

## Perustuslakivaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta

### Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta (HE 128/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lakimies Silja Dahlgren, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Eeva Nykänen
- professori Tuomas Ojanen

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkelakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi siten, että kansaneläkkeeseen olisi oikeus vain Suomessa asuvalla henkilöllä. Lisäksi kansaneläkelakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomessa asuvien etuudensaajien kansaneläkkeisiin ei enää sovelleta sosiaaliturva-asetuksen mukaista pro rata -laskentaa.

## Valiokunnan lausunto PeVL 51/2024 vp

(2) Muutokset perustuvat siihen, mitä sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa säädetään vähimmäisetuudesta, jollaisena kansaneläkettä eli kansaneläkelain mukaista vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkettä on hallituksen esityksen perustelujen mukaan perusteet pitää.

(3) Esityksellä tavoitellaan 38 miljoonan euron vuosittaista valtiontalouden säästöä. Esitetyillä muutoksilla vahvistettaisiin kansaneläkejärjestelmän tarkoitusta turvata Suomessa asuvan henkilön toimeentuloa silloin, kun henkilön työeläke lyhyen työuran tai matalan ansiotason vuoksi on jäänyt vähäiseksi tai oikeutta työeläkkeeseen ei ole. Perustuslakivaliokunnalla ei ole tältä osin huomautettavaa esityksen tavoitteisiin, joita voidaan pitää lähtökohtaisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

(4) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattun perustoimeentulon turvan kannalta.

(5) Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaaliin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70).

(6) Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista — etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 15/2023 vp, kappale 7, PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 3/I).

(7) Perustuslain 19 §:n 2 momentin termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä ei kuitenkaan estä sitä, että oikeus perustoimeentuloetuksiin kytketään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (PeVL 22/2004 vp, s. 2/II, PeVL 39/2018 vp, PeVL 55/2016 vp, s. 3, PeVL 73/2014 vp, s. 2/II).

(8) Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2—4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (HE 309/1993 vp, s. 84). Kyseiset oikeudet olivat hallituksen esityksen mukaan sellaisia, "ettei niitä ole perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville" (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Säännös sisälsi paitsi etuuden saamisedellytyksistä säätämisen, myös sen, että

## Valiokunnan lausunto PeVL 51/2024 vp

etuuden suuruus voidaan porrastaa Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan (HE 309/1993 vp, s. 72/II).

(9) Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyys- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitunlaiset rajoitukset" (PeVM 25/1994 vp, s. 10—11).

(10) Ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on arvioitu ehdotettua sääntelyä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt edellä ehdotetun sääntelyn valtiontalouden säästöihin liittyviä tavoitteita hyväksyttävänä. Valiokunnalla ei tältäkin osin ole huomautettavaa ehdotetusta sääntelystä.

(11) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

(12) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 16) mukaan esityksen yhtenä tavoitteena on muuttaa kansaneläkelakia vastaamaan EU-tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä omaksunmaa tulkintaa vähimmäisetuuden luokittelusta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ei ole kuitenkaan täysin selvää, salliiko EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-189/16 (Zaniewicz-Dybeck) kansaneläkelain muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Selvää ei valiokunnan käsityksen mukaan ole myöskään se, onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 10/2024 vp, kapale 11, PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan erityistä huomiota hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen perusteltavuuteen EU-oikeuden näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä varmistua huolellisesti hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

## **Valiokunnan lausunto PeVL 51/2024 vp**

Helsingissä 13.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok  
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps  
jäsen Atte Kaleva kok  
jäsen Teemu Keski-sarja ps  
jäsen Johannes Koskinen sd  
jäsen Jarmo Lindberg kok  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Karoliina Partanen kok  
jäsen Onni Rostila ps  
jäsen Ville Skinnari sd  
jäsen Paula Werning sd  
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen