



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Työkyvyttömyyseläkkeen omaisuuden- ja luottamuksensuoja lainsäädäntömuutoksissa

Perusoikeudet
ON-työ

Laatija:
Leevi Haapala

17.4.2026

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

Oppiaine: Perusoikeudet

Tekijä: Leevi Haapala

Otsikko: Työkyvyttömyyseläkkeen omaisuuden- ja luottamuksensuoja lainsäädäntömuutoksissa

Ohjaaja: Veli-Pekka Viljanen

Sivumäärä: 23 sivua

Päivämäärä: 17.4.2026

Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää silloin, kun henkilön työkyky on heikentynyt vähintään kahdella viidesosalla yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan. Perustuslain 19.2 §:ssä säädetään jokaiselle kuuluvasta oikeudesta perustoimeentulon turvaan työkyvyttömyyden perusteella. Työkyvyttömyyseläkettä suojaa myös perustuslain 15 §, jossa säädetään, että jokaisen omaisuus on turvattu. Työkyvyttömyyseläke saa siis perustuslaintasoista suojaa, joten yksilöllä on vahva perusteltu oikeus luottaa siihen, että tälle maksetaan työkyvyttömyyseläkettä työkyvyttömyyden sattuessa. Perustuslaillisesta suojasta huolimatta lainsäätäjällä on mahdollisuus säätää työkyvyttömyyseläkettä heikentäviä lakeja. Tutkielmassa keskitynkin tarkastelemaan, minkälaista omaisuudensuojaa työkyvyttömyyseläke saa lainsäätäjää vastaan lainsäädäntömuutoksissa. Otan tutkielmassa huomioon myös omaisuudensuojasäännökseen kytkeytyvän valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen kehittymisen ja sen vaikutuksen työkyvyttömyyseläkkeen nauttimaan suojaan.

Tutkielmassa käytetään lainopillista tutkimusmetodia, koska tavoitteena on systematisoida ja tulkita työkyvyttömyyseläkkeen oikeustilaa etenkin omaisuuden- ja luottamuksensuojan näkökulmasta. Oikeustilan selkiyttämisen vuoksi vertailen työkyvyttömyyseläkkeen suojaan muun muassa vanhuuseläkkeen suojaan. Tarkastelusta on rajattu pois työkyvyttömyyseläkkeeseen ja omaisuudensuojaan liittyvät kansainväliset näkökohdat.

Työkyvyttömyyseläke koostuu yksilön ansaitsemasta eläkkeestä sekä tulevan ajan eläkkeestä. Eläkkeiden omaisuudensuoja kytkeytyy ansaintaperiaatteeseen eli etenkin ansaituksi katsotut konkreettiset eläke-edut katsotaan kuuluvan vahvasti omaisuudensuojan piiriin. Tutkielmassa selviää, että vahvinta suojaa nauttii työkyvyttömyyseläkkeen ansaituksi katsottu osa. Heikointa suojaa puolestaan nauttii tulevan ajan osuus ja siihen pystytään puuttumaan keveämmin perustein, koska sitä ei katsota samassa mielessä ansaituksi. Tutkielmassa teen johtopäätöksen, että valtiosääntöoikeudellisella luottamuksensuojalla on merkitystä etenkin työkyvyttömyyseläkkeen kyseessä ollen, koska työkyvyttömät ovat tilansa takia heikossa asemassa. On siis tärkeää, että työkyvyttömyyseläkettä heikentävää lainsäädäntöä säädettäessä huolehditaan riittävistä siirtymäsäännöksistä ja siitä, etteivät heikennykset muodostu yksilön kannalta kohtuuttomiksi. Nähdäkseni on myös tärkeää, että työkyvyttömyyseläkkeen vahva omaisuuden- ja luottamuksensuoja alkaa jo eläketapahtuman sattuessa, koska työkyvyttömän mahdollisuudet vaikuttaa taloudelliseen asemaansa ovat heikot.

Avainsanat: työkyvyttömyyseläke, omaisuudensuoja, luottamuksensuoja, ansaintaperiaate

Sisällys

Työkyvyttömyyseläkkeen omaisuuden- ja luottamuksensuoja

lainsäädäntömuutoksissa	I
Lähteet.....	IV
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman taustaa.....	1
1.2 Tutkimuskysymys, aineisto, rajaus ja metodi.....	2
2 Työkyvyttömyyseläkkeen sisältö ja tarkoitus	4
2.1 Työeläkejärjestelmä	4
2.2 Työkyvyttömyyseläkkeen ominaispiirteet.....	5
3 Perusoikeuskenttä	7
3.1 Eläkkeet omaisuuden suojan piirissä	7
3.2 Luottamuksensuoja ja perustellut odotukset.....	9
3.2.1 Luottamuksensuojan käsite	9
3.2.2 Perustellut odotukset	9
3.2.3 Taannehtivan lainsäädännön välttämisen periaate.....	10
3.3 Rajoitusedellytykset.....	13
4 Työkyvyttömyyseläkkeen omaisuuden- ja luottamuksensuoja.....	16
4.1 Maksettavaksi erääntynyt ja päätöksen saanut työkyvyttömyyseläke	16
4.2 Eläketapahtuman merkitys.....	18
4.3 Realisoitumaton oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen	19
5 Loppupohdintaa.....	22

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja. Werner Söderström Osakeyhtiö 1988.
- Arajärvi, Pentti, Eläke ja omistusoikeus. Teoksessa Johanson, Jan-Erik – Lassila, Jukka – Niemelä, Heikki (toim.): Eläkevalta Suomessa. Taloustieto Oy 2011.
- Koillinen, Mikael, Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012.
- Laaksonen, Kalevi, Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Kauppakaari OYJ Lakimiesliiton Kustannus 1998.
- Länsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002.
- Länsineva, Pekka, Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Jurisprudentia XXXIX:2006, s. 97–150.
- Länsineva, Pekka, Omaisuudensuoja. Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.) – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, 2., uudistettu painos. WSOY 2011.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.
- Tuori, Kaarlo, Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. Lakimies 4/1999, s. 530–540.
- Tuori, Kaarlo, Sosiaalioikeus. 5., uudistettu painos. Talentum 2016.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum 2001.

Virallislähteet

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 27/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994.
- PeVL 4/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 16 a §:n muuttamisesta.

- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 13/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 22/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eläkesäätölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 9/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävistä muutoksista eläkelainsäädäntöön.
- PeVL 60/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eläkelainsäädännön muuttamiseksi.
- PeVL 21/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännöksiä uudistamiseksi.
- PeVL 30/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työntekijän eläkeläiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 5/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 97/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 9/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- Kaarlo Tuorin lausunto lakialoitteesta laiksi kansanedustajain eläkelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin kumoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LA 84/2018 vp). 1.2.2019.

Oikeustapaukset

KHO:2024:107

Internetlähteet

Työeläkkeelle siirtyneiden lukumäärä. Eläketurvakeskus, TT.

https://tilastot.etk.fi/pxweb/fi/ETK/ETK_120tyoelakkeensaajat_40tyoelakkeelle_siirtyneiden_lkm/elsi_t01_laji.px/ (Luettu 23.2.2026)

Pelkonen, Linda – Kuivanen, Arttu – Rintamaa, Tuomo, Nuorten työkyvyttömyys eläkkeet jyrkässä kasvussa – nyt puhuvat parikymppisenä kotiin jääneet. Yle 24.1.2026. <https://yle.fi/a/74-20202640> (Luettu 2.3.2026).

Niemelä, Mika, Seuraavan vaalikauden sopeutustavoite on vaativa mutta täysin mahdollinen saavuttaa. Valtiovarainministeriö 27.2.2026. <https://vm.fi/-/seuraavan-vaalikauden-sopeutustavoite-on-vaativa-mutta-taysin-mahdollinen-saavuttaa> (Luettu 2.3.2026).

1 Johdanto

1.1 Tutkielman taustaa

Elämä ei mene aina niin kuin on suunnitellut. Esimerkiksi sairastuminen tai onnettomuus voi viedä ihmisen työkyvyn väliaikaisesti tai joissain tapauksissa myös pysyvästi.

Työkyvyttömyys on ihmiselle rankka ja kokonaisvaltainen koettelemus. Kyky hankkia itse toimeentulo heikentyy merkittävästi. Usein työkyvyttömyys tulee ihmiselle täysin yllättäen ja ennakoimattomasti siten, että siihen ei ole varauduttu. Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa pidetään keskeisenä, että tällaisissa tilanteissa viime kädessä valtio turvaa yksilön toimeentulon. Työkyvyttömyyseläke on osa sosiaaliturvaa ja etuus, joka turvaa yksilön asianmukaisen perusturvan työkyvyttömyyden sattuessa. Perustuslain 19.2 §:ssä säädetään perustoimeentulon turvasta työkyvyttömyyden ajalle, joten voidaan katsoa, että yksilöllä on vahva perusteltu oikeus luottaa siihen, että työkyvyttömyyden sattuessa tälle maksetaan työkyvyttömyyseläkettä.

Yhteiskunnallisten muutostarpeiden myötä sosiaalietuuksia koskeva lainsäädäntö on kuitenkin jatkuvien muutospaineiden alla ja lainsäätäjällä on mahdollisuus säätää myös työkyvyttömyyseläkettä muuttavia lakeja. Tosin lainsäätäjän heikennysmahdollisuudet niin työkyvyttömyyseläkkeeseen kuin muihinkin sosiaalietuuksiin ovat mahdollisia ainoastaan perustuslain asettamissa raameissa. Tutkielmassa onkin tarkoituksena tarkastella niitä rajoja, joita perusoikeudet ja etenkin perustuslain 15 § omaisuudensuojasta sekä kyseiseen säännökseen osittain kytkeytyvä valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuojaperiaate asettavat työkyvyttömyyseläkkeen muutoksille.

Tutkielman aihe on ajankohtainen, koska viime vuosina enenevässä määrin myös nuoret aikuiset jäävät työkyvyttömyyseläkkeelle.¹ Samaan aikaan, kun entistä nuorempien työkyvyttömien määrä kasvaa, julkisessa keskustelussa on virinnyt ajatus eläkkeiden heikennysten välttämättömyydestä julkisen talouden tasapainottamiseksi.² Saattaa siis olla, että tulevaisuudessa työkyvyttömyyseläkkeisiin joudutaan tekemään ainakin jonkinasteisia leikkauksia tai muita heikennyksiä. Mahdolliset heikennykset tulevat kuitenkin olemaan

¹ Pelkonen ym. 24.1.2026, Yle.

² Niemelä 27.2.2026, Valtiovarainministeriö.

haastavia muun muassa siksi, koska Suomessa vanhojen ihmisten lukumäärä kasvaa koko ajan ja entistä nuorempana jäädään työkyvyttömyyseläkkeelle. Mahdolliset leikkaukset ja heikennykset tulisivat siis kohdistumaan jatkuvasti kasvavaan joukkoon.

1.2 Tutkimuskysymys, aineisto, rajaus ja metodi

Tutkielmani tutkimuskysymyksenä on:

Miten perustuslain 15 § omaisuudensuojasta ja valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuojaperiaate suojaavat työkyvyttömyyseläkettä lainsäädäntömuutoksissa?

Pyrin tarkastelemaan aihetta kokonaisvaltaisesti ja yksityiskohtaisesti siten, että erottelen työkyvyttömyyseläkkeen eri osat ja tutkin, minkälaista suojaa ne saavat eri tilanteissa. Pääpaino tutkielmassa on nimenomaisesti työkyvyttömyyseläkkeessä, mutta käytän systematisointia oikeustilaa selkiyttääkseni, ja vertailen jonkin verran työkyvyttömyyseläkkeen suojaa vanhuuseläkkeen sekä muiden eläke-etuuksien omaisuuden- ja luottamuksensuojaan. Vertailu muihin eläke-etuuksiin on tutkielmassa välttämätöntä, koska nimenomaisesti työkyvyttömyyseläkkeen omaisuudensuojaan kantaottavia perustuslakivaliokunnan lausuntoja on vain muutamia. Aiheeseen liittyvä oikeuskirjallisuuskin käsittelee joitain poikkeuksia lukuun ottamatta vanhuuseläkkeen omaisuudensuojaa tai eläke-etuuksien suojaa yleisellä tasolla.

Kansainvälisesti eläkejärjestelmät ovat keskenään erilaisia, vaikkakin myös samanlaisia piirteitä on. Eläkejärjestelmien ainutlaatuisuuden takia olen kuitenkin rajannut kansainväliset näkökulmat eläkkeiden omaisuudensuojaan tutkielman ulkopuolelle ja pidättäytynyt kansallisen oikeustilan tutkimisessa. Olen myös rajannut muut sosiaali- ja eläke-etuudet tutkielman ulkopuolelle. Täten tutkielmassa ei tarkastella esimerkiksi sairauspäivärahan suojaa, joka sinänsä on työkyvyttömälle henkilölle olennainen asia, koska sitä maksetaan ennen kuin varsinainen työkyvyttömyyseläke myönnetään.

Tutkielmassani käytän tutkimusmetodinä lainoppia,³ koska tarkoitukseni on systematisoida työkyvyttömyyseläkkeen oikeustilaa ja selvittää, minkälainen se on

³ Aarnio 1988, s. 57.

etenkin omaisuudensuojan ja luottamuksensuojan näkökulmasta.

Työkyvyttömyyseläkkeen oikeustila on kehittynyt etenkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja aiheeseen liittyvä oikeuskirjallisuuskin perustuu pitkälti lausuntokäytäntöön. Sen takia myös tutkielmani rakentuu pitkälti valiokunnan lausuntojen muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Olen käyttänyt oikeuskirjallisuutta lähteenä siltä osin, kun se on terävöittänyt lausuntokäytännön pohjalta muodostunutta oikeustilan kokonaisuutta.

2 Työkyvyttömyyseläkkeen sisältö ja tarkoitus

2.1 Työeläkejärjestelmä

Perustuslain 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työkyvyttömyyden perusteella. Perustoimeentulon turvalla tarkoitetaan pidemmälle menevää turvaa verrattuna perustuslain 19.1 §:n oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.⁴ Perustuslaissa ei kuitenkaan säädetä yksilön subjektiivisesta oikeudesta perustoimeentulon turvaan työkyvyttömyyden perusteella, vaan kyse on perustuslain asettamasta velvoitteesta taata turva tavallisen lain tasolla.⁵ Työeläkelaeissa säädetään tarkemmin työkyvyttömyyseläkkeen sisällöstä.

Työeläkelakeja ovat yksityisillä aloilla työntekijän eläkelaki (395/2006), yrittäjän eläkelaki (1272/2006), maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006) ja merimieseläkelaki (1290/2006) sekä julkisella sektorilla julkisten alojen eläkelaki (81/2016). Lisäksi joillakin erityisryhmillä kuten kansanedustajilla ja ennen 1.1.2008 Ahvenanmaan maakuntahallituksen palvelukseen tulleella henkilöstöllä on omat eläketurvaa koskevat säännöksensä. Edellä mainittujen säädösten työkyvyttömyyseläkettä koskevat säännökset muistuttavat pitkälti toisiaan ja niiden perusoikeudellinen ulottuvuus on samanlainen, joten tässä tutkielmassa ei ole tarkoituksenmukaista eritellä yksittäisen työeläkelain työkyvyttömyyseläkesäännöksiä, vaan tarkasteltavana on pikemminkin työkyvyttömyyseläkkeet kokonaisuutena. On kuitenkin huomioitava, että työkyvyttömyyseläkettä voi saada, vaikka ei olisi koskaan työskennellyt tai ansiot ovat jääneet pieniksi. Tällöin sovelletaan kansaneläkelakia (568/2007). Kansaneläkettä maksetaan mahdollisen työeläkeperusteisen työkyvyttömyyseläkkeen päälle sen verran, että yhteiseläkkeen määrä on vähimmäistasolla. Kansaneläkkeen perusoikeudellinen asema on erilainen verrattuna ansioperusteisiin eläkkeisiin, joten se mitä todetaan soveltuvan ansioperusteiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen, ei välttämättä sovellu kansaneläkeperusteiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Lakisääteistä eläketurvaa hoitaa yksityisellä puolella pääasiassa työeläkevakuutusyhtiöt, joita vuonna 2026 on Suomessa neljä. Julkisella sektorilla eläkevakuuttajana toimii Keva. Maatalousyrittäjien eläketurvasta huolehtii eläkelaitos Mela ja merenkulkijoiden eläkkeen

⁴ HE 309/1993 vp, s. 70.

⁵ HE 309/1993 vp, s. 70.

turvaa Merimieseläkekassa MEK. Lisäksi joillakin yrityksillä on omia eläkesäätiöitä, jotka hoitavat joko lakisääteistä eläketurvaa tai lisäeläketurvaa. Työntekijä ei pysty itse valitsemaan eläkelaitosta, vaan se on työnantajan päätettävissä. Lakisääteisen eläketurvan sisältö on kuitenkin sama eläkelaitoksesta riippumatta.

2.2 Työkyvyttömyyseläkkeen ominaispiirteet

Työeläkkeisiin liitetään usein ajatus, että työsuorituksiin perustuvia eläkevakuutusmaksuja maksamalla henkilö kartuttaa eläkekertymänsä, jota aletaan maksamaan henkilön eläköidyttyä. Vaikka myös työkyvyttömyyseläke on työeläke, sen ei katsota olevan samalla tavalla henkilön itselleen ansaitsema konkreettinen taloudellinen etu kuin vanhuuseläke.⁶

Työkyvyttömyyseläke on erilainen eläke-etuus vanhuuseläkkeeseen nähden, sillä suurin osa työeläkemaksujen maksajista eivät tule koskaan saamaan työkyvyttömyyseläkettä.

