

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä laeiksi kansaneläkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta

Eduskunta on 16 päivänä lokakuuta 1992 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 227/1992 vp kansaneläkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, hallitusneuvos Mauno Lindroos, vanhempi hallitussihteeri Katriina Alaviuhkola ja ylitarkastaja Matti Kari sosiaali- ja terveysministeriöstä, ulkoasiainsihteeri Marja-Terttu Mäkiranen ulkoasiainministeriöstä, siirtotyöläisten sosiaaliyksikön päällikkö Rob Cornelissen Euroopan yhteisön komissiosta, projektipäällikkö Maija Sakslin kansaneläkelaitoksesta, kehityspäällikkö Riitta Korpiluoma eläketurvakeskuksesta, tutkimussihteeri Mirja Janérus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, osastopäällikkö Jukka Ahtela ja asiamies Johan Åström Suomen Työnantajien Keskusliitosta, sosiaalipoliittinen asiamies Markku Koponen ja työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajain Keskusliitosta, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, asiamies Seppo Ruotsalainen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta ja jaostopäällikkö Kaarina Knuuti Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen liittyen kansaneläkelakia, perhe-eläkelakia, vammaistukilakia, lapsen hoitotuesta annettua lakia, rintamasotilaseläkelakia, sairausvakuutuslakia, työntekijäin eläkelakia ja työttömyysturvalakia muuttavaksi.

Oikeus kansaneläkelain mukaiseen täyteen vanhuuseläkkeeseen olisi henkilöllä, joka on asunut Suomessa 40 vuotta 16 vuoden ja 65 vuoden iän saavuttamisen välisenä aikana. Täysi työkyvyttömyyseläke, yksilöllinen varhaiseläke ja työttömyyseläke sekä varhennettu vanhuuseläke myönnettäisiin silloin, kun henkilö on

asunut Suomessa 16 vuoden iän saavuttamisen ja eläkkeen alkamisen välisestä ajasta 80 prosenttia. Vähemmän aikaa Suomessa asuneelle eläke myönnettäisiin vähennettynä Suomessa asumisen suhteessa. Ulkomailta saatavaa eläkettä ei otettaisi huomioon lisäosan määrää laskettaessa, koska ulkomailla asuminen pienentää lisäosaa.

Eläkkeen saamisen edellytyksenä olisi, että Suomen kansalainen on asunut Suomessa vähintään kolme vuotta 16 vuotta täytettyään. ETA-maiden kansalaiset rinnastetaan Suomen kansalaisiin. Ulkomaan kansalaiselta vaadittaisiin vähintään viiden vuoden asumisaikaa välittömästi ennen eläkkeen alkamista. Nuorena työkyvyttömäksi tulevan henkilön työkyvyttömyysturva järjestettäisiin siten, että hänelle syntyy oikeus täyteen kansaneläkkeeseen, jos hänen työkyvyttömyytensä alkaa Suomessa asuessa ennen kuin viisi vuotta on kulunut siitä, kun hän on täyttänyt 16 vuotta.

Asumisaikaa koskevat vaatimukset otettaisiin myös yleisiin perhe-eläkkeen saamisedellytyksiin. Edunjättäjän tulee olla asunut Suomessa kuollessaan. Eläke myönnettäisiin vain Suomessa asuvalle leskelle ja leskeltä edellytettäisiin Suomessa asumista eräin poikkeuksin. Lapseneläkkeen saamiselle ei olisi asumisaikavaatimuksia. Eläkkeensaajan asumistukea, vammaistukilain mukaista vammaistukea ja lapsen hoitotuesta annetun lain mukaista hoitotukea ei suhteutettaisi Suomessa asuttuun aikaan. Niitä ei myöskään maksettaisi ulkomaille.

Rintamasotilaseläkelain mukainen eläke ja siihen rinnastettavaa jatkuvaa etuutta saava rintamaveteraanin ylimääräinen rintamalisä laskettaisiin sen suuruudesta lisäosasta, jossa ulkomailta tulevat eläkkeet olisi otettu huomioon.

Perheenjäsenen sairaanhoidon kustannusten laskuttamisen kannalta on tarpeellista, että perheenjäsenen käsite määritellään sairausvakuutuslakia sovellettaessa, joten tästä ehdotetaan säännöstä sairausvakuutuslakiin.

vistä syistä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1993

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja (osittain), U. Anttila, Antvuori (osittain), Hiltunen (osittain), Hurskainen, Kempainen, Kuittinen (osittain), Muttilainen (osittain), Nordman, O.

