Lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa lakialoitteesta laiksi kansanedustajain eläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin kumoamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (LA 84/2018 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Sosiaalisten etuuksien omaisuudensuoja

Rahamääräiset sosiaaliset etuudet saattavat nauttia perustuslain 15 §:n takaamaa omaisuudensuojaa. Tämä koskee ennen kaikkea ansiosidonnaisia etuuksia, kuten eläkkeitä. Ansiosidonnaisten etuuksien nauttiman erityisen omaisuudensuojan taustana on niin sanottu ansaintaperiaate. Ajatuksena on, että tällaiset etuudet, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavalla ansaittavat etuudet, jotka maksetaan vasta myöhemmin, ovat osa työsuorituksen vastiketta. Ne edustavat eräänlaista sosiaalista palkkaa. (Ks. tuoreimpana lausuntona 5/2015 vp) Joissakin jäljempänä tarkasteltavissa tilanteissa omaisuudensuojasta pääsevät osallisiksi myös muut kuin ansaintaperiaatteeseen perustuvat etuudet.

Omaisuudensuoja, jota työeläkkeet ja mahdollisesti eräät muutkin ansiosidonnaiset etuudet nauttivat, antaa turvaa etuusjärjestelmien muutosten taannehtivia vaikutuksia vastaan. Perustuslakimme ei sisällä yleistä taannehtivan lainsäädännön kieltoa. Silloin kun taannehtivaa lainsäädäntöä on pidettävä perustuslain vastaisena, tämä johtuu jostakin erityisestä perusoikeussäännöksestä, kuten yhdenvertaisuusperiaatteesta (nykyisin perustuslain 6 §), rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta (nykyisin perustuslain 8 §) tai – kuten sosiaalisten etuuksien kohdalla – omaisuudensuojasäännöksestä (nykyisin perustuslain 15 §).

Taannehtivuuden ja omaisuudensuojan kannalta on tarkasteltava erikseen

(1) muutoksia, jotka koskevat maksettavaksi jo erääntyneitä etuuksia

(2) muutoksia, jotka koskevat lainvoimaisella päätöksellä myönnettyjä mutta vielä

erääntymättömiä etuuksia, kuten jo tehtyyn eläkepäätökseen perustuvia mutta vasta tulevaisuudessa erääntyviä eläke-eriä

(3) muutoksia, jotka koskevat etuuksia, joita ei ole vielä myönnetty mutta joihin oikeuttava (eläke)tapahtuma on jo sattunut

(4) muutoksia, jotka koskevat ”ansaittuja” etuuksia, joiden myöntämisestä ei kuitenkaan ole vielä tehty päätöstä ja jotka oikeuttava (eläke)tapahtumakaan ei ole vielä sattunut, sekä

(5) muita muutoksia, jotka koskevat jo alkaneita ja vielä jatkuvia palvelussuhteita.

(1) Maksettavaksi erääntyneet etuudet nauttivat muiden erääntyneiden saatavien tavoin omaisuudensuojaa, ja niihin voidaan puuttua ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla. Näiltä osin omaisuudensuoja ulottuu kaikkiin sosiaalisiin etuuksiin, siis myös muihin kuin ansiosidonnaisiin etuuksiin. Niinpä perustuslakivaliokunta katsoi kahdessa jo 1950-luvulla antamassaan lausunnossa, että erääntyneet lapsilisät nauttivat omaisuudensuojaa (PeVL 5/1950 vp ja 10/1957 vp).

