



30.5.2012

Valtiovarainministeriö
Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto

ESITTELYLUPAPYYNTÖ

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta, hätäkeskustoiminnasta annetun lain 30 §:n muuttamisesta ja valtion virkamieslain 35 §:n 2 momentin kumoamisesta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 24 eli valtioneuvoston yleisistunnossa 14.6.2012.

Sisäasiainministeriö pyytää valtiovarainministeriöltä lupaa esitellä esitykseen sisältyvän valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvan lain valtion virkamieslain 35 §:n 2 momentin kumoamisesta.

Vastaus pyydetään toimittamaan mahdollisimman pian, viimeistään 6.6.2012 mennessä. Vastauksen voi toimittaa sähköpostitse osoitteella riitta.aulanko@intermin.fi

Osastopäällikkö



Kauko Aaltomaa

Lainsäädäntöneuvos



Riitta Aulanko

LIITE

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta, hätäkeskustoiminnasta annetun lain 30 §:n muuttamisesta ja valtion virkamieslain 35 §:n 2 momentin kumoamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta, hätäkeskustoiminnasta annetun lain 30 §:n muuttamisesta ja valtion virkamieslain 35 §:n 2 momentin kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia, hätäkeskustoiminnasta annettua lakia ja valtion virkamieslakia. Poliisimiesten eroamisikää koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että siirtymäajan jälkeen poliisi-

miehiin sovelletaan yleistä 68 vuoden eroamisikää. Ennen vuotta 1960 syntyneet poliisimiehet voisivat halutessaan jatkaa virkauraansa aina 68 vuoden eroamisikään asti.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2013 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 NYKYTILA	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
Valtion eläkejärjestelmän eläke- ja eroamisiäkä	3
Poliisihallinnon eroamisiät	3
Muiden ammattiryhmien ammatilliset eläkeiät ja erityiset eroamisiät	4
Tilastotietoa	5
Poliisin tehtävät sekä poliisimiesten erityiset velvollisuudet	5
Työkyky ja työn kuormittavuus poliisin ammatissa	6
Poliisin työajan jakautuminen eri henkilöstöryhmissä	7
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	7
1.3 Nykytilan arviointi	9
Säädöstaso	9
Eroamisiäsääntely nykyisessä eläkejärjestelmässä	9
Oikeustapaukset	10
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	11
2.1 Tavoitteet	11
2.2 Keskeiset ehdotukset	11
2.3 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit	11
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	13
3.1 Taloudelliset vaikutukset	13
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	14
3.3 Henkilöstövaikutukset	15
3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	15
Vaikutukset eläkejärjestelmään	15
Sukupuolivaikutusten arviointi	16
4 ASIAN VALMISTELU	16
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	16
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	18
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	18
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	18
1.1 Laki poliisin hallinnosta	18
1.2 Laki hätäkeskustoiminnasta	18
1.3 Valtion virkamieslaki	18
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖT JA MÄÄRÄYKSET	18
3 VOIMAANTULO	19
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	21
LAKIEHDOTUKSET	23
poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta	23
hätäkeskustoiminnasta annetun lain 30 §:n muuttamisesta	24
valtion virkamieslain 35 §:n 2 momentin kumoamisesta	25
LIITE	26
RINNAKKAISTEKSTI	26
hätäkeskustoiminnasta annetun lain 30 §:n muuttamisesta	26

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Valtion eläkejärjestelmän eläke- ja eroamisikä

Valtion virkamiehiä koskevassa lainsäädännössä säädetään virkamiesten eläkeiästä ja yleisestä eroamisikästä. Valtion eläkelain (1295/2006) 8 §:n mukaan työntekijällä on oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle 63—68 vuoden iän täyttämistä seuraavan kalenterikauden alusta.

Työntekijällä on oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle jo edellä mainittua aikaisemmin, jos hän on saavuttanut eroamisikänsä. Eroamiseksi kutsutaan sitä ikää, jolloin henkilön on viimeistään erottava palveluksesta. Valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n 1 momentin mukaan virkamiesten yleinen eroamisikä on 68 vuotta. Pykälän 2 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää, että virassa, jonka laatu sitä vaatii, eroamisikä on yleistä eroamiseksiä alempi. Pykälän 3 momentin mukaan virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista tai muuta virkasuhteen päättymistä tarkoittavaa toimenpidettä sen kuukauden päättyessä, jonka aikana virkamies saavuttaa eroamisiän. Yleisen eroamisiän lisäksi erityislainsäädännössä on säädetty tiettyjä virkamiesryhmiä koskevia erityisiä eroamiseksiä.

Valtion virkamiesten yleinen eroamisikä nostettiin 68 vuoteen vuoden 2005 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (682/2004). Muutos liittyi valtion eläkejärjestelmän uudistamiseen, jossa noudatettiin samoja periaatteita, jotka oli toteutettu yksityisen sektorin eläkejärjestelmään lainmuutoksilla. Tavoitteena oli keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän myöhentäminen kahdella kolmella vuodella.

Poliisihallinnon eroamisiät

Poliisimiehet kuuluvat poliisiasetuksen (1112/1995) 1 §:n mukaan miehistöön, ali-

päällystöön tai päällystöön. Poliisihallinnossa miehistöön ja alipäällystöön sekä päällystöön kuuluville tietyille poliisimiehille on säädetty erityinen eroamisikä poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa (158/1996). Asetuksen 24 §:n 1 momentin mukaan alipäällystöön ja miehistöön kuuluva poliisimies on velvollinen eroamaan virastaan täyttäessään 60 vuotta. Pykälän 2 momentin mukaan keskusrikospoliisin, suojelupoliisin, liikkuvan poliisin tai Poliisiammattikorkeakoulun päällystöön kuuluva poliisimies sekä paikallispoliisin päällystöön kuuluva poliisimies, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja liikkuvan poliisin päällikköä, nimismiestä, poliisipäällikköä ja apulaispoliisipäällikköä lukuun ottamatta, on velvollinen eroamaan virastaan täyttäessään 63 vuotta. Lisäksi asetuksen siirtymäsäännöksenä säädetyn 34 §:n mukaan virkamiehellä, joka on marraskuun 30 päivänä 1996 poliisimestarin tai apulaispoliisimestarin virassa, eroamisikä on edellä 24 §:stä poiketen 63 vuotta.

Lisäksi poliisihallinnossa on miehistöön ja alipäällystöön kuuluvia poliisimiehiä, joilla on oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle 58 vuoden iässä. Valtion eläkejärjestelmän piirissä oli aikaisemmin ammattiryhmiä, joille oli säädetty erityinen ammatillinen eläkeikä. Ammatilliset eläkeiät kumottiin vuonna 1989, mutta valtion eläkelain muuttamisesta annetun lain (103/1989) siirtymäsäännösten mukaan lain tullessa voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1989 jatkuneessa eläkkeeseen oikeuttavassa palveluksessa olevalla edunsaajalla, joka lain voimaan tullessa oli sellaisessa virassa tai tehtävässä, jossa oli ennen lain voimaan tuloa voimassa olleiden säännösten mukaan erityinen eläkeikä, oli oikeus eläkkeeseen ennen lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten mukaan, jos hän vuoden 1999 kesäkuun loppuun mennessä joko eläkkettä hakiessaan tai muutoin kirjallisesti ilmoitti valtiokonttorille niin haluavansa. Näin ollen kymmenen vuoden siirtymäajalla ammatillisen eläkeiän valinnut poliisimies voi edelleen jäädä vanhuuseläkkeelle 58 vuoden

iässä tai hän voi halutessaan jatkaa työskentelyä eroamisikään saakka.

Hätäkeskuksen palveluksessa oleviin poliisimiehiin sovelletaan poliisimiesten eroamisikää koskevia säännöksiä. Säännökset asiasta sisältyivät aikaisemmin voimassa olleen hätäkeskuslain (157/2000) 15 ja 16 §:iin. Vuoden 2011 alusta voimaan tulleen hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) henkilöstöä koskevan siirtymäsäännöksenä säädetyn 30 §:n mukaan aieman lain eroamisikää koskevia säännöksiä sovelletaan edelleen lain voimaantullessa Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa oleviin poliisimiehiin. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen palveluksessa olevien poliisimiesten osalta noudatetaan eroamisikää koskevia säännöksiä (HE 4/2007 vp). Lisäksi poliisimiehiä ovat siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) perusteella poliisitehtäviin nimitetyt poliisimiehet. Kriisinhallintaan ulkomailta osallistuva henkilö on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Lain 11 §:ssä viitataan eläkeoikeuden osalta valtion eläkelakiin ja lain 12 §:n mukaan palvelussuhteeseen ei sovelleta valtion virkamieslain yleistä eroamisikää. Koska kriisinhallintatehtävät voivat vaativimmillaan olla erittäin monipuolista ja pitkää kokemusta edellyttäviä johtotehtäviä, on säännöksellä haluttu hallituksen esityksen mukaan mahdollistaa myös 68 vuotta täyttäneiden kokeneiden henkilöiden ottaminen palvelussuhteeseen (HE 206/2004 vp).

Muiden ammattiryhmien ammatilliset eläkeiät ja erityiset eroamisiät

Valtion eläkelain piirissä olevia ammattiryhmiä, joille oli aiemmin säädetty erityinen ammatillinen eläkeikä, olivat muun muassa poliisit, vanginvartijat ja peruskoulunopettajat. Ammatilliset eläkeiät kumottiin vuonna 1989, mutta pitkän siirtymäkauden vuoksi ammatillisen eläkeiän valinnut voi edelleen jäädä vanhuuseläkkeelle valitsemassaan eläkeiässä.

Pelastustoimen eläkesäännökset noudattavat kunnallista eläkelainsäädäntöä, jonka mukaan työntekijällä on oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle 63 ja 68 vuoden iän täyttämi-

sen välisenä aikana. Palomiesten eläkeikä oli vuoteen 1989 saakka 55 vuotta, jolloin eläkelainsäädännön uudistuksen myötä eläkeikä nousi yleiseen eläkeikään. Asiaa käsiteltiin laajasti vuonna 2009, jolloin hallitus linjasi iltakoulussa, että palomiesten eläkeiän siirtäminen takaisin ammatillisen eläkejärjestelmään olisi hallituksen yleisen työurien pidentämistavoitelinjausten kanssa ristiriidassa.

Nykyisin poliisihallinnon lisäksi valtion virkamiesten yleisestä eroamisiästä poikkeavia eroamisikä on säädetty puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin. Näihin sääntelyihin sisältyy myös harjunnanvarainen jatkamismahdollisuus eroamisiän saavuttamisen jälkeen. Keskeinen peruste sotilaseläkejärjestelmän muita virkaryhmiä alemmalle eroamisiälle on Suomen puolustusjärjestelmän rakentuminen osiltaan iältään ja taidoltaan sotilaskelpoiseen kanta-henkilökuntaan ja reserviin. Rajavartiolaitoksessa alempi eroamisikä perustuu rajavartiolaitoksen sotilaalliseen maanpuolustustehtävään.

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 47 §:ssä säädetään eroamisiästä, joka sotilasvirassa vaihtelee 45 ja 63 ikävuoden välillä. Pykälän 3 momentin mukaan pääesikunta voi painavasta syystä ja virkamiehen suostumuksella päättää, että virkamies voi jatkaa palveluaan samassa virassa eroamisiän jälkeen määräajan, kuitenkin enintään siihen saakka, kun virkamies täyttää 68 vuotta, sotilasprofessorin virassa oleva virkamies enintään siihen saakka, kun hän täyttää 63 vuotta, ja sotilasvirassa oleva virkamies enintään siihen saakka, kun hän täyttää 55 vuotta.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 35 ja 35 a §:ssä säädetään eroamisiästä ja oikeudesta jatkaa palvelua eroamisiän jälkeen. Lain 35 a §:n mukaan eroamisikä rajavartiolaitoksen sotilasvirassa vaihtelee 50 ja 64 ikävuoden välillä. Lain 35 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitoksen päällikkö voi painavasta syystä ja virkamiehen suostumuksella päättää, että muu kuin tasavallan presidentin nimittämä virkamies voi jatkaa samassa virassa eroamisiän jälkeen määräajan, kuitenkin enintään siihen saakka, kun virkamies täyttää 68 vuotta, ja sotilasvirassa oleva virkamies enintään siihen saakka, kun hän täyttää 55 vuotta.

Lisäksi tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) perusteella tasavallan kanslian henkilökunnalla on ollut 65 vuoden eroamisikä. Kanslian virkamiesten eroamiseksi on muutettu 1 päivänä maaliskuuta 2012 voimaantulleella lailla (100/2012) valtion virkamiesten yleinen eroamisikä.

Tilastotietoa

Poliisihallinnon henkilöstön määrä on yhteensä 10 136 virkamiestä, joista 7 608 eli noin 75 % on poliisiasetuksen 1 §:ssä määriteltyjä poliisimiehiä. Poliisimiehistä miehistön osuus on suurin, 62 % eli 4 747 henkilöä, alipäällystön osuus 27 % eli 2 063 henkilöä, päällystön osuus 9 % eli 696 henkilöä ja päälliköiden osuus 1 % eli 102 henkilöä (tilanne tammikuulta 2012, lähde poliisin tulostietojärjestelmä Polstat, Henkilöstötiedot).

Poliisimiesten 60 vuoden eroamiskäsännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvat miehistö- ja alipäällystövirkamiehet eli yhteensä 6 810 poliisimiestä. Tämä on 90 % poliisihallinnon kaikista poliisimiehistä. Poliisimiesten 63 vuoden eroamiskäsännöksen piiriin kuuluvat 696 päällystövirkamiestä ja kuusi päällikkövirkamiestä. Päällikkö- ja päällystöryhmästä 63 vuoden eroamiskäsännöksen ulkopuolelle jäävät keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja liikkuvan poliisin päälliköiden virat, poliisipäälliköiden ja apulaispoliisipäälliköiden virat. Näihin virkoihin sovelletaan valtion yleistä 68 vuoden eroamiskäytäntöä. Lisäksi on olemassa 58 vuoden ammatillisen eläkeiän valinneet poliisimiehet, joita on poliisihallinnosta eläköityvistä miehistöön ja alipäällystöön kuuluvista poliisimiehistä noin 2 400 henkilöä ja päällystöön nykyisin kuuluvista poliisimiehistä noin 160 henkilöä. Lähes kaikki tämän ryhmän poliisimiehet eläköityvät vuoteen 2020 mennessä. Heillä on tosin mahdollisuus jatkaa myös eroamiskäytäntöä saakka.

Eläketurvakeskuksen tilastojen mukaan työeläkkeelle siirryttiin vuonna 2011 keskimäärin 60,5-vuotiaana. Nousua edellisvuodesta oli 0,1 vuotta. Eläkkeellesiirtymisiän odote 25-vuotiailla oli 60,5 vuotta ja 50-vuotiailla 62,4 vuotta. Suomalaiset jäivät siis eläkkeelle aiempaa myöhemmin. Eläkkeel-

lesiirtymisikä on noussut suunnilleen siten kuin vuoden 2005 työeläkeuudistusta suunniteltaessa arvioitiin. Tämä kehitys näkyy myös vanhempien työntekijöiden työllisyysasteen nousuna. Valtion henkilöstön keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on noussut 2000-luvulla noin 58 vuodesta 60,8 vuoteen. Myös poliisimiesten 2000-luvun tilastoja tarkastellessa eläkkeelle siirtymisikä on hieman noussut kaikissa poliisimiesvirkarühmissä viime vuosina. Miehistö jää eläkkeelle keskimäärin 56,9 vuoden iässä, alipäällystö 57,8 vuoden iässä ja päällystö 61,6 vuoden iässä. Poliisimiehet jäävät eläkkeelle jo ennen eroamisiän täyttymistä. Poliisimiesten eroamiskäytännöt alemmat eläkkeellesiirtymisiät selittyvät sillä, että luvuissa ovat mukana myös työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet sekä 58 vuoden eroamisiän valinneet.

Vuosina 2011–2020 poliisihallinnon palveluksesta jää poistuma-arvioiden mukaan eläkkeelle tai siirtyy muun poistuman kautta pois yhteensä 3 039 poliisia, joka on noin 39 % koko poliisimieskunnasta. Vuosittain eläkkeelle jää eläkeiän perusteella noin 200 poliisimiestä. Kyseessä on siis merkittävä henkilöstömuutos poliisimieskunnassa, mikä aiheuttaa erityisiä haasteita osaamisen hallinnassa ja siirtämisessä. Myös poliisihallinnon koko henkilöstön ikärakennetta tarkasteltaessa havaitaan, että etenkin alipäällystö ja miehistö -henkilöstöryhmistä tulee jäämään 2010-luvulla huomattava määrä eläkkeelle nykyisin voimassa olevien eroamiskäsännösten nojalla. Osa heistä voi jäädä eläkkeelle jo aikaisemmin, mikäli he ovat valinneet 58 vuoden ammatillisen erityiseläkeiän. Käytännössä tämä vaikuttaa poliisihallinnossa merkittävästi eläköitymiseen vuoteen 2020 asti.

Poliisin tehtävät sekä poliisimiesten erityiset velvollisuudet

Poliisilain (493/1995) 1 §:ssä on säädetty poliisin tehtävistä. Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alu-

eella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetty tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

Poliisimiesvirkoihin on säädetty erityisiä velvollisuuksia, joita ei yleensä ole muilla virkamiehillä. Poliisilain 9 §:ssä on säädetty poliisimiehiä koskeva erityinen toimimisvelvollisuus. Poliisimies on velvollinen toimimaan sen poliisiyksikön toimialueella, johon hänet on sijoitettu. Poliisimies voidaan määrätä toimimaan myös sijoitusyksikkönsä toimialueen ulkopuolella. Lisäksi poliisimies on ilman eri määräystä velvollinen ryhtymään kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan, jos se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkimuksen aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi taikka milloin se näihin rinnastettavan muun erityisen syyn vuoksi on tarpeen.

Lisäksi poliisimiehille on säädetty poliisilain 9 a §:ssä erityinen palvelukseen ilmoittautumisvelvollisuus, 9 c §:ssä erityinen käyttäytymisvelvollisuus sekä 9 e §:ssä erityinen kunnan ja ammattitaidon ylläpitämisvelvollisuus.

Työkyky ja työn kuormittavuus poliisin ammatissa

Poliisimiesten työ on vaativaa ja edellyttää hyvää fyysistä ja psyykkistä toimintakykyä koko työuran ajan. Poliisimiesten työkykyä ja poliisityön kuormittavuutta on tarkasteltava suhteessa poliisimiehille säädettyihin erityisiin toimintavelvollisuuksiin. Erillisissä selvityksissä on tutkittu poliisin vuorotyön kuormitusta sekä väkivaltaa ja sen kokemuksen uhkaa poliisityössä. Viimeisin poliisimiesten eroamisikää tarkastellut työryhmä teetti selvitystyön poliisityön kuormittavuudesta ja henkilöstön työkyvystä henkilöstöbarometriaineistoa hyödyntäen (Matti Vuorensyrjä: Poliisihenkilöstön työkyky ja työssä jaksaminen. Poliisihenkilöstöbarometrin kyselytutkimukseen perustuva koetun työkyvyn analyysi. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 98.). Helmikuussa 2012 julkaistun tutkimuksen mukaan poliisimiehet arvioivat työkykynsä kohtuullisen hyväksi uran lop-

puun saakka, mutta työkyvyn arvioitiin kuitenkin heikkenevän iän myötä, kuten muissakin ammateissa. Poliisien arviot työkyvystään ovat parantuneet merkittävästi vuodesta 2002 vuoteen 2010. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin alipääallystövyrassa toimivien poliisimiesten arviot. Poliisimiehet kokevat työkykynsä heikkenevän jonkin verran nopeammin kuin työssäkäyvä väestö keskimäärin. Poliisityön kuormittavuus ja arviot omasta työkyvystä ja työssä jaksamisesta ovat erilaisia eri virkaryhmissä ja eri tehtäväalueilla. Tutkimuksessa (Soininen Heikki: Työterveyshuollon järjestelmän liikuntaohjelman toteutettavuus ja vaikutukset ikääntyvien poliisien terveyteen, fyysiseen toimintakykyyn ja työkykyyn) on todettu työkykyindeksin alentuneen 37 prosentilla niistä poliiseista, jotka olivat täyttäneet 50 vuotta.

Poliisityössä on erityisiä psyykkisiä ja fyysisiä kuormittavuustekijöitä. Selvitysten mukaan poliisin työ on fyysisesti melko kevyttä, mutta työhön sisältyy kovia hetkellisiä kuormitushuippuja. Poliisityölle ovat ominaisia äkilliset siirtymät lähes nollakuormitustilanteesta maksimaaliseen suoritusvaatimusten ja maksimaaliseen rasituksen tilanteeseen. Kuormitushuippuja aiheutuu esimerkiksi tilanteissa, joissa poliisi joutuu ottamaan kiinni ja kuljettamaan väkivaltaisesti käyttäytyviä henkilöitä. Kuormitustilanteet ovat usein lyhytkestoisia ja ennakoimattomia.

Poliisin perustutkintokoulutuksen valintamenettelyn kautta poliisimiehen ammattiin valikoituu fyysisesti hyväkuntoisia ja psyykkisesti tasapainoisia henkilöitä. Poliisimiehen velvollisuuksiin kuuluu fyysisen kunnan ylläpitovelvollisuus. Ikääntyvillä poliisimiehillä selkälihasten ja yläraajojen voimaa mittaavat testitulokset ovat yleensä hyviä, hengitys- ja verenkiertoelimistön testitulokset kohtuullisia ja alaraajojen voimaa mittaavat testitulokset kriteeritasoa huonompia. Kenttätyössä toimivien poliisimiesten varusteet ovat painavia ja aiheuttavat muun muassa selkävaivoja. Poliisityön psyykkisinä kuormitustekijöinä ovat erityisesti asioiminen epäasiallisesti käyttäytyvien asiakkaiden kanssa, psyykkisen ja fyysisen väkivallan uhka, väkivalta- ja onnettomuustilanteet sekä vuorotyö. Tutkimusaineistossa joka toinen poliisi

ilmoitti joutuneensa viimeisen vuoden aikana vähintään viisi kertaa henkisesti äärimmäisen kuormittavaan tilanteeseen. Poliisityölle ovat tyypillisiä myös yksittäiset traumatisoivat tapahtumat.

Poliisimiehistä vuorotyötä tekevät miehistöön, alipäällystään ja osin päällystään kuuluvat poliisimiehet. Yhteensä vuorotyötä tekevien määrän arvioidaan olevan noin 64 % poliisimiehistä. Päivätyötä tekevät poliisimiehet ovat iältään vanhimpia. Vanhimmillä ikäryhmillä on eniten unihäiriöitä ja heikoin työkyky työaikamuodosta riippumatta.

Henkilöstöbarometrissa huonoimmat terveys- ja työkykyarviot on saatu poikkeuksetta miehistön ja alipäällystön virkaryhmissä. Henkilöstöbarometrin perusteella työn fyysisten vaatimusten kannalta huomio kiinnittyy etenkin ikääntyneeseen henkilöstöön, virkaryhmistä miehistöön ja tehtäväalueista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäväalueelle. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäväalueen sisällä huomio kiinnittyy etenkin liikennevalvontaan, koirapoliisitoimintaan, lähipoliisitoimintaan ja valvontaja hälytystehtäviin. Psykkisen työkyvyn kannalta huomio kiinnittyy ikääntyneeseen henkilöstöön ja virkaryhmistä miehistöön ja alipäällystään. Tehtäväalueista esille nousevat kuormituksessa tekninen rikostutkinta ja talousrikostutkinta.

Poliisityötä tehdään hierarkkisessa linjaorganisaatiossa, jossa korostuu työn johtamisen ja yhteistyön merkitys. Toimintakykyä tarkastellessa merkityksellisiä tekijöitä ovat fyysisen ja psyykkisen toimintakyvyn lisäksi myös johtamisen ja työyhteisön toimivuus, kiire, työpaine, työnkuvien selkeys, epätasaisesti jakautunut työ ja työntekijöiden työmotivaatio.

Työssä jatkamista on tutkittu viime aikoina myös yleisesti palkansaajien keskuudessa. Työterveyslaitoksen helmikuussa 2012 julkaisevan tutkimuksen (Merja Perkiö-Mäkelä ja Timo Kauppinen (toim.) Työ, terveys ja työssä jatkamisajatuksat, Työ ja ihminen Tutkimusraportti 41) mukaan etenkin toimihenkilöiden kiinnostus jatkaa työelämässä pidempään on viime vuosina lisääntynyt, mutta työntekijäryhmissä vastaavaa muutosta ei ole tapahtunut. Tutkimuksen mukaan työntekijäammateissa toimivat kaipaavat työaika-

joustoja. Hyvä terveys on työssä jaksamisen edellytys; jos terveys asettaa esteitä työssä jatkamiselle, tulisi työ muokata sellaiseksi, että sitä on mahdollista tehdä vähemmälläkin työkyvyllä. Työterveyslaitoksen tutkimuksessa tarkasteltiin 45–63 -vuotiaiden työssä olevien palkansaajien ajatuksia ennen aikaiselle eläkkeelle jäämisestä ja työssä jatkamisen harkintaa 63 ikävuoden jälkeen. Tutkimuksissa haastateltiin 2 103 palkansaajaa.

