

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta (HE 128/2024 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 51/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lakimies Silja Dahlgren, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Mira Saloheimo, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- vanhusasiavaltuutettu Päivi Topo, vanhusasiavaltuutetun toimisto
- kehityspäällikkö Minna Levander, Eläketurvakeskus
- juristi Laila Aho, Kansaneläkelaitos
- pääsihteeri Micaela Röman, Pohjola-Norden ry
- lakimies Johanna Parikka-Altenstedt, Suomalaisten Eläkeläisten Keskusliitto, Ruotsi
- puheenjohtaja Pirkko Sinkkonen, Suomalaisten Eläkeläisten Keskusliitto, Ruotsi

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry
- Eläkkeensaajien Keskusliitto EKL ry
- Kansallinen senioriliitto ry
- Ruotsinsuomalaisten Keskusliitto
- Suomi-Seura ry
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunnan mietintö StVM 24/2024 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkelakia.

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.

Esitys perustuu keskeisiltä osin vuosille 2025—2028 vahvistettuun julkisen talouden suunnitelmaan.

Esitetyillä muutoksilla vahvistettaisiin kansaneläkejärjestelmän tarkoitusta vähimmäiseläkkeenä niille Suomessa asuville henkilöille, joiden työeläke lyhyen työuran tai matalan ansiotason vuoksi on jäänyt vähäiseksi tai joilla oikeutta työeläkkeeseen ei ole.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkelain (568/2007) mukaiseen vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeeseen (kansaneläke) on oikeus vain Suomessa asuvalla henkilöllä. Lisäksi kansaneläkelakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että Suomessa asuvien kansaneläkkeisiin ei enää sovelleta Eu-

Valiokunnan mietintö StVM 24/2024 vp

roopan parlamentin ja neuvoston sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua asetuksen (EY) N:o 883/2004 (jäljempänä sosiaaliturva-asetus) 52 artiklan mukaisia pro rata -eläkkeen laskentaa koskevia säännöksiä eli eläkettä ei enää suhteuteta Suomessa täyttyneisiin vakuutuskausiin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta sosiaaliturvasopimusten perusteella maksettaviin eläkkeisiin. Sosiaaliturvasopimusten määräysten perusteella kansaneläkettä voidaan maksaa Australiaan, Chileen, Israeliin, Kanadaan ja Yhdysvaltoihin. Sosiaaliturvasopimukset ovat Suomea sitovia kahdenvälisiä valtiosopimuksia.

Esitys perustuu vuosille 2025—2028 vahvistettuun julkisen talouden suunnitelmaan. Esityksellä tavoitellaan 38 miljoonan euron vuosittaista valtiontalouden säästöä. Esityksen mukaan muutoksilla vahvistetaan kansaneläkejärjestelmän tarkoitusta turvata Suomessa asuvan henkilön toimeentuloa silloin, kun henkilön työeläke lyhyen työuran tai matalan ansiotason vuoksi on jäänyt vähäiseksi tai oikeutta työeläkkeeseen ei ole.

Esityksen mukaan ehdotettujen muutosten taustalla ovat sosiaaliturva-asetuksen mukaista vähimmäisetuutta koskeva viimeaikainen oikeuskäytäntö ja kansaneläkejärjestelmään Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) voimaansaattamisen jälkeen tehdyt muutokset, joiden perusteella voidaan tarkastella uudelleen kansaneläkkeiden luokittelua suhteessa sosiaaliturva-asetukseen.

Sosiaaliturva-asetuksen tarkoituksena on varmistaa, ettei henkilö menetä sosiaaliturvaoikeuksiaan siitä syystä, että hän on käyttänyt EU:n perustamissopimusten turvaamaa liikkumisvapautta. Lisäksi tarkoituksena on sovittaa eri maista saatavat etuudet yhteen siten, että niitä ei perusteettomasti makseta päällekkäin.

