

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 huomiotu 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.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Kansaneläkelaki	4
2.2 Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa	5
2.3 EU:n sosiaaliturva-asetus	6
2.4 Sosiaaliturva-asetuksen liitemääräykset	7
2.5 Oikeus kansaneläkkeeseen sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa	7
2.6 Kansaneläkkeen laskenta sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa	8
2.7 Sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus	9
2.7.1 Sosiaaliturva-asetuksen määräykset vähimmäisetuudesta	9
2.7.2 Vähimmäisetuuden luokittelua koskeva oikeuskäytäntö	9
2.7.3 Vähimmäisetuuden laskentaa koskeva oikeuskäytäntö	10
2.7.4 Vähimmäisetuutta koskevan määräyksen soveltuminen henkilön asuinmaassa	10
2.8 EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen kauppa- ja yhteistyösopimus	11
2.9 Sosiaaliturvasopimukset	11
2.10 Ulkomaille maksettujen kansaneläkkeiden määrät	13
2.11 Takuueläke	14
2.12 Nykytilan arviointi	14
3 Tavoitteet	16
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	16
4.1 Keskeiset ehdotukset	16
4.2 Pääasialliset vaikutukset	16
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	16
4.2.1.1 Kotitalouksien asema	16
4.2.1.2 Julkinen talous	20
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	22
4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo	22
4.2.2.2 Lapsiperheet	22
4.2.2.3 Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen toimintaan	22
4.2.2.4 Vaikutukset Eläketurvakeskuksen toimintaan	23
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	23
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	23
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomaille käytetyt keinot	24
5.2.1 Ruotsi	24
5.2.2 Norja	25
5.2.3 Viro	25
6 Lausuntopalaute	26
6.1 Saadut lausunnot	26

6.2 Muutoksen voimaantulon ajankohtaa koskeva lausuntopalaute	26
6.3 Tavoiteltua säästöä koskeva lausuntopalaute	26
6.4 Lausunnoissa esitetyt EU-oikeudelliset näkökulmat	27
6.5 Lausuntopalaute vaikutuksesta eri väestöryhmiin	27
6.6 Muut huomiot	28
7 Säännöskohtaiset perustelut	28
8 Lakia alemman asteinen sääntely	29
9 Voimaantulo	29
10 Toimeenpano ja seuranta	30
11 Suhde muihin esityksiin	30
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	30
12.1 Oikeus perustoimeentulon turvaan	30
12.2 Yhdenvertainen kohtelu	33
12.3 Yhteenveto	34
LAKIEHDOTUS	35
Laki kansaneläkelain muuttamisesta	35
LIITE	37
RINNAKKAISTEKSTI	37
Laki kansaneläkelain muuttamisesta	37

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että velkaantumiskehityksen pysäyttäminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista yhteensä yhdeksällä miljardilla eurolla kahden vaalikauden aikana. Hallituksen tavoite on vahvistaa julkista taloutta kuudella miljardilla eurolla tämän vaalikauden aikana. Pidemmän aikavälin tavoitteena on tasapainottaa julkinen talous ja kääntää velkasuhde laskuun muiden Pohjoismaiden tasolle.

Esitys perustuu keskeisiltä osin vuosille 2025–2028 vahvistettuun julkisen talouden suunnitelmaan, josta valtioneuvosto päätti 25.4.2024. Suunnitelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan kansaneläkelain (568/2007) mukaisia etuuksia ei enää jatkossa makseta ulkomaille. Muutoksen vaikutukseksi arviointiin huhtikuun 2024 kehysriihen yhteydessä noin 38 miljoonan vuosittainen säästö vuodesta 2025 alkaen. Valmistelun aikana on tarkennettu, että muutosehdotus koskee kansaneläkkeitä eli kansaneläkelain mukaisia vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkettä.

Kansaneläkkeet kuuluvat EU:n sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan. EU:n sosiaaliturva-asetuksella on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien etuuksien myöntämisen ja maksamisen edellytykseksi ei lähtökohtaisesti voi asettaa maassa asumista. Lisäksi asetuksen perusteella etuuksia voi viedä maasta toiseen eli eksportoida. Sosiaaliturva-asetuksen eläkeluvun mukaista vähimmäisetuutta ei vakiintuneen käsityksen mukaan kuitenkaan tarvitse maksaa ulkomaille.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvan tulkinnan perusteella kansaneläkkeeseen soveltuvat EU:n sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevat määräykset. Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi vastaamaan tätä tulkintaa. Kansaneläkettä ei maksettaisi EU:n sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuville henkilöille. Suomessa asuvien kansaneläkkeet laskettaisiin sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevien määräysten edellyttämällä tavalla.

Lisäksi kansaneläkelain toimeenpanosäännöksiä muutettaisiin siten, että kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksu keskeytettäisiin ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 25.6.–6.8.2024. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 20 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausunnot sekä esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM058:00/2024>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansaneläkelaki

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. Lisäksi kansaneläkelaisissa säädetään lapsikorotuksesta.

Lähtökohtaisesti kansaneläkelain mukaisiin etuuksiin on oikeus Suomessa asuvalla henkilöllä. Eläkeoikeuden syntymiseksi edellytetään yleensä kolmen vuoden asumisajan täyttymistä. Kansaneläkkeen ja lapsikorotuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta täytettyään. Asumisaikavaatimusta 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 ulkomailla 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.

2.2 Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa

Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetussa laissa säädetään työskentelyä ja asumista koskevista edellytyksistä sovellettaessa asumisperusteista etuuslainsäädäntöä henkilöihin, jotka tulevat ulkomailta Suomeen tai muuttavat Suomesta ulkomaille. Lakia sovelletaan yhdessä asumisperusteisen etuuslainsäädännön ja kansainvälisen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan lainsäädännön kanssa.

