

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 16 a §:n muuttamisesta

Eduskunta on 1 päivänä kesäkuuta 1993 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 80/1993 vp laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 16 a §:n muuttamisesta.

Asian johdosta on perustuslakivaliokunta antanut lausunnon. Lausunto n:o 4 on mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula ja ylitarkastaja Pekka Järviö sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, toimitusjohtaja Simo Lämsä, varatoimitusjohtaja Veijo Jalava, johtava lakimies Anne Perälehto-Virkkala ja matemaatikko Jari Sokka Kuntien Eläkevakuutuksesta, eläkelaitostarkastaja Elisa Rauhamaa eläketurvakeskuksesta, lakimies Matti Koskinen Kunta-alan ammattiliitto KTV:stä, lakimies Oili Leppälampi ja palkkasihteeri Riitta Lehtovirta Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ:stä, neuvottelupäällikkö Esko Aro Kuntien Tekniikan ja Peruspalveluiden Neuvottelujärjestö KTN:stä, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, neuvottelupäällikkö Juha Leino ja järjestösihteeri Terttu Suhonen Kunnallisvirkamiesliitosta, tutkimuspäällikkö Pekka Hemmilä kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta sekä professori Mikael Hidén, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, lainopin kandidaatti Juhani Salminen ja professori Iikka Saraviita.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain ja kunnallisen eläkejärjestelmän aikaisempien ammattikohtaisten eläkeikien valinta-oikeuden rajoittamista. Tämä liittyy vuoden 1995 alusta voimaan tulevaksi tarkoitettuun kunnallisen eläkesäännön muuttamiseen, jonka mukaisesti eläkeikä olisi vuoden 1994 jälkeiseltä ajalta 65 vuotta ja eläkkeen enimmäismäärä 60 prosenttia.

Yleistä

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsityksen mukaan ammatillisten eläkeikien järjestelmän perusteet ovat poistuneet, varsinkin kun tilalle on tullut yksilökohtaiseen harkintaan perustuva varhaiseläkejärjestelmä. Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain säännösten saattaminen yhteneviksi muun eläkelainsäädännön kanssa on näin ollen tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Samalla valiokunta toteaa, että varsinkin julkisten eläkejärjestelmien ongelmiin, mutta myös yleisen eläkejärjestelmän pitkäjänteisyyteen ja uskottavuuteen liittyvistä syistä yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja tulee pitää nyt muodostuneella tasolla. Eläkejärjestelmän toimivuuden ja yksilön oman valinnanmahdollisuuden parantamiseksi osa-aikaeläkkeen ikärajan tulee olla alempi kuin yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja. Samalla on tuettava tätä asiaa varten tarvittavien osa-aikaisten työpaikkojen syntymistä.

Ehdotettu lainsäädäntö merkitsee sitä, että 55 vuotta nuorempien alempaan eläkeikään oikeutava palvelussuhde otetaan täysimääräisesti huomioon eläkeikää painotettaessa. Tästä huolimatta saattaa yksittäistapauksissa syntyä tilanne, jossa lain voimaantulon ja ammatillisen eläkeikäjärjestelmän mukaisen eläkeiän väliin jää lyhyehkö aika ja tosiasialliset vaikutukset viranhaltijaan ja työntekijään merkitsevät eläkeiän huomattavaakin nousua.

Valiokunta pitää oikeusturvavasyistä asianmukaisena ja välttämättömänä, että kunnalliseen eläkejärjestelmään sisällytetään sellaiset säännökset, jotka pehmentävät yksittäistapauksissa mahdollisesti syntyviä kohtuuttoman suuria eläkeiän nousuja. Vastaavasti tulee olla mahdollista jälkikäteen muuttaa ratkaisuja kohtuullisemmiksi varsinkin niissä tapauksissa, joissa viranhaltijan tai työntekijän eläkeikä on noussut runsaasti ja edunsaaja on ollut lähellä entistä eläkeikänsä. Kohtuullistamisen tarvetta arvioitaessa perusteena voidaan pitää esimerkiksi sitä, että yleinen eläkeikä nousee kahdella vuodella

