Mira Saloheimo
neuvotteleva virkamies

Asiantuntijalausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta (HE 128/2024 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt 22.11.2024 pidettävään etäkuulemisistuntoon asiantuntijalausuntoa ja -kuulemista hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta. Asiantuntijalausunnossa pyydetään arvioimaan esityksen sisältämää lakiehdotusta EU-oikeuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 51/2024 vp (KPL 11-13) johdosta.

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia tarkennuksia kansaneläkelakiin. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavan tulkinnan mukaan kansaneläkettä tulisi pitää EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisena vähimmäisetuutena samoin kuin EU-tuomioistuin on tuomiossaan asiassa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck katsonut olevan 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. Suomessa asuvien kansaneläkkeet laskettaisiin etuuden laskentaa koskevien kansallisten säännösten mukaan niissäkin tilanteissa, joissa kolmen vuoden asumisaikaa laskettaessa olisi huomioitu henkilön muussa valtiossa täyttyneitä vakuutuskausia. Kansaneläke laskettaisiin Suomessa asuvalle henkilölle niin, että Suomen aikaan lisättäisiin myös muiden sosiaaliturva-asetusta soveltavien maiden vakuutuskaudet. Sosiaaliturva-asetuksen pro rata -eläkkeen laskentaa koskevia sääntöjä ei 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.

Kansaneläkettä maksettaisiin vain Suomessa asuville henkilöille. Kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksu keskeytettäisiin ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta.

Lakiehdotuksen arviointi EU-oikeuden näkökulmasta

EU-asetukset 883/2004 ja 987/2009

Lakiehdotuksen EU-oikeudellisen arvioinnin näkökulmasta olennaiset säädökset ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EU-asetus 883/2004) sekä sen täytäntöönpanoasetus (EY) N:o 987/2009 (EU-asetus 987/2009). Ehdotuksen EU-oikeudellista kontekstia on avattu perusteellisesti hallituksen esityksessä.

Taustana tässä asiayhteydessä tulee huomioida, että Euroopan unionin lainsäädännössä sosiaaliturvan alalla säädetään jäsenvaltioiden kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, ei yhdenmukaistamisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että kukin jäsenvaltio voi vapaasti päättää oman sosiaaliturvajärjestelmänsä sisällöstä ja yksityiskohdista, muun muassa siitä, mitä etuuksia myönnetään, mitkä ovat etuuksien saamisen edellytykset, miten etuudet lasketaan ja mitä sosiaaliturvamaksuja on maksettava. Euroopan unionin lainsäädännössä, erityisesti EU-asetuksessa 883/2004, vahvistetaan yhteiset säännöt ja periaatteet, joita kaikkien kansallisten viranomaisten on noudatettava kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan. Näillä säännöillä varmistetaan, että kansallisten lainsäädäntöjen soveltamisessa noudatetaan yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden perusperiaatteita. Näin

varmistetaan, että eri kansallisten lainsäädäntöjen soveltaminen ei vaikuta haitallisesti henkilöihin, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen Euroopan unionissa.

On kuitenkin huomattava, että kun otetaan huomioon kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen väliset erot, joita yhteensovittamissäännökset eivät poista, muuttamisella jäsenvaltiosta toiseen voi olla henkilölle positiivisia taikka negatiivisia seurauksia.

Etuuksien luokittelu EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa

EU-asetusta 883/2004 sovellettaessa kansallisiin sosiaaliturvaetuuksiin on ensin olennaista ratkaista etuuden luokittelu EU-asetuksen 883/2004 mielessä. Lakiehdotuksessa on tarkasteltu kansaneläke-etuuden luonnetta ja katsotaan, että kyseessä on EU-asetuksen 883/2004 58 artiklan mukainen etuus. Hallituksen esityksessä on avattu varsin perusteellisesti kansaneläke-etuuksien historiaa ja luonnetta etuutena, kuten myös EU-oikeudellista kontekstia, joilla on etuuden luokittelun arvioinnissa merkitystä.

