Lakimies Silja Dahlgren
Neuvotteleva virkamies Mira Saloheimo

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, kuuleminen 26.11.2024

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vastineenaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle seuraavaa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle on toimitettu yhteensä 12 asiantuntijalausuntoa ja -esitystä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon antaneet kiinnittävät lausunnoissaan huomiota pääosin samoihin asioihin kuin esityksen lausuntokierroksella antamissaan lausunnoissa. Niiden osalta todetaan, mitä hallituksen esityksen nykytilan arvioinnissa ja vaikutusarvioinnissa on todettu.

Useissa valiokunnalle annetuissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota esityksen perusteltavuuteen EU-oikeuden näkökulmasta. Esityksen EU-oikeuden mukaisuutta on käsitelty sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemisissa 18.11.2024 ja 22.11.2024. Tältä osin todetaan, mitä hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa ja arvioinnissa sekä valiokunnan kuulemisiin toimitetuissa STM:n asiantuntijalausunnoissa on todettu. Lisäksi todetaan, että hallituksen esityksessä kansaneläkkeen luonnetta tai tarkoitusta ei pyritä muuttamaan. Esitetyt muutokset perustuvat siihen, että kansallista lainsäädäntöä on tarkasteltu suhteessa EU:n sosiaaliturva-asetukseen ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön.

Joissakin valiokunnalle annetuissa lausunnoissa on katsottu, että esityksen tavoite on taloudellinen, vaikka sitä perustellaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvana muutoksena. Tältä osin todetaan, että hallituksen esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta ja esityksen tavoitteena on 38 miljoonan euron vuosittainen valtiontalouden säästö. Nämä seikat ja tavoitteet on esityksessä tuotu esiin. Selvyyden vuoksi todetaan, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö tai sosiaaliturva-asetus ei velvoita Suomea keskeyttämään sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkkeiden maksua. Jäsenvaltio saa myöntää sosiaaliturvaetuuksia henkilöille kansallisen lainsäädännön nojalla, vaikka sosiaaliturva-asetus ei siihen velvoita (ns. Bosmann-periaate, ks. tuomio 20.5.2008, C-352/06 Bosmann, EU:C:2008:290 ja sitä seurannut oikeuskäytäntö). Hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti on kuitenkin perusteltua katsoa, että EU-oikeus ei aseta estettä ehdotetuille muutoksille.

Suomessa asuvien kansaneläkkeiden laskentaa koskevien muutosten osalta hallituksen esityksessä on viitattu EU:n sosiaaliturva-asetuksen velvoittavuuteen. Koska kansaneläke on perusteltua katsoa sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi, on sen laskennassa Suomessa asuvien osalta toisaalta noudatettava vähimmäisetuuden laskentaa koskevia määräyksiä ja periaatteita. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vähimmäisetuuteen ei ole hyväksyttävää soveltaa asetuksen mukaista pro rata -laskentaa. Tästä luopuminen esityksessä ehdotetun mukaisesti Suomessa asuvien kansaneläkkeensaajien osalta perustuu näin ollen EU-oikeuteen, jota kansallisen sääntelyn tulee vastata.

Ruotsin takuueläkettä koskevan EU-tuomioistuimen asiassa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck antaman tuomion antamisajankohdan osalta todetaan, että STM:ssä on tiiviisti seurattu Ruotsin kansallisen lainsäädännön kehitystä EU-tuomioistuimen tuomion jälkeen ja Euroopan komission mahdollista reaktiota Ruotsissa tehtyihin ratkaisuihin. EU-tuomioistuimen tuomio ei velvoittanut Ruotsia lopettamaan *garantipensionin* maksamista toisiin EU-maihin, ja Ruotsissa säädettiinkin kansallisesti *garantipensionin* maksamisen

määräaikaisesta jatkamisesta.[1] Ruotsi keskeytti *garantipensionin* maksamisen toisissa EU-maissa asuvilta 1.1.2023.[2] Komissio ei ole aloittanut Ruotsia vastaan rikkomusmenettelyä.

Valiokunnalle toimitetuissa lausunnoissa on esitetty, että hallituksen esityksessä ehdotettu siirtymäaika ei ole riittävä. Hallituksen esitys on laadittu vuosille 2025–2028 vahvistettuun julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän kirjauksen mukaisesti. Esitys perustuu näin ollen eräiden yksilöityjen muutosten toteuttamista koskevaan hallituksen linjaukseen.

Joissakin valiokunnalle toimitetuissa lausunnoissa viitataan ehdotetun muutoksen takautuviin vaikutuksiin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lainmuutoksen voimaantullessa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maissa asuvien eläkkeensaajien kansaneläkkeen maksu keskeytettäisiin muutoksen voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta. Esitysluonnoksesta lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa Kansaneläkelaitos katsoi, että muutoksen toimeenpanolle ei jäisi riittävästi aikaa, jos ehdotettu laki tulisi voimaan 1.1.2025 ja sosiaaliturva-asetusta soveltaviin maihin maksettavien kansaneläkkeiden maksaminen tulisi keskeyttää 1.1.2025 alkaen. Ehdotetun muutoksen toimeenpanon varmistamiseksi ja mahdollisten takaisinperintätilanteiden estämiseksi lopullisessa esityksessä poikettiin julkisen talouden suunnitelman sisältämästä alkuperäisestä toimeksiannosta siten, että sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien eläkkeensaajien kansaneläkkeen maksu ehdotetaan keskeytettäväksi lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta. Suomessa asuvien kansaneläkkeet laskettaisiin esityksen mukaan sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan edellyttämällä tavalla, kun eläke tarkistetaan lain voimaantulosta tai myöhäisemmästä ajankohdasta. Eläkkeensaajan olisi mahdollista hakea uudelleenlaskentaa ennen kuin kansaneläke tulisi kansaneläkelain mukaan tarkistettavaksi. Lisäksi esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen ennen ehdotetun lain voimaantuloa antama päätös etuuden maksamisesta vuoden ajan ulkomaille muutosta olisi voimassa päätöksessä määrätyn ajan. Kansaneläkelaitos antaa voimassa olevan lain mukaan kyseisen päätöksen, jos henkilö muuttaa muuhun kuin sosiaaliturva-asetusta soveltavaan maahan tai sosiaaliturvasopimusmaahan.

Edellä mainituin perustein todetaan, että hallituksen esityksessä ei esitetä eläkkeiden maksamisen keskeyttämistä tai uudelleenlaskentaa takautuvasti ajalta ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Lisäksi esityksessä on pyritty varmistamaan, ettei takaisinperintätilanteita synny. Edelleen todetaan, että kansaneläkkeet eivät kuulu perustuslaissa turvatun omaisuudensuojasääntelyn piiriin. Eläkeuudistuksia koskevassa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta on käsitellyt muun muassa perusteltujen odotusten suojaa työeläkkeiden näkökulmasta (ks. esimerkiksi PeVL 5/2015 vp), mutta kansaneläkkeiden yhteydessä perusteltujen odotusten suojaa ei ole sovellettu. Käsitellessään hallituksen esitystä, jossa ehdotettiin kansaneläkkeen pohjaosan muuttamista eläkevähenteiseksi perustuslakivaliokunta on todennut, että vakuutetun vakuutusmaksut tai työnantajan kansaneläkemaksut eivät ole perustaneet vakuutetuille sellaista oikeutta kansaneläkkeeseen, että kansaneläkkeiden rahoitus valtaosin vakuutusmaksuilla muodostuisi esityksen kannalta merkitykselliseksi suhteessa omaisuudensuojaa koskevaan sääntelyyn (ks. PeVL 12/1995 vp). Selvyyden vuoksi todetaan, että nykyisin kansaneläkemenot rahoitetaan kokonaan valtion varoin.

---

[1] Ruotsin eduskunnan päätös *garantipensionin* maksun jatkamisesta: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/fortsatt-utbetalning-av-garantipension-inom-ees_h601sfu8/

[2] Pensionsmyndighetenin tiedote EU-maissa asuvien *garantipension*-oikeuden päättymisestä: https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/bosatta-utanfor-sverige-far-inte-langre-garantipension