

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä  
2 päivänä joulukuuta 1992  
Lausunto n:o 31

*Valtiovarainvaliokunnalle*

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 17 päivästä marraskuuta 1992 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksistä n:o 134 lainsäädännöksi Valtion ravitsemiskeskuksen muuttamisesta valtionyhtiöksi, n:o 137 laiksi Suomen rahapajasta annetun lain kumoamisesta, n:o 168 lainsäädännöksi Valtion tietokonekeskuksen muuttamisesta valtionyhtiöksi ja n:o 169 lainsäädännöksi Valtion painatuskeskuksen muuttamisesta valtionyhtiöksi.

Lausuntoa on pyydetty siitä, loukkaako esitysten mukainen valtion laitosten yhtiöittäminen liittyvä siirtymäjärjestely — joko esitykset sinänsä tai se, ettei niihin sisälly riittäviä säännöksiä — kansalaisten perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa tai muita oikeuksia siten, että se vaikuttaisi käsiteltävänä olevien lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Lausuntopyynnössä on tämän kysymyksen osalta mainittu sosiaali- ja terveysvaliokunnan toisen asian yhteydessä perustuslakivaliokunnalle lähettämä kirjelmä. Siinä viitattiin tarpeeseen arvioida valtiosääntöoikeudellisesti niitä seurauksia, joita aiheutuu valtion palveluksessa olevien henkilöiden siirtymisestä valtion yksipuolisella toimenpiteellä osakeyhtiön palvelukseen. Kirjelmässä mainittiin henkilöiden eläkkeiden määräytymisen muuttuvan tällöin muun muassa niin, että eläkeikä nousee, eläkkeiden karttuma-aika pitenee ja eläkekertymä laskee.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvoteleva virkamies Veikko Liuksia valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Markku Nieminen Akava ry:stä, Valtion Henkilöstöjärjestöjen Keskusliitto VHKL ry:n puheenjohtaja Paula Höök, palkkasihteeri Kauko Passi STTK:n Julkisten Alojen Ammattijärjestö STTK-J ry:stä, lakimies Heikki Sipiläinen Valtion Yhteisjärjestö VTY ry:stä, Valtion Ammattiliitto VAL ry:n ensimmäinen sihteeri Eila Jokinen, Valtion tietokonekeskuksen ammattiyhdistyksen puheenjohtaja Risto Lyly, henkilöstöjoh-

taja Juha Pentti Valtion tietokonekeskuksesta, lainopillinen asiamies Hannu Rautiainen Suomen Työnantajain Keskusliitosta, professori Niklas Bruun, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, lainopin kandidaatti Juhani Salminen, professori Ilkka Saraviita ja professori Kari-Pekka Tiitinen.

Käsiteltyään esitykset valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

### Hallituksen esitykset

Esityksessä n:o 134 ehdotetaan, että valtioneuvosto oikeutetaan luovuttamaan valtion liikelaitoksena toimivan Valtion ravitsemiskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus henkilöstö- ja laitospainatuskeskuskunnalle perustettavalle valtionyhtiölle.

Esityksessä n:o 137 ehdotetaan kumottavaksi laki Suomen rahapajasta, joka valtion vuoden 1993 talousarvioesityksen mukaan muutetaan valtionyhtiöksi.

Esityksessä n:o 168 ehdotetaan, että valtioneuvosto oikeutetaan luovuttamaan valtion liikelaitoksena toimivan Valtion tietokonekeskuksen hallinnassa oleva omaisuus perustettavalle valtionyhtiölle, jonka toimialana olisi tuottaa ja toimittaa tietotekniikkaa ja sen soveltamiseen liittyviä palveluja ja tuotteita ja joka jatkaisi Valtion tietokonekeskuksen toimintaa.

Esityksessä n:o 169 ehdotetaan, että valtioneuvosto oikeutetaan luovuttamaan valtion liikelaitoksena toimivan Valtion painatuskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus perustettavalle valtionyhtiölle, jonka toimialana olisi tuottaa ja välittää kirjapaino-, kustannus- ja jakelutoiminnan sekä niihin liittyvän viestinnän tuotteita ja palveluita ja joka jatkaisi Valtion painatuskeskuksen toimintaa.

Kaikki esitykset liittyvät valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen.

Osa esityksissä ehdotetuista laeista on tarkoitettu tulemaan voimaan heti sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu, osa vuoden 1993 alusta.

### Valiokunnan kannanotot

Valtion erilaisten toimintojen uudelleen järjestäminen eri tavoin, mukaan luettuna niiden siirtäminen julkisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lain säätäjän organisaatiovaltaan. Tästä näkökohdasta käsin ei ehdotetusta kolmen liikelaitoksen ja Suomen rahapajan yhtiöittämisestä ole huomauttamista valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä on arvioitava yhtiöittämisen vaikutusta mainittujen laitosten henkilöstön asemaan. Kyseinen henkilöstö on valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyisin kokonaisuudessaan työsopimussuhteessa valtioon. Heidän palvelussuhteensa perusluonne säilyisi yhtiöittämisessä ennallaan työnantajan muuttuessa valtiosta joksikin uusista valtionyhtiöistä.

Henkilöstön aseman kannalta voi valtiosääntöoikeudellista merkitystä olla lähinnä sillä, miten yhtiöittäminen vaikuttaa työntekijöiden eläkeoikeuteen. 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 ja 21/1989 vp).