EU-asetuksessa 883/2004 ei ole tarkkaa määritelmää siitä, mikä 58 artiklan mukainen vähimmäisetuus on, vaan tämä määritelmä on muodostunut ja tarkentunut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tarkan määritelmän puuttuminen johtuu siitä, että kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät ja niiden etuudet poikkeavat toisistaan toisinaan merkittävästikin yksityiskohdiltaan. Ratkaisevaa etuuden luokittelussa EU-asetuksen 883/2004 kannalta on etuuden ominaispiirteet ja tarkoitus.

58 artiklan mukaiset vähimmäisetuudet

Hallituksen esityksen jaksossa 2.7 on kuvattu täsmällisesti artiklaa 58 ja vähimmäisetuuden luokittelua koskevaa oikeuskäytäntöä.

EU-asetuksen 883/2004 58 artikla on korvannut edeltävän asetuksen (ETY) N:o 1408/71 vastaavan sisältöisen 50 artiklan. Asiassa olennainen EU-tuomioituimen oikeuskäytäntö koskee aiemmin voimassa ollutta säännöstä. Koska säännös on sisällöltään pysynyt samana, on aiempi oikeuskäytäntö relevanttia.

Säännöksellä varmistetaan, että henkilö saa vähintään yhtä suurta vähimmäiseläkettä kuin asuinvaltion eläkelainsäädännössä säädetään, jos näiden vähimmäiseläkkeiden myöntämisedellytykset on täytetty laskemalla yhteen kaikki vakuutuskaudet. Jos muiden eläkkeiden kokonaismäärä, joihin henkilöllä on oikeus, on pienempi kuin kyseinen vähimmäiseläke, asuinjäsenvaltion on maksettava lisäosa.

Edellytyksenä 58 artiklan soveltamiselle on, että asuinmaan eläkelainsäädännössä säädetään vähimmäiseläkkeestä (asia 64/77 *Torri*, EU:C:1977:197). Tällainen vähimmäiseläke on olemassa vain, jos asuinvaltion eläkelainsäädäntöön sisältyy erityinen tae, jonka tarkoituksena on varmistaa, että sosiaaliturvaetuuksien saajat saavat (lisien muodossa) vähimmäistuloa, joka on suurempi kuin eläkkeiden määrä, jota he voivat vaatia pelkästään vakuutuskausiensa ja -maksujensa vuoksi (asia 22/81 *Browning,* EU:C:1981:316). Kaikissa jäsenvaltioissa ei ole 58 artiklan mukaisia vähimmäiseläkkeitä, ja se onko valtiossa kyseisen säännöksen mukaista vähimmäisetuutta, määräytyy ennen kaikkea asianomaisen jäsenvaltion eläkelainsäädännön sekä kyseisen eläkkeen ominaispiirteiden ja tavoitteiden perusteella. 58 artiklalla siten turvataan toimeentulo vähimmäiseläkkeen suuruiseksi asuinvaltiossaan henkilöille, jotka ovat työskennelleet useissa jäsenvaltioissa, mutta joiden työeläkkeet eivät takaa kohtuullista elintasoa ja ovat yhteensä pienempiä kuin asuinjäsenvaltiossa määritelty vähimmäiseläke.

Lakiehdotuksen arvioinnin ja kansaneläkkeen luokittelun kannalta olennaisin tapaus on C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck* (EU:C:2017:946). Kansallista lainsäädäntöä kuvaavassa tuomion osassa (kohdat 9-14) todetaan Ruotsin eläkejärjestelmän olevan kolmiportainen. Ruotsin ansioeläke ja lisäeläke ovat asianomaisten saamiin ansioihin perustuvia eläkkeitä ja ne ovat pääasiallisesti maksuihin perustuvia etuuksia. Ruotsin takuueläkkeen osalta todetaan sen olevan tarkoitettu perusturvaksi pienituloisille tai täysin vailla tuloja oleville henkilöille. Kyse on asumisperusteisesta etuudesta, joka maksujen sijasta