Poliisin työajan jakautuminen eri henkilöstöryhmissä

Päällystön työnkuva painottuu johtamistehäviin ja rikostutkintaan. Työaika kohdentuu johtamiseen ja kehittämiseen (52 %) ja rikostutkintaan (25 %). Alipäällystön työaika jakautuu useille toiminnoille mukaan lukien operatiiviset poliisitehtävät. Työaika kohdentuu eniten rikostutkintaan (33 %) ja sen jälkeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaan (14 %) sekä johtamiseen ja kehittämiseen (13 %). Miehistön työajan käyttöä leimaa operatiivisten poliisitehtävien suorittaminen. Eniten työaika kohdentuu rikostutkintaan (27 %) ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontatehtäviin (27 %). Tässä ryhmässä myös hälytystehtävät ja liikennevalvonta ovat merkittäviä tehtäväalueita.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Joustavin järjestelmä Euroopassa on todennäköisesti Hollannissa, missä poliisilla on mahdollisuus valita joustavasti eläkkeelle siirtymisajankohta 60 ja 70 ikävuoden välillä siten, että alemman tason poliisimiehillä on mahdollisuus siirtyä eläkkeelle viisi vuotta ja ylemmän tason poliisimiehillä neljä vuotta ennen yleistä 65 vuoden eläkkeelle siirtymisikää. Pidempään palveleminen vaikuttaa eläkkeen suuruuteen.

Ruotsissa eläkeikä on 65 vuotta ja palveluksesta on erottava 67 vuoden iässä. Ruotsissa ei ole tällä hetkellä voimassa olevien säädösten mukaan eroa alemman ja ylemmän tason poliisimiesten eläkkeelle siirtymisessä. Poliisimiehillä on mahdollisuus siirtyä eläkkeelle 61 vuoden iässä, poliisien ammattiliitto ja Poliisiylihallitus ovat tehneet

asian rahoituksesta sopimuksen vuonna 2007. Henkilöllä on mahdollisuus jatkaa palvelusta 67 vuoden ikään saakka ja tämän ikärajan jälkeen myös määräaikaaisesti.

Norjassa on tullut voimaan yleinen eläkeuudistus vuonna 2011. Vanhuuseläkkeelle voi jäädä 62–67-vuotiaana siten, että mitä myöhemmin eläkkeelle jää sitä suurempi on eläke. Virkamiehille on säädetty 70 vuoden ikäraja, jolloin viimeistään on jäätävä eläkkeelle, lisäksi fyysisesti tai psyykkisesti raskaissa viroissa on alempia ikärajoja alkaen 60 ikävuodesta. Poliisimiesten eläkkeelle jäämisestä on säädetty erityisikärajoja. Poliisimies voi jäädä eläkkeelle 60-vuotiaana ja nimismiestoimistossa työskentelevä poliisi 63-vuotiaana. Lisäksi on säännöksiä siitä, että on mahdollista jäädä eläkkeelle jo 57- tai 60-vuotiaana mikäli iän ja virkavuosien yhteismäärä on 85 vuotta. Ikärajat koskevat kaikkia poliisimiesvirkoja lukuun ottamatta ylimpiä johtotehtäviä.

Tanskassa yleinen vanhuuseläkeikä on 65 vuotta. Poliisit voivat siirtyä eläkkeelle 60–63-vuoden iässä. Tanskassa alemman ja ylemmän tason poliisimiehillä on sama eläkkeelle siirtymisikä 60–63 vuotta. Poliisimiehillä on myös mahdollisuus jatkaa virkauraa 63 ikävuoden täyttämisen jälkeen. Vuonna 2019 ikärajat nousevat 64 ja 65 vuoteen.

Virossa yleinen eläkkeelle siirtymisikä on 63 vuotta. Poliisin toimesta vapautuksen saa tiettyjen ikärajojen täytyttyä siten, että asiantuntijat eli alemman tason poliisimiehet voivat siirtyä eläkkeelle jo 55-vuotiaana. Poliisijohtajat ja päälliköt voivat siirtyä eläkkeelle 60-vuotiaana. Molemmissa henkilöstöryhmissä työuraa voidaan pidentää vuosi kerrallaan yleiseen eläkeikään asti.

Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (jäljempänä työsyryntädirektiivi) on pantu kansallisesti täytäntöön yhdenvertaisuuslailla (21/2004). Direktiivissä vahvistetaan yleiset puitteet uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiselle työssä ja ammatissa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa. Direktiivissä ja yhdenvertaisuuslaissa on määritelty

välittömän ja välillisen syrjinnän periaate. Yhdenvertaisuuslain säännöksiä sovellettaessa on huomioon otettava unionin tuomioistuimen mainittua direktiiviä koskeva oikeuskäytäntö.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa iän perusteella. Lisäksi pykälässä on määritelty välittömän ja välillisen syrjinnän käsitteet. Lain 7 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuna syrjintänä ei pidetä tavoitteiltaan oikeutettua ja oikeasuhteista erilaista kohtelua, joka perustuu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin. Momentin 3 kohdan mukaan laissa tarkoitettuna syrjintänä ei myöskään pidetä ikään perustuvaa erilaista kohtelua silloin kun sillä on objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu työllisyyspoliittinen taikka työmarkkinoita tai ammatillista koulutusta koskeva tai muu näihin rinnastettavaa oikeutettu tavoite tai kun erilainen kohtelu johtuu sosiaaliturvajärjestelmien eläke- tai työkyvyttömyysetuukseen saamisedellytykseksi vahvistetuista ikärajoista.

Samoin työsyryntädirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan syrjinnän käsitettä koskevan 2 artiklan 1 ja 2 kohdan estämättä valtiot voivat säätää, että erottelu, joka perustuu esimerkiksi ikään, ei ole syrjintää, jos tiettyjen työtehtävien luonteen tai niiden yhteyksien vuoksi, joissa tehtäviä suoritetaan, kyseinen ominaisuus on todellinen ja ratkaiseva työhön liittyvä vaatimus, edellyttäen, että tavoite on oikeutettu ja että vaatimus on oikeasuhtainen. Muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on katsonut, että erilainen kohtelu ei ole kiellettyä syrjintää, mikäli sille on objektiivinen ja hyväksyttävä peruste. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtioilla on syrjinnän kiellon periaatetta soveltaessaan tiettyä harkintavaltaa, jota käytettäessä on kuitenkin muun ohessa otettava huomioon suhteellisuusperiaate.

Ikään perustuvan syrjinnän kielto sisältyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohtaan. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 14 artikla sisältää syrjinnän kiellon, joka on rajattu koskemaan muualla sopimuksessa turvattuja oikeuksia. Vuodesta 2005 lähtien tätä täyden-

tää yleisen syrjinnän kiellon sisältävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirja (SopS 8—9/2005).

1.3 Nykytilan arviointi

Säädöstaso

Voimassa oleva poliisimiesten eroamisikäsäntely on toteutettu asetustasoisella säädöksellä. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksión oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 3/2000 vp, PeVL 1/2005 vp, PeVL 41/2005 vp, PeVL 51/2006 vp ja PeVL 9/2009 vp), että virkamiesten oikeusaseman perusteet, mukaan lukien eroamisikä, kuuluvat perustuslain 80 §:n soveltamisalan piiriin eli niistä on säädettävä laintasoisella säädöksellä. Perustuslakivaliokunta on myös aikaisemmin katsonut, että pakollisen eroamisian säätäminen työntekijälle on mahdollista vain perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä lailla (PeVL 60/2002 vp). Lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri on 4 päivänä helmikuuta 2009 sisäasiainministeriön poliisiosastolle antamassaan lausunnossa (Dnro OKV34/20/2008) todennut, että poliisimiesvirkojen eroamisikiä koskevassa mahdollisessa uudistuksessa on tarpeen menetellä perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevällä tavalla eli säätää asiasta lain tasolla.

Eroamisikäsäntely nykyisessä eläkejärjestelmässä

Joustavaan eläkejärjestelmään siirtymistä perusteltiin vuoden 1988 hallituksen esityksessä (HE 160/1988) muun muassa seuraavasti: ”Suoritetut tutkimukset osoittavat työlä ja työolosuhteilla olevan merkittävä, usein suurikin vaikutus kohtuullista työstä selviytymistä ja eläkkeelle siirtymisen tarvetta arvioitaessa. Käytettävissä olevat tiedot osoittavat kuitenkin, että yksikölinen vaihtelevuus on useimmiten työn aiheuttamia vaikutuksia suurempi. Tutkittaessa työkyvyttömyyden alkamista eri ammattiteissa vanhemmissa ikäluokissa on voitu havaita, että työkyvyttömyysalttius on joissakin ammattiteissa

yleisempää kuin toisissa. Olennaista tutkimustuloksissa kuitenkin on, että kunkin ammatin sisällä esiintyy varsin huomattavaa yksilöllistä hajontaa. Tämä osoittaa, että ammatin voidaan katsoa olevan vain eräs, joissakin tapauksissa ehkä merkittäväkin tekijä, mutta sen ohella esiintyy muita, mahdollisesti sitä merkittävämpiä taustatekijöitä. Tämän vuoksi ei ole nähtävissä perusteluja sellaisille järjestelmille, joissa ammatti olisi yksin ratkaiseva eläkeikäkriteeri, vaan on katsottava, että olennaista on ammatin (työn) ja kaikkien muiden seikkojen kokonaisvaltainen arviointi. Valtion eläkejärjestelmän ammattinimikkeisiin perustuva porrastus on puutteellinen, koska yksikölliset erot - ehkä tärkein taustatekijä - jäävät huomiotta.” Perusteluissa todetaan myös seuraavasti: ”Pelkkä virka- tai työnimike ei kuvaa riittävän hyvin työn vaatimuksia ja työolosuhteita, koska ne saattavat vaihdella hyvinkin paljon saman nimikkeen sisällä. Työolosuhteet muuttuvat myös työtapojen ja teknologian kehittyessä paljon siitä, mitä ne ovat olleet alempia eläkeikiä määriteltäessä jo vuosikymmeniä sitten. Monia alemman eläkeiän piirissä olevia tehtäviä ei enää tästä syystä voidakaan pitää sillä tavoin rasittavina ja kuluttavina, kuin niiden katsottiin olevan aikoinaan alemmaa eläkeikiä säädettäessä. Toisaalta taas kehitys tuo mukanaan uusia tehtäviä, jotka rasittavuudeltaan ylittävät jo aikaisemmat määritellyt tehtävät. Kaavamaisen eläkeiän muuttaminen jatkuvasti alemmaksi tai korkeammaksi työolosuhteiden rasittavuuden kehitystä seuraten on osoittautunut käytännössä mahdottomaksi tehtäväksi. Ammattinimikkeillä on pitkä historiallinen tausta, mikä heijastuu nimikeluetteloon. Työn sisällön ja yleisten olosuhteiden muuttumisen vaikutusta ei ole juuri ensinkään voitu ottaa huomioon, ei ainakaan siihen suuntaan, että nimikkeitä olisi siirretty korkeamman eläkeiän luokkiin. Kerran saavutettu alhainen eläkeikä on katsottu saavutetuksi oikeudeksi. Se on myös nähty osaksi palvelussuhteeseen liittyviä kokonaisuuksia. Muun muassa juuri mainittua historiallisen kehityksen tuloksena ja myös nimikkeiden sijoittelun harkinnanvaraisuuden takia on syntynyt eriarvoisuutta ja epäjohtomukaisuuksia, jolloin tietyt ryhmät katsovat olevansa yhtä oikeutettuja alemmaan eläkeikiän

kuin jotkut muut ryhmät. Tästä aiheutuu usein tyytymättömyyttä sellaisten ryhmien keskuudessa, joiden eläkeikää ei ole alennettu.”