Ojala (osittain), Perho-Santala, Puhakka (osittain), Puisto (osittain) ja Stenius-Kaukonen (osittain) sekä varajäsenet Koistinen (osittain), P. Leppänen (osittain), M. Pietikäinen (osittain) ja Saari (osittain).

Vastalauseita

I

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kansaneläkkeen saamisoikeuden muuttamista Suomessa asumisaikaan sidotuksi. Järjestely on välttämätön, koska ilman tätä järjestelyä Suomesta voitaisiin viedä huomattava määrä kansaneläkettä. Täyden kansaneläkkeen saaminen edellyttää 40 vuoden asumista Suomessa.

Hallituksen esityksen mukaan muista ETA-maista saatavaa työeläkettä ei suhteuteta kansaneläkkeen lisäosaan, vaikka näin menetellään kotimaasta saatavan työeläkkeen osalta. Esitys johtuu EY-asetuksen 1408/71 tulkinnasta, jonka mukaan ulkomainen työeläke ei ole vähennettävissä suomalaisten eläkkeestä. Suomen tulisi pyrkiä tulevaisuudessa järjestelyyn, jossa EY-asetuksen 1408/71 tulkintaa muutetaan niin, että koti- ja ulkomaisen työeläkkeen sovittaminen kansaneläkkeen lisäosaan toteutetaan yhte-neväisellä tavalla.

Jotta esitetty kansaneläkelain muutos ei johdaisi kohtuuttomiin tilanteisiin, on tarpeen, että kansaneläkelakiin sisällytetään poikkeussäännös. Poikkeuskäytäntö mahdollistaisi kansan-

eläkelaitoksen myöntämän erillisen toimeentulon tuen myöntämisen Suomessa asuville eläkeläisille, joiden eläke ei riitä kohtuulliseen toimeentuloon.

Edellä olevaan viitaten esitämme kunnioittaen,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina, mutta ensimmäiseen lakiehdotukseen lisättäisiin uusi näin kuuluva 30 c §:

30 c §

Jos Suomessa asuva eläkkeensaaja 25 b §:n johdosta jää tarpeellista toimeentuloa vaille, maksetaan kansaneläkelaitoksen varoista toimeentulon tukea siltä osin kuin eläke jää jatkuvasti sosiaalihuoltolain nojalla määrättyä toimeentulotuen perusosaa pienemmäksi.

Asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentin mukaisen etuuden myöntämisen perusteesta ja tarkistamisesta.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1993

Jouko Skinnari
Sinikka Hurskainen

Ulla Anttila
Virpa Puisto

Kyllikki Muttilainen

II

EY:n yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevilla säännöksillä pitäisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan taata toisen jäsenvaltion kansalaisille samat oikeudet ja samat velvoitteet kuin valtion omille kansalaisille. Tätä kannatettavaa periaatetta ilmoitetaan EY:ssä kuitenkin tulkittavan siten, että henkilö, joka siirtyy maasta toiseen, saakin paremmat edut osallistumatta saamiensa etuuksien rahoitukseen kuin koko elämänsä yhdessä maassa työskentelevä. Perusteluina EY:n virkamiesten taholta on esitetty muun muassa sopeutusvaikeudet uusiin olosuhteisiin, kuten kielivaikeudet.

Tämä tulkinta on Suomen kansaneläkkeiden osalta johtamassa täysin epäoikeudenmukaiseen lainmuutokseen, jos hallituksen esitys hyväksytään.

Suomen kansaneläkejärjestelmän olennainen osa on eläkevähenteinen lisäosa. Tämän mukaisesti perhesuhteiden ja kuntaryhmän ohella lisäosan määrään vaikuttaa vain työeläkkeiden määrä. Nykyisten säännösten mukaan lisäosan määrää vähentävät yhtälailla Suomesta ja ulkomailta maksettavat työeläkkeet. Yksinäinen henkilö ei saa lainkaan lisäosaa, kun työeläkkeiden yhteenlaskettu määrä perhe-eläke mukaan lukien ylittää I kuntaryhmässä 4 400 mk/kk ja II kuntaryhmässä 4 200 mk/kk. Eläkeläispuolisolla lisäosa loppuu, kun työeläkkeet ylittävät I kuntaryhmässä 3 800 mk/kk ja II kuntaryhmässä 3 600 mk/kk.

