



Lakimies Silja Dahlgren

Perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 8.11.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta (HE 128/2024 vp)

Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkelakia.

Esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkkeeseen eli kansaneläkelain mukaiseen vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeeseen olisi oikeus vain Suomessa asuvalla henkilöllä. Henkilön muuttaessa ulkomaille asumaan kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksu keskeytettäisiin ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta. Jos eläkkeensaaja asuu lain voimaantullessa Euroopan parlamentin ja neuvoston sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua asetusta (EY) N:o 883/2004 (jäljempänä sosiaaliturva-asetus) soveltavassa maassa, kansaneläkkeen maksu keskeytettäisiin ehdotetun lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta.

Esityksen mukaan Suomessa asuvien kansaneläkkeet laskettaisiin sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa vähimmäisetuutena siten kuin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään. Kansaneläkkeet laskettaisiin kansallisten säännösten mukaan niissäkin tilanteissa, joissa kolmen vuoden asumisaikaa laskettaessa olisi huomioitu henkilön muussa EU-valtiossa täytyneitä vakuutuskausia. Kansaneläke laskettaisiin Suomessa asuvalle henkilölle niin, että Suomen aikaan lisättäisiin myös muiden sosiaaliturva-asetusta soveltavien maiden vakuutuskaudet eikä sosiaaliturva-asetuksen pro rata -eläkkeen laskentaa koskevia sääntöjä sovellettaisi kansaneläkkeeseen. Kansaneläkkeeseen vaikuttavina eläketuloina huomioitaisiin Suomesta ja ulkomailta maksettavien eläketulojen tosiasiallinen määrä.

Sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien etuuksien myöntämisen ja maksamisen edellytykseksi ei lähtökohtaisesti voi asettaa maassa asumista. Suomessa on aiemmin katsottu sosiaaliturva-asetuksen edellyttävän, että kansaneläkettä maksetaan henkilölle, joka asuu sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maassa.

Esitetty muutos perustuu EU-tuomioistuimen viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevien määräysten tulkinnasta (ks. tuomio 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, ks. myös EFTA:n tuomioistuimen tuomio 18.4.2024, A ja Arbeids- og velferdsdirektoratet, E-3/23). Sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa määrätään vähimmäisetuuden myöntämisestä henkilön asuinmaassa. Vakiintuneesti on katsottu, ettei sosiaaliturva-asetuksessa näin ollen edellytetä vähimmäisetuudeksi luokiteltavan eläkkeen maksamista ulkomaille. Sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevan viimeaikaisen oikeuskäytännön johdosta kansaneläkelain mukaista kansaneläkettä on perusteltua pitää tällaisena vähimmäisetuutena, eikä sosiaaliturva-asetus siis velvoita sen maksamista ulkomaille. Suomessa asuvien kansaneläkkeisiin ei myöskään tule soveltaa sosiaaliturva-asetuksen pro rata -laskentaa koskevia määräyksiä.

Esityksen tavoitteet

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. 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



Lakimies Silja Dahlgren

ole. Esityksen tavoitteena on muuttaa kansaneläkelakia vastaamaan EU-tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä omaksumaa tulkintaa vähimmäisetuuden luokittelusta.

Pääasialliset vaikutukset

Kotitaloudet

Ulkomailla asuvat

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien henkilöiden kansaneläkkeen maksu keskeytettäisiin ehdotetun lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta. Kyseisissä maissa asuvia kansaneläkkeen saajia oli joulukuussa 2023 noin 24 000. Keskimääräinen etuuden suuruus oli 130 euroa/kuukausi (brutto). Muutos heikentäisi näiden henkilöiden toimeentuloa, sillä kansaneläkkeen osuus jäisi pois heidän tuloistaan. Ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista 74 prosenttia eli 18 000 henkilöä asui Ruotsissa.

Ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista 81 prosentilla eli vajaalla 20 000 henkilöllä vaikutus olisi alle 200 euroa kuukaudessa. Esitetty muutos pienentäisi noin 4 500 kansaneläkkeen saajan eläketuloja yli 200 eurolla kuukaudessa. Vähintään 600 euron suurusten kansaneläkkeiden maksaminen keskeytyisi noin 250 henkilöltä.

Suomessa asuvat

Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi siten, että kansaneläkkeet laskettaisiin sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa vähimmäisetuutena siten kuin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään. Esityksen mukaan vähimmäisetuuden laskentaa koskevat säännöt ja periaatteet otettaisiin maksussa olevissa kansaneläkkeissä huomioon sitä mukaa, kun kansaneläke tulisi tarkistettavaksi. Vähimmäiseläkkeen laskennassa muissa maissa täyttyneet vakuutuskaudet ja muista maista maksettavat eläkkeet huomioidaan vähimmäisetuuden laskennassa hieman eri tavalla, kuin ennen ehdotettuja muutoksia on toimittu sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa.

Kansaneläkelaitoksen tilastotietojen perusteella uudelleenlaskenta voisi koskea noin 32 000:ta Suomessa asuvaa kansaneläkkeen saajaa. Riippuen eläkkeensaajan yksilöllisestä tilanteesta kansaneläkkeen määrä voi joko nousta tai laskea. Vähimmäisetuutena lasketun kansaneläkkeen määrä riippuu kussakin yksittäistapauksessa tosiasiallisesti täyttyneiden vakuutuskausien ja maksussa olevien eläketulojen määrästä, eikä tarkkojen vaikutusten selvittäminen etukäteen ole mahdollista. Karkeasti voidaan kuitenkin arvioida, että suurimmalla osalla kansaneläkkeen määrä pysyisi ennallaan tai laskisi hieman. Karkean arvion mukaan noin 19 000 henkilöllä kansaneläkkeen suuruuteen ei tulisi juurikaan muutoksia, 12 000 henkilöllä eläkkeen suuruus laskisi keskimäärin noin 20 euroa ja noin 900 henkilön eläke nousisi keskimäärin 140 euroa.

Julkinen talous

Sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkkeiden maksun keskeyttäminen vähentäisi kansaneläkemenoa noin 35 miljoonalla eurolla vuonna 2025 ja noin 38 miljoonalla eurolla vuosittain vuodesta 2026 alkaen.

Suomessa asuvien kansaneläkkeitä laskettaisiin uudelleen vähimmäisetuutta koskevien määräysten mukaisesti sitä mukaa, kun kansaneläke tulisi tarkistettavaksi. Karkean arvion mukaan Suomessa asuvien osalta muutos voisi pitkällä aikavälillä vähentää valtion menoja noin 2 miljoonalla eurolla. Arviossa on huomioitu arvioidut vaikutukset takuueläkkeeseen ja eläkkeensaajan asumistukeen. Karkean arvion mukaan takuueläkemenot pienisivät reilulla 0,2 miljoonalla eurolla, mutta eläkkeensaajan asumistuen menot nousisivat vastaavalla määrällä.



Lakimies Silja Dahlgren

Ehdotettujen muutosten verovaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen toimintaan

Kansaneläkelaitokselle arvioidaan aiheutuvan muutoksen toimeenpanosta kertaluontoisia kustannuksia. Muutoksesta arvioidaan aiheutuvan myös toimintakulusäästöä, sillä ulkomailla asuvien kansaneläkkeiden maksamiseen liittyvät tehtävät vähenevät pitkällä tähtäimellä.

Arvio Kansaneläkelaitoksen toimintakulujen muutoksesta	2024	2025	2026	2027
Lainmuutoksen toimeenpanosta aiheutuvat kertaluontoiset kustannukset, miljoonaa euroa	0,2	1,7	1,4	0,3
Jatkuva toimintakulusäästö, miljoonaa euroa	0,0	-1,5	-1,7	-1,4
Yhteensä, miljoonaa euroa	0,2	0,2	-0,3	-1,1

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kansaneläkelain mukaiset etuudet ovat merkityksellisiä ennen muuta perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Säännös edellyttää, että lainsäätäjät takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista. Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä. Sosiaaliturvaa voidaan suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perustusturvaetuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville.

Esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkettä ei enää maksettaisi sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuville henkilöille. Sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkkeiden maksu keskeytettäisiin ehdotetun lain voimaan tuloa seuraavan kuukauden alusta. Lisäksi ehdotetaan, että kansaneläkelain toimeenpanosäännös yhdenmukaistetaan muun asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön kanssa siten, että kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksu keskeytetään ulkomaille muuttoja seuraavan kuukauden alusta.

Lähtökohta asumisperusteisessa sosiaaliturvalainsäädännössä on, ettei asumisperusteisia etuuksia makseta ulkomailla asuville henkilöille. Ehdotettuja muutoksia ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisen



Lakimies Silja Dahlgren

kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien henkilöiden kansaneläkkeiden maksun keskeyttäminen vaikuttaisi tosiasiallisesti eniten ikääntyneisiin naisiin. Ero johtuu siitä, että valtaosa ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista on vanhuuseläkettä saavia naisia. Se, että henkilö ei asu tai työskentele Suomessa on kuitenkin perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä syy kohdella henkilöä Suomesta maksettavien sosiaaliturvatuoksien kannalta toisin kuin Suomessa asuvia henkilöitä. Sosiaaliturva-asetus ei myöskään velvoita jäsenvaltioita maksamaan vähimmäisetuuden luonteista etuutta toiseen sosiaaliturva-asetusta soveltavaan maahan.

Esityksessä ehdotetaan vähäisempiä muutoksia Suomessa asuvien kansaneläkkeiden laskentaan sosiaaliturva-asetuksen soveltuessa. Karkean arvion mukaan vähimmäisetuuteen sovellettava laskentatapa johtaisi siihen, että noin 900 Suomessa asuvalla kansaneläkkeensaajalla eläkkeen määrä keskimäärin nousisi, millä on myönteisiä vaikutuksia tämän ryhmän asemaan.

Arvion mukaan kansaneläke laskisi hieman suurimmalla osalla niistä Suomessa asuvista kansaneläkkeensaajista, joihin muutoksella olisi vaikutusta. Tämä johtuu siitä, että vähimmäisetuuden laskennassa voidaan muina eläketuloina huomioida todelliset eläketulot Suomesta ja ulkomailta. Muutos vaikuttaisi maksussa oleviin kansaneläkkeisiin vaiheittain sitä mukaa, kun kansaneläke tarkistetaan. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota porrastamisen tarpeeseen tuen pienentyessä.

Vaikka karkean arvion mukaan osalla Suomessa asuvista kansaneläkkeen saajista kansaneläkkeen määrä pienenee esitettyjen muutosten johdosta, esityksessä ei puututa kansaneläkelaisissa säädettyyn kansaneläkkeen tasoon. Esitystä ei näin ollen ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tai kansainvälisten sopimusvelvoitteiden valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena. Kansaneläkkeen laskeminen vähimmäisetuutta koskevien sääntöjen ja periaatteiden mukaan parantaisi etuuden kohdentumista niille eläkkeensaajille, joiden työskentelyyn perustuva eläke on matala.

Muutosehdotus perustuu toisaalta siihen, että kansaneläke on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvan tulkinnan mukaan perusteltua katsoa sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi, jonka laskennassa ei EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ole hyväksyttävää soveltaa asetuksen mukaista asumiskausiin suhteuttavaa pro rata -laskentaa. Tästä luopuminen Suomessa asuvien kansaneläkkeensaajien osalta perustuu näin ollen EU-oikeuteen, jota kansallisen sääntelyn tulee vastata.

Ehdotetun muutoksen johdosta Suomessa asuvan kansaneläkkeessä otettaisiin eläketuloina huomioon kansaneläkelain 22 §:ssä luetellut etuudet riippumatta siitä, kuuluko henkilö sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan vai ei, mikä parantaisi henkilöiden yhdenvertaisuutta.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Perusteena tälle on se, että perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkelain mukaisten kansaneläkkeiden maksu keskeytetään lainmuutoksella.