

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

1.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Lakialoite laiksi kansanedustajain eläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin kumoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LA 84/2018 vp)

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on lakialoite kansanedustajain eläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin kumoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Aloitteessa ehdotetaan, että kansanedustajien sopeutumiseläkejärjestelmä lakkautetaan ja kaikki entiset ja nykyiset kansanedustajat siirretään saman sopeutumisrahajärjestelmän piiriin. Sopeutumisrahajärjestelmä on jo käytössä vuoden 2011 vaaleissa ja sen jälkeen eduskuntaan valituilla kansanedustajilla.

Aloitteessa ehdotetaan kumottavaksi vuoden 2011 lainmuutoksen (150/2011) voimaantulosäännöksen 2 momentti, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa kansanedustajina toimineisiin henkilöihin sovelletaan kansanedustajain eläkelain 2.2 §:ää ja 11.4 §:ää sellaisina, kuin ne olivat voimassa lain 150/2011 voimaan tullessa. Siten sopeutumiseläkkeet lakkaavat heti lain tullessa voimaan. Siirtymäajan järjestelyinä 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 edustajatoimi heillä on ollut. Sopeutumisrahaa maksettaessa otetaan huomioon ansio- ja yrittäjätulojen lisäksi myös pääomatulot. Mahdollisten kohtuuttomien tilanteiden varalta kansliatoimikunnalle ehdotetaan oikeutta myöntää terveydellisestä tai muusta erityisestä syystä harkinnanvaraista sopeutumisrahaa enintään 12 kuukauden ajaksi. Samalla nykyistä sopeutumisrahajärjestelmää ehdotetaan muutettavaksi 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.

2. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tarkasteltuna aloite on huolellisesti valmisteltu.

Siihen sisältyy perusteelliset ja informatiiviset aloitteen suhdetta perustuslakiin erittelevät tarkastelut. Pidän aloitteessa sen perustuslainmukaisuudesta esitettyä asianmukaisena selvityksenä aloitteen valtiosääntöisestä luonteesta.

3. Asian valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu edellyttää analyysiä yhtäältä siitä, mikä on tässä lakkautettavaksi esitetyn sopeutumiseläkejärjestelmän oikeudellinen luonne eläkettä saavan tai siihen edustajantoimensa perusteella oikeutetun henkilön näkökulmasta osana mahdollista perustoimeentulon suojaa tai hänen omaisuudensuojansa. Analyysiä etuudesta tarvitaan lisäksi siitä, onko asetelma poikkeava suhteessa niihin kansanedustajiin, jotka ovat edustajantoimessa, ja niihin kansanedustajiin, jotka ovat edustajantoimensa jo päättäneet.

Näiltä seikkojen osalta esitän aloitteen johdosta seuraavat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset.

4. Ensinnäkin on todettava, että perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin ottanut kantaa täysin vastaavaan tilanteeseen.

5. Toiseksi on todettava, että sopeutumiseläke on instituutiona erityislaatuinen oikeudelliselta luonteeltaan. Kuten aloitteessakin tuodaan esiin, se asettuu erilaisten turvajärjestelmien verkossa jonnekin vanhuuden varalle säädettyjen mekanismien ja työttömyyden varalle säädettyjen turvamekanismien välimaastoon. Siinä on piirteitä molemmista. Täydelleen se ei rinnastu kumpaankaan niistä: Sitä ei voi täysin luonnehtia perustoimeentulon turvaksi mutta ei myöskään vanhuuden varalle säädettyksi turvaksi. Itse ymmärrän instituution erityisesti siltä kannalta, että siinä on pyritty varmistamaan mahdollisuus sopeutua uudelleen työelämään erityisesti pitkän edustajanuran jälkeen. Tämä on ollut lähtökohtana. Etuuden kokonaisuus on kuitenkin paljon laajempi soveltamisalaltaan.

6. Etenkin eläkkeitä koskevaa sääntelyä arvioidaan perustuslakivaliokunnassa Suomen perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan näkökulmasta (PeVL 5/2015 vp). Tältä osin katsotaan vakiintuneesti, että siinä on omaisuutena suojattavaa siitä syystä, että (ansiosidonnainen) etuus ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Se ansaitaan työsuhteen kestäessä, mutta se maksetaan myöhemmin. Perustuslaki ei nimenomaan suojaa mitään tiettyä eläkejärjestelmää vaan tällä tavoin ansaituksi katsottavaa taloudellista etua. Vanhuuseläkkeen on katsottu edustavan nimenomaan sellaista ansaittua konkreettista eläke-etua, johon liittyy käsitys siitä, että ihminen on ansainnut sen itselleen (PeVL 13/1995 vp).

Eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta on lähtökohtaisesti voitu säätää tavallisella lailla myös niiden osalta, jotka ovat palvelussuhteissa.. Erityistä huomiota on kiinnitetty siihen, että tällaiset muutokset eivät saisi saada aikaan jo ansaittuina pidettävien eläketyyppisten etujen kohtuutonta heikentymistä (PeVL 5/2015 vp). Eläkejärjestelmiä muutettaessa siirtymätilanteissa on kiinnitetty erityistä huomiota niihin ihmisiin, joihin muutokset vaikuttaisivat lähitulevaisuudessa: on siis pyritty suojaamaan eläkkeelle lähiaikana siirtymässä olevien ihmisten odotuksia siihen, että juuri ennen eläkkeelle siirtymistä eläkejärjestelmässä ei tapahdu ennakoimattomia muutoksia (mm. PeVL 5/2015 vp).