Hallitus esittää, että oikeus täyteen kansaneläkkeeseen sidottaisiin 40 vuoden Suomessa asumiseen ikävuosien 16—65 välillä. Sosiaalivaliokunnan enemmistö on hyväksynyt kansaneläkelain muutoksen hallituksen esittämässä muodossa siten, että samalla ulkomailta maksettavat työeläkkeet eivät enää vähentäisi kansaneläkkeen lisäosaa.

ETA-sopimuksesta ulkoasiainvaliokunnalle 17.9.1992 antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi seuraavaa: ”Yksittäisiin etuuksiin liittyvistä kysymyksistä valiokunta kiinnittää erityistä huomiota kansaneläkkeen lisäosan määräytymiseen niissä tapauksissa, joissa henkilöllä on oikeus ulkomailta maksettavaan työeläkkeeseen. Henkilö ei ulkomailta maksettavan työeläkkeen johdosta saa olla edullisemmassa asemassa kuin suomalaista työeläkettä saava on kansaneläkkeen eläkevähenteisyyden johdosta. Lopputuloksen on kohdeltava kaikkia oikeudenmukaisesti Suomesta ja muista maista saata-

vien eläkkeiden suhteen.” Hallitus väittää, että asumisaikaan sitomisella poistettaisiin ulkomailta maksetun työeläkkeen etuoikeuttamisen vaikutus. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa kuin osittain.

Hallituksen esityksen johdosta kaksi suomalaista joutuu täysin eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, onko heidän työeläkkeensä ansaittu kokonaan Suomessa tai osittain Suomessa ja osittain ulkomailta. Sama koskee tietysti suomalaista ja ulkomaalaista. Kansaneläkkeen lisäosan määrään ei vaikuttaisi enää lainkaan ulkomailta maksetun työeläkkeen suuruus, vaan ainoastaan vakuutusajaksi Suomessa ja Suomesta saatujen työeläkkeiden määrä.

Vanhuuseläkkeen pohja- ja lisäosan määrä määräytyy I kuntaryhmän yksinäisellä eläkkeensaajalla seuraavien laskukaavojen mukaan:

$$\text{pohjaosa: } \frac{x}{40} \cdot 437$$

$$\text{lisäosa: } \frac{x}{40} [12 \times 2\,042 - 0,5 \times (28\,800 - 2\,860)]$$

x = vakuutusajaksi Suomessa

Työkyvyttömyyseläkkeessä täyteen eläkkeeseen vaaditaan 80 prosentin vakuutusajaa Suomessa, eli 32 vuoden vakuutusajan perusteella saa täyden lisäosan.

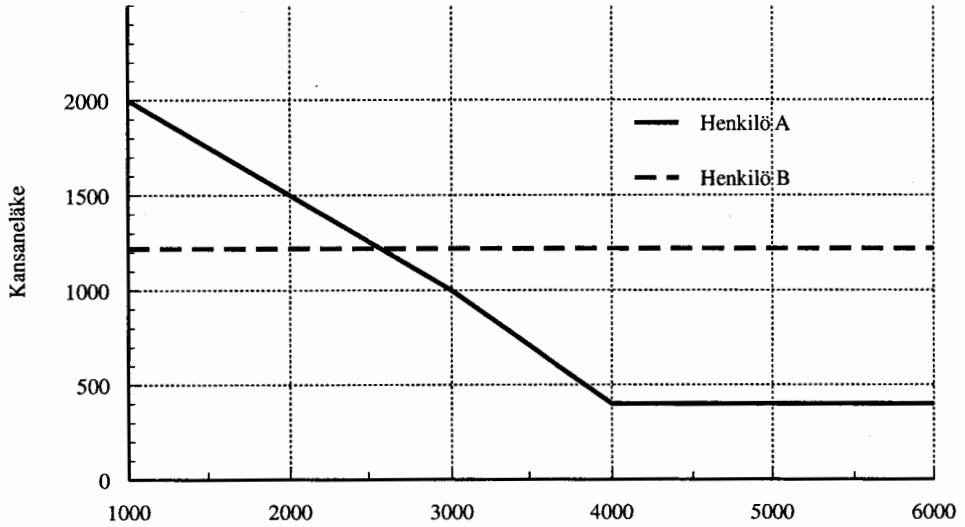
Esimerkiksi 56-vuotiaana työkyvyttömyyseläkkeelle joutuvat koko ikänsä Suomessa asunut ja 4 400 markan kuukausieläkkeen ansainnut henkilö saisi vain pohjaosan 437 mk/kk, mutta jos Suomen työeläke olisi 2 400 mk/kk ja 10 vuoden aikana ulkomailta ansaittu eläke 2 000 mk/kk eli yhteensä 4 400 mk/kk, hän saisi kansaneläkettä yhteensä 1 243 mk/kk. Ulkomailta ansaitun työeläkkeen määrä voisi olla miten suuri tahansa, ilman että sillä olisi merkitystä lisäosan määrään.

Oheiset kuviot havainnollistavat eläkkeen määräytymistä, jos ulkomailta maksettua työeläkettä ei oteta huomioon lisäosaa määrättäessä. Esimerkiksi on yksinkertaisuuden vuoksi otettu: Suomessa opiskellut henkilö A) työskentelee koko ikänsä Suomessa ja B) lähtee ulkomaille työhön, jolloin Suomesta on kertynyt jo 16 vuoden iästä alkaen vakuutusajaa, mutta työeläkettä Suomessa ei ole kertynyt.

KANSANELÄKE HALLITUKSEN ESITYKSEN MUKAAN LASKETTUNA, TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKE

Henkilö A: Ansaitsee Suomessa työeläkkeen ikävuosina 30–50, tulee työkyvyttömäksi 50-vuotiaana

Henkilö B: Ansaitsee muussa ETA-maassa työeläkkeen ikävuosina 30–50, tulee 50-vuotiaana työkyvyttömäksi Suomen vakuutusaika ikävuosilta 16–30 yhteensä 14 vuotta ei työeläkettä Suomesta

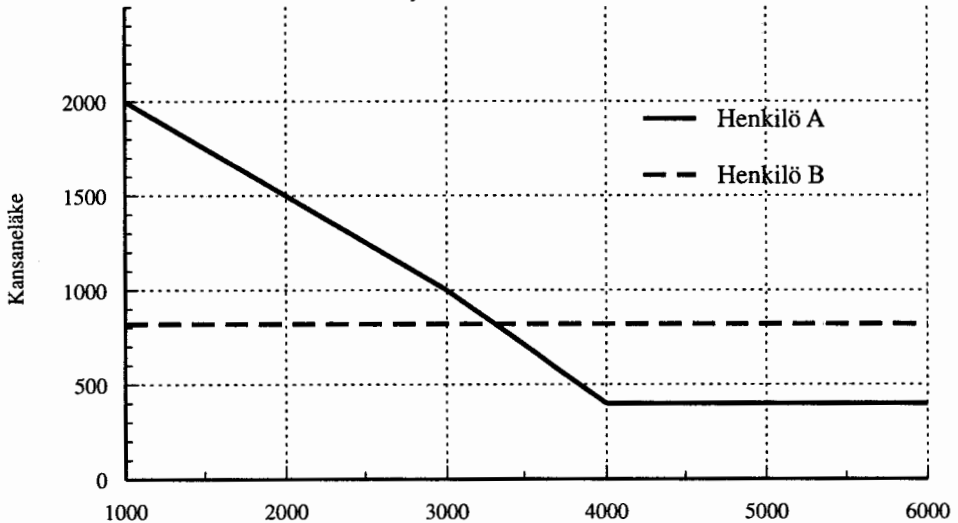


Työeläke (henkilöllä A Suomesta, henkilöllä B muusta ETA-maasta)

KANSANELÄKE HALLITUKSEN ESITYKSEN MUKAAN LASKETTUNA, VANHUUSELÄKE

Henkilö A: Ansaitsee Suomessa työeläkkeen ikävuosina 30–65

Henkilö B: Ansaitsee muussa ETA-maassa työeläkkeen ikävuosina 30–65 Suomen vakuutusaika ikävuosilta 16–30 yhteensä 14 vuotta ei työeläkettä Suomesta



Työeläke (henkilöllä A Suomesta, henkilöllä B muusta ETA-maasta)

Ulkomailla työssä oleva maksaa veronsa työskentelymaahansa eikä näin ollen osallistu myöskään kansaneläkemaksun maksamiseen. Epäoikeudenmukaisuutta korostaa vielä se, että vuonna 1992 eläkeläisille asetettiin maksettavaksi kansaneläkevakuutusmaksu ja sitä kerätään vuonna 1993 eläkeläisiltä vielä 1 penni enemmän veroäyriä kohti kuin palkansaajilta, mutta ulkomailla asuvilta eläkeläisiltä maksua ei peritä lainkaan.

Kansaneläkkeen sitomista asumisaikaan perustellaan sillä, että ETA-sopimuksen mukaan kansaneläke olisi maksettava myös ulkomaille eli se olisi ns. eksportoitava etuus. Esitystä perustellaan myös sillä, että EY:n asetuksen 1408/71 mukaan eläke jouduttaisiin laskemaan kolmella eri tavalla ja myöntämään näistä aina suurin.

