PUOLUSTUSMINISTERIÖ **HE 30/2017 vp**
Vanhempi hallitussihteeri
Jenni Herrala
Vanhempi osastoesiupseeri
Mika Peltoniemi

5.5.2017

EDUSKUNNAN PUOLUSTUSVALIOKUNNALLE

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE PUOLUSTUSVOIMISTA ANNETUN LAIN 47 §:N MUUTTAMISESTA (HE 30/2017 VP)

1 Tausta

Julkisten alojen eläkelaki (81/2016) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Lain mukaan eläkkeelle siirtymistä myöhennetään vuodesta 2018 lukien kolmella kuukaudella vuotta kohden, kunnes vuonna 2025 on saavutettu kahden vuoden myöhennys eläkkeelle siirtymiseen. Julkisten alojen eläkelaki määrittää, milloin oikeus eläkkeeseen alkaa. Eläkkeelle voi jäädä, kun saavutetaan alin vanhuuseläkeikä. Vastaavasti palvelussuhde päättyy viimeistään, kun eroamisikä täyttyy. Myös sotilaseläkejärjestelmästä säädetään julkisten alojen eläkelaissa.

Puolustusvoimien sotilasvirkojen eroamisi'istä on säädetty puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 47 §:ssä. Julkisten alojen eläkelaissa säädetysti sotilaan alin vanhuuseläkeikä nousee 55 vuodesta 57 vuoteen. Alimpia, 55 vuoden eroamisikiä on nostettava vastaavalla tavalla, jottei kenenkään palvelussuhde päättyisi ilman oikeutta vanhuuseläkkeeseen.

Julkisten alojen eläkelain mukaan sotilaan alin vanhuuseläkeikä on sama kuin hänen eroamisikänsä, jos eroamisikä on korkeampi kuin sotilaan alin vanhuuseläkeikä. Tämä tarkoittaa sitä, ettei 55 vuotta - jatkossa 57 vuotta - korkeampia eroamisikiä olisi tarpeen nostaa, koska henkilöt joka tapauksessa saavuttavat oikeuden vanhuuseläkkeeseen viimeistään eroamisiässään. Näitä eroamisikiä ehdotetaan kuitenkin nostettavaksi vastaavalla tavalla kuin sotilaan alinta vanhuuseläkeikää. Ehdotus perustuu ennen kaikkea valtiovarainministeriön kirjeeseen tammikuulta 2016. Kirjeen mukaan valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että eläkeuudistus koskee yhtäläisesti kaikkia valtion palveluksessa olevia henkilöstöryhmiä rajaamatta mitään henkilöstöryhmää muutoksen ulkopuolelle. Sellaisia sotilaita, joiden palvelusaika pitenee vain eroamisikää nostamalla, on puolustusvoimissa vajaat 500, aina puolustusvoimain komentajasta ja muista kenraaleista ja amiraaleista jo 1990 -luvulla ja edelleen palveluksessa oleviin värvättyihin, nykyisiin aliupseereihin. Samasta tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vaatimuksesta johtuen ehdotetaan myös runsaan 500:n niin sanotun vanhan siviilin eli 1990 -luvulta saakka puolustusvoimien palveluksessa olleen siviilivirkamiehen eroamisikää nostettavaksi.

2 Esityksen vaikutukset

2.1. Taloudelliset vaikutukset

Eroamisikien korottamisella saavutettavat eläkekustannusten kertaluonteiset säästöt ovat runsaan 500:n vanhan siviilin eli 31 päivänä joulukuuta 1992 puolustushallinnon palveluksessa olleen henkilön osalta aikavälillä 2018-2025 yhteensä noin seitsemän miljoonaa euroa. Heidän osaltaan keskimääräinen palvelusajan pidennys on 13 kuukautta, vaihteluvälin ollessa nollasta 24:ään kuukautta. Kevan rekisteritietojen mukaan noin 145 sellaisella erikoisupseerilla, joilla on nyt 60 vuoden eroamisikä, ei täyty julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain 25 §:ssä edellytetty 30 tai 31 vuoden palvelusaikavaatimus. He saavuttavat eläkeoikeutensa tämän esityksen mukaisessa eroamisiässä. Heidän osaltaan eläkekustannusten säästöt ovat aikavälillä 2018-2025 yhteensä noin kaksi miljoonaa euroa. Ilman esitettävää eroamisikien nostoa ei edellä mainittujen ryhmien kohdalla seuraisi eläkeiän nousua eikä eläkekustannusten säästöä syntyisi.

Esitys vaikuttaa käytännössä kaikkien sotilashenkilöstöryhmien eroamisikiin ja noin 7800:aan henkilöön kaikkiaan noin 8200:sta sotilasvirassa palvelevasta henkilöstä. Sotilaiden osalta esitys ei vaikuttaisi niin sanottuihin vanhoihin sotilaisiin eli jo 1990-luvulla palveluksessa olleisiin sotilaisiin, jotka ovat saavuttaneet tai saavuttavat palvelusvuosien määrään perustuvan eläkeoikeuden ennen vuotta 2018. Sotilasvirassa palvelevista heitä on noin 400, joista noin 300 saavuttaa eläkeoikeuden vuoden 2017 kuluessa. Noin 100 palvelee Puolustusvoimien ylimmissä viroissa ja on saavuttanut palvelusvuosien määrään perustuvan eläkeoikeuden jo aiemmin. Puolustusvoimien yhteensä noin 4000:n siviilivirassa tai työsuhteessa palvelevan henkilön osalta esitys vaikuttaa niin sanottuihin vanhoihin siviileihin eli runsaaseen 500:aan henkilöön.

2.2. Organisatoriset vaikutukset

Eroamisikien nousu johtuu eläkeikien noususta, jonka vaikutuksia Puolustusvoimien sodan ajan joukkojen johtajareserviin on käsitelty julkisten alojen eläkelain käsittelyn yhteydessä.

Puolustusvoimien sodan ajan joukkojen sotilasammatillisesti koulutetun johtajareservin tarve on noin 3000 henkilöä. Tätä määrää ylläpidetään sotilaseläkejärjestelmällä, joka mahdollistaa evp-upseerien ja evp-opistoupseerien käyttämisen reservistä ikävuosien 55-59 ajan. Julkisten alojen eläkelain jo toimeenpantu muutos vähentää puolustusvoimien sodan ajan joukkojen tarvitsemaa johtajareserviä vuoteen 2026 mennessä noin 600 henkilöllä, koska eläkkeelle jääminen myöhentyy kahdella vuodella ja ammattisotilaat ovat käytettävissä reservistä enää ikävuosien 57-59 ajan. Vajeen korvaamista nostamalla ammattisotilaiden asevelvollisuusikää nykyisestä 60 ikävuodesta ei voida pitää perusteltuna, koska elinajan odotteen noususta huolimatta sodan ajan tehtävien edellyttämä ihmisen fyysinen ja psyykkinen suorituskyky ei pysy yllä nykyistä pidempään. Puolustusvoimilla ei ole tarvetta eikä taloudellisia resursseja lisätä rauhan ajan sotilashenkilöstön määrää vajeen korvaamiseksi.

Koska sotilasammatillisesti koulutetun johtajareservin määrä tulee jatkossa laskemaan, puolustusvoimat joutuu muuttamaan sodan ajan joukkojen henkilöstön käyt-

töä. Muutos heikentää esikuntien ja sodan ajan joukkojen osaamista ja laskee joukkojen suorituskykyä.

Muutos tarkoittaa muun muassa seuraavia toimenpiteitä puolustusvoimissa:

1. Tarkistetaan sodan ajan joukkojen tehtävien sijoitusvaatimukset. Mallinnus tehdään 2020 -luvun joukkorakenteen mukaisesti, jolloin myös sotilaseläkejärjestelmän siirtymäkausien vaikutus toteutuu kokonaisuudessaan.

Edellisen perusteella priorisoidaan palkatun henkilöstön käyttö sekä määritetään ne tehtävät, joihin käytettävissä oleva evp-henkilöstö riittää.

2. Kehitetään reservin koulutusjärjestelmää. Lisäämällä valittujen reserviläisten koulutusta, voidaan ammattisotilasreserviä korvata rajatusti. Reservin koulutusjärjestelmässä koulutetaan reserviläisiä esimerkiksi sodan ajan komppanian päälliköiksi sekä puolustushaara- ja aselajitehtäviin. Osaamista ylläpidetään säännönmukaisilla harjoituksilla ja jatkokoulutuksella.