Laissa määritellään asuminen Suomessa asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa. Lähtökohtana on tosiasiallinen maassa asuminen. Henkilön katsotaan etuuslainsäädäntöä sovellettaessa asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti. Lisäksi edellytetään, että henkilö muutoinkin pääasiallisesti jatkuvasti myös oleskelee Suomessa. Lähtökohtaisesti oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin ei ole, jos henkilö muuttaa ulkomaille asumaan.

Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukaan määräytyy, milloin ulkomailla oleskelevaa henkilöä pidetään edelleen Suomessa asuvana siten, että hänen oikeutensa asumisperusteisiin etuuksiin voi jatkua ulkomailla oleskelusta huolimatta. Henkilöä pidetään edelleen Suomessa asuvana, jos hän asuu vakinaisesti Suomessa, mutta oleskelee tilapäisesti ulkomailla enintään kuuden kuukauden ajan. EU-lainsäädäntöä

soveltavissa maissa oleskelua arvioidaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta ja sen täytäntöönpanomenettelystä annetussa asetuksessa (EY) N:o 987/2009 tarkoitetulla tavalla. Lähetetyt työntekijät, kehitysyhteistyöntekijät, tutkijat sekä apurahansaajat ja näiden perheenjäsenet ovat Suomessa asuvan henkilön asemassa enintään viiden vuoden ajan.

2.3 EU:n sosiaaliturva-asetus

EU-maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien yhteensovittamisesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (jäljempänä sosiaaliturva-asetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä. Tavoitteena on, ettei henkilö menettäisi sosiaaliturvaoikeuksiaan siitä syystä, että hän on käyttänyt EU:n perustamissopimusten turvaamaa liikkumisvapautta. Tarkoituksena on myös toisaalta sovittaa eri maista saatavat etuudet yhteen siten, että niitä ei perusteettomasti maksettaisi päällekkäin.

Sosiaaliturva-asetusta sovelletaan kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa, Euroopan talousalueeseen kuuluvissa maissa, Sveitsissä sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa (jäljempänä sosiaaliturva-asetusta soveltavat maat). Sosiaaliturva-asetuksen henkilöllinen soveltamisala on laaja. Henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat tietyin edellytyksin jäsenvaltion kansalaiset, kansalaisuudettomat sekä pakolaiset. Lisäksi erillisellä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1231/2010 on laajennettu sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaa koskemaan myös kolmansien valtioiden kansalaisia.

Sosiaaliturva-asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä ja sillä on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Sosiaaliturva-asetusta ei siis ole saatettu erikseen lailla Suomessa voimaan, vaan sitä sovelletaan sellaisenaan. Sosiaaliturva-asetuksella ei kuitenkaan luoda EU-maiden yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää, vaan erilliset kansalliset järjestelmät ovat edelleen voimassa. Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella sosiaaliturva-asetuksen tarkoituksena on ainoastaan näiden järjestelmien yhteensovittaminen, ja jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa määrittää sosiaaliturvajärjestelmiensä sisällön (tuomio 21.2.2013, Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86 ja tuomio 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946). Kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vapaasti vahvistaa muun muassa edellytykset, joiden täyttyessä oikeus etuuksiin syntyy (tuomio 21.2.2013, Salgado González C-282/11, EU:C:2013:86, tuomio 1.4.2008, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178 ja tuomio 21.7.2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500). Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä perustamissopimusten määräyksiä, jotka koskevat jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettua vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella (tuomio 21.2.2013, Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86 ja tuomio 21.7.2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500). Sosiaaliturva-asetuksessa on kyse kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, ei niiden harmonisoinnista.

Euroopan unionin tuomioistuimen (EU-tuomioistuin) tehtävänä on varmistaa, että unionin oikeutta tulkitaan ja sovelletaan yhtenäisesti koko EU:n alueella. Viime kädessä EU-tuomioistuin vahvistaa kansallisten sosiaaliturvaetuuksien luokittelun sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa.

Sosiaaliturva-asetuksessa säädetään muun muassa vakuutus-, työskentely- ja asumiskausien yhteen laskemisen periaatteesta sekä etuuksien maastaviennin periaatteesta.

Sosiaaliturva-asetuksen III osaston 4 luku koskee työkyvyttömyysetuuksia ja 5 luku vanhuuseläkkeitä ja perhe-eläkkeitä. Eläkkeiden laskentaa koskevat määräykset sisältyvät sosiaaliturva-asetuksen 50–57 artikloihin. Sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa säädetään vähimmäisasetuudesta.

Sosiaaliturva-asetuksen III osaston 9 luku koskee erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuksia. Erityisillä maksuihin perustumattomilla rahaetuksilla tarkoitetaan sellaisia sekatyyppejä etuuksia, joissa on sekä sosiaaliturvaetuuden että sosiaalihuollon piirteitä. Etuuksien maastavientiä koskevia säännöksiä ei sovelleta maksuihin perustumattomiin rahallisiin erityisetuksiin. Maksuihin perustumattomat erityisetuudet täytyy sisällyttää asetuksen liitteeseen X.

2.4 Sosiaaliturva-asetuksen liitemääräykset

Sosiaaliturva-asetuksessa on jäsenvaltiokohtaisia liitemääräyksiä, jotka perustuvat asetuksen useisiin eri artikloihin. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan liitemääräykset ovat yhtä velvoittavia kuin asetuksen muut määräykset (tuomio 20.9.1994, Drake, C-12/93, EU:C:1994:336).