Vaikka asumisaikaan sitomista voidaan sinänsä pitää perusteltuna mallina, sen toteuttamistapa ei mielestämme ole hyväksyttävä. Hallitus sanoo haluavansa estää sen, että äärimmäisessä tapauksessa kuukauden Suomessa asumisen perusteella ei voisi saada oikeutta täyteen lisäosaan, joka maksettaisiin Suomesta uuteen asuinmaahan. Hallituksen esittämällä mallilla, jossa ulkomailta maksettavaa työeläkettä ei otettaisi lisäosassa huomioon, aiheutetaan kuitenkin myös huomattavat lisämenot.

Hallitus esittää, että rintamaveteraanien ylimääräisessä rintamalisässä säilytettäisiin ulkomailta maksettujen työeläkkeiden vaikutus. Vastaavaa esitetään perhe-eläkkeiden vaikutuksesta kansaneläkelain mukaiseen lisäosaan. Tämä katsotaan mahdolliseksi sillä perusteella, että sotilasammakorvaukset eivät kuulu EY:n asetuksen 1408/71 piiriin ja että perhe-eläkkeet myönnetään toisen henkilön vakuutuksen perusteella.

Mielestämme myös kansaneläkelain ja perhe-eläkelain mukaisissa lisäosissa pitäisi edelleen ottaa huomioon ulkomailta maksetut vastaavat etuudet, vaikka kansaneläkkeestä tehtäisiinkin asumisaikaan perustuva.

Tämän vuoksi hallituksen esitykseen sisältyvät kansaneläkelain 26 § ja perhe-eläkelain 15 b §:n 3 momentti tulisi poistaa.

Kansaneläkkeen sitomisesta asumisaikaan ja odotusaikojen asettamisesta seuraa vielä se, että ne, jotka lopulta jäävät kokonaan vaille kansaneläkettä, ovat todennäköisesti suomalaisia naisia

ja nuoria, jotka ovat asuneet ETA-maiden ulkopuolella ja palaavat Suomeen ilman työeläketurvaa. Jotta asumisaikaan sidottu kansaneläke ei johtaisi kohtuuttomaan tilanteeseen, tulisi erityissäännöksellä mahdollistaa kansaneläkkeen tai sen osan saaminen, vaikka ehdotettua 3 vuoden asumisaikavaatimusta ei Suomeen muuttava Suomen kansalainen täyttäisikään.

Valiokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota ja ehdottanut harkittavaksi Norjan ja Hollannin mallia vapaaehtoisesta vakuuttamisesta. Mielestämme lakiin tulisi kuitenkin sisällyttää kohtuusharkinta, jonka vuoksi kansaneläkelain 23 a §:n tulisi kuulua seuraavasti:

23 a §

Suomen kansalaiselle voidaan erityisestä syystä sen estämättä, ettei hän täytä 23 §:n mukaista asumisvaatimusta, myöntää tämän lain mukainen eläke tai osa siitä.

Kansaneläkettä ei myönnetä, jos sen määrä olisi pienempi kuin 30 markkaa.

Eduskunta on edellyttänyt sosiaaliturvajärjestelmämme perusrakenteiden säilyttämistä. ETA-sopimuksen valmistelun yhteydessä ei ole käyty poliittisen tason neuvotteluja kansaneläkejärjestelmän olennaisen sisällön turvaamiseksi. Suomen tulisi viedä kansaneläkkeiden perusteet selvitetäväksi sekakomiteaan, sillä tulkinta, että kielto samanlaisten eläkkeiden yhteensovittamisesta koskisi kansaneläkejärjestelmäämme, johtaa epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen, koska kansaneläkkeen työeläkevähenteistä lisäosajärjestelmää vastaavaa järjestelmää ei ole missään muussa ETA-maassa. Näin ollen ei voida myöskään vedota aikaisempiin EY-tuomioistuimen tulkintoihin.

Olemme tyytyväisiä, että valiokunta on hyväksynyt asiasta ehdottamamme perustelulausuman. Koska tekemiämme pykälämuutoksia ei ole hyväksytty ja lausuman edellyttämät asiat tulisi mielestämme selvittää, ennen kuin kansaneläkelakia ja muita ehdotettuja lakeja lähdetään muuttamaan, ei lakeja tulisi tässä vaiheessa hyväksyä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1993

Marjatta Stenius-Kaukonen

Pekka Leppänen