Valiokunnan lausunto PeVL 63/2018 vp– LA 84/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Lakialoite laiksi kansanedustajain eläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin kumoamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakialoite laiksi kansanedustajain eläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin kumoamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (LA 84/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kansanedustaja Antti Kaikkonen, eduskunta
- valiokuntaneuvos Ritva Bäckström, Eduskunnan kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori

LAKIALOITE

Aloitteessa ehdotetaan kansanedustajien sopeutumiseläkejärjestelmä lakkautettavaksi. Kaikki entiset ja nykyiset kansanedustajat siirretään saman sopeutumisrahajärjestelmän piiriin.

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 5.12.2018 pyytänyt lakialoitteesta perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 63/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotus

Lakialoitteessa ehdotetaan kansanedustajain eläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin kumoamista ja eräitä siihen liittyviä lainmuutoksia. Kyse on kansanedustajien sopeutumiseläkejärjestelmän lakkauttamisesta. Entiset ja nykyiset kansanedustajat siirretään saman sopeutumisrahajärjestelmän piiriin. Sopeutumisrahajärjestelmä on jo käytössä vuoden 2011 vaaleissa ja sen jälkeen eduskuntaan valituilla kansanedustajilla.

Kumottavaksi ehdotettavan vuoden 2011 lainmuutoksen voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa kansanedustajina toimineisiin henkilöihin sovelletaan kansanedustajain eläkelain 2 §:n 2 momenttia ja 11 §:n momenttia sellaisina, kuin ne olivat voimassa vuoden 2011 lain voimaan tullessa.

Sopeutumiseläkkeet lakkaisivat heti lain tullessa voimaan. Siirtymäajan järjestelynä ehdotetaan, että sopeutumiseläkettä parhaillaan saavalla henkilöllä on oikeus sopeutumisrahaan kolmen vuoden ajan lain voimaantulosta alkaen. Muilla sopeutumiseläkkeeseen oikeutetuilla entisillä kansanedustajilla olisi oikeus saada sopeutumisrahaa kaksi tai kolme vuotta riippuen siitä, kuinka pitkä edustajantoimi heillä on ollut. Sopeutumisrahaa maksettaessa otetaan huomioon ansio- ja yrittäjätulojen lisäksi myös pääomatulot. Mahdollisten kohtuuttomien tilanteiden varalta eduskunnan kansliatoimikunnalle ehdotetaan oikeutta myöntää terveydellisestä tai muusta erityisestä syystä harkinnanvaraista sopeutumisrahaa enintään 12 kuukauden ajaksi.

Nykyistä sopeutumisrahajärjestelmää ehdotetaan muutettavaksi lisäksi siten, että ensimmäisen ja toisen kauden edustajien sopeutumisrahan määrä tulee lähemmäksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa ja oikeus sopeutumisrahaan syntyy, kun on ollut vuoden kansanedustajana. Lisäksi eläkkeen perusteena oleva palkkio voitaisiin laskea 15 ensimmäisen tai 15 viimeisen kansanedustajavuoden palkkioiden perusteella.

Arviointi

Kansanedustajan sopeutumiseläkettä on lainsäädännön esitöissä luonnehdittu eräänlaiseksi työttömyysetuudeksi, joka perustuu edustajanuran pituuteen ja uran aikana saatuun edustajanpalkkioon. Etuus on tarkoitettu alun perin tukemaan sopeutumista työelämään pitkähkön edustajanuran jälkeen (ks. LA 115/2010 vp).

Lakialoitteen perustelujen mukaan kansanedustajaan sovelletaan kansanedustajan eläkkeestä ja sopeutumisrahasta annettua lakia, jonka perusteella kansanedustajalla on oikeus siinä säänneltyihin vanhuuseläkkeeseen ja työkyvyttömyyseläkkeeseen sekä edustajantoimen päättyessä oikeus sopeutumisrahaan, jollei hän ole saavuttanut vanhuuseläkkeeseen oikeuttavaa eläkeikää. Perustuslakivaliokunta yhtyy tältä osin siihen aloitteen perusteluissakin todettuun päätelmään, että edustajantoimen päättymisestä johtuvaa sosiaalista riskitilannetta varten on voimassa sosiaaliturvajärjestelmä eikä ehdotus näin ollen ole ongelmallinen perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

Eläkkeitä koskevaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännössä arvioitu erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta (ks. esim. PeVL 41/2013 vp, PeVL 5/2015 vp). Valiokunta on todennut, että eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa, mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana.