niillä, jotka eivät ole ammatillisessa eläkeikäjärjestelmässä, tai sitä, että yleisen eläkejärjestelmän eläkeiän nousu toteutetaan portaattain. Viimeksi mainittu menettely antaa mahdollisuuksia vertailla, mikä olisi eläkeiän nousu siinä tapauksessa, että henkilö ei olisi ammatillisten eläkeikien järjestelmässä.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan vuoden 1995 alusta voimaan tulevaan kunnallisen eläkesäännön muutokseen on tarkoitus lisätä uusi momentti voimaantulosääntöön. Sen mukaisesti ennen vuotta 1945 syntyneen viranhaltijan tai työntekijän eläkeikä määräytyy siten, että painotetun eläkeiän valinnan eläkeikä voi olla enintään kaksi vuotta korkeampi kuin sen viran tai toimen eläkeikä, jossa viranhaltija tai työntekijä on joulukuun 31 päivänä 1994. Jos valintaan oikeutettu henkilö ei ole mainittuna päivänä voimassa olevassa kunnallisessa palvelussuhteessa, suojaus lasketaan sen ammatin eläkeiästä, jossa henkilö on viimeksi ollut ennen vuoden 1994 viimeistä päivää. Sen johdosta, että valiokunta jäljempänä esitettävällä tavalla ehdottaa työntekijöiden valinta-oikeuden määräajan pidentämistä vuoden 1996 loppuun, valiokunta pitää välttämättömänä, että kunnallisen eläkesäännön uuden voimaantulosääntöksen ikäraja muutetaan vuonna 1946 syntyneisiin, jolloin valinta-oikeuden päättyessä 50 vuotta täyttäneet ovat voimaantulosääntöksen suojauksen piirissä.

Sosiaali- ja terveystoimialueen edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että varhaiseläkeratkaisuissa otetaan erityisesti huomioon työn raskaus ja kuluttavuus sekä ammatin erityisvaatimukset. Huomiota on kiinnitettävä myös työn sellaisiin tekijöihin, jotka aiheuttavat erityistä painetta varsinkin ikääntyneillä työntekijöillä. Tällaisia seikkoja esiintyy esimerkiksi monissa palo- ja pelastustoimen tehtävissä sekä tehtävissä, joihin liittyy vastuu potilaista.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että julkisen sektorin eläkeiden yhteyden purkaminen, yli kuukauden katkoksesta kuntien palvelussuhteiden välillä aiheutuvat siirtyminen niin sanotuksi uudeksi edunsaajaksi sekä laitoksen ylläpitäjän mahdollisesta muuttamisesta aiheutuvat ongelmat selvitetään yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa ja ryhdytään tarpeellisiin säädosmuutoksiin, jotta voidaan varmistaa

edunsaajien kannalta kohtuulliset ratkaisut.

Kunnallinen eläkejärjestelmä poikkeaa muusta eläkelainsäädännöstä siinä suhteessa, että se perustuu lainsäädännöllisesti varsin vähäiseen säätelyyn pääosan ollessa kuntien eläkesäännön varassa. Kun toisaalta kyse on erittäin suuresta työntekijämäärästä, valiokunta toistaa mietinnössään n:o 54/1992 vp esittämänsä kannan, että selvitetäisiin sen seikan tarkoituksenmukaisuus, että kunnallisista eläkkeistä säätäminen siirretäisiin lainsäädäntöön. Tämä voisi olla ensimmäinen vaihe palkansaajia koskevien työeläkelakien kodifioimiseksi.