Erityisiä eroamisikiä on ollut poliisihallinnossa ainakin 1960-luvulta lähtien. Perusteen eroamisikäjärjestelmälle on esitetty poliisimiesten erityisen toimimisvelvollisuuden lisäksi muun muassa poliisin työn henkiset ja fyysiset rasitustekijät sekä erityisesti miehistön ja alipäälystön työkyvyn alenema ikääntyessä. Ikä vaikuttaa henkilön toimintakykyyn. Nykysäännösten toimivuutta sekä yksilön että koko poliisihallinnon näkökulmasta tulee tarkastella laajemmin poliisin toimintakykyä kuvaavien tietojen valossa.

Kaikissa poliisimiesvirkaryhmissä työskennellään kuormittavuudeltaan hyvin erilaisissa tehtävissä ja toimenkuissa virkanimikkeestä huolimatta. Poliisimiesten virkaryhmittäinen eroamisikäsääntely ei ota huomioon erilaisia toimenkuvia eikä toimintakyvyn tarkastelua yksilökohtaisesti. Esimerkiksi henkilöstöbarometri osoittaa, että toimintakyky vaihtelee merkittävästi kaikissa ikäluokissa nimenomaan yksilöittäin.

Voimassa oleva eroamisikäsääntely ei ole joustava kuten valtion eläkejärjestelmä; poliisimiehellä ei ole oikeutta valita hänelle parhaiten sopivaa eläkkeellesiirtymisaikakohtaa. Oikeus kerryttää eläkettä ja valtion eläkelain 53 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyä niin sanottua superkarttumaa päättyy eroamisiän täytyttyessä. Elinaikakertoimen vaikutuksesta poliisimiesten eläkekertymä tulee jatkossa pienenemään entisestään. Haittapuoloina voidaan nähdä eroamisiän vaikutus työkyvyttömyyseläkkeen määrään valtion eläkelain 38 ja 55 §:ien tulevan ajan laskentaa koskevien säännösten johdosta.

Oikeustapaukset

Poliisimiesvirkojen eroamisikiä koskevia hallintoriita-asioita on ollut hallinto-oikeuksissa vireillä vuodesta 2009 lukien. Hallinto-oikeuksille jättämissään hakemuksissa päälylystään ja alipäälylystään kuuluneet poliisimiehet ovat pyytäneet hallinto-oikeuksia vahvistamaan, että heillä olisi oikeus jäädä virastaan vanhuuseläkkeelle 68 vuoden iässä.

Ensimmäinen hallinto-oikeudessa vireillä ollut oikeustapaus koski keskusrikospoliisin rikosylikomisariota. Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 12 päivänä toukokuuta 2010 (10/0333/3) perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttävän, että virkasuhteeseen sovelletaan poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa säädetyn eroamisiän asemasta laissa säädettyä eroamisikää. Muun soveltuvan lain säännöksen puuttuessa hänen virkasuhteeseensa on sovellettava valtion virkamieslain 35 §:n 1 momentissa säädettyä 68 vuoden säännöstä virkamiehen yleisestä eroamisiästä. Hallinto-oikeus katsoi, että asetustasoisien säännöksen soveltamisessa ilmennyt ristiriitaa perustuslain kanssa on näissä oloissa pidettävä perustuslain 106 §:ssä tarkoitettuihin tavoin ilmeisenä. Korkein hallinto-oikeus antoi asiassa 19 päivänä joulukuuta 2011 vuosikirjapäätöksen (2157/3/10, KHO:2011:107), jossa se katsoo poliisin päälylystön eroamisikää koskevan säännöksen olevan yhdenvertaisuuslain ja EU:n työsyryntädirektiivin vastainen eikä säännöstä voida soveltaa virkamiehen vahingoksi. Näin ollen säännös oli lain kanssa ristiriidassa olevana jätettävä perustuslain 107 §:n mukaisesti soveltamatta. Poliisin eroamisikäsäännöksen soveltamisen sijaan poliisin päälylystään tulee soveltaa valtion virkamieslain mukaista virkamiesten yleistä 68 vuoden eroamisikää.

Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus on ratkaissut rikosylikonstaapelin eli alipäälylystään kuuluvan poliisimiehen hallintoriita-asian 3 päivänä helmikuuta 2012 (04902/10/1401) korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua vastaavalla tavalla. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on vireillä toinen alipäälylystään kuuluvan poliisimiehen eli ylikonstaapelin hakemus virkatehtävässä jatkamista koskevan asian käsittelemisestä hallintoriita-asiana.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuden päätöksen johdosta Poliisihallitus on helmikuussa 2012 ohjeistanut (Poliisihallituksen kirje 2020/2011/4707) poliisiyksiköitä poliisimiesten eroamisikä- ja eläkesäännösten soveltamisessa siten, että poliisin hallintoasetusten 24 §:n 1 ja 2 momentin soveltamisalan piiriin kuuluvat poliisimiehet

voivat halutessaan jatkaa virkasuhteessaan 68 vuoden yleiseen eroamisikään saakka.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan on kirjattu useita tavoitteita, jotka tähtäävät työelämän kehittämiseen ja työurien pidentämiseen. Julkisen talouden kestävyyskannalta on ratkaisevaa se, että mahdollisimman moni työikäinen on työssä. Työurien pidentämiseen tähtäävät toimet kohdistetaan työuran alkuun, keskelle ja loppupäähän. Tavoitteena on muun muassa edistää työntekijöiden suojelua sekä tuottavuuden ja työllisyysasteen nosta ja nostaa keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää erityisesti työelämän laadun parantamista, osaamisen kehittämistä, työssä jaksamista ja hyvää johtamista.

Elinajanodote on kasvanut ja kasvun oletetaan jatkuvan. Hallitusohjelman mukaan myös huoltosuhteen ja julkisen talouden tasapainon kannalta työurien pidentäminen on välttämätöntä. Työkyvyttömyys on merkittävin työuraa lyhentävä tekijä. Muun muassa työkyvyttömyyden ehkäisemisen, kuntoutuksen ja työterveyshuollon merkitystä korostetaan hallitusohjelmassa.

Ammatillisen eläkeiän järjestelmistä on luovuttu pääsääntöisesti jo yli kaksi vuosikymmentä sitten ja ratkaisua on perusteltu myös työntekijöiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Valtion eläkejärjestelmän piirissä voidaan ottaa huomioon yksiköllisiä tarpeita ammatillisen kuntoutuksen ja ammatillisen työkyvyttömyyden määrittelyn puitteissa. Työkyvyttömyystapauksissa työkyky arvioidaan suhteessa henkilön työhön.

Poliisimiehiä koskeva esitys eroamisikäjärjestelmästä luopumisesta tukisi yhteiskunnallisia pyrkimyksiä työurien pidentämiseksi ja eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseksi. Eroamisikäsäännöksistä luopuminen merkitsi poliisimiesten asettamista samaan asemaan muiden valtion ja kuntien virkamiesten kanssa. Esitys mahdollistaisi kaikissa poliisihallinnon henkilöstöryhmissä tasapuolisesti

pidempään palvelemisen ja vaikuttaisi siten eläkkeen suuruuteen. Myös työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien eläke olisi muutoksen johdosta nykyistä korkeampi. Poliisihenkilöstön ikääntyessä ja palvellessa entistä pidempään tulee huomiota kiinnittää henkilöstön työturvallisuuteen ja edellytyksiin toimia erityisesti kenttätehtävissä.

2.2 Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisimiesvirkojen eroamisikäsäännöksiä siten, että poliisimiehiä koskevista eroamisikäsäännöksistä luovutaan siirtymäajan jälkeen ja poliisimiehiin sovelletaan 68 vuoden eroamisikää. Lain voimaantullessa poliisimiehet voisivat halutessaan jatkaa virkauraansa 68 ikävuoteen asti. Muutos toteutettaisiin siten, että ennen vuotta 1960 syntyneet miehistöön ja alipäällystöön kuuluvat poliisimiehet voisivat jäädä vanhuuseläkkeelle 60—68 vuoden iässä ja ennen vuotta 1960 syntyneet päällystöön kuuluvat virkamiehet 63—68 vuoden iässä. Merkittävä osa vanhemmista miehistöön ja alipäällystöön kuuluvasta henkilöstöstä on valinnut 58 vuoden ammatillisen erityiseläkeiän. Muutos ei vaikuttaisi heidän mahdollisuuteensa hyödyntää aiemmin tehtyä valintaa.

2.3 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit

Viimeisin poliisimiesvirkojen eroamisikää käsitellyt työryhmä tarkasteli loppuraportissaan (sisäasiainministeriön julkaisu 30/2011) useita eri ratkaisuvaihtoehtoja poliisimiesvirkojen eroamisikäsääntelyn ratkaisemiseksi. Vaihtoehtoja olivat säännösten nostaminen sisällöltään muuttumattomana tai muutettuna lakitasolle tai eroamisi'istä luopuminen. Työryhmä katsoi, että nykyisen sääntelyn, joka perustuu virkaryhmittäiselle jaottelulle, nostaminen sellaisenaan lakitasolle olisi ongelmallista ottaen huomioon muun muassa perusoikeusjärjestelmän asettamat rajoitusedellytykset muun muassa tarkkarajaisuuden vaatimuksen ja yhdenvertaisuusnäkökohdat.

Työryhmä pohti säännösten siirtämistä lakitasolle muutettuina seuraavien vaihtoehtojen pohjalta: 1) sääntely toteutetaan virkaryhmittäin siten, että eroamisikäsäännösten

soveltamisala olisi nykyistä suppeampi 2) eroamisikäsäännösten laajentaminen koskemaan poliisin toimimisvelvollisuuden nojalla kaikkia poliisimiehiä sekä 3) toimenkuviin perustuvien eroamisikien käyttöönotto.

1 a) Päällystön virkaryhmässä työtehtävät eroavat toisistaan, mutta eroavuus 68 vuoden eroamisiän piiriin kuuluvien päälliköiden toimenkuviin ei ole välttämättä merkittävä. Myöskään työryhmän hankkima muu selvitys ei tukenut käsitystä, jonka mukaisesti päällystön tehtävät olisivat erityisen eroamisiän asettamiselle säädettyjen edellytysten mukaisia: ”virka, jonka laatu sitä vaatii”. Työryhmä ei löytänyt riittäviä perusteita päällystön 63 vuoden eroamisiälle, vaan päättyi eroamisikää aiemmin tarkastellun työryhmän tavoin esittämään, että päällystön osalta tulisi soveltaa yleisiä säädöksiä eläke- ja eroamisiästä.

1 b) Työryhmän mukaan perusteena alemmalle eroamisiälle miehistö- ja alipäällystöryhmissä voidaan esittää työn fyysiset ja henkiset rasitustekijät. Miehistön ja alipäällystön osalta työnkuva eroaa selvästi päällystön ja päälliköiden työnkuvasta. Kuitenkin myös poliisimiesten tehtävät miehistö- ja alipäällystötehtävissä eroavat varsin merkittävästi toisistaan mahdollisesta yhdenmukaisesta virkanimikkeestä huolimatta. Lisäksi yhdenvertaisuus ei toteudu verrattaessa tehtäviä ja eroamisikää suhteessa poliisihallinnon muihin virkamiehiin, esimerkiksi varti-joihin tai suhteessa muihin valtionhallinnon virkamiehiin esimerkiksi palomiehiin tai tul-lin rikostorjuntatehtävissä toimiviin. Poliisimiesten työkyky niin miehistön kuin alipäällystönkin osalta on parantunut viime vuosina. Myös työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien suhteellinen osuus on muuta valtionhallintoa alhaisempi; syynä saattaa ainakin osittain olla poliisimiesten muita virkamiehiä alhaisempi eroamisikä. Sairauspoissaolotietojen perusteella vanhimmissa ikäluokissa on henkilö-määrään suhteutettuna eniten sairauspoissaoloja. Haasteeksi muodostuu säännösten perusteltavuus perustuslain asettamien edellytysten mukaisesti: kuten esimerkiksi poliisin toimenkuvista sekä työaikatiedoista ilmenee, on niin miehistö- kuin alipäällystössäkin useita luonteeltaan hyvin erilaisia tehtäviä, joiden henkinen ja fyysinen rasittavuus vaihtelee. Mikäli miehistön ja alipäällystön osalta

nähtäisiin tarkoituksenmukaiseksi säätää erityinen eroamisikä, tulisi säännökset perustella tietyn virkanimikkeen perusteella: ”Virka, jonka laatu sitä vaatii.” Työryhmän näkemyksen mukaisesti riittäviä perusteita ei ole.