Esimerkiksi vuonna 2024 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyi 17 480 henkilöä, kun taas täydelle vanhuuseläkkeelle siirtyi 40 378 henkilöä.⁷ Siispä yksilölle ei muodostu samalla tavalla yhtä vahvaa odotusta siitä, että tälle joskus maksettaisiin työkyvyttömyyseläkettä, kuin mikä syntyy vanhuuseläkkeen kysymyksessä ollen.

Työkyvyttömyyseläke on luotu turvaamaan nimensä mukaisesti tilanteita, joissa henkilö menettää työkykynsä väliaikaisesti tai pysyvästi joko kokonaan tai osittain. Oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen säädetään muun muassa työntekijän eläkelaisissa, jonka 35.1 §:n mukaan työntekijällä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, jos hänen työkykynsä arvioidaan olevan heikentynyt vähintään kahdella viidesosalla yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajan.

Työkyvyttömyyseläke myönnetään täytenä eläkkeenä, jos työkyky on heikentynyt vähintään kolmella viidesosalla. Muussa tapauksessa se myönnetään osatyökyvyttömyyseläkkeenä.

Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää toistaiseksi tai määräaikaiseksi. Määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä kutsutaan kuntoutustueksi ja se voidaan myöntää niin pitkäksi aikaa, kuin kuntoutustuensaajan arvioidaan olevan työkyvytön laissa säädetyllä tavalla. Toistaiseksi voimassa olevaa työkyvyttömyyseläkettä maksetaan lähtökohtaisesti siihen asti, että eläkkeensaaja täyttää alimman vanhuuseläkeikänsä. Työkyvyttömyyseläkkeen maksaminen voidaan kuitenkin lakkauttaa, jos eläkkeensaajan työkyky palautuu siinä määrin, ettei häntä

⁶ PeVL 13/1995 vp ja PeVL 22/1995 vp.

⁷ Työeläkkeelle siirtyneiden lukumäärä, Eläketurvakeskus.

katsota enää työkyvyttömäksi laissa säädetyllä tavalla. Eläkkeen maksaminen voidaan myös keskeyttää esimerkiksi, jos eläkkeensaaja on ansiotyössä, jossa ansiot ylittävät säädetyt ansaintarajan, tai jos eläkkeensaaja ei suostu eläkelaitoksen määräämään tutkimukseen, tai jos eläkkeensaaja kieltäytyy eläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta tai koulutuksesta ilman pätevää syytä. Laissa on siis säädetty tilanteista, joissa toistaiseksikin myönnetyn työkyvyttömyyseläkkeen maksamiseen voidaan puuttua. Työkyvyttömyyseläke ei siis ole niin pysyväisluonteinen etuus kuin vanhuuseläke, jota maksetaan aina eläkkeensaajan loppuelämän ajan.

Työkyvyttömyyseläkkeen yksi ominaispiirteistä on sen ennakoimattomuus, sillä työkyvyttömyys voi olla seurausta esimerkiksi äkillisestä sairastumisesta tai onnettomuudesta. Tällaiset vastoin käymiset tapahtuvat usein täysin yllättäen siten, että yksilö ei ole varautunut muuttuneeseen tilanteeseen ollenkaan. Työkyvyttömyys vaikuttaa yksilön elämään hyvin kokonaisvaltaisesti ja kyky hankkia toimeentulo työnteolla katoaa osittain tai kokonaan. Sen takia työkyvyttömyyseläkettä koskevissa säännöksissä otetaan huomioon työkyvyttömyyttä edeltävät ansiot. Työntekijän eläkelain 76 §:ssä säädetään tulevan ajan eläkkeen perusteena olevista ansioista. Tuleva aika tarkoittaa työkyvyttömyyden alkamisen ja alimman vanhuuseläkkeen täyttämisen välistä ajanjaksoa. Tulevan ajan eläke määräytyy työansioden ja tiettyjen laissa säädettyjen etuuksien perusteella saatujen tulojen perusteella, jotka henkilöllä on ollut työkyvyttömyyden alkamisvuotta edeltäneiden viiden kalenterivuoden aikana. Tulevan ajan eläkkeen lisäksi työkyvyttömyyseläkkeen määrään vaikuttaa myös yksilölle jo karttunut eläke. Työkyvyttömyyseläke on siis muiden työeläkkeiden tavoin ansioperusteinen eläke-etuus. Ansioperusteisuudella pyritään siihen, että yksilön elintaso ei muuttuisi kohtuuttomasti tämän jäätyä työkyvyttömäksi.

3 Perusoikeuskenttä

3.1 Eläkkeet omaisuudensuojan piirissä

Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perusoikeudet, mukaan lukien omaisuudensuoja, koskevat pääsääntöisesti Suomen kansalaisten lisäksi myös Suomessa oleskelevia ulkomaalaisia.⁸ Toisaalta, kun on kysymys sosiaalietuuksista, on otettava huomioon yhteiskunnan taloudelliset ja voimavarat, joten etuuksien saamiselle voidaan asettaa ehtoja.⁹ Esimerkiksi aivan kuka tahansa Suomessa oleskeleva ei voi saada suomalaiseen eläkejärjestelmään perustuvaa eläkettä. Esimerkiksi kansaneläkettä voi saada ainoastaan henkilöt, jotka kuuluvat Suomen sosiaaliturvan piiriin. Työeläkettä puolestaan saavat henkilöt, jotka ovat maksaneet Suomen eläkejärjestelmän mukaisia työeläkemaksuja. Luonnollisesti eläkejärjestelmän ulkopuolella olevat yksilöt eivät myöskään nauti eläkkeiden omaisuudensuojaa.

Omaisuudensuojan piiriin kuuluu hyvin monenlaisia oikeuksia ja legitiimejä intressejä, joilla on varallisuusarvoa.¹⁰ Varallisuuden suuruudella ei sinänsä ole merkitystä omaisuudensuojan kannalta, vaan olennaisempaa on omaisuuden merkitys yksilölle.¹¹ Omaisuudensuoja on luonteeltaan suhteellista, eli kaikki omaisuudensuojan piiriin kuuluvat oikeudet eivät välttämättä nauti samantasoisia suojaa lainsäätäjän rajoittavia toimia vastaan,¹² joten on tarkoituksenmukaista tarkastella tiettyä oikeutta tai etuutta mahdollisimman yksityiskohtaisella tavalla, jotta sen omaisuudensuojaa nauttivat osat voidaan havaita.

Lakisääteiset eläkkeet katsotaan julkisoikeudelliseksi varallisuudeksi, koska ne perustuvat lakiin ja niiden maksamisesta huolehtii julkista valtaa käyttävät toimijat. Julkisoikeudellisen varallisuuden katsotaan lähtökohtaisesti kuuluvan omaisuudensuojan piiriin, vaikkakin sille on asetettu tiukemmat kriteerit omaisuudensuojan piiriin kuulumisen kannalta kuin yksityisoikeudelliselle varallisuudelle.¹³ Sosiaalietuuksien omaisuudensuojassa keskeistä on se, että maksettavaksi erääntyneet sosiaalietuudet nauttivat omaisuudensuojaa. Tämä koskee eläkkeiden lisäksi muitakin sosiaalietuuksia. Tulkinta on peräisin jo 1950-luvulta, kun

⁸ HE 309/1993 vp, s. 22.

⁹ HE 309/1993 vp, s. 23.

¹⁰ Länsineva 2002, s. 153.

¹¹ Länsineva 2011, s. 557.

¹² Länsineva 2002, s. 178.

¹³ Länsineva 2002, s. 184.

perustuslakivaliokunta otti asiaan kantaa ja totesi erääntyneiden lapsilisien nauttivan omaisuudensuojaa.¹⁴ On kuitenkin tärkeää ottaa huomioon se seikka, että vaikka yksilölle olisi myönnetty tietyn suuruinen tuki tai etuus, ei tällä kuitenkaan ole automaattisesti omaisuudensuojaan perustuvaa oikeutta sen saamiseksi myös tulevaisuudessa.¹⁵

Eläkkeiden omaisuudensuoja kytkeytyy pitkälti ansaintaperiaatteeseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että omaisuudensuojan piiriin katsotaan kuuluvan etenkin henkilön itselleen ansaitsemat konkreettiset eläke-edut.¹⁶ Taustalla ansaintaperiaatteessa on se, että ansaittujen eläke-etujen katsotaan olevan henkilön työsuoritukseen perustuvaa vastiketta, jonka maksu tapahtuu jälkikäteen.¹⁷ Esimerkiksi kansaneläke ei lähtökohtaisesti nauti omaisuudensuojaa, koska se ei perustu henkilön omiin ansioihin, vaan riippuu julkisen vallan päätöksistä.¹⁸

Omaisuudensuojan piiriin ei myöskään kuulu itse eläkejärjestelmä, joten siihen on lähtökohtaisesti mahdollista tehdä muutoksia esimerkiksi eläkeiän tai eläkkeiden tavoitetason osalta ilman valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Toisaalta on myös katsottu, että erityisestä syystä tavallisella lailla eläkejärjestelmään puuttuminen palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti voi olla kiellettyä. Tällainen erityinen syy voi muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelmän muutokset aiheuttaisivat kohtuuttoman heikennyksen ansaittuna pidettyihin eläke-etuksiin.¹⁹ Ansaintaperiaate ulottuu luonnollisesti myös työkyvyttömyyseläkkeeseen. Kuten edellä todettiin, työkyvyttömyyseläke koostuu karttuneesta eläkkeestä ja tulevan ajan eläkkeestä. Ansaintaperiaatteen mukaan omaisuudensuojan piiriin kuuluu työkyvyttömyyseläkkeen karttuneen eläkkeen osa.²⁰ Työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan laskentasääntöön on perustuslakivaliokunnan lausunnoissa katsottu voitavan puuttua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska tulevan ajan osuuden ei katsota olevan ansaittu työpanoksen vastikkeena samassa mielessä kuin vanhuuseläke.²¹

¹⁴ PeVL 5/1950 vp ja PeVL 10/1957 vp, viittaus lähteessä Tuori 2016, s. 281.

¹⁵ Länsineva 2011, s. 574.

¹⁶ PeVL 4/1994 vp, s. 1.

¹⁷ Länsineva 2002, s. 184–185.

¹⁸ PeVL 60/2002 vp, s. 2.

¹⁹ PeVL 13/1995 vp, s. 2.

²⁰ Arajärvi 2011, s. 185.

²¹ PeVL 13/1995 vp, s. 2.

3.2 Luottamuksensuoja ja perustellut odotukset

3.2.1 Luottamuksensuojan käsite

Viime vuosikymmenten aikana perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on ollut viitteitä valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojan periaatteen kehittymisestä.²²

Luottamuksensuojalle ei löydy nimenomaista pykälää perustuslaista, vaan periaate voidaan johtaa muista perustuslain säännöksistä, kuten aiemmin mainitusta omaisuudensuojasta. Yleensä luottamuksensuoja on katsottu etenkin hallinto-oikeudessa keskeiseksi periaatteeksi, jonka myötä viranomaisilla on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia.²³ Kyse on siis perinteisesti ollut ensisijaisesti viranomaisten toimintaan vaikuttavasta periaatteesta, mutta viimeaikaisessa kehityksessä luottamuksensuojan periaate on laajentunut ainakin jossain määrin koskemaan myös lainsäätäjää etenkin eläke-etuksiin liittyvissä kysymyksissä.

Pekka Länsinevan mukaan valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojan vahvistuminen lieventää jyrkkää erottelua eri eläke-etujen välillä omaisuudensuojan näkökulmasta.²⁴ Jos työkyvyttömyyseläkettä tarkastelee pelkästään perinteisen omaisuudensuojadoktriinin kannalta, ansaituksi katsottu eläkeosuus kuuluu omaisuudensuojan piiriin, kun taas tulevan ajan eläke jää sen ulkopuolelle. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 35/1993 vp on lievennetty eläke-etuksien jyrkkää erottelua. Lausunnossa pidettiin merkityksellisenä sitä, että siirtymäsäännöksiä myötä järjestelmän muutokset vaikuttavat palvelussuhteessa oleviin hyvin vähäisesti. Siispä vaikka eläkejärjestelmä itsessään ei saa suoranaisesti perinteisen omaisuudensuojadoktriinin valossa suojaa lainsäätäjän heikennyksiä vastaan, valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuoja voi suojata yksilön kannalta kohtuuttomiksi muodostuvilta eläkejärjestelmän muutoksilta.

3.2.2 Perustellut odotukset

Lähtökohtaisesti omaisuudensuojan piiriin kuuluvat sellaiset varallisuusarvoiset edut, joita yksilöllä jo on.²⁵ Kuitenkin luottamuksensuojan periaatteen myötä myös perustellut odotukset

²² Tuori Lakimies 1999, s. 6–7.

²³ Mäenpää 2023, s. 174.

²⁴ Länsineva 2002, s. 188.

²⁵ Länsineva 2002, s. 179.

voivat saada suojaa lainsäätäjän toimia vastaan. Eläkkeiden kontekstissa perustelluilla odotuksilla tarkoitetaan niitä odotuksia, joita yksilölle on muodostunut siitä, että tälle tullaan maksamaan työeläkemaksuihin perustuvaa eläkettä eläköidytyään. Koko eläkejärjestelmä perustuu sukupolvien väliseen luottamukseen ja odotuksiin, joten yksilöllä on oikeus luottaa järjestelmän tietynlaiseen pysyvyyteen sekä siihen, ettei järjestelmää kohtuuttomasti heikennetä. Etenkin vanhuuseläkkeeseen liittyy vahva perusteltu odotus siitä, että eläkettä tullaan vanhuuseläkeiän ylitettyä maksamaan, mutta esimerkiksi perhe-eläkkeen kohdalla näin ei ole kyse yhtä konkreettisesta odotuksesta.²⁶ On siis selvää, että kaikkien eläke-etuuksien kohdalla ei ole kysymys yhtä vahvasta perustellusta odotuksesta.

Nähdäkseni voidaan kuitenkin katsoa, että yksilölle muodostuu vahva oikeutettu odotus siitä, että tälle maksetaan työkyvyttömyyseläkettä. Jo perustuslain 19.2 § myötä yksilölle muodostuu odotus siitä, että tätä tuetaan työkyvyttömyyden sattuessa. Vaikka perustuslain säännöksestä ei ilmene tarkempia erittelyjä perustoimeentulon turvan sisällöstä ja määrästä, yksilöllä tulee kuitenkin olla oikeus luottaa järjestelmän tietynlaiseen pysyvyyteen ja mahdollisuus suunnitella tulevaisuuttaan ja varautua siihen. Tietyn hetken työkyvyttömyyseläkejärjestelmä voi vaikuttaa yksilön päätöksiin esimerkiksi säästämisen tai lakisääteisen eläkejärjestelmän ulkopuoliseen eläkevakuutukseen sijoittamisen suhteen. Siispä olisi yksilön kannalta kohtuutonta tehdä työkyvyttömyyseläkejärjestelmään merkittäviä heikentäviä muutoksia, koska työeläkemaksuja maksamalla yksilöllä tulisi olla oikeus luottaa eläkemaksuihin perustuvaan työkyvyttömyyseläkkeen saamiseen työkyvyttömyyden sattuessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa onkin etenkin 2000-luvulla painotettu sitä, että eläkejärjestelmää muuttaessa täytyy olla muutoksia pehmentäviä siirtymäsäännöksiä,²⁷ jotka suojaavat yksilöiden perusteltuja odotuksia. Lausuntokäytännössä perusteltujen odotusten on katsottu olevan erityisen vahvoja lähellä eläketapahtumaa. Tosin työkyvyttömyyseläkkeen ennakoimattoman luonteen vuoksi on hyvin hankala arvioida milloin eläketapahtuma, eli työkyvyttömäksi tuleminen, on lähellä.

3.2.3 Taannehtivan lainsäädännön välttämisen periaate

Valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojan periaatteeseen kytkeytyy taannehtivan lainsäädännön välttämisen periaate. Taannehtiva lainsäädäntö on oikeusvaltiossa katsottu

²⁶ Länsineva 2002, s. 185.

²⁷ Esim. PeVL 60/2002 vp, PeVL 30/2005 vp ja PeVL 5/2015 vp.

ongelmalliseksi, koska se asettaa yksilön noudatettavaksi lainsäädännön, jota ei aikaisemmin ollut olemassakaan.²⁸ Oikeusvaltiossa yksilöllä tulee olla oikeus tietynlaiseen ennustettavuuteen ja luottamukseen siitä, että voimassa olevan lain mukaan muodostuneet oikeussuhteet ja sopimukset pysyvät voimassa.²⁹ Näiden seikkojen vuoksi ansaittuihin ja erääntyneisiin eläke-etuuksiin ei voida tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä taannehtivasti puuttua. Kaarlo Tuorin mukaan perustuslaissa ei ole yleistä taannehtivan lainsäädännön kieltoa, vaan taannehtivuuden kierto on johdettavissa muista perustuslain säännöksistä.³⁰ Taannehtivan lainsäädännön kierto on merkittävä periaate etenkin rikosoikeuden saralla, sillä perustuslain 8 §:ssä säädetään, että ketään ei saa pitää syyllisenä tai tuomita rikokseen sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä ei ole laissa säädetty rangaistavaksi. Omaisuudensuojan piiriin kuuluvien eläke-etuuksien taannehtivan puuttumisen kieltävää säännöstä ei löydy perustuslaista, vaan kierto perustuu perustuslain omaisuudensuojasäännökseen ja siihen liittyvään luottamuksensuojan periaatteeseen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on ollut viitteitä siitä, että taannehtivuuden kierto koskee lainsäätäjää myös eläkejärjestelmän muutoksissa, vaikka eläkejärjestelmän ei lähtökohtaisesti ole katsottu kuuluvan omaisuudensuojan piiriin. Esimerkiksi valiokunnan lausunnossa PeVL 13/1995 vp katsottiin, että hallituksen esitys tulevan ajan laskentatavan muutoksista oli toteutettavissa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslainmukaisuutta perusteltiin muun muassa sillä, ettei laskentatavan heikennyksillä ollut taannehtivia vaikutuksia, sillä muutokset ulottuivat ainoastaan lain voimaantumisen jälkeisiin eläketapahtumiin. Siispä työkyvyttömyyseläke näyttää nauttivan suojaa eläkejärjestelmään kohdistuvia taannehtivia muutoksia vastaan myös sellaisten osasten kohdalla, jotka eivät niin vahvasti kuulu omaisuudensuojan piiriin.