Sosiaaliturva-asetuksen 88 artikla koskee liitteiden ajantasaistamista. Artiklan mukaan kyseisen asetuksen liitteet tarkistetaan määräajoin. Sosiaaliturva-asetuksen täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (EY) N:o 987/2009 liitteiden muuttamista koskevan 92 artiklan mukaan täytäntöönpanoasetuksen liitteitä 1, 2, 3, 4 ja 5 sekä sosiaaliturva-asetuksen liitteitä VI, VII, VIII ja IX voidaan muuttaa komission asetuksella hallintotoimikunnan pyynnöstä. Muita kuin edellä mainittuja liitteitä muutetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 48 artiklan perusteella tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Euroopan komissio antoi ehdotuksen sosiaaliturva-asetuksen muuttamisesta joulukuussa 2016 (COM (2016) 815 final). Ehdotuksen osana on liitteiden päivitys. Muutosehdotuksen käsittely on edelleen kesken Euroopan unionin neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Muutosehdotuksen käsittelyn aikana jäsenvaltiot ovat tehneet useita ilmoituksia kansallisen lainsäädännön muutoksista, jotka edellyttävät liitemääräysten ajantasaistamista. Muutosehdotuksen käsittelyn ollessa kesken jäsenvaltioiden ilmoittamia muutoksia ei ole saatu vietyä liitteisiin.

Vaikka sosiaaliturva-asetuksen liitteet ovat velvoittavia, EU-tuomioistuin ei ole sidottu liitemääräyksissä tehtyyn luokitteluun. Etuuksien luokittelussa keskeinen merkitys on etuuden tarkoituksella. Esimerkiksi tuomiossa 18.10.2007, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, C-299/05, EU:C:2007:608 EU-tuomioistuin päätyi pitämään Suomen silloisen lainsäädännön mukaista lapsen hoitotukea sairausetuutena, vaikka se oli listattu liitemääräyksissä maksuihin perustumattomaksi erityiseksi rahaetuudeksi.

Suomella on kansaneläkkeitä koskevia määräyksiä sosiaaliturva-asetuksen liitteessä VI, jossa määritellään vakuutuskausista riippumaton A-tyyppinen työkyvyttömyyseläke, liitteessä IX, jossa määritellään etuudet, joiden tuloksi lukemiseen sovelletaan samanlaisten etuuksien päällekkäisyyttä koskevaa 5 luvun 54 artiklaa ja liitteessä XI, jossa täsmennetään kansaneläkkeen laskentaa sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa.

2.5 Oikeus kansaneläkkeeseen sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa

Suomessa on aiemmin katsottu sosiaaliturva-asetuksen edellyttävän, että kansaneläkettä maksetaan myös henkilölle, joka asuu sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maassa.

Kansaneläkelakiin on tehty sosiaaliturva-asetuksesta johtuvat mukautukset liittyen asumisedellytykseen ja asumisaikavaatimukseen. Kansaneläkelakiin on myös otettu säännös siitä, että lain mukaista etuutta määrättäessä otetaan tarvittaessa huomioon, mitä sosiaaliturva-asetuksessa ja sitä edeltäneessä asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 säädetään.

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

2.6 Kansaneläkkeen laskenta sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa

Suomessa on aiemmin katsottu, että kun etuudensaaja kuuluu sosiaaliturva-asetusten soveltamisalaan, kansaneläkkeen laskentaan tulee soveltaa 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.

Sosiaaliturva-asetuksen 54 artikla rajoittaa samanlaisten etuuksien päällekkäisyyttä estävien kansallisten säännösten soveltamista. Päällekkäisiä samanlaisia etuuksia ovat kaikki samalle henkilölle täyttyneiden vakuutus- tai asumiskausien perusteella lasketut tai myönnetyt päällekkäiset työkyvyttömyys-, vanhuus- ja perhe-eläke-etuudet. Lähtökohtaisesti 54 artiklan on katsottu estävän muusta sosiaaliturva-asetusta soveltavasta maasta 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. Liitemääräyksen tarkoitusta selostetaan asetuksen johdanto-osan kohdassa 43. 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 vakuutusajaksi 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.

2.7 Sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus

2.7.1 Sosiaaliturva-asetuksen määräykset vähimmäisetuudesta

Sosiaaliturva-asetuksen 58 artikla koskee vähimmäisetuutta. Kyseisen artiklan mukaan sosiaaliturva-asetuksen eläkeluvun soveltamisalaan kuuluvalla etuudensaajalla ei voida asuinvaltiossaan myöntää etuutta, joka on pienempi kuin kyseisen lainsäädännön mukainen vähimmäisetuus sellaiselta vakuutus- tai asumiskaudelta, joka on yhtä pitkä kuin kaikki suoritusta varten eläkkeitä koskevan luvun mukaisesti huomioon otetut kaudet. Asuinvaltion toimivaltainen laitos maksaa asianomaiselle hänen asuessaan kyseisessä valtiossa lisän, joka on yhtä suuri kuin eläkkeitä koskevan luvun mukaisesti maksettavien etuuksien kokonaismäärän ja vähimmäisetuuden määrän erotus. Sosiaaliturva-asetusta edeltäneessä asetuksessa 1408/71 oli vastaava määräys.

Sosiaaliturva-asetuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava Euroopan komissiolle kirjallisesti muun muassa asetuksen asialliseen soveltamisalaan kuuluvista lainsäädännöistä ja 58 artiklassa tarkoitetuista vähimmäisetuuksista. Nämä ilmoitukset on toimitettava Euroopan komissiolle vuosittain.

2.7.2 Vähimmäisetuuden luokittelua koskeva oikeuskäytäntö

EU-tuomioistuimien on katsonut, että vähimmäisetuudesta 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 (tuomio 17.12.1981, Browning, 22/81, EU:C:1981:316 ja tuomio 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946). Oikeuskäytännön mukaan vähimmäisetuus koskee tapauksia, joissa työntekijän työurat valtioiden häneen soveltaman lainsäädännön mukaan ovat olleet suhteellisen lyhyitä, joten näiden valtioiden vastuulla olevien etuuksien kokonaismäärä ei riitä kohtuullisen elintason ylläpitämiseen (tuomio 30.11.1977, Torri, 64/77, EU:C:1977:197, tuomio 17.12.1981, Browning, 22/81, EU:C:1981:316 ja tuomio 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946). EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta säätää vähimmäisetuudesta (tuomio 30.11.1977, Torri, 64/77 EU:C:1977:197, tuomio 17.12.1981, Browning, 22/81, EU:C:1981:316/22/81 ja tuomio 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946).