Muutosehdotusten perustelut

Valiokunta painottaa viranhaltijoille ja työntekijöille annettavan valinta-ajan kuluessa tapahtuvaa tehokasta tiedottamista. Jotta tiedotukseen on riittävästi aikaa, valiokunta ehdottaa valinta-ajan päätyväksi vuoden 1996 lopussa. Näin myös viranhaltijoilla ja työntekijöillä on riittävästi aikaa harkintaan ja myös lähellä entisen ammatillisen eläkeiän saavuttamista oleville luodaan kohtuullisempi tilanne. Kuntien eläkevakuutuksen tulee tehokkaasti tiedottaa eläkelainsäädännön muutoksesta sekä eri vaihtoehtojen merkityksestä viranhaltijoiden ja työntekijöiden kannalta.

Yleisperusteluihinsa ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa voimaantulosääntöön lisättäväksi niitä viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevan poikkeussääntöksen, jotka ovat täyttäneet ennen lain voimaantuloa 53 vuotta ja jotka kuuluvat eläkeikäryhmään, jossa vanhuuseläkeikä on 57 vuotta alempi. Tämä kohtuullistaa eläkeiän nousua erityisesti niillä viranhaltijoilla ja työntekijöillä, joilla eläkeiän nousu saattaa yksittäistapauksissa olla varsin suuri.

Eduskunta on käsitellyt hallituksen esityksen n:o 36 laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosääntöksen muuttamisesta. Kyseisen lain hyväksymisen johdosta tämän hallituksen esityksen voimaantulosääntöksen 4 momentti voidaan poistaa.

Saamansa selvityksen perusteella sosiaali- ja terveystoimialueen edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että julkisen sektorin eläkeiden yhteyden purkaminen, yli kuukauden katkoksesta kuntien palvelussuhteiden välillä aiheutuvat siirtyminen niin sanotuksi uudeksi edunsaajaksi sekä laitoksen ylläpitäjän mahdollisesta muuttamisesta aiheutuvat ongelmat selvitetään yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa ja ryhdytään tarpeellisiin säädosmuutoksiin, jotta voidaan varmistaa

valinta-ajan loppuessa vireillä valitus siitä, kuuluuko hänen virka- tai toiminimikkeensä 63 vuotta alempaan eläkeikäryhmään, tai siitä, mihin eläkeikäryhmään nimike kuuluu. Valitusviranomaisen päätöksen lainvoimaiseksi tulosta lukien ehdotetaan harkinta-aikaa pidennettäväksi kuudeksi kuukaudeksi. Muutos koskisi myös ennen vuotta 1940 syntyneitä.

Edelleen valiokunta ehdottaa pykälään teknistä korjausta.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 16 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1964 annetun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/64) 16 a §, sellaisena kuin se on 3 päivänä helmikuuta 1989 annetussa laissa (110/89), seuraavasti:

16 a §

Viranhaltija ja työntekijä, joka on ollut 1 päivänä heinäkuuta 1989 ja 1 päivänä tammikuuta 1995 jatkuneessa tämän lain mukaan eläkkeeseen oikeuttavassa palvelussuhteessa ja jonka eläkeikä 30 päivänä kesäkuuta 1989 voimassa olleen eläkesäännön mukaan on alle 63 vuotta, säilyttää viimeksi mainittuna päivänä voimassa olleen oikeutensa alempaan eläkeikänsä 31 päivään joulukuuta 1994, jos hän vuoden 1996 loppuun mennessä joko eläkettä hakiessaan tai muuten kirjallisesti ilmoittaa kunnalliselle eläkelaitokselle niin haluavansa. Tätä ilmoitusta ei voi peruuttaa. Tällaisen ilmoituksen tehnyt ei kuulu 1 päivänä heinäkuuta 1989 voimaan tulleen varhaiseläkejärjestelmän piiriin, jos hänen tämän lain alainen palvelussuhteensa jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Sama koskee viranhaltijaa ja työntekijää, joka tämän lain voimaan tullessa on täyttänyt 53 vuotta ja on tällöin virassa tai työssä, jonka eläkeikä 30 päivänä kesäkuuta 1989 voimassa olleen eläkesäännön mukaan kuuluu alle 57 vuoden eläkeikäryhmään. Edellytyksenä kuitenkin on, että viranhaltijan tai työntekijän kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain alainen palvelussuhde täyttää eläkesäännön ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleet edellytykset lisäeläketurvan piiriin kuulumisesta.