rahoitetaan verovaroista, toisin kuin ansioeläkettä ja lisäeläkettä. Takuueläkkeen määrä vahvistetaan asianomaisen henkilön saamien muiden eläketulojen määrän mukaan. Sitä pienennetään asteittain siten, että otetaan huomioon ansioeläke, lisäeläke ja eräitä muita etuuksia. Takuueläke muodostaa Ruotsin yleisen vanhuuseläkkeen perusturvan. Se on riippuvainen vakuutuskaudesta, ja se voidaan myöntää henkilöille, joilla ei ole ansioperusteista vanhuuseläkettä tai joiden tällaisen eläkkeen suuruus ei ylitä tiettyä määrää.

Ruotsin takuueläkkeen luokittelun kannalta EU-tuomioistuin toteaa, että sen tarkoituksena on varmistaa sen saajille kohtuullinen elintaso takaamalla heille vähimmäistulon, joka ylittää määrän, joka heille kuuluisi, jos he saisivat vain ansioperusteista vanhuuseläkettä, silloin, kun tämä määrä osoittautuu liian pieneksi tai kun he eivät saa lainkaan tällaista eläkettä. Takuueläke muodostaa siten Ruotsin yleisen eläkejärjestelmän perusturvan. Tuomioistuin katsoo takuueläkkeen siten olevan asetuksen tarkoittama vähimmäisetuus. (C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck,* kohdat 44-46)

Kansaneläkkeen luokittelu EU-asetuksen 883/2004 kannalta

Nähdäkseni on selvää, ettei hallituksen esityksellä pyritä muuttamaan kansaneläkkeen luonnetta taikka tarkoitusta.

Kansaneläkelain etuuksien tarkoitusta voidaan arvioida tarkastelemalla toisaalta lain säännöksistä kuvautuvia ominaispiirteitä sekä lainsäädännön esitöissä kuvautuvaa tarkoitusta. Hallituksen esityksen nykytilaa koskevassa jaksossa onkin eritelty näitä piirteitä, jotka ovat olennaisia arvioitaessa etuuden tarkoitusta EU-asetuksen 883/2004 mielessä.

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. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietinnössään todennut (StVM 56/2006 vp), että kansaneläkkeellä turvataan pientä ansioeläkettä saavan tai vailla ansioeläkettä olevan vähimmäiseläke. Kyseessä on verorahoitteinen eläke, jolla turvataan henkilön toimeentuloa silloin, kun oikeutta työeläkkeeseen ei ole tai työeläkkeen määrä jää vähäiseksi. Kansaneläkkeen määrään vaikuttavat etuutta pienentävästi muiden eläketulojen määrä.

Nähdäkseni nämä piirteet ovat yhdenmukaisia EU-asetuksen 883/2004 58 artiklassa tarkoitetun vähimmäisetuuksien tarkoituksen ja tätä koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään kanssa. Lakiehdotuksessa esitettyä etuuden luokittelua arvioitaessa EU-oikeuden valossa ei siten ole huomautettavaa.

58 artiklan mukaisten vähimmäisetuuksien maksaminen asuinvaltiossa

Lakiehdotuksessa esitetään, että kansaneläkkeen maksaminen lopetetaan maihin, joissa sovelletaan EU-lainsäädäntöä.

EU-asetuksen 883/2004 7 artiklassa säädetään asetuksen pääsäännöstä asuinpaikkaa koskevien kansallisten sääntöjen huomiotta jättämisestä, käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asetuksen perusteella maksettavia rahaetuuksien maksamista ei saa keskeyttää sen perusteella, että henkilö muuttaa jäsenvaltiosta toiseen. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin poikkeuksia.

