

20.11.2024

EOAK/6312/2024

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Juha Niemelä**

## **LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KANSANELÄKELAIN MUUTTAMISESTA**

### **1 LAUSUNTOPYYNTÖ**

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minua kuultavaksi ja kirjallista lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta (HE 128/2024 vp).

Kutsussa on pyydetty arvioimaan esitystä EU-oikeuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan esityksestä antaman lausunnon PeVL51/2024 johdosta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 51/2024 vp, kappaleet 11–13, ettei sen käsityksen mukaan ole täysin selvää, salliiko tuomio C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck* kansaneläkelain muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Selvää ei valiokunnan mukaan ole myöskään se, onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa. Valiokunta pyysi sosiaali- ja terveysvaliokuntaa varmistumaan huolellisesti hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta.

Olen tässä lausunnossani arvioinut esitystä yksinomaan EU-oikeuden kannalta.

Esitän lausuntoni kohteliaimmin seuraavan.

### **2 LAUSUNTO**

Esityksessä ehdotetaan muutoksia kansaneläkelakiin. Muutosten vaikutuksesta kansaneläkettä ei maksettaisi enää toisessa EU-jäsenvaltiossa, ETA-valtiossa tai Sveitsissä asuvalle henkilölle. Etuuksien maksaminen keskeytettäisiin ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta.

Ehdotettua muutosta perustellaan sillä, että Suomi muuttaisi tulkintaansa siitä, miten kansaneläkelain mukaisia etuuksia on luonnehdittava EU-lainsäädäntöä sovellettaessa. Tämä etuuden luonnetta koskeva muutos vaikuttaa siihen, mitä EU-sosiaaliturva-asetuksen artikloja sovelletaan eläkeoikeuden syntymiseksi ja etuuden määrän laskemiseksi. Kun kansaneläkettä ei enää pidettäisi asetusta sovellettaessa eläkkeenä vaan vähimmäisetuutena, sen määrä voitaisiin laskea vähimmäisetuuksien laskentaa koskevan artiklan perusteella, eikä kuten nykyisin, eläkkeen määrää koskevien artiklojen perusteella. Lisäksi vähimmäisetuuksia koskevan artiklan soveltamisesta seuraisi se, ettei etuuksia enää tarvitsisi EU-lainsäädännön perusteella maksaa toisessa EU-jäsenvaltiossa, ETA-valtiossa tai Sveitsissä asuvalle henkilölle.

Muutoksia perustellaan EU-tuomioistuimen asiassa C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck* antamalla ratkaisulla. EU-tuomioistuin totesi tuomiossaan, että Ruotsin lainsäädännön mukaista takuueläkettä (garantipension) olisi jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaa asetusta sovellettaessa pidettävä vähimmäisetuutena. Vähimmäisetuutta koskee voimassa olevan EU-sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 58 artikla. Artiklassa määritellään, miten vähimmäisetuus (lisä) on laskettava, jos henkilöllä on eläkkeeseen oikeuttavia vakuutus- tai asumiskausia tai eläke tai muita tuloja useammasta jäsenvaltiosta tai ETA-valtiosta tai Sveitsistä.

Asetusta on vanhastaan tulkittu siten, että 58 artiklan mukaan laskettua vähimmäisetuutta (lisää) maksetaan vain silloin, kun etuuden saaja asuu sen myöntäneen valtion alueella. Etuutta ei siten EU-asetuksen mukaan ole velvollisuutta myöntää tai maksaa henkilölle, joka asuu toisessa EU-jäsenvaltiossa tai ETA-valtiossa tai Sveitsissä.

Koska EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-189/16 *Zaniewicz-Dybeck* koski henkilöä, joka asui Ruotsissa, tuomioistuin ei tuossa tuomiossaan ottanut kantaa siihen, olisiko Ruotsin lainsäädännön mukainen vähimmäisetuutena pidettävä takuueläke (garantipension) maksettava myös silloin, kun etuudensaaja ei asu Ruotsissa.

Hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia perustellaan EU-oikeuden näkökulmasta erityisesti sillä, että kansaneläke on luonteeltaan samankaltainen kuin Ruotsin lainsäädännön mukainen garantipension, jota EU-tuomioistuimen tuomio koski. Ruotsi soveltaa EU-sosiaaliturva-asetusta siten, ettei se katso asetuksen enää velvoittavan maksamaan takuueläkettä, jos henkilö ei asu Ruotsissa. Eläkkeen laskennan osalta, Ruotsi käsitykseni mukaan soveltaa artiklan 58 mukaista vähimmäisetuuksien laskutapaa vain kausiin ajalta jälkeen tuomioistuimen tuomiota.

Kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että EU-tuomioistuin on toistuvasti korostanut, että vaikka jäsenvaltioiden toimivaltaan kuulu kansallisessa lainsäädännössään määritellä se, millä edellytyksillä oikeus etuuksiin syntyy, on jäsenvaltioiden kuitenkin noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä perussopimusten määräyksiä, jotka koskevat jokaiselle kansalaiselle tunnustettua vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Sosiaaliturva-asetuksella toteutetaan erityisesti SEUT 48 artiklaa, jonka mukaan oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi ja määrän laskemiseksi lasketaan yhteen eri maiden lainsäädännön mukaiset kaudet ja etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaaliin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Myös perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kansallista toimivaltaa käytettäessä lainsäätäjän tulee ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL51/2024 vp kohta 11).

EU-tuomioistuin ei ole ottanut kantaa siihen, onko vanhastaan vakiintuneena pidetty tulkintaa siitä, ettei EU-asetuksen 58 artiklan mukaisia vähimmäisetuuksia ole velvollisuus maksaa toisiin jäsenvaltioihin oikea. Ei ole myöskään varmaa, olisiko EU-tuomioistuin samaa mieltä nyt esitetyn kanssa siitä, että kansaneläkelain kansaneläke olisi luoneeltaan asetuksessa tarkoitettu vähimmäisetuus eikä eläke-etuus. Siten ei ole mahdollista todeta yksiselitteisesti, olisiko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan etuus maksetaan vain maassa asuville henkilöille sopuoinnussa unionin lainsäädännön kanssa.

Totean kuitenkin, että EU-sosiaaliturva-asetus yhteensovittaa kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista tilanteissa, joissa henkilö on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja useamman kuin yhden valtion lainsäädäntö tulee sovellettavaksi. Sosiaaliturva-asetus määrittelee, miten kansallista lainsäädäntöä tulee soveltaa, pyrkii estämään tilanteet, joissa liikkumisvapaudesta seuraisi etuuksien menettäminen tai syntyisi oikeus päällekkäisiin etuuksiin useista valtioista. Yhteensovittamisen luonteesta seuraa, että jäsenvaltio soveltaessaan kansallista lainsäädäntöään, soveltaa ja tulkitsee samalla ensisijaisesti itse myös EU-sosiaaliturva-asetusta. Viimekädessä EU-tuomioistuin vahvistaa, mikä on asetuksen oikea tulkinta. Tuomioistuimen tulkintakannanoton puuttuessa, komissiolla on keskeinen rooli EU-lainsäädännön oikean tulkinnan määrittelyssä. EU-komissio ei ole toistaiseksi puuttunut siihen, että Ruotsi nyttemmin maksaa takuueläkkeen vain Ruotsissa asuville henkilöille. Tällä perusteella voitaneen arvioida, että se ei ole pitänyt Ruotsin tulkintaa asetuksen vastaisena.

Korostan kuitenkin vielä, että EU-tuomioistuin ei ole ottanut tähän kysymykseen kantaa. EU-tuomioistuin ei ole myöskään käsitellyt kysymystä siitä, mikä merkitys olisi annettava perusoikeuskirjan 34 artiklalle EU-sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklaan sovellettaessa. Koska hallituksen esittämä muutos kohdentuisi myös vammaisiin henkilöihin, on mahdollista, että EU-tuomioistuimen tulkintaan vaikuttaisi myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimus, jonka osapuolena unioni on.

Yhteenvedona totean, että sinänsä EU-sosiaaliturva-asetus on yhteensovittamisasetus, minkä vuoksi se ei estä tekemästä hallituksen esittämiä lainsäädännön muutoksia. En myöskään näe estettä sille, että Suomi tulkitsee asetusta siten, että sen kansaneläkelain mukaiset etuudet ovat asetuksen määritelmien mukaan vähimmäisetuuksia.

Kiinnitän huomiota vielä esityksen voimaantuloa koskevaan ehdotettuun sääntelyyn. Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan käsitelty sitä, miten nyt tehtävä EU-oikeuden tulkinnan muutos voisi saada takautuvan vaikutuksen ennen tulkinnan muutosta täytettyjen vakuutuskausien osalta tai ennen tulkinnan muutosta myönnettyjen etuuksien osalta. Pidän unionin oikeuden kannalta puutteena sitä, ettei muutoksen takautuvia vaikutuksia ole arvioitu ja rajattu unionin oikeudessa noudatettavien periaatteiden mukaisesti.