2) Työryhmä tarkasteli myös vaihtoehtoa, jossa eroamisikäsääntely ulottuisi poliisin toimimisvelvollisuuden perusteella kaikkiin poliisimiehiin. Yhtenäinen eroamisikä olisi kaikkia poliisimiehiä yhdenmukaisesti tavoin kohteleva järjestely. Työryhmä totesi ottaen huomioon poliisimiesten tehtävien erilaisen sisällön, fyysisen ja psyykkisen rasittavuuden sekä poliisimiesten erilaiset yksilölliset ominaisuudet, ettei ehdotus ole perusteltavissa perustuslain asettamien edellytysten mukaisesti. Toimimisvelvollisuus ei työryhmän näkemyksen mukaan täytä valtion virkamieslain 35 §:n edellytystä ”virka, jonka laatu sitä vaatii.”

3) Työryhmä tarkasteli myös vaihtoehtoa, jossa eroamisikä koskisi virkaryhmien sijaan toimenkuvia. Poliisin palkkausjärjestelmässä on käytössä tällä hetkellä 64 eri vaativuustasoa ja niihin liittyvää toimenkuvaa. Toimenkuvat vaihtelevat fyysiseltä ja psyykkiseltä rasittavuudeltaan. Jo nykyisten eroamisikäsäännösten ollessa voimassa poliisihallinnossa on eräiden raskaiden työtehtävien, esimerkiksi poliisin valmiusyksikön eli niin sanotun Karhu-ryhmän tehtävistä siirretty henkilöitä toisiin tehtäviin huomattavasti eroamisiän saavuttamista aiemmin. Työnantajalla on velvollisuus siirtää henkilö sellaisiin tehtäviin, joihin hänen toimintakykynsä riittää. Kun kaikki poliisimiehet ovat saaneet yhdenmukaisen peruskoulutuksen, ovat edellytykset olemassa työtehtävästä toiseen siirtymiselle. Työryhmän näkemyksen mukaan toimenkuviin perustuvien eroamisikien käyttöönotto aiheuttaisi tarpeetonta jäykkyyttä tehtävästä toiseen siirtymiselle poliisihallinnossa, koska työtehtävien muutos merkitsisi tällöin muutosta myös eroamisikään. Vaikka työnantajalla on velvollisuus siirtää henkilö tämän toimintakykynsä vastaaviin tehtäviin, on kuitenkin suurimman osan poliisin henkilöstöstä hoidettava poliisin operatiivisia tehtäviä kuten hälytystehtäviä ja rikostorjuntaa. Työryhmässä ei arvioitu poliisin miehistön ja alipäällystön eroamisiän muutoksen vaikutusta poliisin operatiivisten tehtävien tosiasia-

alliseen resursointiin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

3 Esityksen vaikutukset

Koska eroamisikä sääntelystä luopumisen vaikutukset kohdistuvat pääosin vuoden 2020 jälkeiseen aikaan ja päätös vanhuuseläkkeelle jäämisestä perustuu jokaisen henkilön subjektiiviseen harkintaan, on sekä taloudellisten että henkilöstöön liittyvien vaikutusten arvioiminen haasteellista. Varmoja tilastoihin perustuvia henkilömääriä muutoksia ja niihin perustuvia taloudellisia kustannusarvioita ei ole sen vuoksi mahdollista esittää vielä tässä vaiheessa. Tämän vuoksi esityksen vaikutuksia tulee seurata poliisihallinnossa sekä lyhyemmällä että pidemmällä aikavälillä.

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Työnantajan eli poliisihallinnon kustannusten näkökulmasta työkyvyttömyyseläkkeet ovat kallis ratkaisu. Poliisimiesten työkyvyttömyystapausten määrä nousee jonkin verran eläkeiän noustessa. Poliisihallinnossa tulee selvittää, miten henkilöstöön ja hallintoon liittyviä rakenteita kehitetään, jotta työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen ei muodostu ainoaksi ratkaisuksi työurien pidentyessä. Toisaalta poliisikoulutettavien määrä tulee vähenemään hidastuvan urakierron kautta, jolla on taas kustannuksia alentava vaikutus. Lisäksi tulee huomioida eläkeiän nouseminen valtiontalouden näkökulmasta.

Valtion eläkelain mukainen työnantajamaksu on ollut poliisihallinnossa korkeampi kuin sellaisilla valtionhallinnon virastoilla, joiden henkilöstöllä ei ole alempia eläke- tai eroamisikä. Ehdotuksen seurauksena 63 vuotta alemman eroamisiän omaavat siirtyisivät eläkemaksuissa hitaasti niin sanottuun yleiseen tariffiluokkaan. Pitkällä aikavälillä muutos eläkemaksussa olisi tämän hetken tariffikertoimilla laskettuna keskimäärin noin 2,7 prosenttiyksikköä maksua alentava. Alennus tulisi kuitenkin voimaan hitaasti, koska alemman eroamisiän piirissä olevien henkilöiden siirtyminen eläkkeelle kestää vuosia. Tästä johtuen ensimmäisenä vuonna muutos olisi keskimäärin noin 0,35 prosent-

tiyksikköä maksua alentava, joka tarkoittaisi vuoden 2011 palkkasummien tason mukaan laskettuna 1,6 miljoonan euron kustannusten laskua. Seuraavina vuosina kustannusten lasku olisi vielä huomattavampi nousten lopulta vuoden 2011 palkkasummien tason mukaan laskettuna yli 12 miljoonan euron. Muutos johtanee myös siihen, että eläke/eroamisiän nousun vuoksi tulevaisuudessa on myös yli 59-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeitä, mikä puolestaan johtaa työkyvyttömyysriskimaksun nousuun. Muutoksen vaikutus maksumon on ennustettavissa lähivuosina vähäiseksi, koska valtion eläkelain piiriin kuuluvan henkilöstön keski-ikäkin on nousussa.

Muutos edellyttää poliisimiesten työkyvyn ylläpitämisen toimintojen oleellista tehostamista erityisesti korkeimmissa ikäluokissa. Terveystarkastukset sekä kuntotestaukset on korkeimmissa ikäluokissa suoritettava tiheyydellä aikataululla. Poliisissa vuonna 2012 käyttöön otetun tehostetun työkykyseurannan varhaisen välittämisen mallin mukaan työkyvyn liittyviä keskusteluja esimiehen ja henkilön välillä käydään 10 sairauspäivän jälkeen ja työterveyshuollon palveluja käytetään entistä varhemmin pitkien sairauspoistumien välttämiseksi. Tämä toimintamalli todennäköisesti aiheuttaa korkeammissa ikäluokissa huomattavan nousun työterveyshuollon toimenpiteissä ja siten työterveyshuollon kustannuksissa niin ennalta estävien käyntien kuin sairausperusteisten käyntien osalta. Kuntotestien suorittaminen tiheennetyllä aikataululla aiheuttaa niin ikään vuosittaisia kustannusvaikutuksia. Keskimääräisten käyntikustannusten perusteella arvioituna lisäkustannukset voisivat olla ikätarkastuksissa 500 henkilön osalta noin 50 000–95 000 euroa ja työterveyshuollon osalta 100 000 euroa, mikä on laskettu ikääntyneiden osalta 200 euron vuosikustannusten nousuarvion perusteella. Henkilöstövaikutusten yhteydessä esitettyjen sairauspoissaolojen kustannuksia nostavan vaikutuksen voitaisiin arvioida olevan noin 2–3 miljoonaa euroa. Tämä summa on arvioitu keskimääräisen sairauspoissaolopäivän 300 euron hinnan ja 500 ikävuosiltaan 58–65 vuotiaiden henkilön perusteella. Myös varhaiskuntoutusta ja työkykyä ylläpitävää kuntoutusta on todennäköisesti lisättävä merkittävästi, jotta työssä

jatkamista voidaan ulottaa myös korkeimpiin ikäluokkiin. Tästä aiheutuu vuosittaisia henkilötöyvuosipoistumia sekä kustannusvaikutuksia.

Erilaisista ennalta estävistä ja henkilötasoisista sairautteen liittyvistä tarkastus- ja kuntoutustoimenpiteistä huolimatta on todennäköistä, että sekä fyysisiltä että psyykkisiltä rasitustekijöiltään kuormittavimmissa poliisimiestehtävissä työskentelevästä ikääntyvästä henkilöstöstä merkittävällä osalla tehtävän vaatima työ- ja toimintakyky heikkenee siinä määrin oleellisesti, että työnantajalla on vastuu etsiä jäljellä olevaan työkykyyn soveltuvia tehtäviä. Tällä hetkellä ennen eroamisikää olevassa vuosiluokassa (57-vuotiaat) työskentelee miehistöä ja alipäällystystä yhteensä runsas 200 henkilöä. Näistä toiminnallisissa valvonta- ja hälytystehtävissä työskentelee arviolta vajaa 30 % miehistöstä ja noin 15 % alipäällystöstä. Vuodesta 2019 lukien ikäluokissa 58–65 -vuotiaat työskentelisi näin laskien operatiivisissa valvonta- ja hälytystoimen tehtävissä yhteensä noin kolmesataa poliisimiestä. Todennäköistä kuitenkin on että merkittävä osa tällaisissa tehtävissä olevista olisi sijoitettava muihin, työkykyä paremmin vastaaviin tehtäviin ennen 65 ikävuotta. Tämä edellyttää poliisihallinnolta uudenmuotoista henkilöstön uudelleensijoitustoimintaa. Uudelleensijoitettavien ja uudelleen koulutettavien henkilöiden määrän ja näistä toimista aiheutuvien kustannusten arviointi on haasteellista ja kustannusarviot voivat vaihdella suuresti. Suuri määrä uudelleensijoitettavia henkilöitä on kuitenkin epätodennäköinen ainakaan lähitulevaisuudessa.

Ottaen huomioon vuosi vuodelta pienenevän työnantajamaksun, jolla on muita kustannuksia alentava vaikutus, voidaan arvioida, että kokonaiskustannukset tulevat alenemaan.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallitusohjelmassa on poliisin palveluihin ja poliisien määrään liittyvä kirjaukset. Hallitusohjelman mukaan hallitus hyväksyy poliisin resursseista pidemmän aikavälin kokonaissuunnitelman. Poliisipalvelut turvataan

koko maassa. Tavoitteena on vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi.

Eroamisistä luopumisella ja yleisen eläkeiän käyttöön otolla on vaikutuksia poliisihallintoon ja poliisin mahdollisuuksiin hoitaa sille säädettyjä tehtäviä yhteiskunnassa. Jos poliisiyksiköiden toimintakyky hoitaa tehtäviään heikkenee, on sillä vaikutuksia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, samoin kuin poliisin merkitykseen esimerkiksi esitutkitaviranomaisena ja sen heijastusvaikutuksena myös muiden viranomaisten kuten esimerkiksi syyttäjän toimintaan. Tämä asettaa erityisiä haasteita poliisin toiminnan pitkän aikavälin suunnittelulle.

Poliisin urakierron ja henkilöstön vaihtuvuuden voidaan ennakoida hidastuvan, kun poliisimiehet jatkavat virkauraansa entistä pidempään. Muutos vaikuttaa myös poliisikoulutettavien määrään. Poliisiammattikorkeakouluun sisään otettavien oppilaiden määrä on pitkälti perustunut ennakoitavissa oleviin eläkepoistumiin. Muutoksella voi olla vaikutusta myös poliisikoulutuksen hakijamääriin. Poliisin koulutusjärjestelmää on tarkasteltava uudelleen, koska eroamisien nostolla on vaikutusta kaikkiin koulutustasoihin, peruskoulutukseen, alipäällystökoulutukseen ja päällystökoulutukseen. Myös mahdollisia täydennyskoulutusvaihtoehtoja tulee tarkastella.

Poliisin toiminnan suunnittelun kannalta on haastavaa arvioida niiden poliisimiesten lukumäärää, jotka tulevat jatkamaan virkauraansa. Eroamisistä luovuttaessa myös eläkkeelle siirtymisen ennakoinnin menetelmää tulee kehittää siten, että poliisin toiminnan pitkän aikavälin suunnitelmat voivat pohjautua realistisiin ja riittävän ajoissa tehtyihin ilmoituksiin virkauran jatkamisesta.

Muutosten voidaan arvioida vaikuttavan poliisin toimintaedellytyksiin erityisesti valvonta- ja hälytystehtävissä sekä osin myös psyykkisesti kuormittavissa rikostutkinnan tehtävissä olevan ikääntyvän henkilöstön työkyvyn ja kenttäkuntoisuuden heikentymisen kautta. Mahdollisuudet henkilöstön uudelleensijoitukseen muihin miehistö- ja alipäällystötason tehtäviin kuten esimerkiksi rikostutkinnan tehtäviin ovat rajalliset ja uudelleensijoitukset edellyttävät joka tapauk-

sessä uusia osaamisen kehittämisen ja perehdyttämisen mekanisme.