Suomessa on aiemmin katsottu, että kansaneläke on sosiaaliturva-asetuksen mukainen eläkeetuus, jonka laskemiseen sovelletaan asetuksen 52 artiklan määräyksiä eläkkeiden laskennasta ja joka asetuksen perusteella pitää voida viedä maasta toiseen. Esityksen mukaan sosiaaliturva-asetuksen mukaisen vähimmäisetuutta koskevan viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella kansaneläkelain mukaista kansaneläkettä on kuitenkin perusteltua pitää sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan mukaisena vähimmäisetuutena, joka lasketaan asetuksen pro rata -eläkkeen laskentaa koskevien määräysten sijasta sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevien määräysten sekä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Vakiintuneen tulkinnan mukaan sosiaaliturva-asetus ei edellytä vähimmäisetuuden maksamista ulkomaille, mutta sosiaaliturva-asetus tai EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei sitä myöskään estä.

Valiokunta pitää esityksen tavoitetta julkisen talouden vahvistamisesta perusteltuna ja kannattaa lakiehdotuksen hyväksymistä. Ehdotettu muutos myös yhtenäistää käytäntöjä Suomen EU-naapurivaltioiden kanssa, koska myös Ruotsissa ja Virossa kansaneläkkeeseen rinnastettavat eläkkeet katsotaan asetuksen mukaisiksi vähimmäiseläkkeiksi, jotka lasketaan kansallisen lainsäädännön perusteella ja joita ei makseta ulkomaille. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota ehdotettujen muutosten vaikutuksiin erityisesti ulkomailta asuviin pienituloisiin eläkeläisiin ja verrattain lyhyeen siirtymäaikaan.

Valiokunnan mietintö StVM 24/2024 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatu perustoimeentulon turvan kannalta. Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että perustoimeentuloturvaetuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 15/2023 vp, kappale 7; PeVL 40/2018 vp, s. 2; PeVL 11/2015 vp, s. 3; PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2—4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (HE 309/1993 vp, s. 84). Perustuslakivaliokunnalla ei ole myöskään huomautettavaa sääntelystä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Lausunnon mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan on kuitenkin syytä varmistua huolellisesti hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta.

EU-lainsäädännön tulkinta

Sosiaaliturva-asetuksessa ei ole tarkkaa määritelmää 58 artiklan mukaisesta vähimmäisetyydestä, vaan määritelmä on muodostunut ja tarkentunut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jota selostetaan laajasti hallituksen esityksessä. Esityksen (s. 9) mukaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vähimmäisetyydestä 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.

Esityksen mukaan keskeisenä perusteluna ehdotetulle muutokselle on EU-tuomioistuimen ratkaisu C-189/16 Zaniewicz-Dybeck, jossa tuomioistuin katsoi, että Ruotsin sosiaalivakuutuskaaren mukainen takuueläke on sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan mukainen vähimmäisetus. EU-tuomioistuimen mukaan takuueläkkeen tarkoituksena on varmistaa sen saajille kohtuullinen elintaso takaamalla heille vähimmäistulo, joka ylittää sen 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. EU-tuomioistuimen mukaan kyseinen takuueläke on tarkoituksensa perusteella sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetus.

Ennen Ruotsin takuueläkettä koskevaa tuomiota Ruotsin eläkeviranomaisen tulkinta oli, että Ruotsin takuueläke ei ole asetuksen mukainen vähimmäisetus, ja takuueläkettä maksettiin muissa EU-maissa asuville eläkkeensaajille. EU-tuomioistuimen tuomion myötä tulkintaa muutettiin vuonna 1938 tai myöhemmin syntyneiden takuueläkkeen osalta. Ruotsissa säädettiin väliaikainen laki, jonka perusteella takuueläkettä maksettiin sosiaaliturva-asetusta soveltaviin maihin vuoden 2022 loppuun saakka. Vuoden 2023 alussa Ruotsi lakkautti sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien takuueläkkeet. Takuueläkkeen saaminen lakkasi noin 17 000:lta Suomes-
sa asuvalta henkilöltä.