(2) Päätökset sosiaalisten etuuksien, kuten eläkkeiden, myöntämisestä ovat oikeudelliselta luonteeltaan edun suovia hallintopäätöksiä, joissa asianosaisen asemaa suojaa hallintopäätösten oikeusvoima. Tämän luottamuksensuojan periaatetta ilmentävän säännön mukaan lainvoiman saaneisiin edunsuoviin hallintopäätöksiin ei voida puuttua asianosaisen vahingoksi, ellei asianosainen tähän suostu tai ellei siitä ole laissa erikseen säädetty. Hallintopäätösten oikeusvoima antaa kuitenkin yleistä suojaa vain hallintoviranomaisten toimenpiteitä vastaan. Perustuslakimme ei sisällä säännöstä, johon voitaisiin nojata yleinen kielto kajota lainsäädännöllä takautuvasti lainvoiman saaneisiin edunsuoviin hallintopäätöksiin. Tällaisen puuttumisen valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta on arvioitava tapauksittain, lähinnä juuri perustuslain 15 §:ssä nykyisin olevan omaisuudensuojasäännöksen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa eläkesäätiölakia koskevassa lausunnossaan 22/1995 vp. Valiokunta totesi ensinnäkin, että työkyvyttömyyseläkkeessä ja perhe-eläkkeessä ei ole kysymys henkilön itselleen ansaitsemasta konkreettisesta edusta samalla tavoin kuin vanhuuseläkkeessä. Tästä huolimatta näitäkään eläkelajeja koskevan vapaaehtoisen lisäeläketurvan taannehtivasta heikentämisestä ei valiokunnan mukaan voitu tavallisessa laissa säätää täysin vapaasti.

Tavallisen lain säätämisjärjestys oli valiokunnan mielestä mahdollinen vain, jos

taannehtivat heikennykset sidottiin johonkin kolmesta vaihtoehtoisesta edellytyksestä: eläkeoikeuden säilyminen kohtuullisena, asianosaisten suostumus tai muutoksen välttämättömyys eläkesäätiön toiminnan jatkamisen kannalta. Viimeksi mainittua perustetta valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä ainoastaan, jos sillä tarkoitettiin viitata maksukyvyttömyyteen tai toiminnan lakkaamiseen liittyviin järjestelyihin.

Lausuntoa voi tulkita siten, että perustuslain mukainen omaisuudensuoja ulottuu – kohtuullisuusedellytyksen rajoissa – eläkelajista riippumatta kaikkiin ansioeläkkeisiin, joiden myöntämisestä on jo tehty lainvoimainen päätös. Kun omaisuudensuojaan kuuluu myös oikeus määrätä omaisuudestaan, heikennykset ovat tietysti mahdollisia asianomaisen henkilön niihin suostuessa. Eläkelaitoksen toiminnan jatkuvuuden turvaamista voi puolestaan pitää eräänlaisena hätäoikeudellisena perusteena kajoamiselle jo myönnettyihin etuuksiin.

Heikennysten kohtuullisuutta tai kohtuuttomuutta, mihin omaisuudensuojaan aiemmin sovelletun yleisen tulkintalinjan mukaisesti on kiinnitettävä huomiota, valiokunta on arvioinut esimerkiksi tarkastellessaan maksussa olevien eläkkeiden lakisääteisten indeksikorotusten leikkauksia (esim. PeVL 27/1993 vp ja 13/1995 vp).

(3) On mahdollista puoltaa kantaa, jonka mukaan sosiaalisten etuuksien perustuslain suoja alkaa jo siitä tapahtumasta, joka oikeuttaa etuuden saamiseen. Perusteluna voidaan viitata siihen, että oikeus esimerkiksi eläkkeeseen syntyy jo eläketapahtuman nojalla ja että eläkkeen myöntämispäätöksellä on tässä suhteessa vain toteava vaikutus.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei ole tiivistettävissä aivan yksiselitteistä kantaa. Yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamisesitystä koskeva lausunto 13/1995 vp antaa aineksia tulkintaan, jonka mukaan valiokunta olisi pitänyt omaisuudensuojan alkamisen kannalta ratkaisevana juuri eläketapahtumaa eikä eläkkeen myöntämistä. Valiokunnan mukaan työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan laskentasääntöä voitiin muuttaa hallituksen ehdottamalla tavalla tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kantaansa valiokunta perusteli muun ohessa sillä, että ehdotetuilla laskentasäännön heikennyksillä ei ollut taannehtivia vaikutuksia, koska ne ulottuivat ainoastaan lain voimaantulon jälkeisiin eläketapahtumiin.