Poliisin valvonta- ja hälytystehtävät ovat poliisin ydintoimintoja, joihin on turvattava riittävä, tehtävien kannalta arvioiden työkykyinen henkilöstö myös uudistuksen voimaan tultua. Tämä edellyttää uusrekrytointien mahdollistamista myös sellaisissa tapauksissa, joissa henkilöstöä on uudelleen sijoitettu muihin tehtäviin. Käynnissä oleva poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen kolmas vaihe on linjattu toteutettavaksi siten, että tarvittavat henkilöstövähennykset kohdentuvat pääsääntöisesti muuhun kuin kenttä- ja rikostutkinnassa toimiviin poliisimiehiin.

3.3 Henkilöstövaikutukset

Poliisimiehet voisivat jatkossa siirtyä eläkkeelle joustavasti 63—68 vuoden iässä. Merkittävä osa vanhemmista miehistöön ja alipäälystöön kuuluvasta henkilöstöstä on valinnut 58 vuoden ammatillisen erityiseläkkeen. Muutos ei vaikuttaisi heidän mahdollisuuteensa hyödyntää aiemmin tehtyä valintaa.

Jos virkauran jatkajia on lukumäärällisesti paljon, on korvaavien tehtävien löytäminen poliisihallinnossa haasteellista. Esitys edellyttää pidemmällä aikavälillä suunnitelmallista ikääntyvien poliisimiesten tehtävä- ja henkilökiertoa ja heidän sijoittamistaan mielekkäisiin tehtäviin sekä toisaalta poliisin operatiivisiin tehtäviin, erityisesti kenttätehtävien, turvaamista riittävällä ja toimintakykyisellä henkilöstöllä. Poliisihallintoon tulisi luoda esimerkiksi erillisiä senioripoliisipolkuja tai muita vaihtoehtoisia urapolkuja. Etenkin miehistön kenttätöissä toimiville ja muissa raskaissa tehtävissä toimiville tulisi luoda mahdollisuudet siirtyä muihin tehtäviin ikäännyttyä ja työkyvyn alentuessa.

Työurien pidentämiseksi tarvitaan kokonaisvaltaista panostusta työkyvyn ylläpitoon ja työhyvinvointiin. Eräitä tekijöitä näiden tavoitteiden saavuttamisessa ovat hyvä esi- miestyö, toimiva työyhteisö ja mahdollisuus kehittyä työssään. Työterveyshuollon toimintaa tulee tehostaa siten, että painotusta siirretään ennalta ehkäisevään työhön ja työkyvyn alentuessa mahdollisimman varhaisen vaiheen puuttumiseen. Alentunut toimintakyky

on riski sekä henkilölle itselleen, mutta myös toimintaympäristölle, mikä korostuu erityisesti poliisin kenttätehtävissä voimankäyttötilanteissa ja erityistehtävissä. Henkilöstön osalta työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisten määrä tulisi lisääntymään.

Virkaryhmittäin tarkasteltuna poliisimiesten sairauspoissaolojen tai tapaturmien määrät eivät varsinaisesti tue ratkaisumallia, jossa poliisimiesten eroamisikä tulisi säilyttää ennallaan. Iän myötä erityisesti sairauspoissaolojen osuus pääsääntöisesti kasvaa kaikissa virkaryhmissä poliisihallinnon henkilöstöä tarkasteltaessa. Sairauspoissaoloja tarkasteltaessa voidaan havaita, että vartijoiden virkaryhmän osuudet ovat suuria kaikissa ikäryhmissä. Yli 45-vuotiaiden ikäryhmissä suurimmat sairauspoissaolojen osuudet ovat vartijoiden ja poliisimiehistön virkaryhmissä. Miehistön sairauspoissaolojen kasvu alkaa 45-vuoden ja alipäälystön 50-vuoden iässä. Poliisivirkamiesryhmissä päällikkö- ja päällystöryhmien sairauspoissaolojen osuudet ovat selvästi alipäälystö ja miehistövir- karyhmien sairauspoissaoloja vähäisemmät. Poliisimiehistö on altis tapaturmille kaikenikäisenä, mutta iän lisääntyessä myös tapaturmapoissaolojen osuus pääsääntöisesti kasvaa.

Tilastotiedon mukaan työkyvyttömyyselä- kettä koskevat säännöksiä on sovellettu poliis- in osalta muita valtion virkamiehiä joustav- ammin (hakemusten hylkäysprosentti ollut 9,4 %, valtiolla yleisesti 14,1 %). Poliisi- miesten työkyvyttömyyseläkehakemukset toimintakyvyn aleneman johdosta on hyväk- sytty yli 90 prosenttisesti. Työnantajalla on myös velvollisuus siirtää henkilö toisiin työ- tehtäviin toimintakyvyn sitä edellyttäessä. Lisäksi voidaan mainita, että nykyisin alem- pien eroamisikien vaikutus työkyvyttömyys- eläkkeen määrää pienentävänä tekijänä niin sanotun tulevan ajan laskentaa koskevien säännösten perusteella poistuu, kun alemmis- ta eroamisikäsäännöksistä luovutaan.

3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset eläkejärjestelmään

Eläkejärjestelmän näkökulmasta ei ole toi- vottava tilanne, että eläkejärjestelmän ulko- puolinen sääntely vaikuttaa eläkeoikeuteen.

Ammatillisen eläkeiän järjestelmistä on luovuttu ja ratkaisua on perusteltu myös työntekijöiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Valtion eläkejärjestelmän piirissä voidaan ottaa huomioon yksiköllisiä tarpeita ammatillisen kuntoutuksen ja ammatillisen työkyvyttömyyden puitteissa. Työkyvyttömyystapa-uksissa työkyky arvioidaan suhteessa henkilön työhön. Poliisimiesten eroamisikäjärjestelmästä luopuminen tulee vaikuttamaan kasvavasti työkyvyttömyyseläkkeiden määrään. Myös ammatillinen kuntoutus tulee ikääntymisen vaikutuksen seurauksena yhä useamman poliisimiehen kohdalle.

Valtion henkilöstön keskimääräinen eläkkeesiirtymisikä on tällä hetkellä 60,8 vuotta eroamisiän ollessa 63 vuotta ja poliisimiesten eläköitymisikä miehistön ja alipäällystön osalta reilusti alle 60 vuotta ja päällystön osalta alle 63 vuotta. Näiden tietojen perusteella ja ottaen huomioon, että poliisimiesten eroamisikäsääntelyyn ehdotetaan pitkää siirtymäkautta, ei ehdotettu muutos todennäköisesti tule nostamaan poliisimiesten eläköitymisikää ainakaan nopeassa aikataulussa eikä sen vaikutukset tule nopealla aikavälillä näkymään poliisitoiminnassa.

Sukupuolivaikutusten arviointi

Voimassa olevat poliisimiesvirkojen eroamisikäsäännökset ovat sukupuolineutraaleja, ne koskevat samalla tavoin miehiä ja naisia. Naisia on kaikista poliisimiehistä noin 14 %. Miehistöviroissa toimivien naisten osuus on noin 18 %, muissa virkaryhmissä naisten osuus on pienempi. Tutkimuksissa naispuoliset poliisimiehet ovat kokeneet työkykynsä hieman miespuolisia poliisimiehiä paremmaksi. Eroja sukupuolten välille syntyy yleisestikin työmarkkinoilla esiintyvistä eroista esimerkiksi naisten lyhyemmästä työurasta ja pienemmästä työpanoksesta muun muassa osa-aikatyön vuoksi. Pienten lasten hoito rajoittaa edelleenkin enemmän naisten kuin miesten työssäkäyntiä. Kyse on eroista, joihin ei voida suuresti vaikuttaa eroamisikää koskevilla sääöksillä. Esitys mahdollistaa eläketason nostamisen vielä työuran loppupuolella ja porrastetut karttumisprosentit hyödyttävät erityisesti niitä, joilla työura on jäänyt vajaaksi esimerkiksi opiskelun tai las-

tenhoidon vuoksi. Syntyneen vajeen voi korvata jatkamalla työntekoa korotettujen karttumien ikäalueella. Kun perheen ja työn yhteensovittamisesta aiheutuu usein eläkevajetta naisille työuran alkupuolella, esityksen voidaan nähdä parantavan etenkin naisten mahdollisuuksia kohtuullisen eläketurvan saamiseen. Toisaalta naisten elinajanodote on pidempi kuin miehillä eli pitempään elävät nauttivat samoin perustein karttunutta eläkettä kauemmin. Naisten keskimääräinen eliniän odote noin 83 vuotta ja miehillä 77 vuotta. Kokonaisuutena arvioiden eläketurva parani si molemmilla sukupuolilla.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Poliisimiesten eroamisikää on käsitelty viimeisen 20 vuoden aikana useissa työryhmissä.

Poliisihallinnossa 1990-luvulla toimineen poliisin eroamisikätyöryhmän tehtävänä oli selvittää poliisin eroamisikää, erityisesti muuttuvan eläkelainsäädännön vaikutuksia poliisin erityisiin eroamisikäsäännöksiin. Työryhmän tuli tehdä esitys eroamisikäsäännösten kehittämistarpeista. Työryhmä toteaa muistiossaan (sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 3/1993), ettei nykyistä eroamisikää vanhempia poliisimiehiä voida ilman riskitekijöitä pitää poliisitehtävissä. Myöskään hallinnon sisäisiä tehtäviä ei ole osoitettavissa heille. Työryhmä esitti eroamisikäsäännösten säilyttämistä ennallaan. Valtiovarainministeriön edustaja jätti työryhmän muistioon eriävän mielipiteensä.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 30 päivänä kesäkuuta 2005 työryhmän selvittämään poliisin virkojen kelpoisuusvaatimusten uudistamista, poliisin johtamisjärjestelmän kehittämistä ja alemmaa eroamisikää koskevia muutostarpeita. Työryhmä esitti (poliisin ylijohdon julkaisusarja 4/2006) poliisin hallinnosta annetun asetuksen 24 §:n 2 momentin kumoamista ja valtion yleisen eroamisiän soveltamista poliisipäällystään. Poliisin miehistöä ja alipäällystää koskevan 60 vuoden eroamisikäsäännöksen kumoamiselle ei poliisihallinnossa ollut työryhmän näkemyksen mukaan edellytyksiä. Työryhmä

esitti, että miehistö- ja alipäällystövirkojen työtehtäviä ja ikääntymisen vaikutuksia tutkitaan erikseen, jotta selviää, ovatko tehtävät sen laatuissa, joihin valtion virkamieslain mukaisesti voidaan säätää yleistä eroamisikää alempi eroamisikä. Työryhmän näkemyksen mukaan oli selvitettävä erilaiset seurausvaikutukset, joita 60 vuoden eroamisikäsäännöksen kumoaminen aiheuttaisi poliisihallinnon toimintaedellytyksille. Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ja Poliisi-, ulosotto-, syyttaja- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry jättivät työryhmän loppuraporttiin eriävät mielipiteet. Työryhmän esittämää selvitystä ei käynnistetty.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 1 päivänä syyskuuta 2009 eräiden poliisimiesvirkojen eroamisikää koskevan lainsäädäntöhankkeen (SM067:00/2009). Hankkeen tavoitteena oli saattaa yleistä eroamisikää koskevat säännökset lain tasolle nykyisen asetustason sääntelyn sijasta. Lisäksi tavoitteena oli tehdä ne muun muassa lainsäädäntömuutokset, jotka mahdollistaisivat palveluksessa jatkamisen eroamisiän saavuttamisen jälkeen. Valmistelun aikana kartoitettiin vaihtoehtoisia sääntelymahdollisuuksia palveluksen jatkamiseksi eroamisiän jälkeen puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen eroamisikää koskevien säännösten mukaisesti. Vaihtoehdot olivat joko palveluksessa jatkamisen mahdollistaminen kaikkien poliisimiesvirkojen osalta tai palveluksessa jatkamisen mahdollistamisen rajaaminen ainoastaan tiettyihin poliisimiesvirkoihin. Hankkeen asettamispäätökseen ei sisällynyt itse eroamisikäsääntelyn tarpeellisuuden arviointia. Hanke valmisteli asiasta hallituksen esitysluonnoksen, mutta totesi, että palveluksen jatkamisen mahdollistaminen kaikkien poliisimiesvirkojen osalta edellyttää laajaa yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia. Muun muassa taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset poliisin toimintaan on selvitettävä. Toisaalta palveluksessa jatkamisen mahdollisuuden rajaaminen vain päällystöviroissa työskenteleviin poliisimiehiin on ongelmallista yhdenvertaisuussyistä. Edellä mainituista syistä hankkeessa ei voitu edetä asettamiskirjeen mukaisessa aikataulussa siten, että hallituksen esitys olisi voitu antaa eduskun-