Valiokunnan mietintö StVM 24/2024 vp

Hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia perustellaan EU-oikeuden näkökulmasta erityisesti sillä, että kansaneläke on nykyisin luonteeltaan samankaltainen kuin Ruotsin lainsäädännön mukainen takuueläke. Kansaneläke on nykyisin puhtaasti verorahoitteinen eläke, jonka tarkoituksena on turvata vähimmäistoimeentulo sellaiselle eläkkeensaajalle, jonka työeläke lyhyen työuran tai matalan ansiotason vuoksi on jäänyt vähäiseksi tai jolla ei ole lainkaan oikeutta työeläkkeeseen (HE 50/2010 vp, s. 5; HE 90/2006 vp, s. 31; HE 43/2019 vp, s. 5). Kansaneläkkeen määrään vaikuttavat eläkkeensaajan perhesuhteet, muiden eläketulojen määrä sekä Suomessa asutun ajan pituus. Lisäksi oikeus kansaneläkkeeseen ei perustu maksettuihin vakuutusmaksuihin toisin kuin työeläkelainsäädännön mukainen työeläke.

Valiokunta toteaa selkeyden vuoksi, että takuueläkkeestä annetun lain (703/2010) mukainen takuueläke on jo lain säätämisen yhteydessä katsottu EU:n sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa tarkoitetuksi vähimmäisetuudeksi ja 70 artiklan mukaiseksi maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi (HE 50/2010 vp). Suomi on ilmoittanut Euroopan komissiolle annettavassa ilmoituksessa, että takuueläke on sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan mukainen vähimmäisetuus.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 51/2024 vp (kappaleet 11—13), ettei sen käsityksen mukaan kuitenkaan ole täysin selvää, salliiko tuomio C189/16 Zaniewicz-Dybeck kansaneläkelain muuttamisen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Selvää ei lausunnon mukaan ole myöskään se, onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille hallituksen esityksessäkin todettu lähtökohta, että sosiaaliturva-asetus yhteensovittaa kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista tilanteissa, joissa henkilö on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja jolloin useamman kuin yhden valtion lainsäädäntö tulee sovellettavaksi. Sosiaaliturva-asetuksen tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä, joiden sisällöstä päättäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että sosiaaliturva-asetus ei yhteensovitamisasetuksena estä tekemästä hallituksen esityksen mukaista tulkintaa kansaneläkkeen luonteesta ja sen mukaisia kansallisia lainsäädännön muutoksia.

Valiokunta kuitenkin korostaa asiantuntijakuulemisen perusteella hallituksen esityksessäkin (s. 6) mainittua lähtökohtaa, että viime kädessä EU-tuomioistuim vahvistaa kansallisten sosiaaliturvaetuuksien luokittelun sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa. Tuomioistuimen kannan puuttuessa ei voida yksiselitteisesti todeta, että kansaneläkelain mukainen kansaneläke on myös EU-tuomioistuimen näkemyksen mukaan luonteeltaan asetuksessa tarkoitettu vähimmäisetuus. Tuomioistuin ei ole myöskään ottanut kantaa vakiintuneeseen tulkintaan siitä, ettei EU-asetuksen 58 artiklan mukaisia vähimmäisetuuksia ole velvollisuutta maksaa toisiin jäsenvaltioihin. Toisaalta EU-tuomioistuimelle ei ole esitetty asiasta ennakkoratkaisupyyntöjä, eikä Euroopan komissio ole käynnistänyt rikkomusmenettelyjä, joissa olisi esitetty, että EU-asetuksen 58 artiklan mukaista vähimmäiseläkettä tulisi maksaa eläkkeensaajan asuinvaltion ulkopuolelle.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Ruotsin takuueläkettä koskevan EU-tuomioistuimen asiassa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck antaman tuomion jälkeen Suomessa on seurattu tiiviisti Ruotsin kansallisen lainsäädännön kehitystä ja Euroopan komission mahdollista reaktiota Ruotsissa tehtyihin ratkaisuihin. EU-komissio ei ole ainakaan toistaiseksi puuttunut siihen, että Ruotsi

Valiokunnan mietintö StVM 24/2024 vp

maksaa takuueläkkeen vain Ruotsissa asuville henkilöille, minkä perusteella voidaan tulkita, ettei komissio ole pitänyt Ruotsin ratkaisua sosiaaliturva-asetuksen vastaisena.

