

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi valtion eläkelain 98 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi valtion eläkelain 98 §:n muuttamisesta (HE 203/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- työmarkkinalakimies Marja Isomäki, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Jari Kajavirta, puolustusministeriö
- lippueamiraali Antero Karumaa, Pääesikunta
- puheenjohtaja Harri Westerlund, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Antti Kuivalainen, Päälystöliitto ry
- puheenjohtaja Petteri Leino, Aliupseeriliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion eläkelain 98 §:ää siten, että sotilaseläkkeissä elinaikakerrointa sovellettaisiin karttuneeseen vanhuuseläkkeeseen eikä enimmäismäärällä rajattuun eläkkeeseen. Lain voimaantulosäännöksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että elinai-

kakerrointa ei sovellettaisi sellaiseen sotilaseläkkeeseen, johon oikeus on syntynyt ennen vuotta 2010.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan elinaikakerroin ei koske niitä sotilaita, joiden eläkeoikeus on syntynyt ennen vuotta 2010. Kaikkien muiden soti-

laiden osalta elinaikakerrointa sovellettaisiin karttuneeseen vanhuuseläkkeeseen eikä enimmäismäärällä rajattuun eläkkeeseen. Valiokunta pitää molempia muutosesityksiä tarpeellisina ja välttämättöminä toimenpiteinä tässä lausunnossa myöhemmin ilmenevistä syistä.

Työeläkeuudistuksen yhteydessä vuonna 2005 säädettiin eläkkeen määrään vaikuttavasta niin sanotusta elinaikakertoimesta. Ensimmäisen kerran elinaikakertoimella tarkistetaan vuonna 2010 myönnettäviä eläkkeitä. Elinaikakertoimen käyttöönotolla varaudutaan keskimääräisen eliniän pitenemiseen, ja kertoimen tarkoituksena on sopeuttaa eläketurva eliniän odotteen pidentymiseen.

Elinaikakertoimien voimaantulossa on ongelmallisiksi koettu muun muassa sotilaseläkejärjestelmän eroamisikiin ja eläkkeen enimmäismäärään liittyvät vaikutukset. Sotilaiden lisäksi on olemassa myös muita eläkejärjestelyjen piiriin kuuluvia ammattiryhmiä, joihin elinaikakerroin vaikuttaa. Saadun selvityksen mukaan elinaikakertoimen ei alun perin pitänyt koskea sotilaseläkejärjestelmää ilman erillistä selvitystä. Sotilaseläkkeiden tultua elinaikakertoimen piiriin on pyritty pikaisin toimin korjaamaan tiettyjä epäkohtia, joiden poistamiseen myös nyt käsitellyssä oleva hallituksen esitys tähtää.

Sotilaseläkejärjestelmässä on yleisestä eläkejärjestelmästä poikkeavia piirteitä. Pakollisella eroamisikäällä on keskeinen merkitys sotilaan eläkkeen määräytymisessä. Sotilaille on säädetty pakolliset eroamisiät, joiden täytymisen jälkeen sotilas ei voi jatkaa palvelustaan eikä näin ollen myöskään kompensoida elinaikakertoimen vaikutusta eläkkeeseen. Valiokunta huomauttaa, että upseereiden osalta sotilasvirkaan valmistutaan muita henkilöstöryhmiä myöhemmin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan eläköitymisen jälkeinen siviilielämässä tehtävä työ ei enää nykyisin leikkaa sotilaseläkettä. Siviilityöstä saatavaa lisäeläkettä maksetaan 68 ikävuodesta eteenpäin. Järjestelmä on näin ollen samanlainen kaikille vanhuuseläkettä jo saaville, jotka jatkavat työntekoa ollessaan jo eläkkeellä.

Puolustusvaliokunta on aiemmin kiinnittänyt sotilaseläkejärjestelmän toimivuuteen huomiota muun muassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta 2009 antamassaan lausunnossa (PuVL 4/2009 vp). Valiokunnan näkemyksen mukaan sotilaseläkejärjestelmän ja siihen liittyvien eroamisikärajojen avulla hallitaan sotilas-

henkilöstön ikärakennetta sodan ajan tehtäviä ajatellen sekä tuetaan sotilaskoulutetun reservin muodostumista.

Sotilaseläkejärjestelmän aiemmat muutokset

Osana valtion eläkejärjestelmän kokonaisuudistusta sotilaseläkesäännöksiä muutettiin vuoden 1995 alusta lukien. Pääsääntönä on, että puolustusvoimien sotilasvirassa palvelevalla on oikeus vanhuuseläkkeeseen aiemman 25 palvelusvuoden asemesta 30 vuoden jälkeen 55 vuoden iässä. Eläkeuudistuksen seurauksena muutettiin myös sotilasvirkojen eroamisikiä. Palveluksessa olleiden etuudet turvattiin siirtymäkausijärjestelyin, jotka ovat edelleen voimassa.