nalle kevädistuntokaudella 2010. Tämän vuoksi valmistelu keskeytettiin.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 19 päivänä elokuuta 2010 poliisimiesvirkojen eroamisikää koskevan selvityshankkeen (SM038:00/2010). Hankkeen tehtävänä oli selvittää onko poliisihallinnossa perusteita säilyttää nykyinen eroamisikäsääntely, selvittää järjestelmää koskevat henkilöstölliset, taloudelliset ja muut mahdolliset vaikutukset eri vaihtoehtojen osalta sekä tehdä tarvittavat muutosehdotukset. Työryhmä esitti 10 päivänä marraskuuta 2011 julkaistussa loppuraportissa (sisäasiainministeriön julkaisu 30/2011), että erityisistä eroamisiästä luovutaan siirtymäajan jälkeen, 1 päivästä tammikuuta 2020 lukien. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että nykyiset eroamisikäsäännökset eivät koskisi 1 päivänä tammikuuta 1960 tai sen jälkeen syntyneitä miehistöön ja alipäällystöön kuuluvia, tällä hetkellä 50–51-vuotiaita poliisimiehiä. Vastaavasti päällystön osalta 1 päivänä tammikuuta 1957 tai sen jälkeen syntyneiden osalta ei noudatettaisi nykyistä 63 vuoden eroamisikää. Tätä vanhempiin poliisimiehiin sovellettaisiin siirtymäaikaa koskevien säännösten nojalla voimassa olevia säännöksiä poliisin eroamisiästä. Niillä miehistöön, alipäällystöön ja päällystöön kuuluvilla poliisimiehillä, joita erityinen eroamisikä siirtymäajalla koskee, olisi ilmoitukseen perustuva oikeus jatkaa virkauraa yleiseen 68 vuoden eroamisikään asti. Työryhmän mukaan eroamisikäsäännöksistä luopuminen tukisi yhteiskunnallista pyrkimystä työurien pidentämiseen. Lisäksi se mahdollistaisi kaikissa poliisihallinnon henkilöstöryhmissä tasapuolisesti pidempään palveluksen ja vaikuttaisi siten eläkkeen suuruuteen. Myös työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien eläke olisi muutoksen johdosta nykyistä korkeampi. Jos virkauraa voisi joustavasti jatkaa, olisi sillä vaikutusta myös poliisitoiminnan suunnitteluun. Työryhmä katsoi, että poliisihenkilöstön ikääntyessä ja palvellessa entistä pidempään tulee huomiota kiinnittää henkilöstön työturvallisuuteen ja edellytyksiin toimia erityisesti kenttätehtävissä. Lisäksi poliisikoulutettavien määrää tulee tarkastella uudestaan. Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ja Julkisten ja hyvinvointialojen liit-

to JHL ry jättivät loppuraporttiin eriävät mielipiteet.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä viimeisen asiaa käsitelleen työryhmän selvityksen perusteella. Esityksestä on käyty yhteistoimintaneuvottelut poliisin yhteistoimintaneuvottelukunnassa ja sisäasiainhallinnon yhteistoimintaelimessä.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Lakiehdotus ja siihen liittyvä vuoden 2011 lopulla valmistunut työryhmän raportti lähetettiin lausunnonlehtien kautta seuraaville tahoille: valtiovarainministeriön henkilöstöosasto, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vakuutusosasto, oikeusministeriö, sisäasiainministeriön pelastusosasto, Poliisihallitus ja alainen hallinto, Keva, Hätäkeskuslaitos, Hallinnon tietotek-

niikkakeskus HALTIK, Siviilikriisinhallintakeskus, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Palkansaajajärjestö Pardia ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattialueiden edunvalvontajärjestö PUSH ry, Poliisihallinnon Päälliköt ja Asiantuntijat POLPA ry, Suomen nimismiesyhdistys ry sekä Poliisilakimiehet ry. Lisäksi lainsäädäntöhallituksen aikana saatiin palautetta sisäasiainministeriön internet-sivujen kautta.

Pääasiallisesti lausunnonantajilla ei ollut huomautettavaa esitysluonnokseen. Järjestöistä Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ja Palkansaajajärjestö Pardia ry vastustivat esitystä lausunnoissaan. Lausuntojen perusteella esitykseen tehtiin tarkennuksia. Lausunnoista on laadittu yhteenveto.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki poliisin hallinnosta

15 §. Poliisin virat. Tarkoituksena on, että 1 päivänä tammikuuta 1960 ja sen jälkeen syntyneillä poliisimiehillä ei olisi enää erityisiä eroamisikiä, vaan heihin sovellettaisiin valtion virkamiehiä koskevia yleisiä säännöksiä. Pykälän 2 momenttiin esitetään otettavaksi maininta siitä, että poliisimiesten eroamisikä on 68 vuotta. Virkamiesten yleinen eroamisikä on tällä hetkellä 68 vuotta, joten poliisimiehiä koskeva säännös olisi samansisältöinen kuin voimassa oleva valtion virkamieslain säännös. Eläketurvaan ja eroamisikään vuosien kuluessa tehtyjen muutosten ja niihin liittyvien suojausten vuoksi maininta 68 vuoden eroamisikästä otettaisiin poliisin hallinnosta annettuun lakiin.

1.2 Laki hätäkeskustoiminnasta

30 §. Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset. Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa oleviin poliisimiehiin sovelletaan poliisimiesten eroamisikää koskevia säännöksiä.

Säännökset sisältyivät aikaisemmin voimassa olleen hätäkeskuslain 15 ja 16 §:iin.

Vuoden 2011 alusta voimaan tulleen hätäkeskustoiminnasta annetun lain henkilöstöä koskevan siirtymäsäännöksen mukaan aiemman lain eroamisikää koskevia säännöksiä sovelletaan edelleen lain voimaantullessa Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa oleviin poliisimiehiin. Lain 30 §:stä ehdotetaan poistettavaksi viittaus hätäkeskuslain 16 §:ään, joka viittaa poliisin hallintoasetuksessa säädettyihin eroamisikiin.

1.3 Valtion virkamieslaki

35 §. Valtion virkamieslain 35 §:n 2 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää, että virassa, jonka laatu sitä vaatii, eroamisikä on yleistä eroamisikää alempi. Momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska asiasta tulee säätää lain tasolla.

2 Tarkemmat säännöt ja määräykset

Koska ei ole täysin selvää, kumoutuuko poliisimiesten asetustasoinen

eroamisikä sääntely ehdotetu in lainmuutoksin, kumottaisiin poliisin hallinnosta annetun asetuksen 24 ja 34 §.

3 Voimaantulo

Yleistä

Ottaen huomioon muun muassa poliisihallinnon eroamisikää koskevan säädöstason ja korkeimman hallinto-oikeuden antaman ratkaisun, lakimuutokset ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian, jo vuoden 2013 alusta lukien.

Esitetyt muutokset tulisivat voimaan täysimääräisesti vuoden 1960 jälkeen syntyneillä henkilöillä. Sitä ennen syntyneet voisivat valita eläkkeelle jäämisen ajankohtansa nyky sääntösten mukaisissa 60 vuoden tai 63 vuoden iässä tai jatkaa työskentelyä aina 68 ikävuoteen asti.

Eläkejärjestelmään liittyviä muutoksia on toteutettu usein siirtymäsäännöksillä ja asteittain. Näin pyritään pehmentämään muutosten vaikutuksia erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Tätä voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan pitää osoituksena suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla tällaisten ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa.

Siirtymäsäännökset

Eläkejärjestelmään tehtyjen muutosten siirtymäsäännökset on toteutettu syntymävuoteen perustuvilla suojauksilla riippumatta siitä, että suojausten piirissä on ollut eri eläkeiän piirissä olevia henkilöitä. Syntymävuoteen 1960 sidotulla ratkaisulla turvataisiin eläkejärjestelmän mukainen niin sanottu tulevan ajan pääteikä sekä vanhat lisäturvan mukaiset suojaukset eläkkeisiin.

Valtion eläkelain 8 §:n 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle 63—68 vuoden iän täyttämistä seuraavan kalenterikuukauden alusta. Työntekijällä on oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle jo mainittua aikaisemmin, jos hän on saavuttanut eroamisikänsä. Voimassaolevan poliisin

hallinnosta annetun asetuksen 24 §:n 1 momentin mukaan alipäällystöön ja miehistöön kuuluva poliisimies on velvollinen eroamaan täyttäessään 60 vuotta. Edellä mainitun valtion eläkelain säännöksen perusteella tätä ikää pidetään myös hänen vanhuuseläkkeeseen oikeuttavan eläkeikänsä. Valtion eläkelain 2 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan eroamisikää pidetään myös työkyvyttömyyseläkkeessä eläkkeeseen oikeuttavan ajan pääteikä. Asetuksen 24 §:n 1 momentin kumoaminen merkitsee käytännössä alipäällystöön ja miehistöön kuuluvan poliisimiehen vanhuuseläkkeelle siirtymisen alaikärajan nostamista 60 ikävuodesta 63 ikävuoteen. Jotta henkilöille turvataan riittävän pitkä siirtymäaika, esitetään, että ennen vuotta 1960 syntyneet poliisimiehet voisivat niin halutessaan edelleen jäädä vanhuuseläkkeelle 60 vuotta täytettyään. Voimaantulosäännöksen 2 momentissa esitetään säädettäväksi, että heihin sovellettaisiin edelleen erityistä 60 vuoden eroamisikää. Tätä ikää pidettäisiin myös eläkeaikana huomioon otettavan niin sanotun tulevan ajan pääteikä. Säännöksellä ei rajoiteta työntekijöiden oikeutta jatkaa palveluaan 60 vuotta täytettyään. Sen tarkoituksena on ainoastaan taata oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle. Myös siirtymäsäännöksen piiriin kuuluvat voivat valita vanhuuseläkkeelle jäämisajankohtansa joustavasti 60 ja 68 ikävuoden välillä. Vanhuuseläkkeelle siirtymisen edellytyksenä on aina palveluksen päättäminen.

Aiemmin voimassa olleen valtion eläkelain (280/1966) 4 §:n 2 momentin mukaan asetuksella voitiin säätää, että tietyissä viroissa oli yleistä eläkeikää alempi vanhuuseläkeikä. Valtion eläkeasetuksen (611/1966) 5 §:ssä oli lueteltu ne ammattinimikkeet, joilla oli silloista yleistä eläkeikää 63 vuotta alempi eläkeikä. Asetuksen mukaan poliisissa palvelevana rikosylikonstaapelina, ylikonstaapelina, ylietsivänä, etsivänä, vanhempana rikoskonstaapelina tai vanhempana ja nuorempana konstaapelina toimivan eläkeikä oli 58 vuotta. Aiemmat ammattikohtaiset eläkeiät on kumottu, mutta ammatillisen eläkeiän valinnan tehneillä on edelleen oikeus jäädä 58-vuotiaana vanhuuseläkkeelle. Nyt esitetyillä muutoksilla ei ole vaikutusta heidän oikeutensa jäädä vanhuuseläkkeelle 58 vuotta

täytettyään. Myös näillä henkilöillä on oikeus jatkaa palvelustaan aina 68 ikävuoteen saakka. Sekä 60 vuoden eroamisikää että valittua 58 vuoden ammatillista eläkeikää pidetään poliisimiehen vanhuuseläkeikänä ja niihin asti palvelleilla on oikeus myös mahdolliseen lisäturvan mukaiseen eläkkeeseen.

Voimassa olevan asetuksen 24 §:n 2 momentin mukaan keskusrikospoliisin, suojelupoliisin, liikkuvan poliisin tai Poliisiammattikorkeakoulun päällystöön kuuluva poliisimies sekä paikallispoliisin päällystöön kuuluva poliisimies, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja liikkuvan poliisin päällikköä, nimismiestä, poliisipäällikköä ja apulaispoliisipäällikköä lukuun ottamatta, on velvollinen eroamaan virastaan täyttäessään 63 vuotta. Lisäksi asetuksen siirtymäsäännöksenä säädetyn 34 §:n mukaan virkamiehellä, joka on marraskuun 30 päivänä 1996 poliisimestarin tai apulaispoliisimestarin virassa, eroamisikä on 63 vuotta. Valtion eläkelain mukaan vanhuuseläkkeelle voi siirtyä 63 vuotta täytettyään, joten päällystöön kuuluvien poliisimiesten vanhuuseläkkeelle siirtymisen alaikärajaa ei sellaisenaan tarvitse suojata. Eläketurvaan vuosien kuluessa tehtyjen muutosten ja niihin liittyvien suojausten vuoksi oikeudesta jäädä vanhuuseläkkeelle 63 vuotta täytettyään on kuitenkin syytä säätää erikseen myös tämän ryhmän osalta.