Vaikutukset

Valiokunta toteaa, että ulkomailla asuvat kansaneläkettä saavat henkilöt ovat pienituloisia henkilöitä, joiden toimeentuloa ehdotetut muutokset heikentävät. Esityksessä on arvioitu muutosten koskevan noin 24 000:ta ulkomailla asuvaa kansaneläkkeen saajaa, joiden keskimääräinen kansaneläkkeen suuruus on noin 130 euroa kuukaudessa (vuoden 2023 tietojen mukaan). Ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista 74 prosenttia eli 18 000 henkilöä asui Ruotsissa. Valtaosa (70 %) ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista on naisia. Ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista 81 prosentilla eli vajaalla 20 000 henkilöllä vaikutus on esityksen mukaan alle 200 euroa kuukaudessa. Noin 4 500 kansaneläkkeen saajan eläketulot vähenevät yli 200 eurolla kuukaudessa. Vähintään 600 euron suuruisien kansaneläkkeiden maksaminen keskeytyy esityksen mukaan noin 250 henkilöltä.

Valiokunta korostaa, että toisessa EU-maassa asuvalla eläkkeensaajalla voi olla kansaneläkkeen menettämisen jälkeen oikeus asuinmaansa vähimmäisturvaan. Mahdollisista etuuksista, joihin eläkkeensaajalla voi olla oikeus, näiden etuuksien tasosta sekä etuuden saamisen edellytyksistä säädetään asuinmaan kansallisessa sosiaaliturvalainsäädännössä. Oikeus etuuteen ja etuuden määrä ratkaistaan kussakin yksittäistapauksessa eläkkeensaajan asuinmaan lainsäädännön mukaisesti. Jos henkilö on esimerkiksi asunut asuinvaltiossa vasta lyhyen aikaa tai ei muutoin täytä etuuden saamisen edellytyksiä, ei hänellä välttämättä ole oikeutta asuinmaansa vähimmäisetuuksiin.

Valiokunnan sosiaali- ja terveysministeriöltä saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Ruotsissa Suomen kansaneläkettä vastaava asumisperusteinen takuueläke (garantipension) turvaa jokaiselle Ruotsissa asuvalle perustoimeentulon 66 ikävuodesta alkaen. Takuueläkkeen saamisen vähimmäisedellytyksenä on kolmen vuoden asumishistoria Ruotsissa. Täyden eläkkeen saadakseen tulee henkilön olla asunut Ruotsissa 40 vuotta ikävuosien 16—64 välillä. Muissa sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa täyttyneet asumiskaudet otetaan huomioon. Ruotsissa asuvalla pienituloisella eläkkeensaajalla voi olla myös oikeus asumislisään (bostadstillägg). Vanhusten toimeentulotukea (äldreförsörjningsstöd) voi saada, jos asuu Ruotsissa eikä saa eläkettä esimerkiksi siksi, että on muuttanut Ruotsiin myöhemmässä elämänvaiheessa.

Ehdotetut muutokset kansaneläkkeen laskentaan vaikuttavat myös joidenkin Suomessa asuvien kansaneläkettä saavien eläkkeiden määrään. Esityksen mukaan noin 32 000:n Suomessa asuvan kansaneläkkeen saajan eläkkeet tulevat laskettaviksi uudelleen, jos heidän eläkkeensä on laskettu EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisesti. Eläkkeensaajan yksilöllisestä tilanteesta riippuen kansaneläkkeen määrä voi joko nousta tai laskea. Vähimmäisetuutena lasketun kansaneläkkeen määrä riippuu kussakin yksittäistapauksessa tosiasiallisesti täyttyneiden vakuutuskausien ja maksussa olevien eläketulojen määrästä. Esityksen mukaan suurimmalla osalla kansaneläkkeen määrä pysyy ennallaan tai laskee hieman. Noin 19 000 henkilöllä kansaneläkkeen suuruuteen ei tule juuri muutoksia, 12 000 henkilöllä eläkkeen suuruus laskee keskimäärin 20 euroa ja noin 900 henkilön eläke nousee keskimäärin reilut 140 euroa.

Valiokunnan mietintö StVM 24/2024 vp

Siirtymäaika ja muutoksista tiedottaminen

Esityksen mukaan kansaneläkkeen maksu ulkomaille keskeytetään lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025 lähtien, eli kansaneläkkeen maksaminen ulkomaille keskeytetään siten 1.2.2025 alkaen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotettu voimaantulo ei jätä ulkomaille asuville kansaneläkkeen saajille riittävästi aikaa, jotta henkilö voi varautua ja sopeutua tulotason pienenemiseen nykyisessä kotimaassaan, selvittää oikeuttaan asuinmaansa vähimmäisturvaan tai tarvittaessa valmistella paluuta Suomeen.

Valiokunnan sosiaali- ja terveysministeriöltä saaman selvityksen mukaan hallituksen esitys on laadittu vuosille 2025—2028 vahvistettuun julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän kirjauksen mukaisesti. Valiokunta korostaa, että lain voimaantulosta ja sen vaikutuksista on tiedotettava selkeästi ja tarpeeksi ajoissa ulkomaille asuville kansaneläkettä saaville henkilöille, jotta he voivat varautua muutoksiin.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös kiinnitetty huomiota mahdollisiin takautuviin vaikutuksiin. Valiokunnan sosiaali- ja terveysministeriöltä saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksessä ei ehdoteta eläkkeiden maksamisen keskeyttämistä tai uudelleenlaskentaa takautuvasti ajalta ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Suomessa asuvien kansaneläkkeet lasketaan esityksen mukaan sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan edellyttämällä tavalla, kun eläke tarkistetaan lain voimaantulosta tai myöhäisemmästä ajankohdasta. Eläkkeensaajan on mahdollista hakea uudelleenlaskentaa ennen kuin kansaneläke tulee kansaneläkelain mukaan tarkistettavaksi. Lisäksi esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen ennen ehdotetun lain voimaantuloa antama päätös etuuden maksamisesta vuoden ajan ulkomaille muutosta on voimassa päätöksessä määrätyn ajan. Kansaneläkelaitos antaa voimassa olevan lain mukaan kyseisen päätöksen, jos henkilö muuttaa muuhun kuin sosiaaliturva-asetusta soveltavaan maahan tai sosiaaliturvasopimusmaahan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 128/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö StVM 24/2024 vp

Helsingissä 29.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Kim Berg sd
jäsen Maaret Castrén kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ville Merinen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Anne Rintamäki ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Oskari Valtola kok
jäsen Henrik Wickström r
jäsen Ville Väyrynen kok
varajäsen Mari Kaunistola kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen

Valiokunnan mietintö StVM 24/2024 vp
Vastalause /sd, vihr, vas

Vastalause

Perustelut

Hallitus lakkauttaa esityksellään kansaneläkkeen maksamisen ulkomaille. Hallituksen esityksen seurauksena noin 24 000 henkilön vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeen maksaminen EU- ja Eta-maihin ja Sveitsiin loppuisi 1.2.2025 alkaen. Mikäli eläkkeensaaja olisi saanut Suomesta pelkästään kansaneläkettä, sen keskeytyminen vaikuttaisi myös oikeuteen saada Suomen kustannuksella sairaanhoitoa, eläkettä saavan hoitotukea ja perhe-etuuksia. Lisäksi Suomessa asuvien vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeitä olisi laskettava vähimmäiseläkettä koskevien säännösten mukaisesti, minkä seurauksena henkilöiden eläke voisi joko nousta, laskea tai pysyä ennallaan.