Puolustusvoimien virkamiesten eroamisistä säädettiin ennen 1.1.2008 nykyisen puolustusvoimista annetun lain tullessa voimaan puolustusvoimista annetussa asetuksessa (667/1992). Voimaantulosäännösten nojalla näitä eroamisikiä sovelletaan 31.12.2007 puolustusvoimien palveluksessa olleisiin sotilas- ja siviilivirkamiehiin.

Sotilasvirassa olevan virkamiehen eroamisikä vaihtelee 55 ikävuodesta 63 vuoteen. Lentäjän koulutusta edellyttävässä tehtävässä eroamisikä on kenraalin virassa (lentäjä) 55 vuotta, everstin virassa (lentäjä) 52 vuotta, everstilutnantin virassa (lentäjä) 50 vuotta ja muissa viroissa (lentäjä) 45—50 vuotta. Mainituista eroamiskäsäännöksistä on useita poikkeuksia. Nykyistä sotilaiden yleistä 55 vuoden eroamisikää korkeammat eroamisiät edellyttävät pääsääntöisesti everstin/kommodorin virkaa taikka kenraalin/amiraalin virkaa. Vuoden 1995 eläkeuudistuksen seurauksena puolustusvoimissa on edelleen paljon poikkeuksia yleisistä eroamisikärajoista.

Saadun selvityksen mukaan erityisesti eläkeuudistuksen siirtymäkauden järjestelyistä aiheutuu tilanteita, joissa henkilöiden on pakko erota, vaikka täyttä eläkettä ei vielä ole ehtinyt karttua ennen pakollista eroamisikää. Tämä koskee nimenomaan ennen vuoden 1995 eläkemutosta virassa palvelleita sotilaita ja eräitä muita virkamiehiä.

Nykyisen lain perusteella Pääesikunta voi painavasta syystä ja virkamiehen suostumuksella päättää, että virkamies voi jatkaa palveluaan samassa virassa eroamisiansa jälkeen määrääjän, kuitenkin enintään siihen saakka, kun virkamies täyttää 68 vuotta, ja sotilasvirassa oleva virkamies enintään siihen saakka, kun hän täyttää 55 vuotta.

Esimerkkinä laissa tarkoitetusta painavasta syystä voisi olla tilanne, jossa sotilasvirkamiehen eläkepalkkaan vaikuttava eläkekarttuma olisi alle 60 prosenttia ja palvelussuhteen jatkamiselle olisi olemassa muutoinkin riittävät toiminnalliset perusteet. Eläkekarttuman pienuus ei nykyisellään sinällään anna virkamiehelle subjektiivista oikeutta jatkaa eroamisiansa jälkeistä palveluaan, jos jatkomahdollisuuden myöntäminen ei ole puolustusvoimien kannalta toiminnallisesti tarkoituksenmukaista.

Harkitessaan virkamiesten jatkoajan myöntämistä pääesikunnan on otettava huomioon toiminnallisten seikkojen ohella henkilötyövuosimäärärajoitukset ja henkilöstömenojen hallintamahdollisuudet. Eduskunta on lisäksi edellyttänyt, että puolustusvoimat toimii henkilöstöjärjestelyissään hyvän työnantajan tavoin pitäen lähtökohtana irtisanomisten välttämistä. Tämä rajoittaa pääesikunnan mahdollisuuksia myöntää jatkoaikaa erityisesti siviilivirkamiesten osalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusvoimat on ollut varsin pidättyväinen jatkoajan myöntämisessä niille sotilashenkilöille, joiden eläkepalkan karttuma jää alle 60 prosentin. Siviilivirkamiesten jatkoaikahakemuksiin Pääesikunta on suhtautunut kielteisesti. Myöskään rajavartiolaitoksessa raja- ja merivartioloille ei ole myönnetty jatkoajakoja lainkaan. Asiantuntijakuulemisten mukaan tapaukset, joissa Pääesikunta ei ole jatkoaikaa myöntänyt, perustuvat käytännössä joko joukko-osaston tai aluehallintotason Pääesikunnalle antamaan lausuntoon olla myöntämättä jatkoaikaa. Valiokunta huomauttaa, että painavien syiden arvioimisessa tosiasiallisen päätösvallan tulee olla nimenomaan Pääesikunnalla eikä esimerkiksi joukko-osastoilla. Näin taattaisiin paremmin

henkilöstön tasapuolinen kohtelu jatkoaikahakemusten käsittelyssä (ks. PuVM 1/2005 vp). Puolustusvoimien omaksumaa käytäntöä onkin valiokunnan mielestä tältä osin syytä tarkastella uudestaan.