(4) Muissa kuin edellä käsitellyissä tilanteissa ansiosidonnaisten etuuksien perustuslainsuojaa perustelee ansaintaperiaate. Perustuslakivaliokunnan useasti toistamana lähtökohtana on ollut, että henkilön itselleen ansaitsema eläke-etu kuuluu perustuslain turvaaman omaisuudensuojan piiriin. Eri eläkelajit ovat kuitenkin ansaintaperiaatteen kannalta eri asemassa. Ansaintaperiaate koskee ”täysimääräisesti” vain työssä kertynyttä oikeutta vanhuuseläkkeeseen (PeVL 13/1995 vp). Puolison oikeus perhe-eläkkeeseen edustaa sen

sijaan vain eräänlaista odotusoikeutta (PeVL 21/1989 vp ja 22/1995 vp). Myöskään työkyvyttömyyseläkkeen tulevaa aikaa koskevaa osuutta ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole ansaittu samassa mielessä työpanoksen vastikkeena kuin jo kertynyttä oikeutta vanhuuseläkkeeseen. Tulevan ajan laskentasääntöä voidaan omaisuuden perustuslainsuojan kannalta muuttaa väljemmin kuin esimerkiksi vanhuuseläkkeen määräytymisperusteita. (PeVL 13/1995 vp.)

Ansaintaperiaatteen mukainen lähtökohta on, että omaisuudensuojasäännös kieltää taannehtivan puuttumisen siihen vanhuuseläkettä koskevan oikeuteen, joka asianomaisille henkilöille on työpanoksen vastikkeena kertynyt ennen lainmuutosta voimassa olleiden säännösten nojalla. Perustuslakivaliokunta on lieventänyt tätä lähtökohtaa katsomalla, että ainoastaan kohtuuttomat heikennykset jo karttuneisiin eläke-etuihin ovat perustuslain vastaisia (viimeksi 5/2015 vp). Tässä valiokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeenkin seurannut hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksen soveltamisessa noudatettua yleistä tulkintalinjaa, jonka mukaan omistusoikeuden rajoituksista voidaan säätää tavallisella lailla, mikäli rajoitukset eivät loukkaa ”omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen”.

Perustuslakivaliokunta ei ole havaitakseni ottanut erikseen kantaa siihen, ulottuuko ansaintaperiaatteeseen perustuva omaisuudensuoja myös muihin ansiosidonnaisiin etuuksiin kuin ansioeläkkeeseen ja kuuluuko erityisesti ansiosidonnainen työttömyysturva sen piiriin. Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti arvioinut työttömyysturvan muutoksia, jotka vaikuttavat myös ansiosidonnaiseen turvaan, yksinomaan perustuslain 19.2 §:n perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen nojalla, ja sivuuttanut omaisuudensuojan ulottuvuuden. Oma käsitykseni on, että oikeutta työttömyysturvaan ei voida pitää samalla tavalla palvelussuhteen kestäessä ansaittuna etuutena, ”sosiaalisena palkkana”, kuin työeläkettä.

(5) Perustuslakivaliokunnan mukaan lakeja, jotka koskevat palvelussuhteen kuluessa kertyviä etuuksia, kuten työeläkkeitä, voidaan muuttaa siten, että muutokset vaikuttavat myös niihin, jotka ovat palvelussuhteessa muutosten tullessa voimaan. Palvelussuhteessa olevat eivät nauti perustuslain nojalla sellaista yleistä suojaa, joka estäisi muuttamasta heitä koskevia säännöksiä heille epäedulliseen suuntaan.

Valiokunta on korostanut eläkelainsäädännön muutoksia arvioidessaan, että eläkeoikeuksien perustuslainsuoja koskee konkreettista taloudellista etua, jonka henkilön katsotaan jo ansainneen, eikä jonkin voimassa olevan eläkejärjestelyn suojaamista.

