PeVL 60/2002 vp, s. 2/II, PeVL 13/1995 vp, s. 2/I).

Ehdotetut muutokset eivät vaikuta maksussa oleviin lisäeläkkeisiin eivätkä järjestelmän lakkauttamiseen mennessä karttuneen lisäeläkkeen määrään. Ehdotuksen mukaan työntekijällä säilyy oikeus saada lisäeläketurvan mukaiset eläkkeensä lisävakuutuksen mukaisessa eläkeiässä, jos työsuhde lisäeläketurvan järjestäneeseen työnantajaan jatkuu lisäeläkevakuutuksen mukaiseen vanhuuseläkeikään saakka tai päättyy aikaisintaan neljä kuukautta ennen kyseistä eläkeikää. Tämä vastaa voimassa olevia säännöksiä. Ehdotettu sääntely ei muodostu valiokunnan vakiintuneen käytännön valossa ongelmalliseksi ansaitun lisäeläkeoikeuden osalta.

Silloin kun työntekijän oikeus lisäeläketurvaan perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen työsopimukseen, merkitsee rekisteröidyn TEL-työeläkejärjestelmän lakkauttaminen karttumatta jäävän lisäeläketurvan osalta työsuhteen ehtojen heikkenemistä. Tällaiseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuva lisäeläketurva nauttii eri tavoin omaisuudensuojaa kuin lakiin perustuvat eläkkeet (PeVL 60/2002 vp, s. 3/II, PeVL 22/1995 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut lainsäädännöllä toteutettavaa taannehtivaa puuttumista sopimussuhteisiin (ks. kokoaavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II). Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimus-

suhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 4/2008 vp, s. 4/I, PeVL 25/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 45/2002 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 1/2003 vp, s. 3—4, PeVL 63/2002 vp, s. 2—3, PeVL 45/2002 vp, s. 3).

Ehdotetulle sääntelylle on valiokunnan mielestä edellä kuvatut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. TEL-lisäeläketurvan piirissä on järjestelmän lakkauttamisen aikaan verraten suppea henkilöryhmä. Karttumatta jäävä lisäeläketurva on valtaosalla työntekijöistä rahamäärältään hyvin vähäinen, mutta pienellä osalla merkityksellinen. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on merkityksellistä suhteellisen pitkä kolmen vuoden siirtymäaika. Se mahdollistaa riittävän ajan sopimusosapuolille tarkistaa työsuhteen ehtoja muuttuneita tilanteita vastaavasti. Lisäksi 1. lakiehdotukseen sisältyy siirtymäsäännöksiä, jotka pehmentävät ehdotettujen muutosten vaikutuksia työntekijän kannalta. Näitä ovat eläkelaitoksen tiedotusvelvollisuus lisäeläkevakuutuksen järjestäneelle työnantajalle ja vakuutuksen piiriin kuuluville työntekijöille ja työnantajan oikeus kertamaksulla ostaa lisäeläkkeen määrän korotusta. Ehdotus ei näin toteutettuna muodostu perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta ongelmalliseksi.

Perustoimeentulon turva

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslaki asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa

tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen julkisen vallan järjestämään turvaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslain 19 §:n 2 momentissa ei kuitenkaan turvata esimerkiksi jotakin työeläkejärjestelmää sinänsä vaan ylipääntään yksilön oikeutta perustoimeentulon turvaan (PeVL 30/2005 vp, s. 2/II, PeVL 60/2002 vp, s. 4/I). Ehdotettu rekisteröidyn TEL-lisäeläkejärjestelmän lakkauttaminen ei vaikuta valtio-

sääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla perustoimeentulon turvaan.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd (osittain)
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucélér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.