Lakiehdotuksissa ei ole säännöksiä laitoksista perustettavien valtionyhtiöiden palvelukseen siirtyvän henkilöstön asemasta. Perusteluissa kylläkin todetaan tarkoituksena olevan, että kunkin laitoksen henkilöstö siirtyy uuden osakeyhtiön palvelukseen osakeyhtiössä sovellettavin työehdoin. Lisäksi mainitaan valtion vastaavan henkilöstön eläketurvasta luovutuspäivään saakka. Sen jälkeen osakeyhtiö järjestäisi siirtyvän henkilöstön eläketurvan, mukaan lukien mahdollisen lisäeläketurvan.

Kuten sanottu, lakiehdotuksiin ei sisälly lainkaan säännöksiä siirtyvän henkilöstön eläkeoikeudesta eikä eläkekysymyksistä muutoinkaan. Tämä on valtiosääntöoikeudellisesti sikäli merkityksellistä, että laeilla ei ole taannehtivaa vaikutusta henkilöstön eläkeoikeudelliseen asemaan. Valtion palveluksesta nyt ilman omia toimenpiteitään valtionyhtiöiden palvelukseen siirtyvän henkilöstön asema määräytyy tässä

suhteessa siten yksinomaan nykyisen oikeustilan perusteella. Ehdotetuista laeista ei toisin sanoen — säännösten puuttuessa — voi aiheutua muutoksia tähän oikeustilaan. Tästä väistämättä seuraa, että ei ole estettä käsitellä esityksiin sisältyviä lakiehdotuksia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Siirtyvän henkilöstön nykyistä eläkeoikeudellista asemaa voidaan valiokunnan saaman selvityksen perusteella pitää tulkinvaraisena. Yhtäältä on mahdollista katsoa, että valtio työnantajana on valtionyhtiöiden palvelukseen nyt siirtyvään henkilöstöön nähden sitoutunut jo aiemman työsuhteen aikana valtion eläkelain mukaiseen eläketasoon. Vastaavasti valtion eläkelakiin perustuvat olennaiset eläke-edut olisivat tulleet osaksi näiden työsuhteiden ehtoja, eikä niitä voitaisi muuttaa kuin lähinnä sopimuksella. Toisaalta voidaan katsoa, että valtion eläkelain 1 §:n nojalla, joka määrittelee lain soveltamisalan, henkilöstön eläkeoikeudellinen asema määräytyy yhtiöittämisestä alkaen toisen perusteen eli työntekijäin eläkelain mukaisesti, koska muusta ei ole sovittu.

Koska asianomaisten kannalta on tärkeää saada mahdollisimman nopeasti selvyyttä eläkeoikeudellisesta asemastaan, valiokunta viittaa siihen, että valtion eläkelain mukainen ennakkotietomenettely saattaisi olla sovelias käytännön toimenpide kysymyksen esille ottamiseksi.

Jos siirtyvän henkilöstön eläkeoikeudellinen asema määräytyy edellä jälkimmäisenä esitetyn vaihtoehdon mukaisesti, voivat joidenkin valtion eläkelain mukaisen eläkeiän saavuttamista lähes tyvien työntekijöiden olennaiset eläke-etuudet heikentyä kohtuuttoman paljon siihen verrattuna, että he eläketapahtuman sattuessa olisivat edelleen valtion palveluksessa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä, että valtiovarainvaliokunta tällaisen tilanteen varalta kiinnittää asiaan huomiota sen varmistamiseksi, että eläke-etuuksien kannalta päästään kohtuulliseen lopputulokseen. Kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi yhtenä näkökohtana kiinnittää huomiota siihen, mitä tämännäköisessä tulopoliittisessa ratkaisussa on sovittu yleisesti valtion palveluksessa olevan henkilöstön eläkeoikeudellisen aseman muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on tämän tapaisissa valtion laitosten yhtiöittämisissä perusteltua järjestää työntekijöiden eläke- ja muut työsuhdekysymykset sopimusteitse jo ennen yhtiöittämiä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että esityksiin sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Jääteenmäki, Kaarilahti, Kos-

kinen, Laine, M. Laukkanen, Nikula, Näsi, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.

### Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on päättänyt siihen, että lakiesitykset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti, vaikka kysymys uusien yhtiöiden palvelukseen siirtyvien työntekijöiden eläkeoikeudellisesta asemasta on tulkinnanvarainen. Lakiesityksissä ei siten ole varmistettu sitä, että jo ansaitut eläke-edut, ennen muuta eläkkeiden määrät, uuden työnantajan palveluksessa pysyvät. Päinvastoin avoimeksi jää mahdollisuus näiden tuntuvaan huonontumiseen työnantajapuolella tehtävien yksipuolisten ratkaisujen johdosta, vaikka eläke-edut ovat tulleet osaksi työnantajan ja työntekijän välistä työsuhdetta.

Valiokunnan lausunnossa todetaan aivan oikein, että useaan otteeseen on henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua pidetty hallitusmuodon 6 §:ssä turvatun omaisuuden suojan piiriin kuuluvana. Näin ollen lakiesitykset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vain sillä

edellytyksellä, että joko suoraan laissa säädetään tai asianmukaisesti sovitaan siirtyvien työntekijöiden saavuttamien eläke-etuuksien säilymisestä aikaisemman työnantajan sijaan tulevan uuden työnantajan palveluksessa. Esitetyssä muodossa lakiehdotukset voidaan hyväksyä vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella esitämme kunnioittavasti, että valiokunnan ponsilausuma kuuluisi seuraavasti:

*"Esityksiin sisältyvät lakiehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta ne voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että työntekijöiden saavuttamat eläke-etuudet turvataan uuden työnantajan palveluksessa."*

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 1992

**Paavo Nikula**  
**Esko Helle**

**Ensio Laine**  
**Matti Vähänäkki**

**Raimo Vistbacka**  
**Johannes Koskinen**