Lähtökohtana on siksi, että eläkejärjestelmästä voidaan säätää tavallisella lailla siten, että muutokset koskettavat myös palvelussuhteessa olevia. Muutoksia voidaan tehdä, ellei ”jostakin erityisestä syystä” muuta johdu, muun muassa säännöksiin eläkeiästä, eläkkeen (tulevasta) karttumisesta ja eläkkeiden tavoitetasosta. (PeVL 35/1993 vp, 4/1994 vp, PeVL 13 ja 22/1995 vp, 65/2002 vp sekä viimeksi 5/2015 vp)

Valiokunta on kuitenkin 1990-luvulta alkaen tukeutunut lausuntokäytännössään enenevässä määrin valtiosääntöoikeudelliseen luottamuksensuojan (perusteltujen odotusten suojan) periaatteeseen, joka saattaa suojata palvelussuhteessa olevia eläkejärjestelmien muutoksilta. Luottamuksensuojaan liittyvät näkökohdat ovat merkityksellisiä silloin, kun muutokset vaikuttavat olennaisesti niiden henkilöiden asemaan, jotka jäävät eläkkeelle tai olivat aiempien säännösten mukaisesti jäämässä eläkkeelle pian muutosten voimaantulon jälkeen. Niinpä lausunnossaan 60/2002 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettuja eläkejärjestelmän muutoksin toteutetaan monin osin asteittain ja että näin pyritään pehmentämään niiden vaikutuksia varsinkin lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttavien kannalta. Valiokunnan mukaan ”tätä voidaan pitää osoituksena pyrkimyksestä suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla tällaisien ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa”. Valiokunta on toistanut tämän lausuman viimeksi lausunnossaan 5/2015 vp.

Sopeutumiseläkkeen oikeudellinen luonne

Lakialoitteessa 115/2010, johon nykyiset sopeutumisrahaa koskevat säännökset perustuvat, tarkasteltiin vuoden 1983 alussa käyttöön otetun sopeutumiseläkkeen oikeudellista luonnetta. Aloitteen mukaan ”sopeutumiseläke on … luonteeltaan eräänlainen työttömyysetuus, joka perustuu edustajauran pituuteen ja uran aikana saatuun edustajapalkkioon”, ja se ”tarkoitettiin alun perin tukemaan sopeutumista työelämään pitkähkön edustajauran jälkeen”. Aloitteessa kiinnitettiin huomiota siihen, että sopeutumiseläke oli työtulovähenteinen niin, että uutta työeläketurvaa tuottava työ- tai yrittäjätoiminta vähensi täyden sopeutumiseläkkeen määrää. Nyt käsiteltävän lakialoitteen mukaan ”sopeutumiseläke on erikoislaatuinen, kansanedustajan eläkelainsäädännössä eläkkeeksi kutsuttu etuus, jolla on työttömyysturvaan viittaavia omintakeisia piirteitä”.

Pidän perustellumpana rinnastaa sopeutumiseläke ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan kuin ansioperusteiseen vanhuuseläkkeeseen. Tässä

mielessä ”sopeutumiseläkettä” voi pitää harhaanjohtavana terminä. ”Sopeutumisraha”, joka otettiin käyttöön vuoden 2010 uudistuksessa, vastaa osuvammin etuuden luonnetta. Toisaalta sopeutumiseläkkeen kertymiseen on liittynyt myös ansaintaperiaatteeseen viittaavia piirteitä eikä tätä periaatetta voidakaan kokonaan sivuuttaa. Näin on siitä huolimatta, että vaikka etuutta pidettäisiinkin pääasialliselta luonteeltaan työttömyysturvana ja vaikka ansaintaperiaatteen ei katosottaisikaan ulottuvan ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Voin yhtyä lakialoitteen säätämisjärjestysperusteluissa omaksuttuun välittävään kantaan, jonka mukaan ”työeläkkeisiin kuuluvan vanhuuseläkkeen omaisuudensuojan tausta-ajatus henkilön itselleen ansaitsemasta konkreettisesta eläke-edusta ei täysimääräisesti koske sopeutumiseläkettä, jonka kaikkia erityispiirteitä on varsin vaikea sovittaa ajatukseen ansaintaperiaatteesta”.