Pekka Lämsineva on oikeuskirjallisuudessaan painottanut näkökulmaa, että omaisuudensuojassa on kyse nimenomaisesti taannehtivan lainsäädännön välttämisen periaatteesta, eikä kiellosta.³¹ Kun kyse ei ole absoluuttisesta kiellosta, lainsäätäjälle muodostuu mahdollisuus joissain tapauksissa säätää taannehtivasti etuuksiin puuttuvia lakeja. On kuitenkin annettava painoarvoa taannehtivan lainsäädännön poikkeusluonteisuudelle, eli taannehtivat heikennykset vaativat hyvin vahvoja perusteita. Välillä taannehtivat heikennykset

²⁸ Koillinen 2012, s. 249.

²⁹ Laaksonen 1998, s. 287–288.

³⁰ Tuori 2016, s. 280.

³¹ Lämsineva 2002, s. 230.

voivat olla välttämättömiä, jonkin vahvan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi. Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on järjestelmällisesti etenkin taannehtivia heikennyksiä sopimussuhteissa arvioidessaan todennut, että kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole ehdotonta. Samassa on todettu, että perusteltujen odotusten suojaan kuuluu oikeus luottaa siihen, ettei kohtuuttomasti heikennettäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa.³² Vaikka viimeaikainen lausuntokäytäntö liittyy taannehtivan lainsäädännön hyväksyttävyyteen on kohdistunut etenkin sopimussuhteisiin, sama periaate voi kohdistua myös perusteltuihin oikeuksiin, jotka saavat perustansa lainsäädännöstä. Nimittäin taannehtivuutta tarkastellessa ei ole niinkään merkityksellistä, perustuuko perustellut odotukset sopimussuhteeseen vai lainsäädäntöön, sillä merkityksellisempää on perustellun odotuksen vahvuus ja konkreettisuus.³³ Taannehtivat heikennykset onkin hyväksytty eläke-etuuksia koskevasti esimerkiksi, kun rajoitettiin kunnallisen eläkejärjestelmän ammattikohtaisten eläkeikien valintaoikeutta.³⁴ Taannehtivuus perusteltiin heikennyksen vähäisyydellä, kaukaisella toteutumisaikakohdalla ja hyvillä varautumismahdollisuuksilla. Vaikka taannehtivat heikennykset ovat joissain tilanteissa olleet hyväksyttäviä, toisaalta usein eläke-etuuden heikennyksiä on perusteltu juuri sillä, ettei taannehtivia vaikutuksia ole.³⁵ Nähdäkseni eläkkeiden kontekstissa pääsääntönä voidaan pitää taannehtivan lainsäädännön kieltoa pelkän välttämisen periaatteen sijasta ja heikennykset on pyrittävä tekemään ilman taannehtivia vaikutuksia.

Taannehtivat heikennykset omaisuuteen ovat hyväksytympiä silloin, kun heikennykset kohdistuvat esimerkiksi pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteisiin, joissa sääntely vaikuttaa luonnollisten henkilöiden asemaan välittömästi.³⁶ On selvää, että eläke-etuuksiin tehtävät heikennykset johtavat hyvin välittömiin vaikutuksiin eläkkeensaajien kannalta. Etenkin työkyvyttömyyseläkkeen kohdalla jo pienillä heikennyksillä on usein suuri vaikutus työkyvyttömän taloudelliseen tilanteeseen, jolla puolestaan voi olla muita seurannaisvaikutuksia esimerkiksi työkyvyttömän elämänlaatuun, joka on usein jo valmiiksi heikentynyt työkyvyttömyyden takia. Tämän takia

³² Ks. esim. PeVL 9/2024 vp, kohta 29.

³³ Länsineva 2002, s. 231.

³⁴ PeVL 4/1994 vp.

³⁵ Esim. PeVL 35/1993 vp, s. 2.

³⁶ PeVL 97/2022 vp, kohta 13.

mielestäni olisi asianmukaista, että lainsäätävä välttäisi viimeiseen asti työkyvyttömyyseläkkeeseen liittyviä taannehtivia heikennyksiä.

Taannehtivan lainsäädännön oikeutusta tarkastellessa on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että yksilön asemaa parantavat taannehtivat muutokset eläke-etuuksiin ovat mahdollisia. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 9/1999 vp valiokunta katsoi taannehtivan vaikutuksen eläke-etuuteen olevan sallittua muun muassa perusteella, että muutoksella oli eläketurvaa parantava vaikutus. Ottaen kuitenkin huomioon Suomen huoltosuhteen ja taloustilanteen, on epätodennäköistä, että lainsäätävä ryhtyisi ainakaan merkittävässä määrin parantamaan eläke-etuuksia. Ajatus lainsäätäjän puuttumisesta eläke-etuuksiin yksilön asemaa parantavalla tavalla lienee ainakin tällä hetkellä lähinnä teoreettinen.

3.3 Rajoitusedellytykset

Perustuslaki takaa perusoikeuksille vahvan suojan lainsäätäjän rajoituksia vastaan. Kuitenkin perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa ja oikeastaan niiden jonkin asteinen rajoittaminen on usein tarpeellista tai välttämätöntä yhteiskunnallisen toimivuuden kannalta. Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä pidetään selvänä, että omistajan toimintavapautta omaisuutensa suhteen ei voida pitää rajoittamattomana.³⁷ Kuten aiemmin on todettu, eläkkeisiin on mahdollista puuttua tietyin edellytyksin. Kun tarkastellaan eläkkeiden omaisuudensuojaa, on tärkeää tunnistaa eläkkeiden osat, jotka kuuluvat omaisuudensuojan piiriin ja mitkä taas eivät. Lainsäätävä pystyy puuttumaan helpommin ja väljemmin eläkkeenosiin, jotka eivät kuulu omaisuudensuojan piiriin. Tosin kuten aiemmin jo todettua, myös perinteisen omaisuudensuojadoktriinin ulkopuoliset eläke-etuuksien osat voivat saada suojaa.

Omaisuudensuojan piiriin kuuluvaan eläkkeen osaan puuttuminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vaatii sen, että rajoitustoimi täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyysovaatimus, ydinalueen koskemattomuusvaatimus, suhteellisuusvaatimus,

³⁷ Laaksonen 1998, s. 219.

oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.³⁸ Jokaisen edellytyksen täytyy täytyä, jotta rajoitustesti läpäistään. Ennen perusoikeusuudistusta omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltiin sen valossa, että loukkasiko puuttuminen omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.³⁹ Vanhan omaisuudensuojan rajoitustestin merkitys on kuitenkin saanut väistyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tieltä, eikä siihen ole enää tukeuduttu viimeaikaisessa lausuntokäytännössä.⁴⁰ Omaisuudensuoja on nykyään rajoitusedellytysten näkökulmasta yksi perusoikeuksista muiden joukossa. Vanhalla ”normaali, kohtuullinen, järkevä”-testillä voidaan kuitenkin nähdä edelleen olevan omanlaisensa vaikutus.⁴¹ Nähdäkseni vanha testi vastaa pitkälti nykyisistä rajoitusedellytyksistä etenkin suhteellisuusvaatimusta, sillä eläkkeiden omaisuudensuojan laajuutta määriteltessä perustuslakivaliokunta on usein käyttänyt etenkin kohtuullisuutta perusteluna heikennyksille.⁴²

Vaikeasti määriteltävä rajoitusedellytys omaisuudensuojan kannalta on ydinalueen koskemattomuusvaatimus. Vaatimuksella tarkoitetaan sitä, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei saada puuttua perusoikeuden ydinalueeseen. Veli-Pekka Viljasen ydinalueeseen kohdistuvat rajoitukset ovat sellaisia, jotka kovertavat tyhjäksi perusoikeuden sisällön.⁴³ Omaisuudensuojan kysymyksessä ollen ydinalueen määritelmä ei ole absoluuttisen selvä eikä sitä pysty tyhjentävästi toteamaan. Pekka Länsinevan mukaan hyvin vahvaa omaisuudensuojaa nauttivan varallisuusedun kohdalla ydinalue voi tulla vastaan merkittävästi aiemmin kuin sellaisen kohdalla, joka kuuluu heikommin omaisuudensuojan piiriin.⁴⁴ Eläke-etuuksista vahvinta omaisuudensuojaa nauttii vanhuuseläke ja työkyvyttömyyseläkkeeseen pystytään puuttumaan väljemmin, joten nähdäkseni Länsinevan teorian mukaan työkyvyttömyyseläkkeeseen voi tehdä joiltain osin pidemmälle meneviä heikennyksiä ennen kuin ne osuisivat omaisuudensuojan ydinalueelle. Kalevi Laaksonen on puolestaan todennut muun muassa lainmukaisuuden, puuttumisen tarkkarajaisuuden ja ihmisoikeussopimusten omaisuudensuojasäännösten muodostavan omaisuudensuojan kovan ytimen.⁴⁵ Näyttääkin

³⁸ Viljanen 2001, s. 37–38 ja PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 63.

