

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 22/1995 vp

Hallituksen esitys 187/1995 vp

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen 187/1995 vp eläkesäätiölainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsittelyä samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Jorma Heikkilä ja ylitar kastaja Helena Tulonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, varatoimitusjohtaja Seppo Pietiläinen eläketurvakeskuksesta, hallituksen puheenjohtaja Eero Tuomainen ja toiminnanjohtaja Folke Bergström Eläkesäätiöyhdistys — ESY:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja apulaisprofessori Martin Scheinin. Valiokunta on lisäksi saanut professori Ilkka Saraviidalta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa eläkesäätiöitä koskevaa sääntelyä vakuutusyhtiölain ja vakuutuslainsäädännön sekä osaksi myös osakeyhtiölain kanssa niin pitkälle kuin se on eläkesäätiötoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Esityksessä muun muassa ehdotetaan helpotettavaksi eläkesäätiön sääntöjen muuttamista niin, että lisäetuksia voidaan vähentää.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan 1.1.1996. Eräiden sääntöjen tulisi kuitenkin tulla voimaan jo kuluvan vuoden lopussa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään eläkesäätiölakiehdotuksen 11 §:ää, joka helpottaa etuuskien heikentämistä tarkoitettujen sääntömuutosten tekemistä. Esityksessä katsotaan, ettei lakiehdotusta tarvitse käsitellä perus-

tuuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta pidetään kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista aiheellisena.

**Valiokunnan kannanotot**

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lähtökohtaisesti pitänyt henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua hallitusmuodossa, nykyisin sen 12 §:ssä, turvatun omaisuuden suojaan piiriin kuuluvana. Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on valiokunnan käsityksen mukaan (esim. PeVL 13/1995 vp) kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosääntö 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, kuuluvat 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 heikentymisen.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on syntynyt arvioitaessa laissa säädettyjen eläkejärjestelmien muutoksia. Lisäksi on arvioitu (PeVL 4/1994 vp) eläkeoikeuksien perustuslainsuojaa kunnallisessa eläkejärjestelmässä, jonka erikoisuutena on, että siinä eläketurvan materiaalisesta sisällöstä määrääminen on delegoitu tehtäväksi kunnallisen eläkelaitoksen eläkesääntöä.

Käsiteltävänä olevan asian tekee erityislaatuiseksi se, että kysymys on eläkesäätiön päättävän toimielimen mahdollisuudesta muuttaa eläkesäätiön sääntöjä tavalla, joka voi johtaa erilaisiin eläke-etujen heikennyksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan on kiistatonta, että ehdotettua eläkesäätiölakia tulee arvioida eläkeoikeuksien

perustuslainsuojan kannalta juuri tällaisten valtuuttavien vaikutustensa vuoksi. Näiden eläketu-juen heikennysten aineellisessa tarkastelussa valtiosääntöinen lähtökohta muodostuu ensi sijassa edellä tarkoitettusta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Samoin on selvää, ettei eläkesäätiössä sääntöjä muutettaessa mahdollisesti noudatettava määräenemmistö päätöksente-ko ole asian valtiosääntöoikeudellisen arvioin-nin kannalta merkityksellinen seikka. Myöskään voimassa olevan eläkesäätiölain mukaiset järjes-telyt eivät nouse valtiosääntöoikeudellisesti vai-kuttaviksi perusteiksi, sillä laki ei ole ollut perus-tuslakivaliokunnan arvioitavana.

Säätämisyjärjestysarvioinnin kannalta on olen-naista, että eläke-etujen heikennykset eivät elä-kesäätiölakiehdotuksen 11 §:n 7 momentin mu-kaan kohdistu lakisääteiseen vähimmäiseläke-turvaan. Merkittävää näin ollen on lähinnä se, vaikuttavatko eläke-etujen heikennykset valtio-sääntöoikeudellisessa mielessä taannehtivasti.

Eläkesäätiölakiehdotuksen valtiosääntöoi-keudellisesti merkittävät kohdat ovat sen 11 §:ssä. Pykälän 1 momentti antaisi mahdolli-suuden muuttaa eläkesäätiön sääntöjä ilman taannehtivia vaikutuksia muun muassa eläke-etujen suuruuden ja määräytymisperusteiden osalta. Ehdotuksesta ei ole huomauttamista valtio-sääntöoikeudellisin perustein, sillä toimivalta ei ulotu vähimmäiseläke-etujen heikentämiseen lakisääteisestä tasostaan.

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentti koskee en-nen sääntöjen muutosajankohtaa suoritettuun palvelukseen perustuvan eläkkeen vähentämistä tai poistamista eläkesäätiön toimintapiiriin kuu-luvien osalta. Ehdotus on valtiosääntöoikeudel-lisesti arvioiden taannehtiva.

Valiokunnan käsityksen mukaan vanhuuselä-ke-etujen (PeVL 35/1993 vp) osalta säännös on kyseisen ominaisuutensa johdosta vastoin eläke-etujen perustuslainsuojaa. Työkyvyttömyyselä-kkeessä ja perhe-eläkkeessä ei ole samalla tavoin kysymys henkilön itselleen ansaitsemasta kon-kreettisesta taloudellisesta edusta kuin vanhuus-eläkkeessä; puolison oikeutta perhe-eläkkeeseen on itse asiassa pidetty eräänlaisena odotusoikeu-tena (PeVL 21/1989 vp) eikä hallitusmuodossa turvattuna omaisuutena. Tästä huolimatta näitä eläkelajeja koskevan vapaaehtoisen lisäeläketur-van taannehtivasta heikentämisestä ei valiokun-nan mielestä voida säätää tavallisessa laissa täy-sin vapaasti. Valiokunta pitää valtiosääntöoi-keudellisin perustein mahdollisena, että van-huus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläke-etujen

heikentämismahdollisuudesta säädetään tavalli-sella lailla, jos tällaisen toimenpiteen sallittavuus liitetään pykälän 3 momentissa säädettyihin edel-lytyksiin (ks. niistä erikseen jäljempänä) tai sido-taan eläkeoikeuden kohtuullisena säilymisen vaatimukseen.

Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentti koskee elä-kesäätiön toimintapiiriin kuuluneiden henkilöi-den eläkkeiden (vapaakirjat) sekä eläkkeellä ole-vien henkilöiden alkaneiden eläkkeiden samoin kuin heidän ja heidän edunsaajiensa (perhe-elä-ke) vastaisten eläkkeiden vähentämistä tai pois-tamista. Tällaiset toimenpiteet ovat taannehtivia ja siten edellä 2 momentista lausutun mukaisesti lähtökohtaisesti omaisuuden perustuslainsuojan vastaisia. Toimenpiteet on kuitenkin ehdotuk-sessa kytketty erityisiin edellytyksiin. Niistä on tässä yhteydessä merkityksellistä se, että sääntö-ön muutos on eläkesäätiön toiminnan jatkami-seksi välttämätön tai että asianomaiset henkilöt ovat suostuneet toimenpiteeseen.

Näistä jälkimmäisen edellytyksen puolesta la-kiehdotus on selvästikin mahdollista käsitellä ta-vallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Edellistä perustettakin voidaan luonnehtia valtiosääntö-oikeudellisesti hyväksyttäväksi, mikäli sen tar-koituksena on viitata maksukyvyttömyyteen tai toiminnan lakkaamiseen liittyviin järjestelyihin. Tällaisissa tilanteissa aiheelliseksi käyvää erilais-ten saatavien yhteensovittamismahdollisuutta ja myös etuuskien heikentämismahdollisuutta on pidetty omaisuudensuojaan soveltuvana menet-telyn täytäntöönpano-oikeudellisen luonteen vuoksi (PeVL 20 ja 23/1992 vp).

Mainittu edellytys kuitenkin on muotoiltu 11 §:n 3 momentissa edellä mainitun valtiosään-töoikeudellisen näkökohdan kannalta aivan liian väljästi. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käytön edellytyksenä tältä osin on kytkeä sään-töjen muuttaminen kiinteästi edellä mainittuihin tilanteisiin ja niitä koskevaa erityislainsäädäntöä vastaavalla tarkkuudella.

Ehdotetun sääntelyn väljyyteen liittyvät myös hallitusmuodon 16 §:n 1 momentti ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale. Eläke-etujen heikentämistä eläkesäätiön sääntö-muutoksella voidaan nimittäin tarkastella niissä tarkoitettuna yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevana päätöksenä. Jotta oikeus oikeu-denmukaiseen oikeudenkäyntiin tällaiseen pää-tökseen nähden voisi toteutua muutoksenhaku-asteessa täysimääräisesti, eläkesäätiön sääntöjen muuttamisen edellytyksistä tulisi säätää ehdotet-tua yksiselitteisemmin.

Lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentti antaa mahdollisuuden muuttaa esimerkiksi eläkkeen tulevaa karttumista ja eläkeikää. Tämän lausunnon alussa selostetun tulkintakäytännön valossa tämänsisältöisenä momentti on perusteiltaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, koska eläkesäätiön ratkaisut eivät voi poiketa lakisääteisissä eläketurvajärjestelmissä kulloinkin sovellettavista vähimmäisperiaatteista. Saman tulkintakäytännön mukaisesti on kuitenkin tähdennettävä, että eläkejärjestelyn muutokset eivät saa johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen yksittäistapauksissakaan.

Samanaikaisesti perustelujen mukaan säännös mahdollistaisi myös alkaneiden eläkkeiden tasoon puuttumisen indeksiratkaisuilla. Suhteessa saman pykälän 6 momenttiin näyttäisi niin ollen sallitulta esimerkiksi päättää kokonaan toisenlaisen indeksin käyttöön ottamisesta tai suhtautua indeksin pisteluvun muutoksiin toisin kuin lakisääteisissä eläkejärjestelmissä. Valiokunnan

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen sekä jäsenet Helle,

käsityksen mukaan tällaiset, sinänsä ehkä teoreettiset mahdollisuudet eivät ole ongelmattomia eläkeoikeuksien perustuslainsuojan kannalta. Tästä syystä on välttämätöntä, että säännös kirjaimeltaan koskee pelkästään eläkesäätiön toimintapiiriin kuuluvia ja vain kulloisenkin sääntömuutoksen voimaantulon jälkeistä aikaa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että 2. ja 3. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja*

*että 1. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta se voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Itälä, Jansson, Jätteenmäki, Korkeaoja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo ja Veteläinen.

