

Tuomas Ojanen

8.11.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 128/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

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 sovellettaisi sosiaaliturva-asetuksen mukaista *pro rata* -laskentaa.

Esityksessä kansaneläkeläkiin ehdotettavia muutoksia perustellaan ennen muuta sillä, että esityksessä katsotaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavan, että kansaneläkettä tulisi pitää EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisena vähimmäisetuutena siten kuin EU-tuomioistuin on tuomiossaan asiassa C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck* katsonut Ruotsin maksaman takuueläkkeen osalta. Tämän vuoksi kansaneläkelakia ehdotetaan muutettavaksi tätä tulkintaa vastaavasti. Esityksen mukaan kansaneläkkeet laskettaisiin sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa vähimmäisetuutena siten kuin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään.

Lisäksi kansaneläkelain toimeenpanosäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilön muuttaessa ulkomaille asumaan kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksu keskeytettäisiin ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta.

Arvion lähtökohdat

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso, jossa ehdotettua sääntelyä on arvioitu ennen muuta perustuslain 19 §:n 2 momentin ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta. Ehdotettua sääntelyä on jonkin verran tarkasteltu myös suhteessa YK:n yleissopimukseen taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista sekä Uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Lisäksi esityksen sisältyy erillinen alajakso, jossa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu suhteessa perustuslain 6 §:n sekä EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn.

Säätämisjärjestysperustelujaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtiin ei ole perustuslain 19 §:n osalta yleisellä tasolla olennaista lisättävänä.

Koska ehdotettava sääntely on EU:n sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalalla, on huomautettava kuitenkin siitä, että lainsäätäjää velvoittaa käsillä olevassa sääntelytilanteessa myös EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaisesti. Muutoinkin on huomautettava EU-oikeuden merkityksestä myös esityksessä ehdotettavan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen

arvioinnin kannalta, koska ehdotettua sääntelyä perustellaan esityksessä keskeisesti EU:n sosiaaliturva-asetusta koskevalla EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä.

Esityksen perustuslakia ja säätämisyjärjestystä koskevan jakson lopussa todetaan kokoavana johtopäätelmänä, että ”perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti on hyväksyttävää lähteä siitä, ettei valtiolla ole yleistä ja ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusturvaetuuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville.” Esityksessä kuitenkin todetaan, että ”perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkelain mukaisten kansaneläkkeiden maksu keskeytetään lainmuutoksella”. Tästä syystä hallitus on pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. (s. 35).

Arvio

Esityksen mukaan keskeinen ”kysymys perustuslain 19 §:n perustuvan arvioinnin osalta on se, ovatko perusturvaa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.” (s. 32) Vastaavanlainen velvollisuus muutosten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arvioinnille on esityksen mukaan johdettavissa TSS-sopimuksen määräyksistä sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet pyrkimykseen asteittain nostaa sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle.

Kuten edellä on jo todettu, esityksessä ehdotettuja muutoksia kansaneläkelakiin perustellaan ennen muuta EU:n sosiaaliturva-asetusta koskevalla EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, etenkin EU-tuomioistuimen 7.12.2017 antamalla tuomiolla asiassa C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck*. Tähän liittyen esityksessä on tehty verraten laajasti selkoa EU:n sosiaaliturva-asetuksesta ja sitä koskevasta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Kuten esityksestäkin ilmenee, EU:n sosiaaliturva-asetuksesta tulkinnasta on runsaasti EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Koska tämä oikeuskäytäntö on nimenomaan EU-tuomioistuimen kansallisille tuomioistuimille antaminen ennakkoratkaisujen muodossa, tämä myös kertoo sosiaaliturva-asetuksen tulkinnanvaraisuudesta.

Parhaillaankin EU-tuomioistuimessa on vireillä ennakkoratkaisupyyntöjä EU:n sosiaaliturva-asetuksen tulkinnasta.¹ EU-tuomioistuin antoi myös hiljattain ennakkoratkaisun muun muassa sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta unionin alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä. Siinä EU-tuomioistuin linjasi, että EU:n jäsenvaltiossa (tai ETA-valtiossa) oleva itsenäinen ammatinharjoittaja, joka harjoittaa taloudellista toimintaa EFTA-ETA-valtiossa (ETA-valtio) ja kolmannessa valtiossa (ETA-valtion ulkopuolinen valtio), pysyy EU:n jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän piirissä.²

¹ ks. esim. Asia C-7/24, *Deutsche Rentenversicherung Nord ja BG Verkehr*, jossa tanskalainen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua sosiaaliturva-asetuksen 85.1 artiklan tulkinnasta.

² C-329/23, *Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen v W M*, tuomio 26.9.2024.

Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että EU-tuomioistuimen ”ennakkoratkaisulla ei ole konstitutiivista arvoa vaan puhtaasti toteava arvo”.³ Tämä tarkoittaa, että hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä keskeisesti (esityksen mukaan) perusteleva EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu 7.12.2017 asiassa C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck* ”vain” vahvistaa EU:n sosiaaliturva-asetuksen sisällön sellaisena kuin se on ollut sosiaaliturva-asetuksen voimaantulosta vuodesta 2004 alkaen. Kuten EU-tuomioistuin on asian ilmaissut: ”...tulkinnalla, jonka unionin tuomioistuin ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä antaa unionin oikeussäännölle, selvennetään ja täsmennetään tarvittaessa kyseisen oikeussäännön merkitystä ja ulottuvuutta niin, että unionin tuomioistuimen tulkinnasta ilmenee, miten tätä oikeussääntöä tulkitaan tai olisi täytynyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulosta lähtien.”⁴

Hallituksen esityksessä siis perustellaan ehdotettua muutosta keskeisesti sillä, että kansaneläke on pitkälti samanlainen etuus kuin Ruotsin takuueläke, jonka EU-tuomioistuin on katsonut tuomiossa 7.12.2017, *Zaniewicz-Dybeck*, C-189/16, EU:C:2017:946 sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi. On sinänsä selvää, että jos EU:n sosiaaliturva-asetus, sellaisena kuin EU-tuomioistuin on sitä tulkinnut asiassa *Zaniewicz-Dybeck* 7.12.2017 antamassaan tuomiossa, edellyttäisi nyt ehdotettuja muutoksia kansaneläkelakiin, niitä olisi pidettävä hyväksyttävinä ja välttämättöminä ottaen huomioon perustuslain 1 §:n 3 momentti, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan vilpittömän yhteistyön periaate, asetusten suora sovellettavuus sekä EU-oikeuden etusijaperiaate (kaikkein) ristiriitaiseen kansalliseen oikeuteen nähden. Tällöin lainsäätäjällä olisi tarkkaan ottaen nimenomaan *velvollisuus* nyt ehdotettuihin kansaneläkelain muutoksiin sekä EU-oikeuden että perustuslain 1 §:n 3 momentin (ks. esim. PeVL 79/2018 vp) nojalla.

Nähdäkseni on kuitenkin kyseenalaista, edellyttääkö EU:n sosiaaliturva-asetus, sellaisena kuin se täsmentyy EU-tuomioistuimen 7.12.2017 antamassa ennakkoratkaisussa asiassa *Zaniewicz-Dybeck* ja yleensä EU-tuomioistuimen sosiaaliturva-asetusta koskevassa oikeuskäytännössä, nyt ehdotettuja muutoksia kansaneläkelakiin.

Hallituksen esityksen perustelu ehdotetulle sääntelylle on myös sikäli epäuskottava, että EU-tuomioistuimen tuomio asiassa *Zaniewicz-Dybeck* on annettu jo 7 vuotta sitten, ja että tuomio tuo siis esiin sosiaaliturva-asetuksen sisältöä sellaisena kuin se on ollut jo voimaantulostaan vuodesta 2004 lähtien. Jos kerran tuomio on edellyttänyt nyt esitettäviä muutoksia kansaneläkelakiin, miksei niitä ole esitetty jo aiemmin?

Nähdäkseni esityksessä ehdotetussa sääntelyssä ei olekaan kysymys kansaneläkelain saattamiseksi sopusointuun sosiaaliturva-asetuksen ja yleisemmin EU-oikeuden kanssa. Sitä vastoin esityksen tarkoitusperät liittyvät ennen muuta vuosille 2025–2028 vahvistettuun julkisen talouden suunnitelmaan, josta valtioneuvosto päätti 25.4.2024. Suunnitelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan kansaneläkelain (568/2007) mukaisia

³ Ks. esim. asia C-2/06 *Kempter*, tuomio 12.2.2008, Kok. 2008, s. I-411, kohta 35. Ks. myös tuomio *RWE Vertrieb*, C-92/11, EU:C:2013:180, 58 kohta.

⁴ Tuomio *RWE Vertrieb*, C-92/11, EU:C:2013:180, 58 kohta. Ks. EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisujen vaikutuksista ajallisella ulottuvuudella Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2016, s. 211-212.

etuuksia ei enää jatkossa makseta ulkomaille. Koska kansaneläkkeet kuuluvat kuitenkin kaikissa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavan EU:n sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan, ja koska EU:n sosiaaliturva-asetuksella on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden, esityksessä ehdotetulle sääntelylle on pyritty hakemaan myös edellä kuvattu EU-oikeudellinen perustelu, joka on siis kuitenkin sekä kyseenalainen että epäuskottava.

Selvyyden vuoksi todettakoon, ettei kyseenalaista siis ole ”vain” se, edellyttääkö EU:n sosiaaliturva-asetus, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä nyt ehdotettavaa sääntelyä. Kyseenalaista myös on, ovatko ehdotetut muutokset kansaneläkelakiin ylipäättään sopusoinnussa EU:n sosiaaliturva-asetuksen kanssa. Viittaen tässä yhteydessä myös esitysluonnoksesta annettuihin lausuntoihin, joissa on, etenkin kansaneläkelaitoksen toimesta, nähdäkseni perustellusti kyseenalaistettu ehdotetun sääntelyn EU-oikeudenmukaisuus.

Se, että esityksessä ehdotettavan sääntelyn sopusointu on kyseenalainen EU-oikeuden kannalta, on merkityksellinen seikka myös esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslain 1 §:n 3 momentista voi johtaa oikeudellisesti merkityksellisen kannan, jonka mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 10/2024 vp, kappale 11 ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö, ks. myös PeVL 79/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on edelleen linjannut, että vaikka valiokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen sääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 33/2022 vp, kappale 12), lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3, ks. myös esim. PeVL 35-36/2018 vp). Nähdäkseni nyt on käsillä tällainen valiokunnan lausunnoissa tarkoitettu perustuslakiin ja ihmisoikeussopimuksiin liittyvä peruste, koska esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä sekä perustuslain 19 §:n 2 momentin ja 6 §:n että EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklojen kannalta.

Koska esitys lähinnä perustuu vuosille 2025–2028 vahvistettuun julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvä kirjaukseen, jonka mukaan kansaneläkelain (568/2007) mukaisia etuuksia ei enää jatkossa makseta ulkomaille, esityksessä ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava suhteessa tähän perusteeseen.

Perustuslakivaliokunta on tuoreissa lausunnoissaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattujen perusoikeuksien heikennyksistä toistellut (ks. PeVL 45/2024 vp, kappale 7 ja PeVL 39/2024 vp, kappale 9, ks. toistellut perusoikeusuudistuksen esitöitä, joiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja pyrittiin 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 perustoimeentuloturvaetuuksista - etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin 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). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp). Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että muutokset eivät saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 16/2023 vp, kappale 9, PeVL 14/2015 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).

Näistä lähtökohdista perustuslakivaliokunta ei ole tuoreemmassa lausuntokäytännössään havainnut estettä "sille, että valtiontalouden säästöjä voidaan kansantalouden ja julkisen talouden tilan huomioiseksi kohdentaa määrältään verraten vähäisiinkin menovähennyksiin tarvittavien valtiontalouden säästöjen aikaansaamiseksi (ks. esim. PeVL 45/2024vp, kappale 9, PeVL 41/2024 vp, kappale 12).

Nyt ehdotettavilla muutoksilla kansaneläkelakiin tavoitellaan esityksen mukaan noin 36 miljoonan euron säästöjä, mitä ei sinänsä voida pitää aivan vähäisenä säästönä (vrt. esim. PeVL 45/2024 vp, jonka arvion kohteena ollut esitys tuotti säästöjä n. 3,3 miljoonaa euroa vuodessa). Perustuslakivaliokunnan tuoreen lausuntokäytännön perusteella voidaan katsoa, että nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä mainituilla julkisen talouden tilanteeseen liittyvillä seikoilla voidaan sinänsä perustella nyt ehdotettua sääntelyä (ks. myös PeVL 45/2024 vp, kappale 9, [PeVL 15/2023 vp](#), kappale 9, ks. myös [PeVL 40/2018 vp](#)).

Silti esityksessä ehdotettujen muutosten hyväksyttävyyttä horjuttaa ensinnäkin se, että ehdotetun sääntelyn sopusointu EU-oikeuden kanssa on kyseenalainen, ja että kyseenalaista on myös se, edellyttääkö EU-tuomioistuimen asiassa *Zaniewicz-Dybeck* kansaneläkelain muuttamista ehdotetulla tavalla. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti linjannut, että kotimaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (ks. PeVL 10/2024 vp, kappale 11 ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö, ks. myös PeVL 79/2018 vp).

Edelleen esityksessä ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä horjuttaa se, että esityksen mukaan "suurin ryhmä, johon vaikutukset kohdistuisivat, on iäkkäät naiset, sillä kaikista ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista 68 prosenttia on yli 65-vuotiaita naisia." (s. 22).

Esityksessä ehdotettu sääntely asettaa näin ollen iäkkäät naiset eri asemaan ja synnyttää olettan välillisestä syrjinnästä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42 – 43, ks. myös esim. PeVL 55/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjäntäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43 – 44 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 31/2013 vp). Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjäntäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 55/2016 vp, PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Esityksessä pitäisi näin ollen kyetä esittämään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja oikeasuhteiset perustelut sille, että ehdotetut muutokset asettavat iäkkäät naiset eri asemaan ja synnyttää oletaman välillisestä syrjinnästä. Esityksessä perusteluna on lähinnä se, että henkilö ei asu tai työskentele Suomessa, on perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä syy kohdella henkilöä Suomesta maksettavien sosiaaliturvaetuuksien kannalta toisin kuin Suomessa asuvia henkilöitä. Esityksessä myös todetaan, että sosiaaliturva-asetus ei myöskään velvoita jäsenvaltioita maksamaan vähimmäisetuuden luonteista etuutta toiseen sosiaaliturva-asetusta soveltavaan maahan. (s. 35)

On kuitenkin siis kyseenalaista sosiaaliturva-asetuksen sisältämän maasta vietävyyden periaatteen ja yleensä henkilöiden vapaan liikkuvuuden takia, onko ehdotettu sääntely EU-oikeuden mukaista, so. salliiko EU-oikeus Suomessa asumisen perusteella ansaitun kansaneläkkeen maasta viemisen epäämisen. Kun otetaan myös huomioon, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjäntäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 55/2016 vp, PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2), esityksessä ei nähdäkseen esitetä perusoikeusjärjestelmän – tai EU-oikeuden – kannalta hyväksyttäviä perusteluja esityksen merkitsemälle, iäkkäisiin naisiin kohdistuvalle erottelulle.

Esityksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta horjuttaisi lisäksi se, jos ehdoteut kansaneläkelain muutokset johtavat eläkeläisten takaisin muuttoon Suomeen lopputuloksella, että eläkeläiset pääsevät Suomessa asuessaan täydentävien sosiaaliturvaetuuksien ja terveydenhuollon palvelujen piiriin, mitä myöden esityksen säästötavoitteet vesittyisivät. Esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa on kyseenalaistettu esityksen kykyä saavuttaa sillä tavoiteltuja säästöjä. En kykene arvioimaan tätä. Totean vain, että jos ehdotetulla sääntelyllä ei päästä sillä tavoiteltaviin säästöihin, tämä osaltaan horjuttaa esityksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta, koska perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattuja perusoikeuksia rajoittavan sekä ihmisten erottelua merkitsevän sääntelyn on oltava tarkoitukseensa soveltuva, eli että sillä tulee voida tehokkaasti saavuttaa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite, jota julkisen talouden tilanteeseen liittyvät seikat sinänsä ovat.

Esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa Kansaneläkelaitos piti tulkinnanvaraisena, onko kansaneläkelakiin ehdotettu muutos riittävä kansaneläkkeen EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisen luokittelun muuttamiseksi, koska etuuden luonnetta ei olla muuttamassa. Kansaneläkelaitoksen mukaan esitysluonnoksessa tätä tulkinnanvaraisuutta ei ollut tuotu riittävästi esiin. Kansaneläkelaitos katsoi lausunnossaan, että sosiaaliturva-asetuksen ja kansallisen lain välille jää ristiriita, jos kansaneläkelakia muutetaan ilman, että myös sosiaaliturva-asetuksen liitteet saatetaan vastaamaan kansaneläkkeen muutettua luokittelua. Nähdäkseni nämä lakiehdotuksen EU-oikeudenmukaisuutta kyseenalaistavat näkökohdat ovat edelleen perusteltuja.

Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan esityksessä ehdotettu sääntely on perustoimeentulon turvaa koskevan perustuslain 19 §:n 2 momentin ja varsinkin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta vähintäänkin ongelmallista. Lisäksi kyseenalaista on yhtäältä se, edellyttääkö EU:n sosiaaliturva-asetus, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä nyt ehdotettavaa sääntelyä. Toisaalta kyseenalaista on, ovatko ehdotetut muutokset kansaneläkelakiin sopusoinnussa EU:n sosiaaliturva-asetuksen ja yleensä EU-oikeuden kanssa.

Kun otetaan huomioon ehdotetun sääntelyn kytkennät perustuslain 19 §:n 2 momentin ja 6 §:n sekä EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan turvaamiin seikkoihin, perustuslakivaliokunnan tehtävänä on nähdäkseni tällaisessa tilanteessa huolehtia säädettävän lain sopusoinnusta EU-oikeuden ja erityisesti perusoikeuskirjan kanssa.