

Marietta Keravuori-Rusanen

12.4.2019

VN/1314/2019  
VN/1314/2019-OM-2

Sosiaali- ja terveysministeriölle

STM059:00/2018, STM/4652/2018

### OM lausunto: Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävän työryhmän raportti

Lausuntopyynnön kohteena olevassa sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön työryhmän raportissa on arvioitu edellytyksiä luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä. Työryhmä on päätenyt pitämään eläkejärjestelmien yhdistämistä mahdollisena ja tarkoituksenmukaisena.

Työryhmän raportti sisältää ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamistavasta sekä sen alustavasta aikataulusta. Ehdotuksen mukaan kuntatyöntekijän eläkelakia vastaava osa eläkkeistä siirrettäisiin TyEL-järjestelmään ja tätä osaa toimenpanemaan perustettaisiin uusi työeläkelaitos (ns. TyEL-Keva). Jäljelle jäävät työeläkejärjestelmää paremmat eläkeoikeudet jäisivät julkisoikeudellisena toimijana toimivaan ns. Julkis-Kevaan. Uudistuksen lähtökohtana on, että se ei saisi vaikuttaa eläketurvan tasoon eikä ansaittuihin eläkeoikeuksiin. Järjestelmien yhdistäminen ehdotetaan toteutettavaksi maksuvaikutuksiltaan neutraalisti siten, ettei järjestelmien rahoituksesta vastaavien maksurasitus pitkän aikavälin tarkastelussa muuttuisi. Työryhmän raporttiin ei sisälly lakiehdotuksia.

Työryhmän työn taustalla on aiemmin vireillä ollut sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu, jonka yhtenä tavoitteena oli siirtää nykyistä suurempi osuus julkisesti rahoitetusta sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannosta yksityiselle sektorille. Tällainen siirtymä olisi merkinnyt työeläkejärjestelmässä vakuutettujen määrän vähenemistä kunnallisessa eläkejärjestelmässä ja vaikuttanut myös järjestelmien väliseen rahoitustasapainoon. Vaikka muunkinlaiset rakennemuutokset saattavat mietinnön mukaan edellyttää eläketurvaan liittyviä erityisjärjestelyjä, ehdotettu eläkejärjestelmien yhdistämiskäytäntö vaatii mahdollisessa jatkovalmistelussa vielä huolellista uudelleenarviointia.

#### *Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista*

Kuten mietinnössä todetaan, eläkejärjestelmien yhdistäminen muodostuisi merkitykselliseksi erityisesti perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Työryhmä on pyytänyt professori (emeritus) Kaarlo Tuorilta kunnalliseen itsehallintoon liittyvien näkökohtien arvioimiseksi asiantuntijalausuntoa, joka on mietinnön liitteenä (liite 5). Tuossa vaiheessa esillä oli kaksi mallia kunnallisen eläkejärjestelmän aseman muuttamiseksi.

Ensimmäisessä mallissa kunnallinen eläkejärjestelmä olisi liittynyt mukaan yksityisten alojen

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Marietta Keravuori-Rusanen

12.4.2019

VN/1314/2019  
VN/1314/2019-OM-2

eläkejärjestelmään, mutta eläkejärjestelmät olisivat säilyneet muutoin erillisinä. Toinen esillä ollut vaihtoehto vastaa työryhmän ehdottamaa mallia.

Tuori ei ole pitänyt kunnallisen eläkejärjestelmän liittymistä yksityisten alojen eläkejärjestelmän mukaiseen tasausjärjestelmään perustuslain 121 §:n kannalta ongelmallisena. Myöskään perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä ei Tuorin mukaan johdu esteitä järjestelmän muuttamiselle. Uudistuksessa ei ole tarkoitus puuttua jo kertyneeseen eläketurvaan eikä kuntatyöntekijäin tulevaisuudessa karttuvan eläketurvan tasoon eikä siten myöskään perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Periaatteellisempi kysymys Tuorin mukaan olisi sen sijaan se, tulisiko Kevan muuttamista työeläkelaitokseksi arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Työeläkelaitoksena toimivan Kevan asemaa ei voitaisi tarkastella muista työeläkelaitoksista riippumattomasti. Tällöin jouduttaisiin myös kysymään, sisältyykö tehtäviin merkittävän julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi ottanut kantaa perustuslain 124 §:n soveltamiseen työeläkelaitoksiin. Julkis-Keva voisi jäädä kuitenkin nykyisen kaltaiseksi julkisoikeudelliseksi eläkelaitokseksi, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut kuuluvan viranomaiskoneistoon (PeVL 55/2002 vp).

Tuorin lausunnossa esitetyt näkökohdat vaikuttavat oikeansuuntaisilta, eikä oikeusministeriö katso siksi aiheelliseksi arvioida eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä tässä yhteydessä erikseen. Uudistuksen vaatimat lainsäädännölliset toteuttamisratkaisut jäävät mietinnön perusteella siinä määrin avoimiksi, ettei yksityiskohtaisemman valtiosääntöoikeudellisen arvion tekeminen olisi tässä vaiheessa mahdollistakaan.

Osastopäällikkö

Antti T. Leinonen

Lainsäädäntöneuvos

Marietta Keravuori-Rusanen



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET  
FINNISH GOVERNMENT

**Asiakirjan sähköinen allekirjoitus**  
**Elektronisk underskrift av dokument**  
**Electronic signature of a document**

**Asia / Sak / Case:**

VN/1314/2019

OM; STM; Lausuntopyyntö; Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävän työryhmän raportista

**Asiakirja / Dokument / Document:**

VN/1314/2019-OM-2

OM lausunto: Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävän työryhmän raportti

**Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:**

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Keravuori-Rusanen Marietta 911028365	2019-04-12T15:15:54	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Leinonen Antti 91101479C	2019-04-12T18:08:33	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

**Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:**

7792fe80f9f5cc711ff3d1d16bc7a1f6