EU-tuomioistuin on katsonut asiassa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck, että Ruotsin sosiaalivakuutuskäytännön mukainen takuueläke on sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus. EU-tuomioistuimen mukaan takuueläkkeen tarkoituksena on varmistaa sen saajille kohtuullinen elintaso takaamalla heille vähimmäistulo, joka ylittää määrän, joka heille kuuluisi, jos he saisivat vain ansioperusteista vanhuuseläkettä, 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 vähimmäisetuus.

EFTA:n tuomioistuimen tuomio 18.4.2024, A ja Arbeids- og velferdsdirektoratet, E-3/23 koskee sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevia määräyksiä ja Norjan työkyvyttömyyseläkkeen vähimmäismäärää. EFTA:n tuomioistuimen mukaan vähimmäisetuuden ei tarvitse olla määrältään kiinteä tai täsmennetty. Se voidaan laskea lisäyksillä ja vähennyksillä, joiden tarkoituksena on ottaa huomioon muun muassa asianomaisen henkilön henkilökohtainen tilanne. Kyseissä tuomioissa todetaan, että sosiaaliturva-asetuksen 58 artikla koskee tarkoituksensa perusteella pääasiallisesti tilanteita, joissa vähimmäisetuuden määrä on riippuvainen täyttyneiden vakuutus- tai asumiskausien pituudesta. Kansallisessa etuudessa voi siis olla kyse vähimmäisetuudesta, vaikka etuutta voidaan korottaa tai alentaa vakuutus- tai asumiskausien perusteella. EFTA:n tuomioistuimen tuomioissa ei oteta suoraan kantaa siihen, onko Norjan lainsäädännön mukainen työkyvyttömyyseläke sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus, vaan luokittelu jätetään ratkaisussa kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi. Euroopan komission katsoo kyseisen asian käsittelyn yhteydessä EFTA:n tuomioistuimelle antamassaan kirjallisessa huomautuksessa, että työkyvyttömyyseläkkeessä on kyse sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan mukaisesta vähimmäisetuudesta. Norjan kansallisen tuomioistuimen päätöstä ei vielä ole annettu.

2.7.3 Vähimmäisetuuden laskentaa koskeva oikeuskäytäntö

Tuomio 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946 koskee EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisen vähimmäisetuuden laskentaa. Tuomion mukaan kansallisessa lainsäädännössä ei välttämättä säädetä vähimmäisetuudesta, ja näin ollen sosiaaliturva-asetuksessa ei voida vahvistaa vähimmäisetuuden laskemista koskevia erityisiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä. Kyseisen tuomion mukaan sosiaaliturva-asetuksen eläkkeiden pro rata -laskentaa koskeviin määräyksiin perustuvaa laskentamenetelmää ei voida hyväksyä vähimmäisetuuden laskemiseksi. Tällainen etuus on laskettava sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevien määräysten ja kansallisen lainsäädännön säännösten mukaisesti soveltamatta kuitenkaan niitä kansallisia säännöksiä, jotka koskevat pro rata -laskentaa. Lisäksi tuomioissa vahvistetaan, että vähimmäisetuutta koskevia oikeuksia laskettaessa on sosiaaliturva-asetuksen nimenomaisen säännöksen mukaan otettava huomioon niiden eläketulojen tosiasiallinen määrä, jotka asianomainen saa toisesta jäsenvaltiosta.

Tuomioissa 30.11.1977, Torri, 64/77, EU:C:1977:197 ja 17.12.1981, Browning, 22/81, EU:C:1981:31622/81 vahvistetaan vähimmäisetuuden olevan eri asia kuin sosiaaliturva-asetuksen mukainen teoreettinen eläke.

2.7.4 Vähimmäisetuutta koskevan määräyksen soveltuminen henkilön asuinmaassa

Sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevassa 58 artiklassa määrätään etuuden myöntämisestä henkilön asuinmaassa. Vakiintuneesti on katsottu, ettei sosiaaliturva-asetuksessa näin ollen edellytetä vähimmäisetuudeksi luokiteltavan eläkkeen maksamista ulkomaille. EU-tuomioistuin on esimerkiksi asiassa 64/77 Torri katsonut, että vähimmäisetuutta

koskevaa artiklaa sovelletaan ainoastaan, jos sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jonka alueella työntekijä asuu, säädetään vähimmäisasetuudesta.

Ennen Ruotsin takuueläkettä koskevaa tuomiota 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946 Ruotsin eläkeviranomaisen Pensionsmyndighetenin tulkinta oli, että Ruotsin takuueläke ei ole asetuksen mukainen vähimmäisetus, ja takuueläkettä maksettiin muissa EU-maissa asuville eläkkeensaajille. EU-tuomioistuimen tuomion myötä Pensionsmyndigheten muutti tulkintaansa 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 Suomessa asuvalta henkilöltä.