(4 mom. poist.)

Jos viranhaltijalla tai työntekijällä, jolla on tämän lain tai kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta annetun lain (110/89) mukainen valinta-oikeus, on valinta-ajan päättyessä 31 päivänä joulukuuta 1996 valitusviranomaisen käsiteltävä valitus, joka koskee hänen ammatillista eläkeikänsä, on hänellä oikeus valitusviranomaisen päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen seuraavien kuuden kuukauden aikana ilmoittaa kunnalliselle eläkelaitokselle käyttävänsä laissa mainittua valinta-oikeuttaan, tai jos hän on tätä ennen suorittanut laissa mainitun valinnan, hänellä on saman määräajan kuluessa oikeus sen peruuttamiseen. (Uusi mom.)

Voimaantulosäännös

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Viranhaltijaan ja työntekijään, joka tämän lain voimaan tullessa on täyttänyt 55 vuotta, ei sovelleta tätä lakia lukuun ottamatta, mitä 16 a §:ssä säädetään valinta-ajan päättymisestä.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Kauppinen,

Kemppainen, Kuittinen, Muttilainen, Nordman, Perho-Santala, Puhakka, Puisto, Stenius-Kaukonen ja Vehkaoja.

Vastalause

Valiokunnan mietinnössä ehdotetaan vain vähäisin muutoksin hyväksyttäväksi hallituksen esitys, jonka mukaan kunnalliseen eläkejärjestelmään sisältyvää aikaisempien ammattikohtaisten eläkeikien valintaoikeutta rajoitettaisiin. Valintaoikeus koskisi valintaa ammatillisen eläkekäjäjärjestelmän ja varhaiseläkejärjestelmän kesken. Nykyisen lain mukainen valintaoikeus päättyi 30.6.1999. Hallitus on esittänyt valinta-ajan päättymistä jo 30.6.1995. Valiokunnan mietinnössä on valinta-aikaa jatkettu 31.12.1996 saakka. Mietinnön mukaan valintaoikeus olisi hallituksen esitystä mukaillen niillä viranhaltijoilla ja työntekijöillä, jotka ovat olleet 1 päivänä heinäkuuta 1989 ja muutoksen voimaantulohetkellä jatkuvassa kunnallisessa palvelussuhteessa. Jos viranhaltija tai työntekijä on valinnut ammattikohtaisen eläkeiän ennen ehdotetun muutoksen voimaantuloa, hänellä olisi oikeus peruuttaa valintansa viimeistään joulukuun 31 päivänä 1996.

Valiokunta on myös voimaantulosäännöstä muuttamalla pyrkinyt lieventämään lain kielteisiä vaikutuksia.

Kaikki kunta-alan työntekijäryhmät ja heitä edustavat järjestöt ovat pitäneet valiokunnan enemmistön omaksumaa työnantajien kantaa riittämättömänä sekä kiistäneet kunnallisen eläkevakuutuksen ja hallituksen laskelmat esityksen säästövaikutuksista todelliseen eläkkeelle siirtymiseen perustumattomina ja virheellisinä.

Koska neuvotteluissa ei kunta-alan palkansaajajärjestöjen kantaa ole haluttu ottaa huomioon, esitämme että voimassa olevan KVTEL 16 a §:ään perustuvan valintaoikeuden sisältöä ei tulisi muuttaa lainkaan.

Hallituksen esityksen perustelut esityksen kustannusvaikutuksista ovat nähdäksemme harhaanjohtavia. Perusteluissa esitetään, että kustannusvaikutukset syntyvät valinta-ajan lyhentämisestä. Valintaoikeuden sisällön muuttamisella ei esityksen perustelujen mukaan olisi mitään kustannusvaikutuksia. Esitystä on kuntien eläkevakuutuslaitoksen taholta tuettu laskelmalla, jonka mukaan esityksen säästö olisi 800 miljoonaa markkaa. Tätä laskelmaa me emme pidä oikeana, vaan katsomme, että se on rakennettu väärin olettamuksiin nojaten.