Hallituksen esitys kohdistuu kansaneläkettä saaviin henkilöihin eli kaikkein pienituloisimpiin eläkeläisiin. Muutos pienentäisi noin 4 500 kansaneläkkeen saajan eläketuloja yli 200 eurolla kuukaudessa. Esitys on kohtuuton monessa yksittäisessä tilanteessa, mutta näistä ei ole saatu tarkempaa selvitystä. Vähintään 600 euron kansaneläkkeiden maksu loppuisi noin 250 henkilöltä, joista noin puolet on yli 65-vuotiaita ja yli 40 henkilöä yli 80-vuotiaita. Eläkkeen leikkaus olisi 400—600 euroa kuukaudessa 260:llä yli 80-vuotiaalla. Eläkkeen leikkaus olisi 200—400 euroa kuukaudessa 3 400:lla yli 65-vuotiaalla. 81 prosentilla eli vajaalla 20 000 henkilöllä vaikutus olisi alle 200 euroa kuukaudessa. Esitys johtaa myös kansaneläkkeen uudelleenlaskentaan Suomessa asuvilla noin 32 000 pienituloisella eläkeläisellä. Esityksen mukaan noin 12 000:lla Suomessa asuvalla henkilöllä eläkkeen leikkaus olisi noin 20 euroa kuukaudessa. Esitys siis vaikeuttaa tuhansien suomalaisten pienituloisten eläkeläisten tilannetta ja on joissakin tilanteissa jopa täysin kohtuuton. Esimerkiksi vanhusasiavaltuutettu toteaa valiokunnalle antamassaan lausunnossa, että erityisen vaikea tai jopa mahdoton tilanne voisi olla edessä esimerkiksi vähintään 600 euroa kansaneläkettä saavalle yli 80-vuotiaalle, joka olisi pakotettu muuttamaan Suomeen kuukauden kuluessa: hänen olisi löydettävä koti ja hoidettava muuttoon liittyvät asiat, myös mahdollisen asumisperusteisen sosiaaliturvan, kuten asumistuen, hakeminen.

Hallituksen esityksen säästövaikutukset on arvioitu puutteellisesti. On jätetty esimerkiksi huomioimatta lisääntyviä kuluja etuuksissa ja palveluissa, mikäli henkilöt muuttavat takaisin Suomeen. Siirtymäaika etenkin henkilöillä, jotka ovat pakotettuja muuttamaan Suomeen, on kohtuuttoman lyhyt. Esitys on herättänyt ulkomailla asuvien eläkkeensaajien keskuudessa epätietoisuutta ja pelkoa omasta toimeentulosta ja tulevaisuudesta. Monet ovat hyvin riippuvaisia kansaneläkkeestä, ja sen leikkaaminen voisi johtaa esimerkiksi asumisvaikeuksiin, terveydenhuollon palvelujen rajoittamiseen ja elintason merkittävään alenemiseen. Myös eläkeläisten mahdollisuudet korvaavaan sosiaaliturvaan nykyisessä asuinmaassaan ovat jääneet esityksessä tarkemmin selvittämättä. Ainakin Ruotsin ja Espanjan osalta, joissa valtaosa ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista asuu, vaikutukset olisi pitänyt arvioida esityksessä. Hallituksen esityksen mukaan henkilöillä, joille ei enää maksettaisi kansaneläkettä, ”voi olla asuinmaassaan oikeus saada jotain etuutta lakkaavan eläkkeen tilalle.”

Hallituksen esitys myös kohtelee eriarvoisesti sosiaaliturvasopimusmaissa asuvia eläkeläisiä verrattuna EU:ssa asuviin. Toisin sanoen kansaneläkkeen maksu voi jatkua esimerkiksi Chileen ja Israeliin, muttei kuitenkaan Ruotsiin tai Viroon.

Valiokunnan mietintö StVM 24/2024 vp
Vastalause /sd, vihr, vas

Hallituksen esitystä on perusteltu EU-tuomioistuimen päätöksellä, vaikka perusteluna esitetty tapaus ei velvoita Suomea muuttamaan lainsäädäntöään. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 16) mukaan esityksen yhtenä tavoitteena on muuttaa kansaneläkelakia vastaamaan EU-tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä omaksumaa tulkintaa vähimmäisetuuden luokittelusta. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, ettei ole kuitenkaan täysin selvää, salliiko EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck kansaneläkelain muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Selvää ei 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. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan erityistä huomiota hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen perusteltavuuteen EU-oikeuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta katsoo, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä varmistua huolellisesti hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta. Emme pidä valiokunnassa saatua selvitystä riittävänä.

Myös Kansaneläkelaitos on esittänyt huolensa siitä, että esityksen toimeenpano laillisesti aiheuttaa ongelmia Kelalle. Tämä on myös tuotu esiin kuulemisissa toistuvasti.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 29.11.2024

Ilmari Nurminen sd
Krista Kiuru sd
Kim Berg sd
Ville Merinen sd
Bella Forsgrén vihr
Aino-Kaisa Pekonen vas