2.8 EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen kauppa- ja yhteistyösopimus

Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välinen kauppa- ja yhteistyösopimus (jäljempänä kauppa- ja yhteistyösopimus) sisältää määräykset sosiaaliturvan yhteensovittamisesta Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n jäsenvaltioiden välillä 31.12.2020 jälkeisissä tilanteissa. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen osalta kauppa- ja yhteistyösopimuksen keskeiset määräykset ovat sopimuksen toisen osan neljännen otsakkeen ensimmäisen osaston alla sekä sosiaaliturvan yhteensovittamisesta tehdyssä pöytäkirjassa ja sen liitteissä. Kauppa- ja yhteistyösopimuksen pöytäkirjat ja liitteet ovat erottamaton osa sopimusta.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisesta tehdyssä pöytäkirjassa on määräykset kausien yhteen laskemisesta ja etuuksien maastaviennistä vastaavasti kuin sosiaaliturva-asetuksessa. Poikkeuksena yleiseen etuuksien maastaviennin periaatteeseen pöytäkirjassa määrätään, ettei työkyvyttömyysetuuksia tarvitse maksaa valtion rajojen ulkopuolelle. Kauppa- ja yhteistyösopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvalla henkilöllä ei näin ollen ole oikeutta kansaneläkkeenä maksettavaan työkyvyttömyyseläkkeeseen. Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuville henkilöille on edelleen kauppa- ja yhteistyösopimuksen soveltuessa voinut olla oikeus kansaneläkkeenä maksettavaan vanhuuseläkkeeseen.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisesta tehdyn pöytäkirjan vähimmäisasetuutta koskeva SSC.53 artikla sisältää sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklaa vastaavat määräykset.

Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten soveltamisesta annetussa laissa (393/2022) säädetään, että kauppa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia määräyksiä sovellettaessa noudatetaan soveltuvien osin niitä kansallisia etuuslainsäädännön säännöksiä, joita sovelletaan sosiaaliturva-asetuksen kanssa. Kun sovelletaan kauppa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia määräyksiä etuuslainsäädännön säännösten kanssa, EU-jäsenvaltiota koskevia säännöksiä sovelletaan soveltuvien osin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Etuuslainsäädännön säännöksiä, joissa viitataan sosiaaliturva-asetukseen, sovelletaan soveltuvien osin kauppa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamisesta tehdyn pöytäkirjan kanssa.

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyllä sopimuksella turvataan liikkumisvapauttaan 31.12.2020 mennessä käyttäneiden saavutetut sosiaaliturva-oikeudet ja sen määräyksillä on etusija suhteessa kauppa- ja yhteistyösopimukseen. Erosopimuksen perusteella

sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen EU-maiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä sovelletaan sosiaaliturva-asetusta erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa.

2.9 Sosiaaliturvasopimukset

Suomi on tehnyt joidenkin maiden kanssa sosiaaliturvasopimuksia, jotka koskevat kansaneläkelain mukaisia etuuksia. Kahdenvälisissä sosiaaliturvasopimuksissa määrätään nimenomaisesti sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien etuuksien maksamisesta maasta toiseen. Sosiaaliturvasopimukset ovat Suomea sitovia valtiosopimuksia.

Suomen ja Australian välinen sosiaaliturvasopimus (SopS 35–36/2009) koskee Suomen työeläkejärjestelmää ja kansaneläkelakia vanhuuseläkkeen ja varhennetun vanhuuseläkkeen osalta. Sopimus koskee henkilöä, joka kuuluu tai on kuulunut Suomen lainsäädännön piiriin tai on asunut tai asuu Australiassa. Sopimuksen 5 artiklassa säädetään etuuksien maastaviennistä. Artiklan mukaan etuudet maksetaan henkilöille, jotka asuvat kumman tahansa sopimuspuolen alueella. Sopimuksen 15 artikla sisältää määräykset oikeudesta kansaneläkkeeseen.

Suomen ja Chilen välinen sosiaaliturvasopimus (SopS 97–98/2007) koskee Suomen osalta kansaneläkejärjestelmää ja työeläkejärjestelmää sekä eläkeläisten sairaanhoitoetuksia. Sopimusta sovelletaan kyseisen lainsäädännön piiriin kuuluviin tai kuuluneisiin henkilöihin sekä henkilöihin, jotka johtavat oikeutensa näistä henkilöistä. Sopimuksen 5 artiklassa säädetään etuuksien maastaviennistä. Artiklan mukaan eläkkeitä ja muita rahasuorituksia ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää tai peruuttaa sen vuoksi, että etuudensaaja asuu toisen sopimuspuolen alueella. Sopimuksen 12 artikla sisältää määräykset oikeudesta kansaneläkkeeseen ja perhe-eläkkeeseen.

Suomen ja Israelin välinen sosiaaliturvasopimus (SopS 89–90/1999) koskee Suomen osalta kansaneläkejärjestelmää, työeläkejärjestelmää, tapaturma- ja ammattitautivakuutusta sekä lapsilisä ja äitiysavustusta. Lähetettyjen työntekijöiden osalta sopimus koskee lisäksi sairausvakuutusta ja vanhempainetuksia. Sopimusta sovelletaan kyseisen lainsäädännön piiriin kuuluviin tai kuuluneisiin henkilöihin sekä heidän perheenjäseniinsä ja jälkeensä jääneisiin. Sopimuksen 5 artiklassa säädetään etuuksien maastaviennistä. Artiklan mukaan eläkkeitä ja muita rahasuorituksia ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää tai peruuttaa sen vuoksi, että etuudensaaja asuu toisen sopimuspuolen alueella. Kyseistä määräystä ei sovelleta Suomen eläkkeensaajan asumistukeen. Sopimuksen 14 artikla sisältää määräykset oikeudesta kansaneläkkeeseen ja perhe-eläkkeeseen.

Suomen ja Kanadan välinen sosiaaliturvasopimus (SopS 5–6/1988, muutospöytäkirja SopS 97–98/1996) koskee Suomen osalta kansaneläkejärjestelmää ja työeläkejärjestelmää. Sopimusta sovelletaan henkilöihin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet Kanadan tai Suomen lainsäädännön piiriin, sekä jommankumman sopimuspuolen lainsäädännön mukaisiin huollettaviin ja edunsaajiin. Sopimuksen IV artikla koskee etuuksien maksamista ulkomaille. Artiklan mukaan etuuksia ei saa pienentää, muuttaa, lakkauttaa, peruuttaa eikä takavarikoida ainoastaan sen vuoksi, että edunsaaja asuu toisen sopimuspuolen alueella, ja ne on maksettava toisen sopimuspuolen alueelle. Sopimuksen X artikla sisältää määräykset oikeudesta kansaneläkkeeseen ja perhe-eläkkeeseen.