EU-asetuksen 883/2004 58 artiklan velvoittaa jäsenvaltion maksamaan sanamuotonsa mukaisesti vähimmäiseläkkeen (lisäosan) jäsenvaltion alueella asuville henkilöille. Artikla 58 on vähimmäiseläkkeitä koskeva erityissäännös (*lex specialis*), jolla vakiintuneen tulkinnan mukaan poiketaan 7 artiklan etuuksien eksportoinnin pääsäännöstä.

Tulkinnan vakiintuneisuutta osoittaa muun muassa se, että säännöksen voimassaolon aikana EU-tuomioistuimelle ei ole esitetty ennakkoratkaisupyyntöjä, eikä Euroopan komissio ole käynnistänyt rikkomusmenettelyjä, joissa olisi esitetty, että EU-asetuksen 58 artiklan mukaista vähimmäiseläkettä tulisi maksaa eläkkeensaajan asuinvaltion ulkopuolelle. Muun muassa asiassa C-398/18 *Bocero Torrico* (EU:C:2019:1050), joka ei kuitenkaan suoraan koskenut 58 artiklan tulkintaa, kuvataan Espanjan kansallista lainsäädäntöä kyseisten vähimmäiseläkkeiden osalta. Espanjan kansallisessa lainsäädännössä etuudensaajalle taataan Espanjassa ja ulkomailla myönnettyjen eläkkeiden kokonaismäärän ja mainitun vähimmäismäärän välinen erotus edellyttäen, että hän asuu Espanjassa ja täyttää yleisten säännösten mukaiset vaatimukset.

Tältä osin on myös hyvä huomata, että EU-tuomioistuimen asiassa C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck,* antaman ratkaisun jälkeen Ruotsi jatkoi takuueläkkeen maksamista ulkomaille kansallisen lain nojalla 31.12.2022 saakka, lakkauttaen maksut 1.1.2023 lukien. EU-asetus 883/2004 ei estä henkilöiden edullisempaa kohtelua kansallisen lainsäädännön nojalla. EU-tuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössään, että jäsenvaltio saa myöntää sosiaaliturvaetuuksia henkilöille kansallisen lainsäädännön nojalla, vaikka EU-asetus 883/2004 ei siihen velvoita (ns. *Bosmann* -periaate, ks. asia C-352/06 *Bosmann,* EU:C:2008:290 ja sitä seurannut oikeuskäytäntö).

Nähdäkseni hallituksen esityksen yksi tarkoituksista on purkaa kansallisesta lainsäädännöstä ne mekanismit, jotka velvoittavat etuuden maksamiseen ulkomaille kansallisen lain nojalla. Kuten edellä on todettu EU-asetus 883/2004 ei estäisi kansaneläkkeen maksamisen jatkamista ulkomaille, muttei siihen myöskään velvoita.

58 artiklan mukaisen vähimmäisetuuden laskenta

Hallituksen esityksen jaksossa 2.7.3 kuvataan vähimmäisetuuden laskentaa koskeva oikeuskäytäntöä ja 9 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin viittaus sosiaaliturva-asetuksen mukaiseen pro rata -laskentaan. EU-tuomioistuimen asiassa C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck* antaman ennakkoratkaisun mukaan EU-asetuksen 883/2004 mukaiseen pro rata -menetelmään perustuvaa laskentaa ei voida soveltaa. 58 artiklan mukaisiin vähimmäisetuuksiin tulee soveltaa vain kansallisen lain ja 58 artiklan laskentasääntöjä, joiden mukaan on otettava huomioon niiden eläketulojen tosiasiallinen määrä, jotka asianomainen saa toisesta jäsenvaltiosta.

Lakiehdotuksessa esitetään perustellusti muuttamaan EU-asetuksen 883/2004 kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lainsäädäntöä. Tältä osin on kuitenkin hyvä huomata, kuten esityksessäkin on todettu, että tämänhetkinen laskentatapa, on hyvin lähellä 58 artiklan mukaista laskentaa lopputulokseltaan.