Perustuslakivaliokunta on eläkejärjestelmän muutoksia tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota muun ohella siihen, että muutoksia on esitetty toteutettaviksi monilta osin asteittain. Näin on pyritty pehmentämään muutosten vaikutuksia erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Tätä on valiokunnan mielestä voitu pitää osoituksena suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla tällaisien ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa (PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 5/2015 vp, s. 2).

Sopeutumiseläke ei perustuslakivaliokunnan mielestä vastaavalla tavalla tai ainakaan yhtä vahvasti perustu ansaintaperiaatteeseen kuin vanhuuseläke. Sen vuoksi ja sopeutumiseläkkeen erityinen luonne huomioon ottaen voidaan katsoa, että sopeutumiseläkkeeseen voidaan puuttua lainsäädännöllisesti eri tavalla kuin vanhuuseläkkeeseen. Perustuslakivaliokunta ei kaikilta osin yhdy lakialoitteen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn ja tyytyy toteamaan aloitteen suhteesta perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuuden suojaan seuraavaa.

Rahamääräisenä erityislaatuisena etuutena sopeutumiseläkettä on arvioitava perustuslain 15 §:ään kiinnittyvän perusteltujen odotusten suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tämä on kiinnitetty ennen muuta taannehtivaan puuttumiseen lainsäädännöllä yksityisten välisiin sopimussuhteisiin. Perusteltujen odotusten suojaan on katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (ks. esim. PeVL 57/2014 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei erilaisia odotusoikeuksia, jotka eivät ole vielä konkretisoituneet, voida pitää perustuslain omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta turvattuna omaisuutena. Vaikka laissa nykyisin turvataan oikeus sopeutumiseläkkeeseen henkilöille, jotka ovat toimineet kansanedustajina ennen 1.3.2011 ja toimivat yhä edustajina, ei tästä voida johtaa perustuslakivaliokunnan mielestä vielä perusteltua odotusta sen suhteen, että heillä säilyisi oikeus sopeutumiseläkkeeseen myös tulevaisuudessa. Kun kyse on luonteeltaan erityislaatuisesta etuudesta, valiokunnan mielestä ei ole valtiosääntöistä estettä sopeutumiseläkkeen korvaamiselle sopeutumisrahalla.

Sopeutumiseläkejärjestelmän lakkauttamisella ja sen korvaamisella sopeutumisrahajärjestelmällä on edustajantoimensa jo päättäneille eli eläkkeellä jo oleville tai sen hakemiseen oikeutetuille merkittävämmät vaikutukset kuin edustajantoimessa vielä oleville. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden perustuslainsuojaa nauttivaa sopimussuhteiden pysyvyyttä koskevassa käytännössään katsonut oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisen lainsäädännön pysyvyyteen kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia ja velvollisuuksia ei säännellä ta-

valla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten asemaa (PeVL 46/2010 vp, s. 7, PeVL 36/2010 vp, s. 2, PeVL 25/2005 vp, s. 3).

Lakiehdotukseen sisältyy sopeutumiseläkeoikeuden menettävien edustajien oikeusasemaa siirtymävaiheessa turvaavia järjestelyjä, kuten sopeutumiseläkkeen korvautuminen sopeutumisrahalla, vanhuuseläkeikää lähestyvien sopeutumisrahakauden pidentäminen ja kansliatoimikunnan mahdollisuus myöntää ylimääräistä sopeutumisrahaa. Näiden järjestelyjen vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että sopeutumiseläkkeen lakkauttaminen ei loukkaa sopeutumiseläkkeeseen oikeutettujen eikä myöskään sitä jo nauttivien kansanedustajien omaisuudensuojaa. Valiokunta korostaa, että arvio perustuu kansanedustajien sopeutumiseläkkeen erityiseen oikeudelliseen, työttömyysturvan kaltaiseksikin mainittuun luonteeseen verrattuna muihin eläke-etuuksiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 15.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Timo V. Korhonen kesk
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen