

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtaja Heli Backman, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Erik Strömberg, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työeläkejärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan, perustuslain 19 §:n 2 momentin perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen sekä perustuslain 80 §:n lainsäädäntövallan siirtämistä ja asetuksen antamista koskevan säännöksen näkökulmasta. Hallitus katsoo, että ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

Esitykseen sisältyvistä säännöksistä ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä erityisesti eläkeiän nostoa ja eläkkeen kertymistä koskevat muutokset.

Eläkelainsäädännön muutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on vakiintuneesti perustunut ennen muuta perustuslain 15 §:ssä säännellyn omaisuuden suojaan ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan (ks. PeVL 41/2013 vp, PeVL 30/2005 vp, PeVL 60/2002 vp ja PeVL 9/1999 vp).

Omaisuuden suoja

Yleistä

Eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu valiokunnan käytännön mukaan ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana (PeVL 41/2013 vp, s. 2/II, PeVL 30/2005 vp, s. 2/I, PeVL 60/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 9/1999 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on todennut eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa olevan kysymys nimena ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän, suojaamisesta. Valtiosäännön 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, ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitettunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen (PeVL 41/2013 vp, s. 2—3, PeVL 30/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 60/2002 vp, s. 2/II).

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 tällaisten ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa (PeVL 30/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2002 vp, s. 2/II).

Yleisen eläkeikärajan nostaminen

Esityksen keskeisenä tavoitteena on työurien pidentäminen. Tämä on hallituksen esityksen perustelujen mukaan välttämätöntä huoltosuhteen, julkisen talouden tasapainon sekä työeläkemaksuun kohdistuvan nousupaineen takia. Tarkoituksena on myös eläkejärjestelmän rahoituspuhjan

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2015 vp

kestävyyden turvaaminen, riittävien eläketasojen varmistaminen kaikille ikäluokille ja siihen liittyvä sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Eläkeikärajojen nostamiselle on perustuslakivaliokunnan mielestä kaiken kaikkiaan myös perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

Vanhuuseläkkeen alaikärajaa ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 63 vuoden iästä vuonna 1955 syntyneistä alkaen kolme kuukautta jokaista ikäluokkaa kohti, kunnes alin vanhuuseläkeikä on 65 vuotta. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi vuonna 1955 syntyneillä vanhuuseläkeikä on 63 vuotta ja kolme kuukautta ja vastaavasti vuonna 1962—64 syntyneillä 65 vuotta.

Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneillä alin eläkeikä sidotaan eliniän odotteeseen siten, että osa odotettavissa olevasta eliniän pitenemisestä käytetään työssäoloon. Vanhuuseläkeikään näin tehtävät tarkistukset perustuvat laissa säädettävään laskukaavaan, jonka perusteella alin vanhuuseläkeikä lasketaan kullekin ikäluokalle siten, että eläkeajan ja työssäoloajan suhde pysyy samana kuin se on vuonna 2025. Alin vanhuuseläkeikäraja vahvistetaan sille vuodelle, jonka aikana työntekijä täyttää 62 vuotta. Ensimmäisen kerran ikärajat vahvistetaan siten vuodelle 2027, jolloin vuonna 1965 syntyneet täyttävät 62 vuotta. Alinta vanhuuseläkeikää voidaan muuttaa enintään kahdella kuukaudella vuodessa, joten esimerkiksi vuonna 1965 syntyneillä alin vahvistettava vanhuuseläkeikä voi olla korkeintaan 65 vuotta ja kaksi kuukautta. Alimman vanhuuseläkeiän lisäksi myös nykyisen osa-aikaeläkkeen korvaavan osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ja uuden työuraeläkkeen alaikäraja sopeutetaan vastaavalla tavalla elinajanodotteen muutokseen.

Uudistus toteutetaan porrastetusti siten, että ensimmäisen sääntelyn piiriin kuuluvan ikäluokan osalta alimman eläkeikärajan nostaminen on melko vähäistä ja seuraavienkin ikäluokkien osalta nousu on maltillista. Tällainen muutoksen vaikutuksia pehmentävä siirtymäjärjestely lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttavien henkilöiden osalta on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa perusteltua, eikä sääntely siten muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Nuorempia ikäluokkia koskeva eliniän odotteeseen sidottu alinta eläkeikää koskeva sääntely toteutetaan siten, että henkilö saa tietää alimman vanhuuseläkeikänsä hyvissä ajoin ennen eläkkeelle jäämistä. Muutosten vuosittaista vaihtelua on myös rajoitettu, joten alin eläkeikä ei voi nousta kovin tuntuvasti edelliseen ikäluokkaan verrattuna. Nämä seikat lisäävät muutosten ennakoitavuutta ja pehmentävät eliniän odotteen mahdollisista muutoksista aiheutuvia vaikutuksia. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa tästäkään sääntelystä.

Ammatillisten eläkeikärajojen nostaminen

Eräillä julkisen sektorin palveluksessa olevilla oli vuoteen 1989 asti yleistä eläkeikää alempia niin sanottuja ammatillisia eläkeikiä. Ammatilliset eläkeiät kumottiin julkiselta sektorilta 1.7.1989 voimaan tulleella muutoksella.

Ammatillisen eläkeiän piirissä olleet henkilöt saivat kuitenkin eräin edellytyksin valita, säilyivätkö he vanhan eläkeikäjärjestelmän piirissä vai siirtyivätkö he uuden joustavan eläkeikäjärjestelmän piiriin. Valintaoikeus toteutettiin siten, että siihen oikeutetuille henkilöille varattiin mahdollisuus 10 vuoden kuluessa uudistuksen voimaantulosta kirjallisesti ilmoittaa Valtiokonttorille tai kunnalliselle eläkelaitokselle, että he haluavat säilyttää vanhan eläkeikäjärjestelmän mukaisen

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2015 vp

eläkeoikeutensa. Kunnan eläkejärjestelmässä ammatillisen eläkeiän laskentatapaa muutettiin 1.1.1995 ja valinta-aikaa lyhennettiin. Eläkeiän valinnasta oli siten ilmoitettava kunnalliselle eläkelaitokselle 31.12.1996 mennessä. Valtion eläkejärjestelmässä valinta-aika päättyi 30.6.1999. Ammatillisen eläkeiän piiriin kuuluvia on hallituksen esityksen perustelujen mukaan muutoksen voimaan tullessa edelleen kunnan palveluksessa noin 4 900, valtion palveluksessa noin 3 500 ja kirkon palveluksessa noin 100 henkilöä.

Valitessaan vanhan eläkeikäjärjestelmän henkilö siis säilytti yleistä eläkeikää alemman ammatillisen eläkeikänsä. Valintaoikeus on henkilöä sitova koko hänen palvelusuransa ajan, eikä sitä ole ollut mahdollista peruuttaa. Valinta merkitsi myös sitä, että henkilöllä ei ole ollut oikeutta joustavaan eläkeikäjärjestelmään kuuluneeseen varhaiseläkkeeseen, varhennettuun vanhuuseläkkeeseen tai osa-aikaeläkkeeseen. Jos henkilö kuitenkin on eronnut ammatillisen eläkeiän työstä ennen eläkeikänsä, on hän tullut yleisten eläkeikäjärjestelmien piiriin. Jotta voi säilyttää ammatillisen eläkeiän, henkilön palvelussuhteen on pitänyt jatkua yhdenjaksoisena eläkkeelle jäämiseen saakka.

Esityksessä ehdotetaan (14. lakiehdotuksen 6 §), että valintaoikeuttaan käyttäneillä henkilöillä on oikeus jäädä vähentämättömälle vanhuuseläkkeelle ammatillisen eläkeiän täytettyään edellyttäen, että muut julkisten alojen eläkelain vanhuuseläkkeelle jäämisen edellytykset täyttyvät. Ammatillisia eläkeikiä kuitenkin nostetaan siirtymäajan kuluessa asteittain vuodessa kolmella kuukaudella niin, että vuonna 2018 eläkkeelle jäävien osalta eläkeiän korotus on kolme kuukautta ja enimmillään vuonna 2025 tai sen jälkeen eläkkeelle jäävien osalta kaksi vuotta. Tätä enempää ammatillinen eläkeikä ei voi nousta. Ammatillinen eläkeikä ei myöskään voi nousta korkeammalle kuin kullekin ikäluokalle säädetty alin yleinen eläkeikä on. Sääntelytapa poikkeaa yleisen eläkeikäjärjan nostamisesta sen vuoksi, että samana vuonna syntyneillä on erilaisia ammatillisia eläkeikiä.

Ehdotettua ammatillisen eläkeiän nostamista koskevaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitava erikseen sen vuoksi, että sen taustalla on kunkin vanhan eläkejärjestelmän säilyttäneen henkilön henkilökohtainen valinta. Valinta on edellyttänyt henkilöltä kirjallista ilmoitusta viranomaiselle. Ilmoituksella henkilö on käytännössä myös luopunut oikeudesta eräisiin uuteen eläkejärjestelmään kuuluneisiin etuuksiin. Vaikka valintailmoitusta ei valiokunnan mielestä voida varsinaisesti pitää valtiosääntöoikeudellisessa mielessä sopimuksena, liittyy tämäntyyppiseen järjestelyyn kuitenkin esimerkiksi yleisen eläkeiän nostamiseen verrattuna vahvempi odotus valitun eläkejärjestelmän ja siihen sisältyvän eläkeiän pysyvyydestä.

Toisaalta on kuitenkin huomattava, ettei perusteltujen odotusten suoja ole sopimussuhteidenkaan osalta ehdoton, vaan siihen on valiokunnan vakiintuneessa 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. Sopimussuhteiden pysyvyyden suojaan puuttuvaa sääntelyä valiokunta on arvioinut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 57/2014 vp, s. 2).

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2015 vp

Ennen perusoikeusuudistusta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta on katsonut, että alemman eläkeiän valinneiden ja valintaan oikeutettujen pitäisi tavanomaista perustellummin voida luottaa järjestelmän pysyvyyteen. Tämä näkökohta oikeutetuista odotuksista ei valiokunnan mielestä tuolloin kuitenkaan vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen käsiteltäessä ehdotusta, joka merkitsi ammatillisen eläkeiän piirissä olevien eläkeiän nostamista. Valiokunta piti kuitenkin asianmukaisena, että eläkejärjestelmään sisällytetään sellaiset säännökset, jotka ennakollisesti pehmentävät tuntuvaksi koettavia heikennyksiä edunsaajan asemaan tai antavat mahdollisuuden jälkikäteisiin kohtuullistamisratkaisuihin (PeVL 4/1994 vp, s. 2—3). Perusteltujen odotusten suojaan liityvä käytäntö on perusoikeusuudistuksen jälkeen kehittynyt, mutta lausunnossa esitetyt huomiot vastaavat pitkälti myös nykyistä käytäntöä.

Sääntelyä arvioitaessa on ensinnäkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu muutos ei merkitse ammatillista eläkeikää koskevan oikeuden lakkauttamista, vaan ammatillisen eläkeiän nostamista asteittain vastaavalla tavalla kuin yleistä eläkeikää nostetaan. Tätä yhdenvertaisuutta korostavaa ratkaisua voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ammatillisen eläkeiän nostamiselle. Vähintään 15 vuotta sitten tehty valinta ammatillisen eläkejärjestelmän säilyttämisestä ei valiokunnan mielestä muodosta ehdotonta estettä nostaa ammatillista eläkeikää tilanteessa, jossa myös yleinen eläkeikä nousee.

Sääntelyn oikeasuhtaisuutta arvioitaessa keskeistä on, että eläkeiän korotus ei saa muodostua kohtuuttomaksi. Ammatillista eläkeikää nostetaan ensimmäisen kerran vuonna 2018, joten sopeutumisaikaa jää ensimmäisellä ikäluokalla noin vuosi lain voimaantulosta. Muutos toteutuu asteittain ja melko maltillisesti. Ammatillisen eläkeiän nousemista kahdella vuodella voidaan sinänsä pitää jo melko merkittävänä, mutta näin suuri korotus koskee henkilöitä, joiden lain voimaan tullessa voimassa oleva eläkeikä täyttyy vasta vuonna 2025 tai sen jälkeen. Esityksen perustelujen mukaan suurimmalla osalla sääntelyn piiriin kuuluvista henkilöistä ammatillinen eläkeikä nousisi korkeintaan yhdeksän kuukautta. Lähes poikkeuksetta ammatillinen eläkeikä jää joka tapauksessa yleistä eläkeikää merkittävästikin alhaisemmaksi. Täysin merkityksetön ei tässä yhteydessä ole myöskään se seikka, että niitä joustavaan eläkeikäjärjestelmään alun perin kuuluneita etuuksia, joista henkilö luopui valitessaan ammatillisen eläkeikäjärjestelmän, on sittemmin joko merkittävästi heikennetty tai ne on kokonaan poistettu.

Ehdotetut ammatillisen eläkeiän nostamista koskevat säännökset eivät valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan johda ammatillisen eläkejärjestelmän valinneiden henkilöiden eläke-etujen kohtuuttomaan heikentymiseen, joten lakiehdotukset voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Eläkkeen karttumiseen ja määrään vaikuttavat muutokset

Esityksessä ehdotetaan lukuisia eläkkeen karttumiseen ja määrään vaikuttavia muutoksia. Eläkettä ehdotetaan karttuvaksi koko työuran ajan 1,5 prosenttia vuodessa työntekijän kunakin vuonna saamien työansioden perusteella ja yrittäjän vahvistetun tuloon perusteella. Ikään sidotuista korotetuista eläkkeen karttumisprosentteista ehdotetaan luovuttavaksi. Eläkkeen karttumiseen ehdotetaan kuitenkin siirtymäaikaa 53—62-vuotiaille. Siirtymäaikana eläkettä karttuu 1,7 prosenttia vuodessa vuoden 2025 loppuun asti. Nykyinen 4,5 prosentin karttuma alimman vanhuuseläkeiän täyttämisen jälkeen tehdystä työstä ehdotetaan kumottavaksi. Tämä korvataan alimmasta

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2015 vp

vanhuuseläkeiästä lasketulla lykkäyskorotuksella, joka on 0,4 prosenttia kultakin lykkäyskuukaudelta.

Esityksen vaikutusarviossa on käsitelty laajasti muutosten vaikutuksia eri ikäluokkien eläkkeen määrään. Yleisesti ottaen keskimääräisten eläkkeiden arvioidaan työurien pidentymisen vuoksi kaikilla tulevilla eläkeläisikäluokilla nousevan. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisintä on se, millaisia vaikutuksia muutoksilla on lähitulevaisuudessa eläkkeelle jäävien henkilöiden osalta. Edellä mainittu siirtymäaika ja erät muut ehdotetut eläkkeen karttumiseen vaikuttavat säännökset pehmentävät muutoksen vaikutuksia vanhimpien ikäluokkien osalta. Ns. superkarttuman korvaaminen lykkäyskorotuksella puolestaan johtaa esityksen perustelujen mukaan keskimäärin suurin piirtein yhtä suuriin eläkkeisiin kuin nykyisin. Yksilötasolla vaihtelu voi kuitenkin olla suurta. Muutos suosii erityisesti niitä, joilla vanhuuseläkeikään mennessä karttunut eläke on suuri verrattuna ansiotasoon vanhuuseläkeiässä. Muutos sen sijaan pienentää eläkettä nykytasoon verrattuna, jos vanhuuseläkkeen alkamista ei lykkää muuttuneesta alimmasta vanhuuseläkeiästä.

Ehdotettavilla muutoksilla voi olla yksilökohtaisesti vaikutuksia eläkkeen määrään lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttavien henkilöiden osalta. Muutoksia ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä toteuteta tavalla, joka johtaisi eläke-etujen kohtuuttomaan heikentymiseen. Sääntely ei siten ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista perustuslain omaisuudensuojasäännösten kannalta.

Perustoimeentulon turva

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Perustuslaki asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen julkisen vallan järjestämään turvaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II ja PeVL 60/2002 vp, s. 3/II). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, että ei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II ja PeVL 60/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa ei turvata mitään yksittäistä eläkettä järjestelmänä vaan ylipäättään yksilön oikeutta perustoimeentulon turvaan jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta. Esitys ei valiokunnan näkemyksen mukaan sisällä sellaisia järjestelmän muutoksia, jotka aiheuttaisivat ongelmia perustoimeentulon turvan kannalta. Myöskään eläkkeen tasoon mahdollisesti vaikuttavat muutokset eivät ole sellaisia, että ne muodostuisivat perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisiksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2015 vp

Helsingissä 23.10.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander