

Tuomas Ojanen

22.11.2024

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 128/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta

Lausunnon ala

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 51/2024 vp (KPL 11-13) johdosta arviotani on pyydetty esityksen lakiehdotuksesa EU-oikeuden näkökulmasta. Keskityn seuraavassa vain esitykseen liittyviin EU-oikeudellisiin kysymyksiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 51/2024 vp

2. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomautettavaa arvioitavassa esityksessä ehdotetusta sääntelystä perustuslain 19 §:n 2 momentin, eikä perustuslain 6 §:n kannalta.
3. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että hallituksen esityksen perustelujen (s. 16) mukaan esityksen yhtenä tavoitteena on muuttaa kansaneläkelakia vastaamaan EU-tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä omaksumaa tulkintaa vähimmäisetuuden luokittelusta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ei ole kuitenkaan täysin selvää, salliiko EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck* kansaneläkelain muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Selvää ei perustuslakivaliokunnan valiokunnan käsityksen mukaan ole myöskään se, onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 10/2024 vp, kappale 11, PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).
4. Näistä syistä perustuslakivaliokunta kiinnitti sosiaali- ja terveysvaliokunnan erityistä huomiota hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen perusteltavuuteen EU-oikeuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnna mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä varmistua huolellisesti hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta.

EU-oikeudellinen arvio

5. 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. Kansaneläkelakia ehdotetaan muutettavaksi tätä tulkintaa vastaavasti. Esityksen mukaan kansaneläkkeet laskettaisiin sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan

kuuluuissa tilanteissa vähimmäisetuutena siten kuin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään.

6. Koska ehdotettava sääntely on EU:n sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalalla, lainsäätäjää velvoittaa käsillä olevassa sääntelytilanteessa myös EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaisesti. Tästä syystä on perusteltua, että esityksessä ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu perustuslain ohella EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltomääräysten kannalta.
7. Koska 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*, esityksessä on tehty verraten laajasti selkoa EU:n sosiaaliturva-asetuksesta ja sitä koskevasta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä asiassa asiassa C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck* annetun tuomion lisäksi. 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 osaltaan kertoo siitä, että EU:n sosiaaliturva-asetuksen sääntely sekä muu asiakokonaisuuteen liittyvä EU-oikeus on verraten tulkinnanvaraista. Myöskään EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuja tai muita tuomioita EU:n sosiaaliturvasääntelystä ei voi aina luonnehtia kovin selviksi ja yksiselitteisiksi.

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

8. 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 ennakkoratkaisupyyntöön yhteydessä antaa unionin oikeussäännölle, selvennetään ja täsmennetään tarvittaessa kyseisen oikeussäännön merkitystä ja ulottuvuutta niin, että unionin tuomioistuimen tulkinnasta ilmenee,

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 WM*, tuomio 26.9.2024.

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.

miten tätä oikeussääntöä tulkitaan tai olisi täytynyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulosta lähtien.”⁴

9. 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 hyväksyttävänä 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 (kaikkeen) 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.
10. 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.
11. 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, kuten hallituksen esityksessä väitetään, miksei niitä ole esitetty jo aiemmin?
12. 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 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.
13. 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. Viittaa tässä yhteydessä myös esitysluonnoksesta

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.

annetuihin lausuntoihin, joissa on, etenkin kansaneläkelaitoksen toimesta, nähdäkseni perustellusti kyseenalaistettu ehdotetun sääntelyn EU-oikeudenmukaisuus. 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.

14. On kuitenkin siis kyseenalaista sosiaaliturva-asetuksen sisältämän *maasta viettävyden 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.
15. Tässä yhteydessä on korostettava, että *etuuksien maastaviennin periaate* on EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen yksi peruseriaate. Sen keskeisenä tarkoituksena on säilyttää edunsaaja jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaan saavuttama oikeus rahaetuksiin, eläkkeisiin ja muihin vastaaviin etuuksiin tilanteessa, jossa henkilö asuu toisen jäsenvaltion alueella. Jos edunsaajalla on jossain jäsenvaltiossa oikeus rahaetuuteen, hänellä on maastaviennin periaatteen mukaan oikeus nostaa etuus, vaikka hän ei asuisikaan kyseisessä jäsenvaltiossa. Tällä pyritään torjumaan sitä, ettei EU:n perussopimuksissa turvatus yhden kaikkein keskeisimmän perusvapauden, so. unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapauden EU:n jäsenvaltioiden alueella, käyttäminen tuottaisi haitallisia vaikutuksia edunsaajalle. EU:n kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapaus on turvattu jokaiselle unionin kansalaisille myös perusoikeutena EU:n perusoikeuskirjan 45 artiklassa. Tässä yhteydessä on myös korostettava, että maastaviennin periaate koskee erityisesti erilaisia eläkkeitä.
16. 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 perusteltuja.
17. Selvyyden vuoksi totean lopuksi, ettei voida myöskään oikeudellisesti riidattomasti ja varmasti sanoa, että lakiehdotus on EU-oikeuden vastainen. Sitä vastoin voidaan ”vain” sanoa, että ehdotetun sääntelyn EU-oikeuden mukaisuus on oikeudellisesti epäselvä ja riidanalainen asia, koska EU-oikeus, sellaisena kuin se ilmenee EU-tuomioistuimen tähän astisen oikeuskäytännön valossa, ei anna yksiselitteistä ja riidatonta vastausta esillä olevaan asiaan.
18. Pidänkin aivan mahdollisena, että jos ehdotettava laki tulee voimaan, kysymys lain sopusoinnusta voi vielä tulla vielä ajan oloon esille tuomioistuimessa, joka päättyy pyytämään EU-tuomioistuimelta SEUT 267 artiklan mukaista ennakkoratkaisua EU-oikeuden tulkinnasta, jotta (kansallinen) tuomioistuin voisi ratkaista siinä vireille tulleen, käsillä olevan lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvan

oikeusjutun. Myöskään ei ole suljettu pois, että EU:n komissio alkaisi tutkia asiaa sille tehdyn kantelun myötä sopimusrikkomusmenettelyssä (tai oma-aloitteisesti valvontavaltansa nojalla, ks. SEUT 258-260 artikla). On siis hyvinkin mahdollista, että viime kädessä ”lopullinen” selvyys arvioitavana olevan lakiehdotuksen EU-oikeudenmukaisuuteen saadaan vasta ajan oloon EU-tuomioistuimen tuomion myötä.