Kuntien eläkevakuutuslaitoksen edellä mainitussa laskelmassa valintaoikeutettuja on arvioitu olevan noin puolet kaikista vakuutetuista. Todellisuudessa valintaoikeutettuja on noin 1/3 va-

kuutetuista. Käsityksemme mukaan tällä hetkellä valintaoikeuden mukaisessa tehtävässä on noin 130 000 henkeä, eikä 170 000 tai 160 000, niin kuin esitystä puolustavat ovat väittäneet. Viimeksi mainituissa luvuissa on runsaasti sellaisia, jotka aikanaan ovat olleet ehkä hyvinkin lyhyen, minimissään yhden kuukauden jakson ammatillisen eläkeiän tehtävässä. Tällaisten henkilöiden eläkeikä ei todellisuudessa ehkä lainkaan laske yleisen eläkeiän alapuolelle tai se jää ehkä vain muutaman kuukauden yleistä eläkeikää alemmaksi. Valiokunnan mietinnön mukaista esitystä tukevassa laskelmassa on lähdetty siitä, että ammatillisen eläkeiän mukainen keskimääräinen eläkeikä on 59 vuotta ja uuden eläkeiän 65 vuotta. Näiden lukujen erotus on 6 vuotta. Laskelmassa tuota erotusta käyttämällä on saatu ilmoitettu 800 miljoonan markan kustannusvaikeus.

Todellisessa elämässä eläkkeelle ei siirrytä laissa säädetyn eläkeiän mukaan. Kunta-alan todellinen keskimääräinen eläkeikä on runsaat 59 vuotta. Se on muutaman kuukauden tarkkuudella sama kuin yksityisessä TEL-järjestelmässä olevien todellinen eläkkeellesiirtymisikä. Ammatillisen eläkekäjäjärjestelmän olemassaolo KVTEL-järjestelmässä ei siis merkitse todellisuudessa TEL-järjestelmää aikaisempaa eläkkeelle siirtymistä.

Käsityksemme mukaan esityksen olennaisin kustannusvaikutus syntyisi sitä kautta, että esityksen perusteella valintaoikeutetuilla on valinta-ajan kuluessa käytettävissään kaksi eri järjestelmää. He joko voivat hakeutua valintansa mukaan yksilölliselle varhaiseläkkeelle, tai jos se ei onnistu, he pääsevät viime kädessä vanhuuseläkkeelle ammatin mukaisen eläkeiän täytettyään. Nyt tämä halutaan estää valinta-aikaa lyhentämällä.

Valiokunnan mietinnössä ei ole myöskään otettu riittävästi huomioon niitä korjausehdotuksia, joita perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 4 on edellytetty, jotta esitykseen sisältyviä kohtuuttomuuksia voitaisiin lieventää.

Kun julkisen sektorin alemmat ammatilliset eläkeiät poistettiin, käytettiin perusteluna sitä, että uuden eläkejärjestelmän valitsevilla on mahdollisuus päästä yksilölliselle varhaiseläkkeelle 55 vuoden iässä. Vuoden 1994 alusta alkaen on yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nostettu jo 58 vuoteen vuonna 1940 ja sen jälkeen syntyneiden osalta. Sosiaalimenotoimikunta on esittänyt

yhtenä vaihtoehtonaan yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan korottamista vielä nykyisestä. Valiokunnan mietinnössä on otettu kantaa yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan säilyttämiseksi ja osa-aikaeläkkeen ikärajan alentamiseksi. Asian tärkeyden vuoksi olisi vaatimukset tullut esittää hallitusta velvoittavan pöytäkirjan muodossa mietinnön kappaleessa 5 seuraavasti:

”Samalla valiokunta toteaa, että varsinkin julkisten eläkejärjestelmien ongelmiin mutta myös yleisen eläkejärjestelmän pitkäjänteisyyteen ja uskottavuuteen liittyvistä syistä yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja tulee pitää nyt muodostuneella tasolla. Tämän vuoksi valiokunta *edellyttää*, että hallitus huolehtii yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan säilyttämisestä nykyisellään. Valiokunta *edellyttää* edelleen, että hallitus an-

taa eduskunnalle esityksen osa-aikaeläkkeen ikärajan alentamisesta yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaa alhaisemmaksi, jotta voitaisiin edistää ikääntyvien työntekijöiden mahdollisuutta jatkaa työelämässä työn rasittavuudesta ja kuluttavuudesta huolimatta. Samalla on tuettava tätä asiaa varten tarvittavien osa-aikaisten työpaikkojen syntymistä.”

Asia on palautettava uudelleen käsiteltäväksi. Tällöin on huolehdittava siitä, ettei lain soveltaminen aiheuta kohtuuttomia epäoikeudenmukaisuuksia eri ammatillisiin eläkeikiin oikeutettujen keskuudessa. Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1994

Marjatta Stenius-Kaukonen
Kyllikki Muttilainen

Jouko Skinnari
Marjatta Vehkaoja

Virpa Puisto
Ulla Anttila

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 eläkeikien valinta-oikeutta rajoitettaisiin. Valinta-oikeus koski valintaa ammatillisen eläkekäjäjärjestelmän ja varhaiseläkekäjäjärjestelmän 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 säätämisjärjestysperustelujen 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 kaukaisesta 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 säädetyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lähtökohtaisesti pitänyt henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua hallitusmuodon 6 §:ssä turvatus omaisuuden suojan piiriin kuuluvana. Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on valiokunnan käsityksen mukaan (PeVL 35/1993 vp) kysymys nimenomaan kansalaisen ansaitsemaksi katsottu 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 eläkeistä, 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 muihin 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 selvitettävä, 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 määrääntymään 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 asianomaisten 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 siltäkin 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 painotettaessa. Tällaista sääntelyä on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittava niin, että uudistuksessa ei kajota jo ansaittuna pidettävään eläke-etuun. Hallitusmuodon säännökset omaisuuden perustuslain suojusta 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 mitoitaa 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 valtiosääntökäytäntömme 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 laskentasaantoon perustuva eläkeiän nousu olisi yksittäistapauksessa merkittävä, voisi seurauksena olla tuntuva koettava heikennys edunsaajan asemaan. Valiokunnan mielestä onkin oikeusturvasyistä asianmukaista, että kunnalliseen eläkejärjestelmään sisällytetään sellaiset säännökset tai määräykset, jotka ennakollisesti 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 vertailukohdaksi se, että yleinen eläkeikä nousee julkisissa eläkejärjestelmissä 63 vuodesta 65 vuoteen. Jo yksin muodolliselta kannalta tarkasteltuna valiokunnan mielestä on vaikea pitää oikeusturva- ja kohtuullisuusyistä asianmukaisina sellaisia tapauksia, joissa alemman eläkeiän valinnee 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 työ sopimuksissa 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 turvatun omaisuuden suojan piiriin 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 eläkeikään keskeisenä palvelussuhteen ehtona kuuluu siinä määrin eläkeoikeuden perusteisiin, että sen voidaan katsoa kuuluvan myös HM 6 §:ssä turvatun omaisuuden suojan piiriin. Palvelussuhteen kuluessa ker-

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

Lainmuutoksen aiheuttama eläkeiän nousminen ja valintamahdollisuuden kaventuminen erityisesti alimpien ammatillisten eläkeikien kohdalla voi johtaa yksilötasolla niin oleellisiin menetyksiin, että se loukkaa hallitusmuodossa turvattua omaisuuden ja ansaittujien 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