Suomen ja Yhdysvaltojen välinen sosiaaliturvasopimus (SopS 85–86/1992) koskee Suomen osalta vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkevakuutusta. Lisäksi se koskee sairaus- ja vanhempainpäivärahoja ja lapsilisää lähetettyjen työntekijöiden osalta. Sopimusta sovelletaan kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tai ovat olleet Yhdysvaltojen tai Suomen lainsäädännön alaisia sekä tällaisten henkilöiden perheenjäseniin ja edunsaajiin. Sopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa

säädetään etuuksien maastaviennistä. Sen mukaan sopimusvaltion lainsäädännön määräyksiä, jotka rajoittavat oikeutta käteisetuuksiin tai niiden maksamista vain siksi, että asianomainen henkilö asuu tai oleskelee sopimusvaltion ulkopuolella, ei sovelleta toisen sopimusvaltion alueella asuviin henkilöihin. Sopimuksen 6 artikla sisältää määräykset oikeudesta kansaneläkkeeseen ja perhe-eläkkeeseen.

Kansaneläkelain 65 §:ää, joka koskee etuuden maksun keskeyttämistä ulkomaille muuton vuoksi, ei sovelleta, jos henkilö muuttaa maahan, johon kansaneläkettä on maksettava sosiaaliturvasopimuksen perusteella.

Pohjoismaiden välillä liikkuviin henkilöihin sovelletaan lähtökohtaisesti sosiaaliturva-asetuksen määräyksiä. Pohjoismaiden välillä on kuitenkin voimassa monenvälinen sosiaaliturvasopimus (SopS 54–55/2014), jota sovelletaan Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan alueilla, mukaan lukien Färsaaret ja Grönlanti. Sopimusta sovelletaan samoihin etuuksiin, joita sosiaaliturva-asetus koskee. Sosiaaliturvasopimus koskee henkilöitä, joihin sovelletaan sosiaaliturva-asetusta. Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen perusteella kolmansien valtioiden kansalaisiin sovelletaan sosiaaliturva-asetusta. Tällä on merkitystä ennen kaikkea Tanskan, Norjan ja Islannin osalta, sillä nämä maat eivät sovelta sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalan laajentamista kolmansien valtioiden kansalaisiin koskevaa EU-asetusta.

2.10 Ulkomaille maksettujen kansaneläkkeiden määrät

Kansaneläkettä maksettiin joulukuussa 2023 noin 24 000:lle ulkomaille asuvalle etuudensaajalle. Ulkomaille asuvista kansaneläkkeen saajista 74 prosenttia eli 18 000 asui Ruotsissa.

Alla on esitetty ulkomaille asuvien kansaneläkkeen saajien määrät ja keskimääräisen etuuden suuruus taulukkomuodossa maittäin järjestettynä eläkkeensaajien lukumäärän mukaan. Ensimmäisessä taulukossa on esitetty tiedot kaikista ulkomaille asuvista kansaneläkkeen saajista, eli se sisältää sekä vanhuus- että työkyvyttömyyseläkkeen saajat. Kansaneläkelain mukaisen vanhuuseläkkeen saajat ja työkyvyttömyyseläkkeen saajat on eritelty taulukoissa 2 ja 3. Kansaneläkkeitä maksettiin yhteensä 39 maahan. Luvuissa ei ole mukana Pohjoismaiden ulkopuolisissa sosiaaliturvasopimusmaissa asuvia kansaneläkkeensaajia.

Taulukko 1. Ulkomaille asuvat kansaneläkkeen saajat 31.12.2023.

Asuinmaa	Saajien lukumäärä	Keskimääräinen etuus/kk
Ruotsi	18 015	129 euroa
Viro	2 046	132 euroa
Saksa	1 514	90 euroa
Espanja	560	230 euroa
Norja	295	164 euroa
Yhdistynyt kuningaskunta	292	123 euroa
Tanska	236	148 euroa
Puola	207	48 euroa
Alankomaat	188	161 euroa
Ranska	184	170 euroa
Italia	152	177 euroa
Muut (28 maata)	653	149 euroa
Yhteensä	24 342	130 euroa

Taulukko 2. Ulkomailla asuvat vanhuuseläkkeen saajat 31.12.2023.

Asuinmaa	Saajien lukumäärä	Keskimääräinen etuus/kk
Ruotsi	17 533	125 euroa
Viro	1 911	133 euroa
Saksa	1 474	85 euroa
Espanja	508	216 euroa
Yhdistynyt kuningaskunta	278	107 euroa
Norja	267	147 euroa
Tanska	225	143 euroa
Puola	196	48 euroa
Alankomaat	181	148 euroa
Ranska	178	159 euroa
Italia	150	172 euroa
Muut (16 maata)	594	135 euroa
Yhteensä	23 495	125 euroa

Taulukko 3. Ulkomailla asuvat työkyvyttömyyseläkkeen saajat 31.12.2023.

Asuinmaa	Saajien lukumäärä	Keskimääräinen etuus/kk
Ruotsi	482	271 euroa
Viro	135	124 euroa
Espanja	52	366 euroa
Saksa	40	290 euroa
Norja	28	329 euroa
Yhdistynyt kuningaskunta	14	442 euroa
Sveitsi	12	359 euroa
Puola	11	49 euroa
Slovakia	11	35 euroa
Tanska	11	239 euroa
Alankomaat	7	481 euroa
Muut (26 maata)	51	384 euroa
Yhteensä	847	261 euroa

2.11 Takuueläke

Takuueläkkeestä säädetään takuueläkkeestä annetussa laissa (703/2010). Lain tarkoituksena on turvata Suomessa asuvan eläkkeensaajan toimeentuloa maksamalla hänelle valtion varoista eläkettä, jos hänen eläkkeensä eivät muutoin riitä kohtuulliseen toimeentuloon.

