Sosiaali- ja terveysministeriö

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuuleminen 22.11.2024

Lakimies Silja Dahlgren

Kansaneläkettä koskevat ehdotukset

- 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.
  - EU:n sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkkeiden maksu keskeytettäisiin lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta.
- Suomessa asuvien kansaneläkkeet laskettaisiin EU:n sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa sosiaaliturva-asetuksen mukaisena vähimmäisetuutena.
  - Sosiaaliturva-asetuksen pro rata -eläkkeen laskentaa koskevia sääntöjä sovellettaisi kansaneläkkeeseen.

EU:n sosiaaliturva-asetus (asetus (EY) N:o 883/2004)

- Sosiaaliturva kuuluu jäsenmaiden omaan toimivaltaan.
- EU-maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien yhteensovittamisesta säädetään sosiaaliturva-asetuksessa.
  - Sosiaaliturva-asetuksen tarkoituksena on ainoastaan järjestelmien yhteensovittaminen, ei niiden harmonisointi.
  - Sosiaaliturva-asetuksen tulkinnasta on runsaasti EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Vähimmäisetuuden luonnehdinta

- Sosiaaliturva-asetuksen eläkeluvun 58 artiklassa säädetään vähimmäisetuudesta.
  - Sosiaaliturva-asetuksessa ”vähimmäisetuutta” ei erikseen määritellä.
  - 58 artikla on erityissäännös, joka koskee vähimmäisetuuden maksamista henkilön asuinmaassa. Näin ollen säännös syrjäyttää asetuksen yleisen periaatteen, jonka mukaan etuuden maksamiseksi ei voida edellyttää asumista kyseisessä maassa.
  - 1970-1980-luvuilta olevassa oikeuskäytännössä EU-tuomioistuin on 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.
  - Tuoreempaa oikeuskäytäntöä on liittyen pohjoismaisiin asumisperusteisiin eläkkeisiin.

Tuoreempi vähimmäisetuutta koskeva oikeuskäytäntö

- Asiassa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck tuomioistuin katsoi, että Ruotsin sosiaalivakuutuskaaren mukainen *garantipension* on sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus.
  - Vuoden 2023 alussa Ruotsi lakkautti sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien *garantipensionin* maksamisen.
- EFTA:n tuomioistuimen tuomio asiassa A ja Arbeids- og velferdsdirektoratet, E-3/23 koskee Norjan työkyvyttömyyseläkkeen vähimmäismäärää.
  - Tuomion mukaan vähimmäisetuuden ei tarvitse olla määrältään kiinteä tai täsmennetty. Etuuden suuruus voi mm. riippua asumis- tai vakuutuskausien pituudesta.
  - Norjan kansallinen tuomioistuin katsoi EFTA-tuomion perusteella, että Norjan lainsäädännön mukaisessa työkyvyttömyyseläkkeen vähimmäismäärässä on kyse sosiaaliturva-asetuksen mukaisesta vähimmäisetuudesta.

Esityksen suhde sosiaaliturva-asetukseen (1/3)

- Kansaneläke on aikanaan ETA-sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä katsottu sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi eläkkeeksi, joka tulee maksaa myös toisissa EU-maissa asuville.
  - Kansaneläkejärjestelmä oli tuolloin erilainen kuin nykyisin: pohjaosaan oli oikeus riippumatta muiden eläketulojen suuruudesta ja vakuutetut ja työnantajat osallistuivat rahoitukseen vakuutusmaksuilla.
  - ETA-sopimukseen liityttäessä kansaneläkelakiin tehtiin muutoksia, jotta vältettiin kansallisen vähimmäisturvan vienti suhteettomassa laajuudessa toisiin EU-maihin (ks. HE 227/1992 vp).

Esityksen suhde sosiaaliturva-asetukseen (2/3)

- Kansaneläkejärjestelmää on ETA-sopimuksen voimaansaattamisen jälkeen muutettu ja vähimmäiseläkkeen luonnehdinta on oikeustapausten myötä tarkentunut.
  - Nykyisin kansaneläke on perusturva eläkkeensaajalle, jonka työeläke lyhyen työuran tai matalan ansiotason vuoksi on jäänyt vähäiseksi tai jolla ei ole lainkaan oikeutta työeläkkeeseen.
  - Nykyään kansaneläke on kokonaan työeläkevähenteinen.
  - Kansaneläke rahoitetaan kokonaan valtion varoin.
  - Eläkkeen määrä riippuu asumisajan pituudesta.
- On perusteltua katsoa, että kansaneläkkeessä on kyse vähimmäisetuudesta, josta säädetään sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa.

Esityksen suhde sosiaaliturva-asetukseen (3/3)

- Sosiaaliturva-asetuksessa ei velvoiteta vähimmäiseläkkeen maksamista toisissa EU-maissa asuville.
  - Ulkomailla asuvat henkilöt ovat asuinmaansa vähimmäisturvan piirissä.
- Lisäksi luokittelu vähimmäisetuudeksi tarkoittaa, että sosiaaliturva-asetuksen pro rata -laskentaa koskevia säännöksiä ei saa soveltaa kansaneläkkeeseen.

Sosiaaliturva-asetuksen liitteet

- Sosiaaliturva-asetuksessa on jäsenvaltiokohtaisia liitemääräyksiä.
  - Suomella on sosiaaliturva-asetuksen liitteissä kansaneläkkeitä koskevia määräyksiä.
  - Liitemääräyksissä ei määrätä kansaneläkkeiden ulosmaksusta.
  - Kansaneläkkeen laskentaa koskevan erityisen liitemääräyksen johdosta kansaneläkkeen laskenta vastaa jo nykyään pitkälti vähimmäisetuuden laskemiselle asetettuja vaatimuksia.
- Sosiaaliturva-asetuksen 88 artikla koskee liitteiden ajantasaistamista.
  - Liitteet päivitetään vastaamaan voimassaolevaa kansallista lainsäädäntöä kansallisten muutosten voimaantulon jälkeen.
  - Sosiaaliturva-asetuksen liitteiden seuraavan ajantasaistamisen yhteydessä liitemääräyksiä tulee päivittää siten, että kansaneläkettä koskevat erityissäännöt poistetaan liitteistä.

Kiitos.

Sosiaali- ja terveysministeriö