

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 57/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi suoran
lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan
maksukyvyttömyyden varalta sekä työsuojelun
valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoi-
minnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoinnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta (HE 276/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan

on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Nico Steiner, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Raija Huhtanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Lisäksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoinnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi.

Esityksellä pannaan täytäntöön työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin vaatimukset siltä osin kuin ne koskevat suoria lisäeläkejärjestelmiä.

Ehdotetun lain mukaan työnantajan on turvattava maksukyvyttömyytensä varalta vähintään

puolet sellaisen eläkevastuun määrästä, joka liittyy työnantajan lupaamaan suoraan lisäeläkejärjestelyyn. Laki koskee ehdotuksen mukaan siirtymäajan jälkeen myös jo olemassa olevia suoria lisäeläkejärjestelyitä. Työnantajilla on eräin edellytyksin mahdollista hakea työsuojeluviranomaiselta vapautusta turvaamisveloitteesta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Omaisuuden suojaan liittyvien kysymysten vuoksi

hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Suoralla lisäeläkejärjestelyllä tarkoitetaan työnantajan sitoumista maksaa työntekijälle lisäeläkettä toimeentulon turvaamiseksi tai parantamiseksi työntekijän siirryttyä vanhuuseläkkeelle. Esityksellä pannaan täytäntöön työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (maksukyvyttömyysdirektiivi) vaatimukset siltä osin kuin ne koskevat suoria eläkejärjestelyitä.

Ehdotetun lain (1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 mom.) mukaan työnantajan on turvattava vähintään puolet suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvan eläkevastuun määrästä työnantajan konkurssin ja yrityssaneerausmenettelyn varalta (turvaamisvelvoite). Työnantaja voi toteuttaa velvoitteen ottamalla vakuutuksen, asettamalla vakuuden tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla.

Lakiehdotuksen siirtymäsäännösten mukaan turvaamisvelvoite koskee myös ennen lain voimaantuloa sovittuja lisäeläkkeitä. Ehdotus merkitsee siten taannehtivaa puuttumista voimassa oleviin sopimussuhteisiin asettamalla suoran lisäeläkejärjestelyn sopineelle työnantajalle uusia velvoitteita.

Arviointi

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useasti lainsäädännöllä toteutettavaa taannehtivaa puuttumista sopimussuhteisiin (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II). Vakiintuneen käsityksen mukaan omaisuuden perustuslainsuoja turvaa

myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole muodostunut ehdottomaksi. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä 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. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 41/2013 vp, s. 3/II, PeVL 4/2008 vp, s. 4/I, PeVL 25/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 45/2002 vp, s. 3/I).

Suoraa lisäeläkejärjestelyä ei ole luotu lailla, vaan se on perustunut työnantajan ja työntekijän väliseen sopimukseen. Sopimussuhteiden pysyvyyden suojaan puuttuvaa sääntelyä valiokunta on arvioinut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta.

Ehdotetulle sääntelylle on valiokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Sääntelyllä suojataan eläkkeensaajan taloudellisia intressejä turvaamalla lisäeläkkeen maksaminen työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Lisäksi sääntelyllä pannaan kansallisesti täytäntöön maksukyvyttömyysdirektiivin velvoite.

Omaisuuksien suojan rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä, jotka lieventävät sääntelyn työnantajaan kohdistuvia vaikutuksia. Työnantajan on turvattava vain vähin-

tään puolet eläkevastuun määrästä. Työnantaja voi myös käyttää turvaamiseen taloudellisilta vaikutuksiltaan erilaisia vaihtoehtoja. Lisäksi veloitteen täyttämiseen on käytettävissä lain voimaan tulon jälkeen noin vuoden siirtymäaika. Työsuojeluviranomainen voi myös vapauttaa työnantajan turvaamisveloitteesta enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, ettei ehdotettu sääntelykokonaisuus kohtuuttomasti heikennä sopimusosapuuo-

len asemaa, eikä ehdotus ole siten perustuslain omaisuussuojasäännöksen kannalta ongelmallinen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 28 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /ps

Elina Lepomäki /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Tom Packalén /ps
Tapani Tölli /kesk
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaispääsihteeri Timo Tuovinen.