Kuten todettua, sotilasammatillisesti koulutetun johtajareservin määrän pieneneminen johtuu julkisten alojen eläkelain voimaantulosta 1.1.2017 lukien. Nyt ehdotetuilla eroamisikien nostolla ei ole enää vähentävää vaikutusta ammattisotilasreservin määrään. Puolustusvoimain komentajat, kenraalit ja amiraalit sekä muut ylimmät upseerit ovat reservissä siihen asti kun heidän toimintakykynsä sen mahdollistaa. Erikoisupseerit, aliupseerit ja niin sanotut vanhat siviilit palvelevat poikkeusoloissa ja sodan aikanakin rauhan ajan tehtäväänsä vastaavissa tehtävissä eivätkä eläkkeelle jäätyään kuulu johtajareserviin.

3 Asian valmistelu ja lausunnot

Esitys on valmisteltu puolustusministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunto seuraavilta tahoilta:

tasavallan presidentin kanslia, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Keva, pääesikunta, Aliupseeriliitto ry, Päällystöliitto ry, Upseeriliitto ry, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry, Maanpuolustuksen insinöörit ry, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry, Metallityöväen liitto ry, Palkansaajajärjestö Pardia, Puolustusvoimien diplomi-insinöörit ry, Suomen Konepäällystöliitto SKL ry ja Sähköalojen ammattiliitto ry. Lausuntopyyntö julkaistiin myös puolustusministeriön kotisivuilla www.defmin.fi.

Asiaa on käsitelty ja Puolustusvoimien henkilöstöjärjestöjä on kuultu lakiehdotuksista Puolustusvoimien yhteistoimintaneuvottelussa 27 päivänä lokakuuta 2016. Lisäksi henkilöstöjärjestöiltä on pyydetty lausunnot esitysluonnoksesta.

Lausunnon antoivat:

sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Keva, pääesikunta, Aliupseeriliitto ry, Päällystöliitto ry, Upseeriliitto ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry, Maanpuo-

lustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry, Metallityöväen liitto ry, Palkansaajajärjestö Pardia ja Puolustusvoimien diplomi-insinöörit ry.

Lausuntopalautteesta laadittiin yksityiskohtainen lausuntoyhteenveto, joka on saatavissa puolustusministeriön kotisivulta osoitteesta www.defmin.fi. Lausunnoissa esitetyt muutosehdotukset on pääosin otettu huomioon hallituksen esityksessä.

3.1 Korkeampien eroamisikien nostoon kohdistunutta kritiikkiä

55 vuotta - jatkossa 57 vuotta - korkeampia eroamisikiä ehdotetaan nostettavaksi, jotta eläkemuutos koskisi yhdenvertaisesti kaikkia henkilöstöryhmiä. Ehdotus on kohdannut vastustusta erityisesti 31 päivänä joulukuuta 1992 puolustushallinnon palveluksessa olleiden eli niin sanottujen vanhojen siviilien suunnalta. Heitä on yhteensä runsaat 500 ja heidän osaltaan eroamisikä eli samalla alin vanhuuseläkeikä ehdotetaan nostettavaksi portaittain nykyisestä 60-65 vuodesta. Keskimääräinen palvelusajan pidennys on 13 kuukautta, vaihteluvälin ollessa nollasta 24:ään kuukautta. Eroamisikä ei kuitenkaan nousisi yli 65 vuoden.

Vanhojen siviilien kielteisyys ehdotukselle perustuu julkisten alojen eläkelain voimaanpanolakiin (82/2016). Lain 7 §:n mukaan ”sen estämättä, mitä julkisten alojen eläkelaissa säädetään, muilla kuin mainitun lain 5 luvun mukaisen sotilaseläkeoikeuden piiriin kuuluvilla työntekijöillä, joille on jossakin muussa laissa säädetty alinta vanhuuseläkeikää alempi eroamisikä, on oikeus jäädä vähentämättömälle vanhuuseläkkeelle eroamisiän täytettyään”. Tähän säännökseen perustuen vanhat siviilit katsovat, ettei heidän eroamisikiään voida nostaa ja että aiemmin säädetyn eroamisiän pysymiseen luottaen eräät vanhat siviilit olisivat suostuneet siirtymään puolustusvoimauudistuksessa toiselle paikkakunnalle. Valtiovarainministeriö on kuitenkin ohjauskirjeellään tammikuussa 2016 edellyttänyt hallinnonalojen toimivaltaan kuuluvien eroamisikien nostamista siten, että eläkelaki vaikuttaa yhdenvertaisesti kaikkiin henkilöstöryhmiin.

Mitä tulee siviilien siirtymiseen puolustusvoimauudistuksessa, on todettava, että Pääesikunnan selvityksen mukaan 11 siviiliä siirtyi siten, että asuu uudella palvelupaikkakunnalla erossa perheestään. Heillä kaikilla nykyiseenkin eroamisikään on aikaa useampia vuosia eli päätös ottaa vastaan toiselta paikkakunnalta tarjottu työ on perustunut muihin tekijöihin kuin jäljellä olevan palvelusajan lyhyyteen.

Toinen esitystä vastustanut ryhmä on ne erikoisupseerit, jotka ovat olleet puolustusvoimien palveluksessa jo vuoden 1996 lopussa. Noin 145 sellaisella erikoisupseerilla, joilla on nyt 60 vuoden eroamisikä, ei täyty julkisten alojen eläkelain voimaanpanolaissa edellytetty 30 tai 31 vuoden palvelusaikavaatimus. He saavuttavat eläkeoikeutensa eroamisiässä, jota ehdotetaan nostettavaksi portaittain 60 vuodesta 62 vuoteen. Näiden erikoisupseerien eläkkeelle siirtymisen myöhennys on keskimäärin 18 kuukautta, vaihteluvälin ollessa nollasta 24:ään kuukautta.

Erikoisupseerit ovat tulleet puolustusvoimien palvelukseen muita sotilaita vanhempana. Heidän eläkekarttumansa jää pääsääntöisesti muita sotilaita alemmaksi, koska palvelusvuosia ei ehdi kertyä riittävästi ennen eroamisikää. Muutamissa tapauksissa eroamisikään mennessä karttunut eläke on jäänyt niin pieneksi, että henkilö on joutunut ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi saadakseen eläkkeen lisäksi sovitel-

tua työmarkkinatukea. Palvelusajan piteneminen ei siis ole yksiselitteisesti kielteinen vaikutuksiltaan.

Joissain yhteyksissä henkilöstöjärjestöt ovat arvostelleet sitä, ettei lakiehdotuksen vaikutuksiin ole riittävästi sopeutumisaikaa. Esimerkiksi Kevan asiantuntijat eivät ole voineet antaa varmaa tietoa eroamisikien muuttumisesta. Toteutuessaan lakiehdotus myöhentää kolmella kuukaudella muun muassa sellaisten vanhojen siviilien vanhuuseläkeoikeutta, jotka nykysäädösten mukaan saavuttaisivat eläkeoikeuden 2.1.2018. Lakiehdotus esiteltiin henkilöstöjärjestöille lausuntojen jälkeen nyt esitetyssä muodossa ensimmäistä kertaa lokakuussa 2016. Valtioneuvosto antoi hallituksen esityksen eduskunnalle 6.4.2017. Jos laki hyväksytään eduskunnan kevätistuntokaudella, sopeutumisaikaa jää vähintään kuusi kuukautta, jota voitaneen pitää riittävänä, ottaen huomioon, että vuonna 2018 eroamisiät nousevat kolmella kuukaudella.

4 Riippuvuus muista esityksistä

Samaan aikaan on valmisteltu hallituksen esitys (HE 40/2017) rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. Siinä rajavartiolaitoksen virkojen eroamisikäsäännökset muutettaisiin vastaamaan julkisten alojen eläkelaissa säädettyä eläkkeelle siirtymisen myöhentymistä. Yhdenvertaisuuden varmistamiseksi esitykset olisi perusteltua käsitellä yhtä aikaa.

5 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2018 lukien.

Lain 47 §:n 2 ja 3 momenttia sovellettaisiin myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (229/2009) voimaantulosäännöksessä tarkoitettuun:

1) Puolustusvoimien virasta ennen vuoden 2008 alkua Puolustushallinnon palvelukeskuksen palvelukseen siirtyneeseen virkamieheen, joka on siirtynyt sen jälkeen Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen; sekä

2) Puolustusvoimien virasta vuoden 2010 alkuun mennessä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen siirtyneeseen virkamieheen.