Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 1.2.2019 KELLO 9.00
LA 84/18 vp laiksi kansanedustajain eläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin kumoamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Aloitteen perustelujen alun mukaan (s. 1)

> ”Aloitteen tarkoituksenaa on lakkauttaa kansanedustajien sopetutumiseläkejärjestelmä ja siirtää kaikki entiset ja nykyiset kansanedustajat saman sopeutusmisrahajärjestelmän piiriin, joka on jo käytössä vuoden 2011 vaaleissa ja sen jälkeen eduskuntaan valituilla kansanedustajilla.”

Aloite on perustuslakivaliokunnassa lausunnolla – ei täysistunnon päätöksen nojalla, vaan mietintövaliokuntana olevan sosiaali- ja terveysvaliokunnan pyynnöstä. Perustuslakivaliokunnan tehtävä lausunnonantajana painottuu ensisijassa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointiin. Kun lakiehdotuksissa on erityisesti kysymys kansanedustajana toimimiseen liittyvistä järjestelyistä, on valiokunnan kuitenkin mielestäni syytä kiinnittää tarvittaessa huomiota myös siihen, kuinka hyvin ehdotetut järjestelyt soveltuvat eduskuntaa ja kansanedustajia koskeviin säännöstöihin valtiosäännössä.

Aloitteen perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa käsitellään ehdotettujen järjestelyjen suhdetta sekä perustoimentulon turvaa koskeviin PL 19 §:n säännöksiin että omaisuuden suojaa koskeviin PL 15 §:n säännöksiin. Pidän perustoimeentulon turvaan liittyviä kysymyksiä tässä yhteydessä sillä tavoin ongelmattomina, että en pidä niiden enempää tarkastelua tässä aiheellisena. Kiinnitän sen sijaan huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen - sen omaksuttujen tulkintalinjausten - mahdolliseen merkitykseen asiassa.

- - - - - - -

Olen tämän asian aikaisempiin valmisteluvaiheisiin liittyen antanut 25.4.2018 eduskunnan

puhemiehelle lausunnon kansanedustajan ns. sopeutumiseläkkeen mahdolliseen sopeutumisrahaksi muuttamiseen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä. Merkittävänä kysymyksenä asiassa nähdäkseni oli, minkälaista omaisuuden perusoikeussuojaan palautuvaa suojaa perustuslain katsotaan antavan yksilön erilaisille konkretisoiduille – erikseen sopimuksessa, viranomaispäätöksessä tai laissa todetuille – taloudellisille eduille jälkikäteistä puuttumista vastaan. Tämän kysymyksen tarkastelua varten lainailin lausuntooni merkittäviä kohtia perustuslakivaliokunnan seuraavissa lausunnoissa: pevl 5/15 vp, joka koski työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamista; pevl 41/13 vp, joka koski ehdotusta TEL-lisäeläkejärjestelmän lakkauttamiseksi; pevl 60/02 vp, joka koski eläkelainsäädännön muuttamista; pevl 9/99 vp, joka koski eläkkeelle siirtymistä myöhentäviä ja työssä jatkamista edistäviä muutoksia eläkelainsäädäntöön; pevl 13/95 vp, joka koski yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista.

En toista tässä ko. lausunnoista tuolloin lainaamiani kohtia. Lainaan tähän kuitenkin tuolloin esittämäni yhteenvedon. Totesin siinä:

> ”Perustuslakivaliokunnan viitatuista kannanotoista ja niissä mainituista muista kannanotoista ilmenevää suhtautumista voitaneen yleistäen kuvata seuraavasti. Valiokunta katsoo, että eläkejärjestelmät sinänsä (niiden pysyvyys) eivät nauti perustuslainsuojaa, mutta lakiin perustuvat ja jotenkin ansaituiksi katsotut eläke-etuudet nauttivat omaisuuden perustuslainsuojan mukaan suojaa taannehtivia puuttumisia vastaan. Suoja ei ole ehdoton, vaan vähäisiksi katsottuja puuttumisia on pidetty tavallisessa laissa hyväksyttävinä. Tähän liittyen on käytännössä toistuvasti pidetty muutosten hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä, että erilaisin siirtymäsäännöksin on heikennysten kohteeksi joutuneille luotu mahdollisuus varautua muutosten vaikutuksiin ja huolehdittu siitä, että muutosten vaikutukset eivät muodostu yksilön kannalta kohtuuttomiksi. Valiokunta on toistuvasti katsonut, että lainsäädännön tavanomaiseen kehittämiseen kuuluvat eläkkeen suuruuden laskemistavan tai eläkkeen määräämisessä sovellettavien kriteerien muutokset kuuluvat , vaikka ne heikentäisivätkin eläke-etuuksia, lähtökohtaisesti tavallisen lain säätäjän toimivaltaan. Valiokunta on myös pitänyt muutosten hyväksyttävyyden puolesta puhuvana seikkana sitä, että kyse ei ole ollut esim. johonkin ryhmään kohdistuvasta järjestelystä vaan yleiseksi ja pysyväisluontoiseksi tarkoitetusta eläkejärjestelmän muutoksesta.”