Takuueläkkeestä annetun lain esitöissä todetaan, että takuueläke olisi sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa tarkoitettu vähimmäisetuus ja 70 artiklan mukainen maksuihin perustumaton erityisetuus (HE 50/2010 vp). Takuueläke on ilmoitettu Euroopan komissiolle annettavassa ilmoituksessa 58 artiklan mukaiseksi vähimmäisetuudeksi.

2.12 Nykytilan arviointi

Sosiaaliturva-asetuksen mukaista vähimmäisetuutta koskevan viimeaikaisen oikeuskäytännön sekä kansaneläkejärjestelmään Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus)

voimaansaattamisen jälkeen tehtyjen muutosten vuoksi on perusteltua tarkastella uudelleen kansaneläkkeiden luokittelua suhteessa sosiaaliturva-asetukseen.

ETA-sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä katsottiin, että kansaneläke on myönnettävä myös sellaiselle henkilölle, joka eläketapahtuman sattuessa asuu toisessa jäsenvaltiossa (HE 227/1992 vp). Jotta kansaneläkejärjestelmän merkitys Suomessa asuvien vähimmäiseläketurvana pystyttiin turvaamaan, muutettiin kansaneläkelakia siten, että kansaneläkkeen määrä suhteutetaan henkilön Suomessa asumaan aikaan. Myös muissa Pohjoismaissa asumisperusteiset eläkkeet muutettiin asumisaikaan suhteutetuiksi.

Kansaneläke sai nykyisen muotonsa ansioeläkkeitä täydentävänä toimeentuloa turvaavana eläkkeenä vuoden 1996 kansaneläkeuudistuksessa, kun myös kansaneläkkeen pohjaosasta tehtiin eläkevähenteinen. Vakuutetun kansaneläkevakuutusmaksun periminen lopetettiin vuonna 1996 ja työnantajan kansaneläkemaksu poistettiin vuonna 2010. Nykyisin kansaneläkemenot rahoitetaan kokonaan valtion varoista.

Kansaneläkkeiden 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. Kansaneläkkeen täysi määrä on yksin asuvalle 775,70 euroa kuukaudessa ja avio- tai avoliitossa olevalle 692,54 euroa kuukaudessa vuoden 2024 tasossa. Täyttä kansaneläkettä voi saada vain, jos eläkkeensaajan työeläkkeiden yhteismäärä on enintään 65,62 euroa kuukaudessa vuoden 2024 tasossa. Tämän ylittävältä osalta työeläke vähentää kansaneläkettä 50-prosenttisesti. Kansaneläkkeeseen ei ole oikeutta, mikäli eläketulot ylittävät yksin asuvalle 1 601,20 euroa kuukaudessa ja avio- tai avoliitossa olevalle 1 434,87 euroa kuukaudessa.

Kansaneläke on pitkälti samanlainen etuus kuin Ruotsin takuueläke, jonka EU-tuomioistuin on katsonut tuomiossa 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946 sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi. Molemmista etuuksista on kyse perusturvasta henkilöille, joiden työstä karttunut eläke on pieni tai sitä ei ole. Molemmat etuudet perustuvat asumiseen ja ne rahoitetaan valtion varoin. Työeläkkeet ja tietyt muut etuudet pienentävät sekä kansaneläkettä että Ruotsin takuueläkettä ja kummankin eläkkeen määrä riippuu lisäksi asumisajan pituudesta. Sekä kansaneläkkeen että Ruotsin takuueläkkeen saamiseksi edellytetään kolmen vuoden asumisajan täyttymistä.

Edellä jaksossa 2.6. kuvatun EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan soveltamisalaan kuuluvan vähimmäisetuuden luokittelussa keskeistä on nimenomaan kysymyksessä olevan etuuden tarkoitus. Kansaneläkkeen voidaan tarkoituksensa perusteella katsoa olevan sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan soveltamisalaan kuuluva vähimmäisetuus. EU-tuomioistuimen tuomiossa 7.12.2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946 vahvistaman säännön mukaan sosiaaliturva-asetuksen mukaisen vähimmäisetuuden laskentaan ei tule soveltaa pro rata -laskentaa koskevia säännöksiä. Vähimmäisetuuteen vaikuttavina eläketuloina on otettava huomioon niiden eläketulojen tosiasiallinen määrä, jotka asianomainen henkilö saa toisesta jäsenvaltiosta. Kansaneläke olisi siis laskettava kansaneläkelain säännösten mukaisesti ottaen huomioon sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan sääntely. Kansaneläkettä laskettaessa on otettava huomioon myös muissa sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa täyttyneet vakuutuskaudet, eikä pro rata -laskentaa koskevia säännöksiä saa soveltaa. Kansaneläkettä laskettaessa on otettava huomioon sekä Suomesta että ulkomailta maksettavien eläketulojen määrä kansaneläkelain 22 §:n mukaisesti.

Kansaneläkkeen laskeminen vastaa jo nykyisellään pitkälti vähimmäisetuuden laskemiselle asetettuja vaatimuksia, sillä asetukseen 883/2004 on otettu liitemääräys, jonka mukaan toisen EU-maan maksama työeläke huomioidaan eläketulona kansaneläkettä laskettaessa. Kansaneläke on käytännössä laskettu niin, että muissa sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa täyttyneet vakuutuskaudet on huomioitu. Vähimmäisetuudessa tulona voidaan kuitenkin huomioida myös toisen EU-maan maksama asumisperusteinen eläke.

Kuten jaksossa 2.6.4. on kuvattu, vakiintuneen käsityksen mukaan vähimmäisetuuteen eivät sovellu asetuksen yleiset periaatteet siitä, että etuus voidaan viedä maasta eli eksportoida. Tulkinnanmuutoksen johdosta kansaneläkelakiin tulisi tehdä tarvittavat muutokset.