7. Kuten lakialoitteen perusteluissakin on tuotu esiin, nimestään huolimatta sopeutumiseläke ei ole eläke eikä sitä ole rakennettu ansaintaperiaatteen varaan eikä se ole rinnastettavissa esimerkiksi vanhuuseläkkeeseen. Tulkitsen itse samoin. Sopeutumiseläkettä nautitaan vanhuuseläkkeeseen asti iästä riippumatta. Se ei myöskään ole sellainen työttömyysturvamekanismi, joka olisi säädetty kansanedustajan perustoimeentulon turvaksi.

Näillä perusteilla katson, että sopeutumiseläkkeen muutoksista säänneltäessä ei ole syytä soveltaa sellaisia perustuslain tulkintoja, jotka on liitetty esimerkiksi vanhuuseläkkeeseen ja siihen puuttumiseen. Sopeutumiseläkkeeseen ei myöskään sovellu ajatus siitä, että se olisi osa perustoimeentulon turvaa. Kokonaisuutena tarkastellen kysymys ei ole työttömyysturvasta. Myös kansanedustajien perustoimeentulo on turvattu sosiaaliturvajärjestelmän avulla erilaisia sosiaalisia riskitilanteita kannalta.

8. Kuten lakialoitteessakin tuodaan esiin, tästä huolimatta tarkasteluun tulee etuuden merkitys Suomen perustuslain 15 §:ään liittyvän perusteltujen odotusten suojan kannalta. Tyypillisesti tähän liittyvät kysymykset ovat aktualisoituneet yksityisoikeudellisiin suhteisiin puuttumisen yhteydessä. Tällöin on katsottu, että perusteltujen odotusten suoja ei ole ehdoton. Kysymys on lähinnä oikeudesta luottaa siihen, että lainsäädäntö on sillä tavalla pysyvää, että lainsäätävä ei yllättäen ja kohtuuttomasti omilla ratkaisuillaan heikennä sopimusosapuolten oikeusasemia.

9. Kansanedustajien eläkejärjestelmän pysyvyyttä voidaan lähestyä samasta näkökulmasta. Erilaiset konkretisoitumattomat odotusoikeudet eivät kuitenkaan ole turvattua omaisuutta. Oikeutettuihin odotuksiin vastataan käytännössä siten, että muutokset toteutetaan asteittain. Näin etenkin sellaiset ihmiset, jotka lähitulevaisuudessa tulisivat etuuden piiriin, eivät joudu yllättäviin tilanteisiin.

10. Muutos koskettaa selvimmin sellaisia entisiä kansanedustajia, jotka saavat sopeutumiseläkettä mutta jotka eivät ikänsä puolesta ole lähellä eläkeikää. Tämä on mielestäni kokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisesti problemaattisin kohta, mutta sekin on mielestäni ehdotetulla tavalla hallittavissa. Koska olen katsonut, että kysymyksessä ei ylipäättään ole eläke-etuus, en pidä puuttumista tältäkin osin ongelmallisena.

Koko instituution perimmäinen tarkoitus kuitenkin pehmentää sitä vaikutusta, joka on väistämättä käsillä etenkin silloin, kun pitkäaikainen edustajantoimi katkeaa. Verrattuna erilaisiin työttömyysturvaetuuksiin sopeutumiseläke on järjestelmänä antelias.

Katson, että perusteltujen odotusten suojaan liittyvätkin näkökohdat huomioon ottaen voidaan myös näiden ihmisten osalta sopeutumisjärjestelyä muuttaa toisenlaiseksi. Tässä sopeutumiseläke, joka ei ole luonteeltaan eläke, muuttuu määräaikaiseksi sopeutumisrahaksi, mikä tekee muutoksesta näkemykseni mukaan kohtuullisen, eikä perustuslaillista ongelmaa siten tulkintani mukaan ole. Myöskään sille seikalle, että erityyppiset muut ansiot ja tulot otetaan huomioon sopeutumiseläkettä määrättäessä ei käsitykseni mukaan ole perustuslaillista estettä.

Aloitteessa ehdotetulla tavalla siirtymäaikaa säänneltäessä sopeutumiseläkkeellä olevat entiset kansanedustajat ehtivät varautua muutokseen asianmukaisesti. Lisäksi on huomattava, että jos sopeutumisrahajärjestelmän piiriin siirtynyt edustaja on

sopeutumisrahakautensa päättyessä täyttänyt 59 vuotta, hänellä on ehdotuksen mukaan oikeus sopeutumisrahaan 65 vuoden ikään saakka. Näillä järjestelyillä muutokset eivät muodostu kenenkään kannalta kohtuuttomiksi eikä perusteltujen odotusten suojaa tulkintani mukaan loukattaisi.

12. Siltä osin kuin kansliatoimikunta voi hakemuksesta myöntää sopeutumisrahaa enintään 12 kuukaudeksi tietyistä syistä, pitää vielä selvittää, tuleeko tällaiseen päätökseen liittyä muutoksenhakuoikeus.