

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

18 päivänä marraskuuta 1992

Lausunto n:o 24

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 29 päivänä loka-kuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 265 laiksi siirtymämaksusta muutettaessa valtion virastoja, laitoksia tai liikelaitoksia osakeyhtiöiksi ja laiksi työntekijäin eläkelain 12 §:n muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Veikko Liuksia valtiovarainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Anders von Koskull, apulaisprofessori Arvo Myllymäki, professori Esko Riepula, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen, professori Kari S. Tikka ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siirtymämaksusta muutettaessa valtion virastoja, laitoksia ja liikelaitoksia osakeyhtiöiksi.

Yhtiöittämistä edeltävään työskentelyyn perustuva eläke määräytyy valtion eläkelain mukaan ja tämän jälkeinen eläke yksityisen työeläkejärjestelmän mukaisesti. Uudet yhtiöt osallistuvat työeläkejärjestelmän yhteisesti kustannettaviin eläkemenoihin suuremmalla osuudella kuin ne itse alkuvuosina aiheuttavat yhteisesti kustannettavia eläkkeitä. Valtiontaloudellisista syistä on siksi perusteltua poiketa normaaleista työntekijäin eläkelain mukaisen eläketurvan rahoitusperiaatteista määräämällä eläkelaitoksille valtion eläkerahastolle maksettava siirtymämaksu. Sen suuruus olisi 80 % vakuutusmaksun tasausosasta.

Esitys liittyy valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan esityksellä ei puututa kenenkään työntekijän palvelussuhteen ehtoihin eikä sen voida katsoa heikentävän toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Siksi lakiehdotusta ei voida jättää lepäämään valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on tarkastellut valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä yksinomaan ehdotetun siirtymämaksun valtiosääntöoikeudellista luonnetta.

Valtiolle tulevia rahasuorituksia tulee valiokunnan käytännön mukaan arvioida hallitusmuodon veroja koskevan 61 §:n ja maksuja koskevan 62 §:n perusteella, jollei suoritus nojaudu yksityisoikeudelliseen perusteeseen tai ole luonteeltaan rangaistus. Ehdotettu siirtymämaksu ei selvästikään ole vastike joistain valtion viranomaisten virkatoimista tai palveluista asianomaiselle eläkelaitokselle, mitä on pidetty hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitetun maksun tunnusmerkkinä.

Siirtymämaksun suorittamisvelvollisuus kytkeytyy valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten yhtiöittämiseen. Maksuvelvollisuus on kunkin yhtiöittämisen johdosta aiheutuva, 10 vuotta kestävä siirtymävaiheen järjestely, jonka tarkoituksena on tasoittaa kustannusrasitusta eläkejärjestelmien kesken. Tasaustarve johtuu siitä, että uudet yhtiöt rahoittavat toimintansa alkuvuosina työeläkejärjestelmää suuremmalla osuudella kuin ne itse aiheuttavat yhteisesti kustannettavia eläkkeitä tämän järjestelmän piirissä.

Siirtymämaksun säätämisen pääasiallisena tarkoituksena on siten järjestää yhtiöittämisen

jälkeiset eri eläkejärjestelmien väliset suhteet. Maksu on kiinteästi sidoksissa nyt ja myöhemminkin toteutettaviin yhtiöittämissiin. Maksun aiheena olevan tasaustarpeen valossa lainsäädäntötoimen tarkoituksen voidaan sanoa johtuvan eläkejärjestelmien erilaisuudesta ja siitä, että yhtiöittämisen johdosta henkilöstö siirtyy eläkejärjestelmästä toiseen. Siirtymämaksun säätämisellä on välitön yhteys nykyiseen eläkelainsäädäntöön, jonka järjestäminen puolestaan kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lain alaan.

Siirtymämaksua on edellä esitetty huomioon ottaen valiokunnan mielestä pidettävä poikkeuksellisesti sellaisena valtiolle tulevana rahasuorituksena, joka ei ole sen paremmin hallitusmuodossa tarkoitettu maksu kuin myöskään sen

61 §:ssä tarkoitettu vero. Tällaisesta rahasuorituksesta voidaan säätää sinänsä tavallisella lailla, jossa maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet yksilöidään riittävästi, jollei esimerkiksi hallitusmuodon turvaamista kansalaisten perusoikeuksista muuta johdu. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa valiokunta ei ole havainnut esteitä tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämiselle.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetysissä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Jää-

teenmäki, Kaarilahti, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Saastamoinen.