Valtion eläkelakiin toteutettiin vuoden 1995 alusta voimaan tulleella muutoksella (1528/1993) eläkeikää ja eläkkeen karttumista koskeva uudistus. Uudistuksella luovuttiin jaosta lisäeläketurvan ja peruseläketurvan mukaiseen eläkkeeseen ja siirryttiin yksityisellä sektorilla voimassa olevaan eläketurvaan siirtymäajan aikana. Tämä tarkoitti sekä eläkeiän että eläkkeen karttumasäännösten muutosta. Valtion yleinen eläkeikä muutettiin portaittaiseksi 63 vuodesta 65 vuoteen. Eläkeikä oli 63 vuotta, jos valtion palvelusta ennen vuotta 1994 oli yhteensä vähintään 30 vuotta. Jos palvelua oli vähemmän kuin 30 vuotta, eläkeikä nousi 4 kuukauden jaksoissa aina kutakin viittä palvelusvuotta kohden. Esimerkiksi, jos valtion palvelusta ennen vuotta 1995 oli 20 vuotta, eläkeikä oli 63 vuotta 8 kuukautta. Jos palvelua oli vähemmän kuin 5 vuotta, eläkeikä oli 65 vuotta. Tämä porrastus koski vain ennen vuotta 1960

syntyneitä. Sen jälkeen syntyneiden eläkeikä nousi suoraan 65 vuoteen palvelusajoista riippumatta.

Eläkkeen karttuma muuttui 2,2 prosentista vuodessa 1,5 prosentiksi. Aikaisemmin karttunut 2,2 prosentin lisäeläketurva suojattiin kuitenkin niin, että jos henkilö jatkaa valtion palveluksessa edellä kuvatus mukaisesti määräytyvään vanhuuseläkeikänsä saakka tai tulee palvelussuhteen jatkuessa työkyvyttömäksi, eläke lasketaan vuoden 1994 loppuun saakka 2,2 prosentin vuosikarttumalla. Vuoden 2005 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (679/2004) myös valtion eläkejärjestelmästä poistettiin vanhuuseläkeikä ja siirryttiin joustavaan eläkkeelle siirtymiseen. Vanhuuseläkkeelle on oikeus jäädä 63–68 vuoden iässä. Myös työntekijällä, jolle on määrätty edellä kuvattu henkilökohtainen eläkeikä, on oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle 63 vuoden iässä niin halutessaan. Tällöin hänen eläkekarttumansa ajalta ennen vuotta 1995 muuttuu 2,2 prosentin vuosikarttumasta noin 1,8 prosentin vuosikarttumaan.

Jotta myös poliisipäällystöön kuuluvat säilyttäisivät oikeuden jäädä vanhuuseläkkeelle 63 vuoden iän täytettyään menettämättä oikeuttaan edellä mainittuun lisäturvaan, esitetään säädettäväksi, että heidän eroamisikäänsä pidettäisiin edelleen 63 vuotta. Tämäkään säännös ei tarkoita sitä, että palvelus tulisi päättää 63 vuoden iässä vaan ainoastaan oikeutta jäädä mahdollisen lisäturvan mukaiselle eläkkeelle 63-vuotiaana. Myös näillä henkilöillä on niin halutessaan oikeus jatkaa palvelustaan 68 ikävuoteen saakka. Voimassa olevan asetuksen pykälän sanamuodosta ehdotetaan poistettavaksi maininta nimismiehestä, koska nimismiehen nimike ei ole ollut käytössä enää 1 päivänä tammikuuta 2009 voimaantulleeseen paikallispoliisin rakenneuudistuksen jälkeen.

Selvyyden vuoksi säädettäisiin myös siitä, että 2 ja 3 momentissa siirtymäajalla noudatettavia säännöksiä sovellettaisiin myös poliisiasetuksen 1 §:n 3 momentissa mainittuihin Häätäkeskuslaitoksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen poliisimiehiin. Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain perusteella poliisitehtäviin nimitettyihin poliisimiehiin ei ole tarvetta soveltaa säännöstä heitä koskevien erityisäännösten

vuoksi. Poliisiasetuksen 1 §:n 3 momentissa mainitut sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisijohtaja, poliisiylitarkastaja ja poliisitarkastaja jäävät jo nykyisin päällystöön kuuluvan eroamisikäsäntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtion eläkelain 8 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta vanhuuseläkkeeseen, mutta ei velvollisuudesta erota valtion palveluksesta. Selvyyden vuoksi säädettäisiin, että poliisimiehet, joilla on 2 ja 3 momentissa tarkoitettu eroamiskä, eivät olisi velvollisia eroamaan eroamisikänsä, vaan voisivat jatkaa palvelustaan 68 ikävuoteen asti.

Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

4 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän perusteella. Yhdenvertaisuuslain ja EU:n lainsäädännön säädöksiä on kuvattu esityksen luvussa 1.2. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on eläkelainsäädännön muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 242/2002 vp) johdosta antamassaan lausunnossa todennut, että eläkkeiden määräytyminen eri tavoin eri-ikäisille henkilöille on perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallista, jos erotelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot eläketurvassa muodostu kohtuuttomiksi. Ikärajojen asettaminen on eläkejärjestelmässä sinänsä luontevaa asian luonteen vuoksi. Esityksessä sääntelyn tavoitteet liittyvät eläkejärjestelmän rahoituksen varmistamiseen ja yhdenvertaisuuden takaamiseen sekä siihen, että työssäoloajan jatkaminen olisi houkuttelevaa. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksestä ei tällaiset seikat huomioiden ottaen ole huomauttamista perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Edelleen valiokunnan mukaan pakollisen eroamisikä säätäminen ei ole mahdollista kuin tätä tarkoittavin nimenomaisin säännöksin, jotka täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 60/2002 vp).

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on

todennut eläkkeiden omaisuudensuojasta muun muassa (PeVL 60/2002), että eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu valiokunnan käytännön mukaan (PeVL 9/1999 vp) ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana. Oikeutta kansaneläkkeeseen ei sen sijaan kansaneläkkeen rahoitustavasta huolimatta ole pidetty omaisuudensuojan piiriin kuuluvana. Valiokunnan mukaan (PeVL 13/1995 vp) "eläkeoikeuksien perustuslain suojassa on ollut kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen 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 eläkeistä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitettunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joiltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikennyksen. Eläkejärjestelmän muutoksia toteutetaan esityksen mukaan monin osin asteittain. Näin pyritään pehmentämään muutosten vaikutuksia erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Tätä voidaan pitää osoituksena suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla tällaisten ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa." Oikeusturvasyistä on katsottu asianmukaiseksi, että esimerkiksi siirtymäajaksi toteutetaan sellaiset säännökset, joita ennakollisesti pehmentävät muutosten vaikutuksia.

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 tar-

vitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen julkisen vallan järjestämään turvaan (PeVM 25/1994 vp). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, että ei synny väliinputoajaryhmiä (PeVL 60/2002 vp).

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 3/2000 vp, PeVL 1/2005 vp, PeVL 41/2005 vp, PeVL 51/2006 vp ja PeVL 9/2009 vp), että virkamiesten oikeusaseman perusteet, mukaan lukien eroamisikä, kuuluvat perustuslain 80 §:n soveltamisalan piiriin eli niistä on säädettävä laintasoisella säädöksellä. Perustuslakivaliokunta on myös aikaisemmin katsonut, että pakollisen eroamisiän säätäminen työntekijälle on mahdollista vain perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä lailla (PeVL 60/2002 vp).

Puolustusvoimista annettua lakia koskevasa hallituksen esityksessä (HE 264/2006 vp) puolustusvoimien virkojen kohdalla sovellettavia alempia eroamisikää perusteltiin sillä, että sotilaseläkejärjestelmän ja siihen liittyvien eroamisikärajojen avulla hallitaan sotilashenkilöstön ikärakennetta sodan ajan tehtäviä ajatellen sekä tuetaan sotilaskoulutetun reservin muodostumista. Eroamisiästä ei ehdotettu säädettäväksi laissa, vaan asetustasoisella säädöksellä, jonka mukaan eroamisikä vaihteli 45 ja 63 vuoden välillä. Lausunnos-

saan perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta kattaa perustuslakiesityksen nimenomaisen perustelumaininnan ja valiokunnan lausunto-käytännön mukaan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet ja että virkamiehen eroamisikä kuuluu kiistatta näihin perusteisiin. Aikaisemmin asetuksella säädetty, yleistä eroamisikää alemmat eroamisiät olivat puolustusvoimien tehtävien hoitamiseen liittyvien erityisten vaatimusten vuoksi valiokunnan mielestä sinänsä perusteltuja, mutta eroamisiän sääntelyä ei perustuslaista johtuvista syistä voitu enää jättää asetuksen tasolle, vaan asiasta tuli säätää lailla (PeVL 51/2006 vp).

Myös rajavartiolaitoksen sotilasvirkojen eroamisikäsäännöksiä käsitellessään perustuslakivaliokunta totesi, että eroamisiästä tuli säätää lailla, mutta sisällöllisesti valiokunnalla ei ollut huomautettavaa aikaisemmasta, asetukseen perustuvasta sääntelystä, jonka mukaan eroamisikä vaihteli pääsääntöisesti 50 ja 63 vuoden välillä (PeVL 9/2009 vp).

Esityksessä ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan linjassa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 497/2009, uusi 2 momentti seuraavasti:

15 §

Poliisin virat

Poliisimiehen eroamisikä on 68 vuotta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Sen estämättä, mitä 15 §:n 2 momentissa säädetään, on ennen vuotta 1960 syntyneen alipäällystään ja miehistöön kuuluvan poliisimiehen eroamisikä 60 vuotta.

Sen estämättä, mitä 15 §:n 2 momentissa säädetään, ennen vuotta 1960 syntyneen keskusrikospoliisin, suojelupoliisin, liikkuvan poliisin tai Poliisiammattikorkeakoulun päällystään kuuluvan poliisimiehen sekä paikallispoliisin päällystään kuuluvan poliisimie-

hen eroamisikä on, lukuun ottamatta keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja liikkuvan poliisin päällikköä, poliisipäällikköä ja apulaispoliisipäällikköä, 63 vuotta. Poliisimiehen 63 vuoden eroamisikää sovelletaan myös virkamieheen, joka oli 30 päivänä marraskuuta 1996 poliisimestarin tai apulaispoliisimestarin virassa.

Mitä 2 ja 3 momentissa säädetään, koskee myös Häätäkeskuslaitoksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen poliisimiehiä.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu poliisimies ei ole velvollinen eroamaan mainituissa momenteissa säädetyssä eroamisiässään.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

2.

Laki**hätäkeskustoiminnasta annetun lain 30 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 30 §:n 1 momentti seuraavasti:

30 §

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

maan tullessa Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa oleviin poliisimiehiin.

Hätäkeskuslain 15 §:ää ja 20 §:n 2 momenttia sovelletaan edelleen tämän lain voima-

Tämä laki tulee voimaan
kuuta 20 .

päivänä

3.

Laki

valtion virkamieslain 35 §:n 2 momentin kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

1 §	2 §	
Tällä lailla kumotaan valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n 2 momentti.	Tämä laki tulee voimaan kuuta 20 .	päivänä

Helsingissä päivänä kuuta 2012

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Sisäasiainministeri Päivi Räsänen

2.

Laki

häätäkeskustoiminnasta annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan häätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 30 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

30 §

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Hätäkeskuslain 15 ja 16 §:ää sekä 20 §:n 2 momenttia sovelletaan edelleen tämän lain voimaan tullessa Häätäkeskuslaitoksen palveluksessa oleviin poliisimiehiin.

Ehdotus

30 §

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Hätäkeskuslain 15 §:ää ja 20 §:n 2 momenttia sovelletaan edelleen tämän lain voimaan tullessa Häätäkeskuslaitoksen palveluksessa oleviin poliisimiehiin.

Tämä laki tulee voimaan
kuuta 20 .

päivänä