

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan eräitä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia muutoksia kansaneläkelakiin. Esityksen mukaan kansaneläkettä tulisi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella pitää EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisena vähimmäisetuutena vastaavasti kuin EU-tuomioistuin on tuomiossaan asiassa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck katsonut olevan Ruotsin maksaman takuueläkkeen osalta. Kansaneläkelakia ehdotetaan muutettavaksi tätä tulkintaa vastaavasti.

Keskeiset perus- ja ihmisoikeudet

Kansaneläkkeellä toteutetaan perustuslain 19 §:n 2 momenttiin sisältyvää perustuslaillista toimeksiantoa taata jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslain säännöksessä on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettyyn julkisen vallan järjestämään turvaan. Perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. (Esim. HE 309/1993 vp, s. 70. Ks. myös PeVL 16/1996 vp.)

Perustoimeentulon turvaa ei ole säädetty perustuslain tasolla yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan perustuslaki asettaa velvoitteen taata tällainen turva tavallisella lailla. Turva on yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettyihin etuuksien saamisedellytyksiin ja menettelyihin. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin tai etuuksiin. (HE 309/1993 vp; PeVM 25/1994 vp; esim. PeVL 33/2004 vp, PeVL 48/2006 vp, PeVL 16/2023 vp.) Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on perustuslain säännöksessä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu

jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta kattavasti siten, että ei muodostu väliinputoajaryhmiä (esim. PeVL 60/2002 vp, PeVL 30/2005 vp).

Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan johdosta heikentyneet. Säännöksen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsevät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Sosiaaliturvaa voidaan kuitenkin suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Näin voidaan varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. (HE 309/1993 vp, PeVM 25/1994 vp.)

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (esim. PeVL 34/1996 vp, PeVL 6/2015 vp, PeVL 70/2022 vp, PeVL 15/2023 vp, PeVL 16/2023 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut, että perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (esim. PeVL 19/2016 vp, ks. myös PeVM 25/1994 vp).

Perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa ihmisyksilöä. Tämä koskee myös perustuslain 19 §:n 2 momentin sääntelyä, mutta se ei estä esimerkiksi sitä, että oikeus perustoimeentulon turvaan kytketään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (esim. PeVL 73/2014 vp).

YK:n TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot sitoutuvat sopimuksen 2 artiklan nojalla täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvien keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuksien toteuttamisessa kuitenkin huomioidaan sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavampina syinä sosiaaliturvaetuuksia heikennettäessä.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta. Kyseinen artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Sopimuksen 13 artikla turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä.

Sekä YK:n TSS-sopimus että uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sallivat tietyin edellytyksin sosiaaliturvaan tehtävät heikennykset. Näin on siitä huolimatta, että sopimusvaltioilla on lähtökohtaisesti velvollisuus pyrkiä asteittain nostamaan turvan tasoa. Esimerkiksi TSS-sopimuksen mukaan heikennykset ovat mahdollisia, kun ne perustuvat käytettävissä oleviin voimavaroihin, niille ei ole muuta realistista vaihtoehtoa, ja muut TSS-sopimuksessa turvatut oikeudet huomioidaan. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on puolestaan linjannut, että arvioitaessa heikennysten hyväksyttävyyttä, huomioon otetaan muutosten luonne ja vaikutukset sekä uudistuksen syyt ja taustalla olevat yhteiskunnalliset ja taloudelliset seikat. Heikennykset voivat olla peruskirjan mukaisia esimerkiksi, jos ne ovat tarpeellisia sosiaaliturvajärjestelmän ylläpitämiseksi.

Esityksen arviointia

Ehdotettua muutosta perustellaan keskeisesti sillä, että se saattaisi kansallisen lainsäädännön vastaamaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ilmentämää tulkintaa, jonka mukaan kansaneläkelain mukaisen kansaneläkkeen kaltainen etuus voidaan katsoa sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi, jota jäsenvaltio ei vakiintuneen tulkinnan mukaan ole velvollinen maksamaan ulkomaille ja jonka laskentaa koskien seuraa EU-oikeudesta tiettyjä vaatimuksia. Eläkkeensaajien asemaan kohdistuvat vaikutukset, kuten se, että kansaneläkettä ei jatkossa pääsääntöisesti maksettaisi toisessa EU:n jäsenvaltiossa asuvalle henkilölle, seuraisivat tästä etuuden luoneen uudelleenmäärittelystä Euroopan unionin oikeuden valossa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosäätelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunta on myös pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 79/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 74 §:stä seuraavan, että lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu valiokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp).

Kansaneläkkeen saajiin kohdistuvat muutokset kiinnittyvät siis siihen, että kansaneläkkeen oikeudellinen luonne Euroopan unionin sääntelyn valossa määritellään uudelleen. Katson, että kansaneläkkeen luonteen arviointi EU:n koordinaatioasetuksen valossa ei ole perustuslakivaliokunnalle kuuluva tehtävä. Pidän kuitenkin tärkeänä, että mietintövaliokunta arvioi ehdotettua sääntelyä tästä näkökulmasta.

Hallituksen esityksen mukaan kansaneläke laskisi hieman suurimmalla osalla niistä Suomessa asuvista kansaneläkkeensaajista, joihin muutoksella olisi vaikutusta, sillä vähimmäisetuuden laskennassa voitaisiin ottaa muina eläketuloina huomioon todelliset eläketulot Suomesta ja

ulkomailta. Muutos ei vaikuttaisi kansaneläkeläisissä säädettyyn kansaneläkkeen tasoon. Muutos seuraisi kansaneläkkeen luonteen uudesta tulkinnasta EU:n koordinaatioasetuksen valossa ja se seuraisi siten Euroopan unionin oikeudesta. Minulla ei ole huomautettavaa ehdotetusta sääntelystä tältä osin.

Helsingissä 7.11.2024

Eeva Nykänen

Professori, Itä-Suomen yliopisto