EU-asetuksen 883/2004 liitteiden päivittäminen

Hallituksen esityksessä käydään läpi asetusten liitteiden päivittämisen säännösperustaa, niihin liittyvää kansaneläkkeen laskentaa sekä ajankohtaista tilannetta täsmällisesti.

Kansaneläkettä koskevia liitemääräyksiä on asetuksen liitteissä VI ja IX. Liitteen IX säännösperustana on asetuksen 54 artikla ja samanlaisten etuuksien päällekkäisyyden estämiseen liittyvät pro rata –laskenta.

Vähimmäisetuuksia koskevat etuuksien päällekkäisyyttä ja laskentaa koskevat säännöt löytyvät 58 artiklasta, eikä 5 luvun muita laskentaa koskevia säännöksiä tulisi soveltaa. Näin ollen liitteet tulisi vastaavasti päivittää siten että kansaneläkettä koskevat erityismääräykset niistä poistetaan, kuten lakiesityksen sivulla 9 todetaankin.

EU-asetuksen 883/2004 88 artiklassa ja EU-asetuksen 987/2009 92 artiklassa säädetään asetusten liitteiden ajantasaistamisesta. Liitteiden päivittäminen tasaisin väliajoin on tarpeen johtuen kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen varsin dynaamisesta luonteesta. Liitteitä on aiemmin päivitetty muutaman vuoden välein, mutta tällä hetkellä edellinen päivitys on tehty yli kymmenen vuotta sitten. Tämä johtuu Euroopan komission vuonna 2016 antaman EU-asetuksia 883/2004 ja 987/2009 koskevan muutosehdotuksen valmistelusta ja neuvottelujen pitkittymisestä.

Asetuksen (EY) No 883/2004 9 artiklan mukaiset ilmoitukset

EU-asetuksen 883/2004 9 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden ilmoitusvelvollisuudesta niistä etuuksista, jotka kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Säännöksessä on erikseen mainittu ilmoitettavaksi 58 artiklan mukaiset vähimmäisetuudet. Ilmoituksissa on annettava päivämäärä, josta lähtien asetusta sovelletaan jäsenvaltioiden ilmoituksissa mainittuihin järjestelmiin. Säännös ilmentää yleisempää tiedonantovelvoitetta, mutta ilmoituksella on myös oikeudellisia vaikutuksia. Vaikka jäsenvaltio ei olisi ilmoittanut tiettyä etuutta 9 artiklan mukaisessa ilmoituksessa, ei se tarkoita sitä, etteikö asetus tulisi sovellettavaksi ja etuus kuuluisi asetuksen asialliseen soveltamisalaan. Toisaalta jäsenvaltion on itse noudatettava 9 artiklan mukaan antamaansa ilmoitusta (ks. esim asia C-225/10 *Perez García*, EU:C:2011:678) ja samoin muut jäsenvaltiot voivat perustellusti luottaa artikla 9 ilmoituksissa annettuihin tietoihin ja etuuksien luokitteluun (asia C-12/14, *komissio v. Malta,* EU:C:2016:135).

Suomen osalta 9 artiklan mukaista ilmoitusta tulisi päivittää 58 artiklaa koskevien etuuksien osalta, sisällyttäen sinne kansaneläkelaki, kuten hallituksen esityksessä todetaan.

EU-asetuksen 883/2004 76 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava toisilleen kaikki tieto, joka koskee muutoksia jäsenvaltioiden lainsäädännössä, jotka saattavat vaikuttaa tämän asetuksen täytäntöönpanoon. Käytännössä muutoksista kansallisessa lainsäädännössä tiedotetaan ja keskustellaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan kokouksissa, jonka kokoonpanosta ja keskeisistä tehtävistä säädetään asetuksen 71 ja 72 artikloissa. Kansaneläkettä koskevat muutokset tulisi myös tiedottaa muille jäsenvaltioille siten jo ennen seuraavan 9 artiklan mukaisen ilmoituksen antamista ja liitteiden päivitystä.