

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.11.2024 KELLO 8.30
HE 128/24 vp laiksi kansaneläkelain muuttamisesta

Esityksen alkusivulla aivan aluksi todetaan;

”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 perusteluissa selostetun lausuntopalautteen mukaan on joissain annetuissa lausunnoissa katsottu, että ehdotettu muutos ei ole EU-oikeuden ja muun kansainvälisen oikeuden mukainen ja Kansaneläkelaitos on lausunnossaan pitänyt tulkinnanvaraisena, onko ehdotettu muutos riittävä kanssaneläkkeen EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisen luokituksen muuttamiseksi. (s. 27-28). Minulla ei ole EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön merkityksen arvioinnin tai EU:n sosiaaliturva-asetuksen sisällön arvioinnin vaatimaa asiantuntemusta.. Lähden sen vuoksi ilman enempää siitä, että hallitus on käsityksissään EU:n tuomioistuimen tulkintaratkaisun merkityksestä oikeassa ja että ehdotetut muutokset siten osaksi johtuvat EU:n tuomioistuimen omaksumasta tulkinnasta. Tällaisella seikalla, kansainvälisoikeudellisen velvoitteen noudattamisella, saattaa myös olla osaltaan merkitystä jonkin uuden järjestelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa.

- - - - -

Esityksen perustelujen mukaan (s.16) esityksellä tavoitellaan 38 miljoonan euron vuosittaista valtiontalouden säästöä. Tavoitteeksi esitetään myös kansaneläkelain

muuttaminen vastaamaan EU-tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä omaksumaa tulkintaa vähimmäisetuuden luokittelusta. Keskeisenä ehdotuksena mainitaan (s.16) kansaneläkelain muuttaminen siten, että kansaneläkkeeseen olisi oikeus vain Suomessa asuvalla henkilöllä. Kansaneläkelakia muutettaisiin myös siten, että Suomessa asuvien edunsaajien kansaneläkkeisiin ei enää sovellettaisi sosiaaliturva-asetuksen mukaista pro rata-laskentaa. Muutokset perustuisivat kohdan mukaan siihen, mitä sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa säädetään vähimmäisetuudesta, jollaisena kansaneläkettä on perusteet pitää.

Esityksen perusteluihin sisältyy suppeahko (n. 4 s.) suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa tarkastellaan aluksi erityisesti PL 19 §:n 2 momentin säännöksen kannalta sitä, että kansaneläke laskisi ”hieman” suurimmalla osalla niistä Suomessa asuvista kansaneläkkeensaajista, joihin muutoksella olisi vaikutusta. Kohdassa todetaan (s.33), että esityksessä ei puututa kansaneläkelaisissa säädettyyn kansaneläkkeen tasoon ja päädytään julkisen talouden tilan asettamia vaatimuksia painottaen siihen, että esitystä ei ole pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena. Minusta tähän kantaan on Suomessa asuvia edunsaajia koskevana kantana syytä yhtyä.

Samassa yhteydessä perusteluissa esitetään (s.33) myös seuraava toteamus;

”Muutosehdotus perustuu toisaalta siihen, että kansaneläke on EU-tuomioistuimen uudemman oikeuskäytännön valossa perusteltua katsoa sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi, jonka laskennassa ei EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ole hyväksyttävää soveltaa asetuksen mukaista pro rata -laskentaa. Tästä luopuminen Suomessa asuvien kansaneläkkeensaajien osalta perustuu näin ollen EU-oikeuteen, jota kansallisen sääntelyn tulee vastata.”

Lausumassa esitetty on näkökohtana tässä yhteydessä merkittävä. Kuten lausuntoni alussa totesin, minulla ei kuitenkaan ole asiantuntemusta arvioida sosiaaliturva-asetuksen sisällön tai EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön merkitystä tässä asiassa.

Edellä sanottu koskee Suomessa asuviin edunsaajiin kohdistuvia vaikutuksia.

Tästä erillisenä kysymyksenä on arvioitava muutosta, jonka mukaan oikeus kansaneläkkeeseen olisi vain Suomessa asuvalla henkilöllä. Kysymys ei tässä ole siitä, missä määrin ulkomailla olemista tai asumista voidaan ylipäättään pitää hyväksyttävänä kriteerinä yksilön oikeuksien määräytymisessä, vaan rajoitetummin siitä, voidaanko julkisen vallan vastattavana olevien etuuksien, esim. PL 19 §:n 2

momentissa tarkoitettujen etuuksien, saamiseen liittyy edellytys Suomessa asumisesta. Tässä suhteessa tilanne vaikuttaa perustulakivaliokunnan käytännön valossa varsin selvältä. Esimerkiksi lausunnossa pevl 39/18 vp (s.2) valiokunta ensin toteaa, että ”jokainen” PL 19 §:n 2 momentissa ilmentää linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille, mutta jatkaa sitten: ”Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että oikeus perustoimeentuloetuuksiin kytketään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (ks. esim. PeVL 73/2014 vp, s.2/II, PeVL 22/2004 vp, s 2/II).”

Kansaneläkkeen saamiseen voidaan siten tavallisessa laissa säätää edellytykseksi Suomessa asuminen. Toinen asia on, että tällaisen muutoksen säätäminen voi yksilöille merkitä hyvin suurta ja järjestelyjä vaativaa muutosta. Lainmuutoksen yhteydessä on sen vuoksi kiinnitettävä riittävästi huomioita myös muutoksen kohteeksi joutuvien yksilöiden varautumismahdollisuuksiin.

Esityksen perustelujen lopussa hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin pitää perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä suotavana sen vuoksi, että ”perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkelain mukaisten kansaneläkkeiden maksu keskeytetään lainmuutoksella”. En ole oikein ymmärtänyt, minkälaisen ongelman mahdollisuutta tässä on ajateltu.