Lopuksi totean vielä selkeyden vuoksi, että olen arvioinut hallituksen esitystä vain unionin oikeuden valossa. Tämä lausuntoni ei siis tarkoita, etteikö esityksessä olisi muuta huomautettavaa.

Liite

## Nykytila

### **Oikeus kansaneläkelain mukaisiin etuuksiin**

Kansaneläkelain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata Suomessa asuvan henkilön toimeentuloa vanhuuden ja työkyvyttömyyden ajalta sekä Suomessa asuvan lesken ja lapsen toimeentuloa Suomessa asuvan henkilön kuoltua.

Kansaneläkelain mukaisia kansaneläkkeitä ovat vanhuus- ja työkyvyttömyyseläke. Kansaneläkelain mukaisia perhe-eläkkeitä ovat leskeneläke ja lapseneläke.

Lain mukaiset eläkkeet rahoitetaan valtion rahoittamasta Kansaneläkelaitoksen kansaneläkerahastosta (97–98 §:t).

Kansallisen lain mukaan kansaneläkelain mukaisiin etuuksiin on oikeus Suomessa asuvalla henkilöllä. Eläkeoikeuden syntymiseksi edellytetään kolmen vuoden asumisajan täyttymistä. Kansaneläkkeen ja lapsikorotuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta täytettyään. Kolmen vuoden asumisaikaa ei kuitenkaan edellytetä henkilöltä, jonka työkyvyttömyys on alkanut hänen asuessaan Suomessa ja ennen kuin hän on täyttänyt 19 vuotta. Asumisaikavaatimusta ei myöskään edellytetä työkyvyttömyyseläkettä hakevalta henkilöltä, joka on saanut 16 vuotta täyttäessään alle 16-vuotiaan vammaistukea. Perhe-eläkkeen myöntämisen edellytyksenä on, että edunjättäjä oli 16 vuotta täytettyään asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan.

Henkilöä pidetään kansaneläkelain mukaan Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisesti tekee työtä tai asuu Suomessa. Henkilöä pidetään Suomessa asuvana myös silloin, kun ulkomailta oleskeleva henkilö mainitun lain nojalla rinnastuu Suomessa asuvaan henkilöön.

Jos etuudensaaja muuttaa ulkomaille asumaan, kansaneläkelain mukaista etuutta maksetaan vuoden ajan muuttoa seuraavan kuukauden alusta. Etuuden maksaminen keskeytetään kuitenkin ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta, jollei etuudensaaja ole välittömästi ennen ulkomaille muuttoa asunut Suomessa vuoden pituista aikaa.

### **Kansaneläkelain säännökset EU-sosiaaliturva-asetuksen soveltamisesta**

Tilanteissa, joissa sovelletaan EU-sosiaaliturva-asetusta, kansaneläkettä maksetaan myös henkilölle, joka asuu toisessa EU-jäsenvaltiossa tai ETA-valtiossa, tai Sveitsissä.

Vaikka EU-sosiaaliturva-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, on kansaneläkelakiin sisällytetty joitakin säännöksiä, joissa viitataan EU-sosiaaliturva-asetukseen. Kansaneläkelakiin on otettu muun muassa säännös siitä, että lain mukaista etuutta määrättäessä otetaan tarvittaessa huomioon, mitä sosiaaliturva-asetuksessa ja sitä edeltäneessä asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 säädetään. Kansaneläkelaiissa säädetään myös, että lain mukaisiin etuuksiin on oikeus muualla kuin Suomessa asuvalla henkilöllä, jos etuudensaaja asuu valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta. Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeen ja lapsikorotuksen osalta edellytetään myös, että henkilö kuuluu sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan ja on asunut tai työskennellyt Suomessa. Perhe-eläkkeen osalta edellytetään myös, että edunjättäjä kuului sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan, oli asunut tai työskennellyt Suomessa ja asui kuollessaan valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta. Kansaneläkelain 65 §:ää, joka koskee etuuden maksun keskeyttämistä ulkomaille muuton vuoksi, ei siis ole sovellettu tilanteissa, joissa kansaneläkkeensaaja on muuttanut sosiaaliturva-asetusta soveltavaan maahan.