⁴⁰ Länsineva 2011, s. 550–551.

⁴¹ Viljanen 2001, s. 49.

⁴² Esim. PeVL 5/2015 vp, s. 5.

⁴³ Viljanen 2011, s. 229.

⁴⁴ Länsineva 2002, s. 254.

⁴⁵ Laaksonen 1998, s. 248.

siltä, että omaisuudensuojan ydinalue rakentuu muiden rajoitusedellytysten kautta ja saa niistä merkityksensä.

Vaikka ydinalue on työkyvyttömyyseläkkeen kontekstissa vaikeasti määriteltävä, voidaan mielestäni esimerkiksi jo erääntyneiden työkyvyttömyyseläkkeiden katsoa kuuluvan sen alaan. Erääntyneiden sosiaalietuuksien omaisuudensuoja on vahvaa riippumatta etuustyypistä, joten niihin puuttuminen voisi kovertaa tyhjäksi omaisuudensuojan sisällön, koska yksilölle on muodostunut erittäin vahva perusteltu odotus etuuteen sen eräännyttyä. Käytännössä etuuden erääntyminen tarkoittaa sitä, että yksilö saa etuussuoritteen tililleen, joten erääntymisen jälkeen tehtävät heikennykset olisivat pakkolunastukseen verrattavissa olevia toimia. On siis selvää, että se ei tule kysymykseen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka rajoitustoimi täyttäisi muut perusoikeuden yleiset rajoitusedellytykset ja sille olisi esimerkiksi vahva yhteiskunnallinen intressi.

Rajoitusedellytyksistä hyväksyttävyyysvaatimus ja suhteellisuusvaatimus on selkeästi otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Esimerkiksi lausunnossa PeVL 22/1995 vp todettiin, että omaisuudensuojan piiriin kuuluvan lisäeläketurvan heikentäminen oli mahdollista, koska heikennys oli kytketty erityisiin edellytyksiin. Tällaisilla erityisillä edellytyksillä tarkoitettiin eläkeoikeuden pysymistä kohtuullisena, asianosaisten suostumusta ja muutoksen välttämättömyyttä eläkesäätiön toiminnan jatkamisen kannalta. Kaarlo Tuori on pitänyt kyseistä välttämättömyysvaatimusta eräänlaisena hätäoikeudellisena perusteena kajota jo myönnettyihin etuuksiin.⁴⁶ Jos siis eläke-etuuden heikennys on tarpeeksi välttämätön esimerkiksi yhteiskunnan toimivuuden kannalta, eikä sitä pysty tekemään vähemmän omaisuudensuojaan puuttuvalla tavalla, voivat myös taannehtivat heikennykset olla mahdollisia taannehtivan lainsäädännön välttämisen periaatteesta huolimatta. Tällaiset heikennykset voivat olla tulevaisuuden Suomessa mahdollisia, jos taloustilanne pysyy heikkona ja eläkejärjestelmää on pakko muuttaa sen kestävyysden varmistamiseksi.

⁴⁶ Tuori 2019, s. 3.

4 Työkyvyttömyyseläkkeen omaisuuden- ja luottamuksensuoja

Eläke-etuuksien omaisuuden- ja luottamuksensuojaa tarkastellessa on tärkeää huomioida, minkälaisista puuttumisista tai heikennyksistä on kyse. Myös sillä on merkitystä, tehdäänkö muutoksia jo ansaittuihin etuuksiin tai esimerkiksi etuuksiin, joista on jo lainvoimainen päätös. Perustuslakivaliokunta on kehittänyt jaottelumallin, joka helpottaa eläke-etuuksien tarkastelua. Mallissa on erotettu toisistaan tilanteet, joissa muutokset koskevat:

1. maksettavaksi jo erääntyneitä eläkkeitä,
2. lainvoimaisella päätöksellä myönnettyjä, mutta erääntymättömiä eläke-eriä;
3. etuuksia, joita ei ole vielä myönnetty, mutta etuuteen oikeuttava eläketapahtuma on jo sattunut;
4. ansaittuja etuuksia, joista ei ole päätöstä, eikä eläketapahtumakaan ole vielä sattunut, sekä
5. jo alkaneita ja vielä jatkuvia palvelussuhteita muulla tavoin.⁴⁷

Seuraavissa kappaleissa hyödynnetään tätä jaottelua ja tarkastellaan lainsäätäjän rajoja työkyvyttömyyseläkkeeseen kohdistuvien heikennysten näkökulmasta.

4.1 Maksettavaksi erääntynyt ja päätöksen saanut työkyvyttömyyseläke

Kuten aiemmin jo todettua, maksettavaksi erääntyneet etuudet nauttivat hyvin vahvaa omaisuudensuojaa. Erääntyneisiin etuuksiin puuttuminen tarkoittaisi samalla taannehtivaa lainsäädäntöä, jonka soveltaminen omaisuudensuojan piiriin kuuluviin etuuksiin ei ole lähtökohtaisesti mahdollista. Puuttuminen erääntyneisiin etuuksiin voisi nähdäkseni myös osua omaisuudensuojan ydinalueelle, koska käytännössä se tarkoittaisi sitä, että yksilön vaadittaisiin palauttamaan tälle maksettu etuus tai sitä, että yksilö ei saisikaan etuutta, jonka maksun eräpäivä on jo mennyt. Toisaalta toisenlaisiakin näkökulmia on esitetty, sillä Pekka Länsinevan mukaan ehdottomasta taannehtivuuden kiellosta ei voida puhua edes erääntyneiden etuuksien kohdalla.⁴⁸ Minusta on kuitenkin hyvin hankala kuvitella tilannetta, jossa taannehtivasti heikennettäisiin erääntyneitä etuuksia. Onhan perustuslakivaliokunta

⁴⁷ PeVL 9/1999 vp, s. 2.

⁴⁸ Länsineva 2002, s. 232.

toistanut jo vuosikymmeniä erääntyneiden etuuksien nauttivan hyvin vahvaa omaisuudensuojaa.

Vaikka erääntyneet etuudet nauttivat hyvin vahvaa omaisuudensuojaa, se seikka, että tietyllä hetkellä henkilölle maksetaan tiettyä etuutta ei tarkoita sitä, että yksilöllä olisi automaattisesti oikeus siihen myös tulevaisuudessa. Täytyy kuitenkin huomioida, että eläkkeet ovat lähtökohtaisesti ansioperusteisia etuuksia ja siksi niihin liittyy vahvempi suoja heikennysten kannalta kuin sellaisiin etuuksiin, jotka eivät ole ansioperusteisia. Ansaistuun eläkekertymään ei voida lähtökohtaisesti taannehtivasti puuttua ja tämä käytäntö ulottuu myös työkyvyttömyyseläkkeeseen. Voidaan katsoa, että työkyvyttömyyseläkkeen ansaituksi katsottu osuus vastaa omaisuudensuojaltaan vanhuuseläkkeen suoja, joten se nauttii vahvaa omaisuudensuojaa.⁴⁹ Aiemmin tutkielmassa todettiin, että työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan laskentasääntöön puuttuminen on mahdollista, mutta ainakin tähänastisessa lausuntokäytännössä se on ollut mahdollista ainoastaan ilman taannehtivia vaikutuksia eli heikennykset ovat koskeneet ainoastaan tulevaisuudessa myönnettäviä työkyvyttömyyseläkkeitä.

Eläkepää tökset ovat edun suovia hallintopäätöksiä, joissa yksilöä suojaa hallintopäätösten oikeusvoima. Heikennykset tällaisiin etuuksiin vaativat sen, että niistä säädetään laissa tai että asianosainen suostuu heikennykseen.⁵⁰ Edun suovien hallintopäätösten oikeusvoima antaa lähtökohtaisesti suoja ainoastaan hallintoviranomaisten toimenpiteitä vastaan. Valtiosääntöisen luottamuksensuojan kehittyminen on kuitenkin jossain määrin laajentunut koskemaan myös suoja lainsäätäjää vastaan. Nähdäkseni eläkepää töksen saaneen työkyvyttömyyseläkkeen kohdalla on kyse vahvasta taannehtivuuden välttämisen periaatteesta, koska työkyvyttömyys vaikuttaa ihmisen elämään hyvin kokonaisvaltaisesti ja ainoa toimeentulon lähde saattaa olla työkyvyttömyyseläke.