Eri kansanedustajaryhmien asema omaisuudensuojan kannalta

Oikeus työttömyysetuuden kaltaiseen sopeutumiseläkkeeseen ei ole samalla tavalla edustajantoimen yhteydessä kertynyt, palkkaan (edustajanpalkkioon) rinnastettava etuus kuin vanhuuseläke, että se nauttisi vanhuuseläkkeeseen sovellettavan ansaintaperiaatteen mukaista omaisuudensuojaa. Ennen vuotta 2011 valituille edustajille, jotka lakiehdotuksen mukaan siirtyisivät sopeutumisrahajärjestelmään, ei myöskään ole syntynyt perusteltua odotusta järjestelmän säilyttämisestä sillä tavoin ennallaan, että nykyisen sääntelyn mukaista sopeutumiseläkettä ei voitaisi korvata yhden, kahden tai kolmen vuoden sopeutumisrahalla. Lisäksi sopeutumiseläkkeen korvaamisessa sopeutumisrahalla on kyse juuri sellaisesta muutoksen vaikutuksia lieventävästä siirtymävaiheen järjestelystä, joiden merkitystä perustuslakivaliokunta on painottanut arvioidessaan eläkejärjestelmän muutoksia perusteltujen odotusten suojan kannalta. myös muutoksen kohtuullisuuden arvioinnissa.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen arvio ehdotetun uudistuksen vaikutuksesta edustajantoimensa jo päättäneiden eli sopeutumiseläkettä nauttivien tai siihen oikeutettujen kansanedustajien asemaan näyttää perustuvan käsitykseen, jonka mukaan oikeus sopeutumiseläkkeeseen nauttii ainakin joiltakin osin omaisuudensuojaa vaikka ansaintaperiaate ei siihen ”täysimääräisesti” sovellukaan. Perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan perusteltujen odotusten suojaa koskevaan käytäntöön ja todetaan, ”oikeuden luottaa omaisuudensuojaa nauttivia eläkeoikeuksia tuottavan lainsäädännön pysyvyyteen katsoa kuuluvan eläkkeensaajien oikeutettujen odotusten suojaan niin, ettei lainsäädäntöä tarkisteta tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi tällaisista eläkeoikeuksista jo nauttivien oikeusasemaa”. Olen edellä katsonut, että ansaintaperiaatetta ei

voida sopeutumiseläkkeen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa kokonaan sivuuttaa. Tästä myös seuraa, että arvioinnissa on otettava huomioon näkökohdat, joita perustuslakivaliokunta on esittänyt lainsäädännön pysyvyyttä koskevien perusteltujen odotusten suojasta. Lisäksi on syytä viitata perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 22/1995 vp omaksumaan, työkyvyttömyyseläkettä ja perhe-eläkettä koskevaan kantaan, joka antaa jo myönnetyille eläkkeille, kohtuullisuusarvioinnin rajoissa, omaisuudensuojaa siitä huolimatta, että näissä eläkkeissä ei olekaan kysymys henkilön itselleen ansaitsemasta konkreettisesta edusta samalla tavoin kuin vanhuuseläkkeessä. Jos tätä kantaa pidetään merkityksellisenä, edustajantoimensa jo päättäneissä kansanedustajista on erityisenä ryhmänä tarkasteltava niitä, joille eläke on jo lainvoimaisella päätöksellä myönnetty.

Katson kuitenkin, että lakiehdotukseen sisältyy sopeutumiseläkeoikeuden menettävien edustajien oikeusasemaa siirtymävaiheessa riittävästi turvaavia järjestelyjä, kuten sopeutumiseläkkeen korvautuminen sopeutumisrahalla, vanhuuseläkeikää lähestyvien sopeutumisrahakauden pidentäminen ja kansliatoimikunnan mahdollisuus myöntää ylimääräistä sopeutumisrahaa. Näiden järjestelyjen vuoksi katson, että sopeutumiseläkkeen lakkauttaminen ei loukkaa sopeutumiseläkkeeseen oikeutettujen eikä myöskään sitä jo nauttivien kansanedustajien omaisuudensuojaa. Kantani onkin, että lakiehdotusta ei ole tarpeen arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä on aihetta arvioida vasta sitten, kun ensin on todettu, että kysymyksessä ylipäätään on perusoikeusrajoitus.

Porthaniassa 1.2.2019

Kaarlo Tuori