Lisäksi kansaneläkelaiissa säädetään, että eläkeoikeuden syntymiseksi edellytettyä kolmen vuoden asumisaikaa laskettaessa henkilön muussa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa valtiossa täyttyneet vakuutuskaudet otetaan tarvittaessa huomioon, jos Suomessa asuttua aikaa on vähintään yksi vuosi.

Näillä säännöksillä on yhtäältä sidottu etuuksien myöntäminen ja maksaminen vain Suomessa asuville henkilöille ja toisaalta tehty kansallisessa laissa näkyväksi se, missä tilanteissa EU-sosiaaliturva-asetuksen soveltaminen estää kansallisen lainsäädännön Suomessa asumista koskevien säännösten soveltamisen.

### **Kansaneläkkeen määrän laskeminen sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa**

EU-sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa on katsottu, että kansaneläkelain mukainen eläke on luonteeltaan sellainen asetuksen tarkoittama eläke, jonka määrän laskemiseen on sovellettava sosiaaliturva-asetuksen 52 artiklan määräyksiä eläkkeiden laskennasta. Sosiaaliturva-asetuksen 52 artiklan mukaan eläkkeen määrä on laskettava kahdella tavalla: sovellettavan lainsäädännön mukaisesti, jos eläkkeen saamisen edellytykset täyttyvät yksinomaan kansallisen lain mukaan (itsenäinen etuus) ja toisaalta laskemalla teoreettinen määrä ja sen jälkeen tosiasiallinen määrä (pro rata -etuus). Asianomaisella henkilöllä on oikeus saada kunkin jäsenvaltion toimivaltaiselta laitokselta näin lasketuista eläkkeistä suurempi.

Kansaneläkkeen määrittelemisen asetuksen tarkoittamaksi eläkkeeksi on tarkoitettu, että eläkkeen määrää laskettaessa on sovellettava myös sosiaaliturva-asetuksen 54 artiklaa. Artiklassa rajoitetaan samanlaisten etuuksien päällekkäisyyttä estävien kansallisten säännösten soveltamista. se estää toisen maan lainsäädännön mukaan maksettavan työ- tai asumisperusteisen eläkkeen huomioimisen eläketulona kansaneläkkeessä.

Sosiaaliturva-asetuksen liitteeseen XI on otettu kansaneläkkeen laskentaa koskeva määräys, joka sisältää poikkeuksen asetuksen mukaisen eläkkeen laskentaa koskeviin säännöksiin. Liitemääräys mahdollistaa toisen EU-maan maksaman työeläkkeen huomioimisen eläketulona kansaneläkettä laskettaessa. Sen mukaan tarkoitus on turvata se, että kansaneläkkeen määrä ei voi olla pienempi kuin sellaisen kansaneläkkeen määrä, joka on laskettu ikään kuin kaikki jossakin jäsenvaltiossa täyttyneet vakuutuskaudet olisivat täyttyneet Suomessa.

Käytännössä Kansaneläkelaitos laskee kansaneläkkeen sosiaaliturva-asetuksen eläkkeenlaskentaa koskevien määräysten, asetuksen liitemääräyksen ja liitemääräystä koskevan sosiaaliturva-asetuksen johdanto-osan kohdan perusteella siten, että itsenäistä eläkettä laskettaessa Suomen vakuutusaikaan lisätään muiden EU-maiden vakuutusajat. Toisaalta kansaneläkkeeseen vaikuttavina eläketuloina otetaan huomioon kansaneläkelain 22 §:n 1 momentin mukaisten Suomesta maksettavien eläkkeiden ja korvausten lisäksi esimerkiksi muiden EU-maiden työeläkkeet sekä sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuulumattomat työhön perustuvat eläkkeet.

Eläke lasketaan myös sosiaaliturva-asetuksen mukaisena pro rata -eläkkeenä, joka vastaa Suomessa täyttyneisiin vakuutuskausiin suhteutettua osuutta. Edullisuusvertailu tulee kyseeseen, kun henkilö asuu Suomessa ja kolmen vuoden asumisaikavaatimus täyttyy Suomen vakuutusajalla. Pääsääntöisesti itsenäinen eläke on pro rata -eläkettä suurempi.

Jos henkilö asuu muussa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maassa taikka Suomessa asuva henkilö ei ole asunut Suomessa kolmea vuotta, oikeus eläkkeeseen syntyy yksinomaan sosiaaliturva-asetuksen perusteella. Tällöin henkilöllä on oikeus vain sosiaaliturva-asetuksen mukaisesti laskettuun pro rata -eläkkeeseen, eli edullisuusvertailua ei tehdä.