Hallituksen esityksen vaikutukset puolustusvoimiin

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen palveluksessa on henkilöitä, joilla olisi oikeus sotilaseläkkeeseen palvelusaikansa perusteella mutta joiden pakollinen eroamiskäytäntö ei ole vielä tähtynyt. Hallituksen esityksellä pyritään vaikuttamaan siihen, että elinaikakertoimen käyttöönotto vuoden 2010 alussa ei vaikuttaisi sotilashenkilön haluun jatkaa työuraa, jos se on muutoin mahdollista. Sotilaseläkejärjestelmän piirissä on noin 480 sellaista henkilöä, joilla olisi oikeus jäädä palvelusaikansa perusteella eläkkeelle vuonna 2009. Valiokunta katsoo, että ehdotettu siirtymäsäännös lieventää elinaikakertoimen vaikutusta siirtymävaiheessa ja sitä kautta turvaa hallittua eläkkeelle siirtymistä.

Mikäli elinaikakerrointa sovelletaan voimassa olevan säädöksen mukaisesti, riskinä on saadun selvityksen mukaan hallitsematon poistuma. Poistuman vaikutus kohdistuisi erityisen voimakkaasti lentäjiin. Opisto- ja aliupseereiden (mm. konepäällystö, lentokonehuollon tehtävät, asejärjestelmien tekniset tehtävät) poistumaa ei voida korvata puolustusvoimien ulkopuolelta hankitulla osaamisella. Osaamisen siirtäminen uusille toimijoille kestää vuosia.

Saadun selvityksen mukaan ehdotettu säännösmuutos siitä, että elinaikakerrointa sovelletaan sotilaseläkkeissä karttuneeseen vanhuuseläkkeeseen eikä enimmäismäärällä rajattuun eläkkeeseen tulisi vaikuttamaan vuosina 1983–1993 sotilasvirkaan nimitettyihin henkilöihin lentäjät pois lukien. Voimassa olevan säädöksen soveltaminen edellä mainittuun ryhmään merkitsisi sitä, että työuran pidentäminen pienentäisi maksettavaa eläkettä ja johtaisi ennenaikaiseen eläköitymiseen. Vuonna 1993 ja sen jälkeen sotilasvirkaan nimitettyyn henkilöön säädösmuutosesityksellä ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole mainittavaa vaikutusta.

Muuta

Hallituksen esityksessä on viitattu puolustusministeriössä työn alla olevaan selvitykseen mahdollisuudesta sotilaiden eroamisikien joustavoittamiseen. Käytännössä kyse olisi vapaaehtoisuuteen perustuvasta, mutta Pääesikunnan tiettyjen perusteiden mukaan hyväksymästä tapauskohtaisesta järjestelystä jatkaa palvelusta säädetyn eroamisian jälkeen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyiset säädetyt eroamis- iät jäisivät sinänsä ennalleen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä selvitystyö saadaan valmiiksi mahdollisimman pikaisella aikataululla. Sekä yksityis- että julkissektorilla on tavoitteena parantaa henkilöstön työssäjaksamista ja saada eläköitymisikää nostettua. Myös sotilailla tulisi olla mahdollisuus jatkaa palveluksessa nykyistä pidempään sikäli kuin se on toiminnallisesti mahdollista. Erityisesti tämän mahdollisuuden tulee koskea niitä sotilaita, jotka eivät ole saavuttaneet 60 prosentin eläkekertymää eroamisikänsä mennessä mutta jotka haluaisivat jatkaa palvelustaan 55 ikävuoteen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi pidempää koulutusta vaativiin sotilastehtäviin valmistuvien upseereiden eläkkeen karttumisongelma on haasteellinen. Eläkkeen karttuminen alkaa vasta virkaan valmistumises-

ta, ja yhtäjaksoinenkaan palvelus ei välttämättä tuota täyttä 60 prosentin eläkekarttumaa. Tätä ongelmaa ei voida korjata muuten kuin tarkastelemalla aiempaa avoimemmin eläkkeen karttumista virkauran loppupuolella, kuten työeläkejärjestelmien superkarttumisissa. Valiokunta huomauttaa, että selvitystyön reunaehtoina on kuitenkin otettava huomioon nykyisen sotilaseläkejärjestelmän päätavoitteet eli puolustuskyvyn vaatiman ikärakenteen säilyttäminen puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa sekä riittävän sotilaskoulutetun reservin muodostuminen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunta pidetään säännöllisesti informoituna ammattisotilaiden määrän kehityksestä puolustusvoimissa. Jos jatkossa käy ilmeiseksi, että sotilasammattihenkilöstöä siirtyy reserviin huomattavasti ennakoitua enemmän tavalla, joka vaarantaa Suomen puolustusjärjestelmän uskottavuuden, tulee valtioneuvoston puolella välittömästi selvittää korjaavia toimenpiteitä asian suhteen.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Korkea-
joja /kesk
Juha Hakola /kok
Hanna-Leena Hemming /kok
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /kesk
Jaakko Laakso /vas
Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /kesk

Lauri Oinonen /kesk
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /kesk
vjäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
Lasse Hautala /kesk
Matti Kangas /vas
Markku Pakkanen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.