Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 16/2015 vp työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena lausuntona hallituksen esityksestä 16/2015 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

Lausuntoani on pyydetty erityisesti hallituksen esityksen sisältämistä ehdotuksista ammatillisen eläkeiän nostamisesta (14. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti). Rajoitun lausunnossani käsittelemään mainittua ehdotusta.

Valtion, kunnan ja kirkon eläkejärjestelmissä oli aikaisemmin ammatillisia eläkeikiä, joista luovuttiin uuteen eläkejärjestelmään siirryttäessä 1.7.1989. Ammatillisen eläkeikäjärjestelmän piirissä olleet henkilöt saivat kuitenkin valita tietyin edellytyksin uuteen järjestelmään siirtymisen sijasta säilyttävänsä ammatillisen eläkeikänsä. Valtion eläkejärjestelmässä valinta-aika päättyi 30.6.1999. Niiden osalta, jotka ilmoittivat säilyttävänsä ammatillisen eläkeiän, ei ollut mahdollista jäädä uuden eläkejärjestelmän mukaiselle yksilölliselle varhaiseläkkeelle, osa-aikaeläkkeelle tai varhennetulle vanhuuseläkkeelle. Sittemmin yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke on poistettu eläkejärjestelmästä. Osa-aikaeläkkeestä taas luovuttaisiin käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä.

Julkisen alojen eläkelain voimaanpanolakiehdotuksen (14. lakiehdotus) 6 §:n mukaan ammatillisia eläkeikiä nostettaisiin siirtymäajan kuluessa asteittain vuosittain kolmella kuukaudella niin, että vuonna 2018 eläkkeelle jäävien osalta eläkeiän korotus olisi 3 kuukautta ja enimmillään vuonna 2025 tai sen jälkeen eläkkeelle jäävien osalta korotus olisi 2 vuotta. Ammatillinen eläkeikä voisi kuitenkin nousta korkeintaan julkisten alojen eläkelain 10 §:n 2 ja 3 momentissa kullekin ikäluokalle säädetyn alimman vanhuuseläkeiän tasolle.

Eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu perustuslakivaliokunnan 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. Valiokunnan mukaan eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosäännön mukaisena lähtökohtana on siten pidetty sitä, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitetunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joiltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikennyksen (esim. PeVL 13/1995 vp, PeVL 60/2002 vp ja PeVL 30/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta katsonut ehdotuksen, joka merkitsi ammatillisen eläkeiän piirissä olevien eläkeiän nostamista, olevan perustuslain omaisuudensuojasäännöksen estämättä säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tosin perustuslakivaliokunta totesi, että ammatillisen eläkejärjestelmän taustalla olevat syyt olivat sellaisia, että alemman eläkeiän valinneiden ja valintaan oikeutettujen pitäisi valiokunnan käsityksen mukaan tavanomaista perustellummin voida luottaa järjestelmän pysyvyyteen. Tämä näkökohta oikeutetuista odotuksista ei kuitenkaan valiokunnan tuolloisen arvion mukaan valtiosääntökäytäntö huomioon ottaen sinänsä vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 4/1994 vp).

Vaikka ammatillinen eläkeikä perustuu asianomaisen henkilön omaan valintaan, ei kyseessä ole varsinainen sopimus, vaan lainsäädännön mahdollistama ilmoitus aikaisempien oikeuksien säilyttämisestä. Ehdotettu lainmuutos ei tältä osin merkitsisi ammatillista eläkeikää koskevan oikeuden lakkauttamista, vaan ammatillisen eläkeiän nostamista asteittain alkuperäisestä tasosta, kuitenkin niin, että ammatillinen eläkeikä ei voi nousta korkeammaksi kuin kullekin ikäluokalle säädetty alin yleinen eläkeikä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään antanut painoa sille, että muutoksia eläkejärjestelmään ehdotettiin toteutettavaksi asteittain, jolla pyrittiin pehmentämään muutoksen vaikutuksia erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Tätä voitiin pitää osoituksena pyrkimyksestä suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla

tällaisten ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmän ennakoimattomat muutokset voivat muutoin horjuttaa (ks. PeVL 60/2002 vp, ks. myös PeVL 21/2004 vp).

Ammatillisen eläkeiän korotus ehdotetaan toteutettavaksi asteittain niin, että eläkeikä korottuisi ensimmäisen kerran ammatillisen eläkeiän täyttyessä vuonna 2018 ja silloinkin ainoastaan 3 kuukaudella. Enimmillään korotus olisi vuodesta 2025 alkaen 2 vuotta, mutta käytännössä tämä enimmäiskorotus tulisi KEVAn laskelmien mukaan koskemaan vain yhtä prosenttia nykyisin ammatillisen eläkeiän piirissä olevista kunnallisen eläkejärjestelmän osalta ja neljää prosenttia valtion eläkejärjestelmän osalta.

Arvioni mukaan ehdotettua ammatillisen eläkeiän korotusta ei voida pitää sillä tavoin eläkkeensaajan kannalta kohtuuttomana, että se muodostuisi ongelmaksi perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan kiinnittyvän perusteltujen odotusten turvan kannalta. Eläkeiän korotus toteutettaisiin asteittain varsin maltillisesti ja niin, että käytännössä ammatillinen eläkeikä edelleen olisi alempi kuin yleinen eläkeikä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan eläkeikä kuuluu lähtökohtaisesti tavallisella lailla säädettäviin asioihin. Yli 15 vuotta sitten tehty valinta ammatillisen eläkeiän säilyttämisestä ei voi muodostaa ehdotonta estettä nostaa yleisen eläkeiän noustessa myös ammatillista eläkeikää, kunhan korotus ei muodostu eläkkeensaajan kannalta kohtuuttomaksi.

Edellä olevin perustein – kun otetaan huomioon erityisesti perustuslakivaliokunnan nimenomaan ammatillista eläkeikää koskeva aikaisempi lausunto PeVL 4/1994 vp ja nyt ehdotettu korotusten toteuttaminen asteittaisesti – katson, etteivät ehdotukset ammatillisen eläkeiän nostamisesta ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia, vaan niistä voidaan säätää ehdotetulla tavalla tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Turussa 19.10.2015

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)