Indeksikorotusten poistaminen tai heikentäminen on kuitenkin lausuntokäytännössä katsottu mahdolliseksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä myös päätöksen saaneita eläkkeitä koskevasti.⁵¹ Indeksikorotukset eivät perustu niinkään ansaintaperiaatteeseen ja siksi niihin on helpompi puuttua. Toisaalta indeksikorotusten tarkoituksena on seurata palkkatason nousua ja

⁴⁹ Arajärvi 2011, s. 188.

⁵⁰ Tuori 2016, s. 281.

⁵¹ PeVL 27/1993 vp ja PeVL 13/1995 vp.

inflaatiota, jotta eläkkeet pysyisivät mukana elinkustannusten nousussa. Siispä lienee niin, että myös indeksikorotuksien heikennyksille vaaditaan asianmukaisia perusteluita. 1990-luvulla lausunnoissa indeksikorotusten heikentämistä perusteltiin muun muassa poikkeuksellisella taloustilanteella (lama) sekä sillä, että kyse on ainoastaan vähäisestä kajoamisesta eläke-etuun, eivätkä heikennykset pienennä eläkkeiden rahamääräistä suuruutta.⁵² Indeksikorotusten heikennyksissä on myös annettava painoarvoa perustuslain 19.2 §:lle, jossa säädetään oikeudesta perustoimeentulon turvaan työttömyyden ajalle. Indeksileikkaukset eivät ole mahdollisia siinä määrin, että ne johtaisivat perustoimeentulon turvaa matalampaan työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Myös tuoreessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2024:107 näkyy indeksikorotusten kiistanalainen asema omaisuudensuojan näkökulmasta. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus tulkitsi eläkesäätiölakia perusoikeusmyönteisesti ja totesi ettei työkyvyttömyyseläkkeen vapaaehtoisesta lisäeläketurvan indeksikorotuksen poisto ollut kyseisessä tilanteessa sallittua. Ratkaisusta voidaan päätellä, että indeksikorotukset voivat ainakin jossain määrin saada perustuslaillista suojaa eläkepäättöksen saaneiden työkyvyttömyyseläkkeiden kohdalla.

4.2 Eläketapahtuman merkitys

Eläketapahtumalla tarkoitetaan työkyvyttömyyseläkkeen kyseessä olleen sitä hetkeä, jolloin ihminen menettää työkykynsä. Työkyvyttömäksi jäädessään henkilö saa yleensä 300 päivää Kelan maksamaa sairauspäivärahaa, jonka jälkeen eläkelaitos tekee päätöksen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisestä. Kyse on siis pitkästä ajasta eläketapahtuman ja eläkepäättöksen välillä ja on aivan mahdollista, että eläketapahtuman ja eläkepäättöksen välisenä aikana lainsäätäjät tekisi muutoksia työkyvyttömyyseläkejärjestelmään. Siksi työkyvyttömyyseläkkeen näkökulmasta on merkityksellistä, katsotaanko eläketapahtuma vai eläkepäättös rajaksi, jonka jälkeen yksilön oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseensä saa suojaa lainsäätäjää vastaan.

⁵² PeVL 27/1993 vp, s. 2.

Kaarlo Tuorin mukaan on mahdollista puoltaa kantaa, jonka mukaan etuuksien perustuslaillinen suoja alkaisi jo eläketapahtumasta.⁵³ Tämän teorian mukaan eläkepääätoöksellä olisi pelkästään toteava vaikutus eläkkeeseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 13/1995 vp otettiin kantaa hallituksen esitykseen, jossa ehdotettiin heikennyksiä työkyvyttömyyseläkkeen laskentasääntöön. Heikennykset koskivat sitä, että työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan karttumisprosentti muuttuisi 1,5 prosentista 50 ikävuodesta lukien 1,2 prosenttiin ja 60 vuoden iästä lukien 0,8 prosenttiin. Muutoksen myötä alle 50-vuotiaana työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet saivat ehdotetun sääntelyn mukaan enimmillään 6,5 prosenttia vähemmän eläkettä kuin silloisten säännösten mukaan. Perustuslakivaliokunta katsoi kyseiset muutokset sallittaviksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska heikennykset kohdistuisivat ainoastaan lainsäätämisen jälkeisiin eläketapahtumiin, ja koska ne olivat vaikutuksiltaan vähäisiä. Mielestäni on tarkoituksenmukaista, että etenkin työkyvyttömyyseläkkeen kysymyksessä ollen luottamuksensuojan kannalta merkityksellisenä pidetään nimenomaisesti eläketapahtumaa. Ihmisen on mahdotonta tietää etukäteen, joutuuko tämä työkyvyttömäksi, joten tietyn hetkinen työkyvyttömyyseläkelainsäädäntö voi vaikuttaa henkilön elämänvalintoihin. Työkyvyttömyyden sattumisen jälkeen on usein haastavaa esimerkiksi parantaa taloudellista asemaansa työkyvyttömyyden ajalle. Eläketapahtuman jälkeiset heikennykset eläkejärjestelmään puuttuisivat yksilön perusteltuihin odotuksiin, jotka tälle on muodostunut tietyn hetken eläkejärjestelmän perusteella.

4.3 Realisoitumaton oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen

Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on kyse ennen kaikkea ansaituksi katsotun konkreettisen edun suojaamisesta. Lähtökohtaisesti perustuslaillinen suoja ei koske itse eläkejärjestelmää, koska yksilön ei katsota ns. ansainneen sitä. Täten myöskään yksilön oikeutta realisoitumattomaan työkyvyttömyyseläkkeeseen, eli työkyvyttömyyseläkkeseen, jossa eläketapahtumaa ei ole sattunut, ei voida pitää erityisen vahvana. Näkemystä puoltaa esimerkiksi se, ettei työeläkemaksujen ensisijainen tarkoitus ole eläkkeen kartuttaminen työkyvyttömyyttä vaan vanhuutta varten. Työkyvyttömyyseläkettä ei myöskään täysin samalla tavalla katsota ansaituksi eläke-etuudeksi kuin vanhuuseläkettä. Siispä lainsäätäjän liikkumavara heikennyksissä työkyvyttömyyseläkkeisiin on laajempi kuin vanhuuseläkkeissä.

⁵³ Tuori 2016, s. 282.

On kuitenkin huomioitava, että myös työkyvyttömyyseläkkeessä on osa, joka perustuu ansaintaperiaatteeseen vanhuuseläkkeeseen rinnastettavalla tavalla. Tähän osaan ei voida puuttua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, niin kuin ei voida myöskään vanhuuseläkkeen vastaavaan osaan.⁵⁴ Siispä lähtökohta ansaintaperiaatteessa on se, että taannehtiva puuttuminen työpanoksen vastikkeena kertyneeseen eläkekertymään on kiellettyä.⁵⁵ Toisaalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on lievennetty kyseistä kieltoa. Esimerkiksi lausunnossa PeVL 5/2015 vp, jossa käsiteltiin muun muassa eläkekertymän muutosta, on viitteitä siitä, että puuttumiset karttuneisiin eläke-etuihin palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti voivat olla mahdollisia, jos ne ovat kohtuullisia. Voidaan siis nähdä eräänlaisen kohtuuttomien heikennysten kiellon liittyvän eläke-etuksien heikentämiseen. Kohtuuttomien heikennysten kiello ei liene samanlainen jokaisessa eläke-etuudessa, vaan sen tosiasiallinen sisältö ja laajuus on eläke-etuuskohtaista.

Kuten aiemmin jo todettua, lainsäätäjät pystyy heikentämään työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan laskentasääntöä palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Lisäksi lähtökohtaisesti voidaan säätää myös työkyvyttömyyseläkkeeseen liittyvistä eläkeikistä, kertymistä ja tavoitetasoista palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti.⁵⁶ Heikennyksiä arvioitaessa on pidetty usein riittävinä siirtymäsäännöksiä, joiden myötä muutokset eivät tosiasiallisesti muodostu kohtuuttomiksi tai epäreiluisiksi yksilöiden kannalta. Lisäksi siirtymäsäännökset ovat tärkeitä eläkejärjestelmän muutoksia säädettäessä myös sen takia, ettei muodostuisi väliinputoajaryhmiä eli ryhmiä, jotka jäisivät vaille asianmukaista eläketurvaa.⁵⁷

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on ollut viitteitä siitä, että hyvin lähellä eläketapahtumaa tapahtuvat heikennykset eivät olisi hyväksytyjä.⁵⁸ Tällaiset heikennykset voisivat horjuttaa yksilön perusteltuja odotuksia ja se rikkoisi valtiosääntöoikeudellista luottamuksensuojan periaatetta. Perusteltujen odotusten katsotaan ennen kaikkea lähtökohtaisesti koskevan täysimääräisesti yksilön oikeutta ansaitsemaansa vanhuuseläkkeeseen, mutta kuten tutkielmassa todettua, myös työkyvyttömyyseläkettä koskee jossain määrin perustellut odotukset. Vanhuuseläkkeessä on helpohkoa osoittaa tulevan eläketapahtuman ajankohta, sillä se tapahtuma on sen ajanjakson puitteissa, jolloin yksilöllä

⁵⁴ Arajärvi 2011, s. 185.

