Lakimies Silja Dahlgren

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, kuuleminen 18.11.2024

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 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 täyttyneitä 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. Tämä tarkoittaisi sitä, että myös toisesta EU-maasta mahdollisesti maksettava asumisperusteinen eläke voitaisiin huomioida.

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

Esityksen suhde EU:n sosiaaliturva-asetukseen

EU:n sosiaaliturva-asetus

EU-maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien yhteensovittamisesta säädetään sosiaaliturva-asetuksessa.

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

Sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa säädetään vähimmäisetuudesta. Mainitussa artiklassa määrätään etuuden myöntämisestä henkilön asuinmaassa. Vakiintuneesti on katsottu, ettei sosiaaliturva-asetuksessa näin ollen edellytetä vähimmäisetuudeksi luokiteltavan eläkkeen maksamista ulkomaille.

Vähimmäisetuutta koskeva oikeuskäytäntö

EU-tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että vähimmäisetuudesta on kyse silloin, kun asuinvaltion lainsäädäntö sisältää erityisen takeen, jonka tarkoituksena on varmistaa sosiaaliturvaetuuksien saajille vähimmäistulo, joka ylittää niiden etuuksien tason, joita he voisivat vaatia vain vakuutuskausiensa tai -maksujensa perusteella (esimerkiksi tuomio 17.12.1981, Browning, 22/81, EU:C:1981:316). Oikeuskäytännön mukaan vähimmäisetuus koskee tapauksia, joissa työntekijän työurat valtioiden häneen soveltaman lainsäädännön mukaan ovat olleet suhteellisen lyhyitä, joten näiden valtioiden vastuulla olevien etuuksien kokonaismäärä ei riitä kohtuullisen elintason ylläpitämiseen (esimerkiksi tuomio 30.11.1977, Torri, 64/77, EU:C:1977:197).

EU-tuomioistuin on katsonut asiassa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck, että Ruotsin sosiaalivakuutuskaaren mukainen takuueläke on sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus. EU-tuomioistuimen mukaan takuueläkkeen tarkoituksena on varmistaa sen saajille kohtuullinen elintaso takaamalla heille vähimmäistulo, joka ylittää määrän, joka heille kuuluisi, jos he saisivat vain ansioperusteista vanhuuseläkettä, kun tämä määrä osoittautuu liian pieneksi tai kun he eivät saa lainkaan tällaista eläkettä. Takuueläke muodostaa siten Ruotsin yleisen eläkejärjestelmän perusturvan. EU-tuomioistuimen mukaan kyseinen takuueläke on tarkoituksensa perusteella sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus.

Lisäksi EFTA:n tuomioistuin on tuomiossa 18.4.2024, A ja Arbeids- og velferdsdirektoratet, E-3/23 todennut, että vähimmäisetuuden ei tarvitse olla määrältään kiinteä tai täsmennetty. Se voidaan laskea lisäyksillä ja vähennyksillä, joiden tarkoituksena on ottaa huomioon muun muassa asianomaisen henkilön henkilökohtainen tilanne. EFTA:n tuomioistuimen mukaan sosiaaliturva-asetuksen 58 artikla koskee tarkoituksensa perusteella pääasiallisesti tilanteita, joissa vähimmäisetuuden määrä on riippuvainen täyttyneiden vakuutus- tai asumiskausien pituudesta. Kansallisessa etuudessa voi siis olla kyse vähimmäisetuudesta, vaikka etuutta voidaan korottaa tai alentaa vakuutus- tai asumiskausien perusteella.

EU-tuomioistuin on katsonut, että vähimmäisetuuden laskentaan ei saa soveltaa sosiaaliturva-asetuksen eläkkeiden pro rata -laskentaa koskevia määräyksiä (tuomio 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946). Vähimmäisetuutta koskevia oikeuksia laskettaessa on sosiaaliturva-asetuksen nimenomaisen säännöksen mukaan otettava huomioon niiden eläketulojen tosiasiallinen määrä, jotka asianomainen saa toisesta jäsenvaltiosta.

Oikeuskäytännön merkitys kansaneläkkeessä

Kansaneläkelain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata Suomessa asuvan henkilön toimeentuloa vanhuuden ja työkyvyttömyyden ajalta sekä Suomessa asuvan lesken ja lapsen toimeentuloa Suomessa asuvan henkilön kuoltua. Kansaneläkkeiden tarkoituksena on turvata vähimmäistoimeentulo sellaiselle eläkkeensaajalle, jonka työeläke lyhyen työuran tai matalan ansiotason vuoksi on jäänyt vähäiseksi tai jolla ei ole lainkaan oikeutta työeläkkeeseen (HE 50/2010 vp, s. 5, HE 90/2006 vp, s. 31, HE 43/2019 vp, s. 5). Kansaneläkkeen määrään vaikuttavat eläkkeensaajan perhesuhteet, muiden eläketulojen määrä sekä Suomessa asutun ajan pituus. Täyttä kansaneläkettä voi saada vain, jos eläkkeensaajan työeläkkeiden yhteismäärä on enintään 65,62 euroa kuukaudessa vuoden 2024 tasossa. Tämän ylittävältä osalta työeläke vähentää kansaneläkettä 50-prosenttisesti. Kansaneläkkeeseen ei ole oikeutta, mikäli eläketulot ylittävät yksin asuvalla 1 601,20 euroa kuukaudessa ja avio- tai avoliitossa olevalla 1 434,87 euroa kuukaudessa.

Sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevan viimeaikaisen oikeuskäytännön johdosta kansaneläkelain mukaista kansaneläkettä on perusteltua pitää sosiaaliturva-asetuksen mukaisena vähimmäisetuutena, eikä sosiaaliturva-asetus siis velvoita sen maksamiseen ulkomaille. Suomessa asuvien kansaneläkkeisiin ei myöskään tule soveltaa sosiaaliturva-asetuksen pro rata -laskentaa koskevia määräyksiä.

Pääasialliset vaikutukset

Kotitaloudet

Ulkomailla asuvat

Kansaneläkettä maksettiin joulukuussa 2023 noin 24 000:lle ulkomailla asuvalle etuudensaajalle. 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 suuruisten kansaneläkkeiden maksaminen keskeytyisi noin 250 henkilöltä. Asuinmaan lainsäädäntö määrittää eläkkeensaajan oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin kyseisessä maassa. Henkilöillä, joiden kansaneläkkeen maksu keskeytyisi, voi olla asuinmaassaan oikeus saada jotain etuutta lakkaavan eläkkeen tilalle.

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.

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. Voidaan arvioida, että noin 19 000 henkilöllä kansaneläkkeen suuruuteen ei tulisi juurikaan muutoksia, 12 000 henkilöllä eläkkeen suuruus laskisi keskimäärin 20 euroa ja noin 900 henkilön eläke keskimäärin nousisi reilut 140 euroa.

Kansaneläkkeen laskeminen vähimmäisetuutta koskevien sääntöjen ja periaatteiden mukaan parantaisi etuuden kohdentumista niille eläkkeensaajille, joiden työskentelyyn perustuva eläke on matala.

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 kansaneläkemenoa 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.

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