Nyt tarkasteltavat lakiehdotukset merkitsevät voimassa olevan kansanedustajien sopeutumiseläkejärjestelmän lakkauttamista ja samalla lähtökohtaisesti joillakin yksilöillä tuon järjestelmän mukaan olevien oikeuksien päättymistä. Tätä laissa säädetyn oikeuden menettämistä joudutaan arvioimaan omaisuuden suojaa koskevan perusoikeussäännöksen ja sen tulkintakäytännön puitteissa. Aloitteen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan mm. (s. 19):

> ”Sopeutumiseläke ei ole vanhuuseläke, eikä käsitys henkilön itselleen ansaitsemasta konkreettisesta eläke-edusta siten ainakaan täysimääräisesti koske sopeutumiseläkettä. Ansainta-ajatus sellaisenaan soveltuu muutenkin huonosti sopeutumiseläkkeeseen tämän erikoislaatuisen luonteen vuoksi ja siksi, että henkilöllä on hänen iästään riippumatta oikeus nauttia etuutta keskeytyksittä aina vanhuuseläkeiän saavuttamiseen saakka, jolloin yleensä vasta siirrytään ansaituksi katsotulle työeläkkeelle....”

Lausuman ajatukseen siitä, että henkilön ansaitsemaksi katsotun eläke-edun (käytännössä varsin vahvaksi katsottu) suoja ei ”ainakaan täysimääräisesti ” koske sopeutumiseläkettä, on helppo yhtyä. Vaikka sopeutumiseläke ei olekaan sillä tavoin henkilön palvelusuhteensa kestäessä ansaitsema etu kuin ansaitun eläke-edun suojasta puhuttaessa tavallisesti tarkoitetaan, on sopeutumiseläke kuitenkin etuus, joka nimenomaisesti kytkeytyy siihen, että henkilö on toiminut kansanedustajana. Periaatteellisesti merkittävää on, että kyseessä on pysyvällä lailla säädetty lainsäätäjän nimenomainen konkreettinen taloudellisesti merkittäväksi tarkoitettu järjestely. Säädetylle etuudelle mahdollisesti annettavaa suojaa ei nähdäkseni voi ainakaan heikentää se, että lainsäätäjän järjestely liittyy kansanedustajana toimimiseen ja tähtää edustajantoimen jättäneen henkilön taloudellisen aseman turvaamiseen tietyissä tilanteissa. Kun kyseessä on perusoikeuden suojaa koskeva järjestely, ei po. etuudelle mahdollisesti annettavaa suojaa arvioitaessa juuri voida antaa merkitystä sille, että etuuden poistaminen tulee nähtävästi koskemaan vain pientä joukkoa ihmisiä. Tässä kohden ei nähdäkseni myöskään voi olla merkitystä sillä, että vuonna 1982 omaksuttua sopeutumiseläkejärjestelyä ehkä voidaan jälkikäteen arvostella liian avokätiseksi tai katsoa sen perustuneen sittemmin muuttuneisiin olosuhteisiin.

Minusta tällaisen laissa säädetyn konkreettisen merkittävän taloudellisen edun lakkauttaminen edellyttää perustuslakivaliokunnan käytännön linjausten valossa huolenpitoa siitä, että lakkauttaminen ei johda yksilöiden kannalta kohtuuttomina pidettäviin tuloksiin. Tällainen huolenpito toteutuu helpoimmin siten, että etuuden lakkauttamiseen liitetään sopeutumis- ja varautumismahdollisuuksia palvelevat riittävät siirtymäaikasäännökset. Minkälaiset, kuinka pitkät siirtymäajat ovat tarpeen, on viime kädessä perustuslakivaliokunnan harkintaan jäävä kysymys. Kysymyksen harkinnassa olisi suotavaa, että valiokunnalla olisi käytettävissään konkreettista tietoa siitä, minkälaisia tilanteita käytännössä esiintyy. Omasta puolestani toteaisin, että ehdotetut siirtymäsäännökset näyttävät minusta tarkoitukseensa riittäviltä.

- - - - - - -

Lakiehdotusten säännöksissä on pienenä yksityiskohtana kiinnittänyt huomiota muotoilu kansanedustajan eläkkeestä ja sopeutumisrahasta annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen (2. lakiehdotus) 2 §:n 3 momentissa. Kohdan mukaan jos kansanedustaja on sopeutumisrahan päättyessä täyttänyt 59 vuotta, sopeutumisrahaa ”voidaan” maksaa 65 vuoden ikään asti. Aloitteen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 6 momentin vastaavankaltaisen säännöksen mukaan kansanedustajalla ”on oikeus” sopetumisrahaan 65 vuoden ikään saakka. Myös säätämisjärjestysperusteluissa (s.21) puhutaan sopeutumisrahakautensa päättyessä 59 vuotta täyttäneen oikeudesta sopeutumisrahaan 65 vuoden ikään saakka. Jos 2. lakiehdotuksen em. kohdassa tarkoitetaan kansanedustajalla olevaa oikeutta, ei kohdassa voida käyttää ”voidaan” ilmausta.