⁵⁵ Tuori 2016, s. 283–284.

⁵⁶ PeVL 5/2015 vp.

⁵⁷ HE 309/1993 vp, s. 70.

⁵⁸ PeVL 21/2004 vp, s. 4.

on mahdollisuus jäädä vanhuuseläkkeelle. Työkyvyttömyyseläkkeen kyseessä ollen näin ei ole, sillä työkyvyttömyys tapahtuu usein ennakoimattomasti. Ennakoimattomuus aiheuttaa ongelmia lainsäätäjälle, koska työkyvyttömyyseläkejärjestelmän muutoksia säätäessä on vaikeaa määritellä, milloin eläketapahtuma on hyvin lähellä. Kyseisen syyn takia työkyvyttömyyseläkejärjestelmän heikennyksiä säätäessä tulee katsoa, että muutosvaiheeseen kytkeytyy riittävästi siirtymäsäännöksiä, jotka takaavat sen, ettei yksilölle muodostu yhtäkkisiä tai kohtuuttomia muutoksia, joihin ei ole pystynyt varautumaan.

Ihmisten elämäntilanteet vaihtelevat suuresti, joten ihmiset ovat myös varautuneet esimerkiksi työkyvyttömyyden kaltaisiin vastoinkäymisiin eri tavoin. Siirtymäsäännöksiä säätäessä tulee siis ottaa huomioon erilaisten ihmisten erilaiset elämäntilanteet. Lisäksi on huomioitava eräs perusteltujen odotusten ominaispiirre, jonka mukaan luonnollisille henkilöille ei voida asettaa niin pitkälle meneviä vaatimuksia ennakoinnin ja varautumisen suhteen tuleviin lainsäädäntömuutoksiin, kuin esimerkiksi ammattimaisille toimijoille voidaan asettaa.⁵⁹ Kyseinen piirre korostuu etenkin työkyvyttömiä kohdalla, jotka ovat ennen kaikkea luonnollisia henkilöitä, mutta myös ”keskivertoihmistä” heikommassa asemassa muun muassa heikentyneiden ansaintamahdollisuuksiensa vuoksi. Nähdäkseni työkyvyttömyyseläkkeen heikennysten siirtymäsäännöksiä laatiessa lainsäätäjän on annettava painoarvoa juuri tälle työkyvyttömiä heikolle asemalle. Vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta muutettaessa perustuslakivaliokunta piti riittävänä viiden vuoden siirtymäaika.⁶⁰ Mielestäni etenkin silloin, kun kyseessä olisi merkittävä työkyvyttömyyseläkkeen heikennys, tulisi soveltaa lähtökohtaisesti vähintään parin vuoden siirtymäaika siten, että heikennykset koskisivat vasta parin vuoden päästä tapahtuvia eläketapahtumia. Pidempikin siirtymäaika voi tulla kysymykseen riippuen heikennyksen suuruudesta.

⁵⁹ Länsineva 2006, s. 115.

⁶⁰ PeVL 21/2004 vp, s. 4.

5 Loppupohdintaa

Tutkielmassa olen tarkastellut omaisuudensuojaa ja siihen kytkeytyvää valtiosääntöoikeudellista luottamuksensuojaperiaatetta työkyvyttömyyseläkkeen näkökulmasta. Työkyvyttömyyseläkkeen asemaa selkiyttääkseen olen vertaillut sitä vanhuuseläkkeen ja muiden eläke-etuuksien vastaavaan suojaan. Olen yhtäältä eritellyt, mitkä työkyvyttömyyseläkkeen osat nauttivat suojaa lainsäätäjää vastaan ja toisaalta olen myös tarkastellut työkyvyttömyyseläkkeen nauttiman suojan laajuutta lainsäätäjän toimia vastaan työkyvyttömyyden eri vaiheissa.

Tutkielmassa on selvinnyt, että lainsäätäjän laajimmat heikennysmahdollisuudet työkyvyttömyyseläkkeeseen liittyvät tulevan ajan laskentasääntöön, eläkeikiin, tavoitetasoihin ja tuleviin eläkekertymiin. Näihin tehtävät heikennykset ovat mahdollisia siksi, koska niitä ei katsota yksilön ansaitsemiksi konkreettisiksi eläke-eduiksi. Toisaalta tulevan ajan laskentasääntö perustuu yksilön ansioihin, joten nähdäkseni sen tulisi saada ansioperusteisuutensa takia enemmän perustuslaillista suojaa kuin esimerkiksi eläkkeen tavoitetasoihin liittyvän sääntelyn. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei juurikaan ole otettu kantaa siihen, että työkyvyttömyyseläkkeen perustuslaillinen suoja eläkeikien, tavoitetasojen ja tulevien eläkekertymien osalta eroaisi vanhuuseläkkeen vastaavasta suojasta, joten niitä on pidettävä melko yhtenevinä.

Tutkielmassa on selvinnyt, että työkyvyttömyyseläkkeen vahvin suoja liittyy siihen eläkkeen osaan, joka katsotaan ansaituksi. Myös vanhuuseläkkeessä vahvaa suojaa saa se eläkkeen osa, joka perustuu jo maksettuihin eläkemaksuihin. Täten sekä vanhuuseläkkeen että työkyvyttömyyseläkkeen ansaittuun osaan puuttuminen ei ole lähtökohtaisesti mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Toisaalta myönnettyihinkin työkyvyttömyyseläkkeisiin pystytään tekemään heikennyksiä esimerkiksi indeksikorotuksiin puuttumalla, koska niitä ei katsota ansaituksi, eivätkä ne saa erityisen vahvaa perustuslaillista suojaa. Olen tullut myös siihen tulokseen, että suojan kannalta merkityksellisempänä työkyvyttömyyseläkkeessä tulee pitää eläketapahtuman ajankohtaa kuin eläkepäätöksen ajankohtaa. Tämä johtuu siitä, että työkyvyttömyys on usein mahdotonta ennakoida, joten olisi yksilön näkökulmasta kohtuutonta, jos vahva suoja alkaisi vasta eläkepäätöksestä.

Eläkejärjestelmän heikennyksiin on usein kytkettävä siirtymäsäännöksiä, jotka suojaavat yksilön perusteltuja odotuksia. Siirtymäsäännösten tulee olla sellaisia, että ne estävät sen,

että heikennykset muodostuisivat yksilölle kohtuuttomiksi. Lisäksi siirtymäsäännöksillä tulee ottaa yhdenvertaisuus huomioon ja taata se, ettei muodostu väliinpuotoajaryhmiä, jotka joutuisivat heikennyksissä muita huonompaan asemaan. Työkyvyttömyyseläkkeen kysymyksessä ollen tällä tarkoitetaan lähinnä sitä, että heikennykset tulee säätää koskemaan ainoastaan säätämisen jälkeisiä eläketapahtumia sekä sitä, että heikennykset tulisi säätää tulemaan voimaan vasta usean vuoden päästä.

Nähdäkseni työkyvyttömyyseläkkeen omaisuudensuojaan liittyy tietynlainen ristiriita, joka on syventynyt viime aikoina. Samaan aikaan kun lainsäätäjän toimintamahdollisuudet ovat kaventuneet valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojan merkityksen kehittymisen myötä, paine eläke-etuuksien heikennyksille on kasvanut. Luottamuksensuojaperiaate on kehittynyt, jotta eri eläke-etuudet eivät olisi niin epäsuhtaisessa asemassa toisiinsa nähden omaisuudensuojan kannalta. Luottamuksensuojan laajentuminen koskemaan myös lainsäätäjää on parantanut työkyvyttömyyseläkkeen asemaa, koska se ei perinteisen omaisuudensuojadoktriinin mukaan ole nauttinut niin vahvaa suojaa lainsäätäjää vastaan. Luottamuksensuojan periaatteen kehittyessä Suomen heikko taloustilanne ja huoltosuhde ovat enenevissä määrin herättäneet huolta hyvinvointivaltion kestävydestä tulevaisuudessa. Voi olla, että tulevaisuudessa eläke-etuudetkaan eivät välty heikennyksiltä, mutta toisaalta mahdolliset heikennykset eivät välttämättä perusoikeusongelmien takia tule olemaan mahdollisia niin suurissa määrin kuin poliittisesti saattaisi olla halua.

Toisaalta on myös mahdollista, että sellaiset heikennykset, jotka aiemmin ovat olleet kiellettyjä, katsotaan mahdollisiksi välttämättömyyden takia. Tämä kehityssuunta on nähtävissä esimerkiksi ns. käännytyslaissa. Kyseinen laki säädettiin, vaikka asiantuntijat totesivat sen perustuslain vastaiseksi myös poikkeuslakina. Kun yhteiskunnallinen intressi kasvaa tarpeeksi suureksi, heijastuu se myös siihen, miten oikeutta tulkitaan. Esimerkiksi 1990-luvulla talouslaman Suomea riepotellessa eläkkeiden leikkauksia perusteltiin poikkeuksellisella taloustilanteella.