Vähimmäisetuutta koskevassa sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa ei edellytetä sen soveltamisalaan kuuluvien etuuksien listaamista sosiaaliturva-asetuksen liitteisiin. Kansallisen lainsäädännön tarkastelun ja muutosten takia sosiaaliturva-asetuksen liitteiden seuraavan ajantasaistamisen yhteydessä liitemääräyksiä tulee päivittää siten, että kansaneläkettä koskevat erityissäännöt poistetaan liitteistä. Ehdotetun muutoksen voimaantultua Suomen tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle vuosittain annettavassa ilmoituksessa, että kansaneläke on sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan mukainen vähimmäisetuus.

Asumisperusteisessa etuuslainsäädännössä pääsääntö on, että asumisperusteisten etuuksien maksaminen keskeytetään vakinaisesta ulkomaille muutosta alkaen. Kansaneläkelain 65 §:ään sisältyvä toimeenpanosäännös, jonka mukaan kansaneläkelain mukaisen etuuden maksamista jatketaan vuoden ajan etuudensaajan muuttaessa ulkomaille asumaan, poikkeaa tästä pääsäännöstä. Asumisperusteisen etuuslainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksaminen keskeytettäisiin ulkomaille muutosta alkaen vastaavasti kuin muissa asumisperusteisissa etuuksissa.

3 Tavoitteet

Esityksellä tavoitellaan 38 miljoonan euron vuosittaista valtiontalouden säästöä. Esitetyillä muutoksilla vahvistettaisiin 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 tavoitteena on muuttaa kansaneläkelakia vastaamaan EU-tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä omaksumaa tulkintaa vähimmäisetuuden luokittelusta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi siten, että kansaneläkkeeseen olisi oikeus vain Suomessa asuvalla henkilöllä. Lisäksi kansaneläkelakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomessa asuvien etuudensaajien kansaneläkkeisiin ei enää sovellettaisi sosiaaliturva-asetuksen mukaista pro rata -laskentaa. Muutokset perustuvat siihen, mitä sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa säädetään vähimmäisetuudesta, jollaisena kansaneläkettä eli kansaneläkelain mukaista vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkettä on perusteet pitää. Lisäksi kansaneläkelain toimeenpanosäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilön muuttaessa ulkomaille asumaan kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksu keskeytettäisiin ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Kotitalouksien asema

Ulkomailla asuvat

Esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkkeitä ei enää maksettaisi sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuville eläkkeensaajille. Muutos heikentäisi näiden henkilöiden toimeentuloa, sillä kansaneläkkeen osuus jäisi pois heidän tuloistaan. Kansaneläkkeen saajista 81 prosentilla eli vajaalla 20 000 henkilöllä vaikutus olisi alle 200 euroa kuukaudessa. Esitetty muutos pienentäisi noin 4 500 kansaneläkkeen saajan eläketuloja yli 200 eurolla kuukaudessa. Vähintään 600 euron suuruisen kansaneläkkeiden maksaminen keskeytyisi noin 250 henkilöltä, joista noin puolet on 20–64-vuotiaita. Edellä esitetyt summat ovat bruttona. Kun huomioidaan eläketulosta mahdollisesti maksettavat verot, vaikutus eläkkeensaajan käytettävissä oleviin nettotuloihin voi olla edellä esitettyä vähäisempi.

Alla on esitetty ulkomailla asuvien kansaneläkkeen suuruus sukupuolittain ja ikäryhmittäin 31.12.2023 taulukkomuodossa.

Taulukko 4. Kansaneläke alle 200 euroa.

Sukupuoli	Ikäryhmä	Saajien lukumäärä
Miehet	20–49	32
Miehet	50–64	224
Miehet	65–79	3 161
Miehet	80+	2 514
Naiset	20–49	10
Naiset	50–64	232
Naiset	65–79	6 577
Naiset	80+	7 082
Yhteensä		19 832

Taulukko 5. Kansaneläke 200–399 euroa.

Sukupuoli	Ikäryhmä	Saajien lukumäärä
Miehet	20–49	11
Miehet	50–64	77
Miehet	65–79	539
Miehet	80+	417
Naiset	20–49	17
Naiset	50–64	91
Naiset	65–79	1072
Naiset	80+	1361
Yhteensä		3585

Taulukko 6. Kansaneläke 400–599 euroa.

Sukupuoli	Ikäryhmä	Saajien lukumäärä
Miehet	20–49	5
Miehet	50–64	32
Miehet	65–79	126
Miehet	80+	39
Naiset	20–49	11
Naiset	50–64	27
Naiset	65–79	218
Naiset	80+	220
Yhteensä		678

Taulukko 7. Kansaneläke vähintään 600 euroa.

Sukupuoli	Ikäryhmä	Saajien lukumäärä
Miehet	20–49	33
Miehet	50–64	31
Miehet	65–79	33
Miehet	80+	7
Naiset	20–49	29
Naiset	50–64	29
Naiset	65–79	49
Naiset	80+	36
Yhteensä		247

Kansaneläkkeen laskennassa huomioitujen eläketulojen suuruus ulkomailla asuvilla kansaneläkkeen saajilla on keskimäärin noin 500 euroa. Valtaosalla eli noin 70 prosentilla kansaneläke on kuitenkin laskettu ennen nykyistä sosiaaliturva-asetusta voimassa olleen asetuksen 1408/71 mukaisesti. Kyseisessä asetuksessa ei ollut liitemääräystä, joka olisi mahdollistanut muista EU-maista maksettavien työhön perustuvien eläkkeiden huomioimisen kansaneläkkeen laskennassa. Silloin kansaneläkkeessä huomioitavana eläketulona on käytetty laskennallista Suomen työeläkettä ja mahdollista sosiaaliturva-asetuksen ulkopuolista ulkomaista eläkettä. Laskennallinen työeläke on Suomeen karttuneesta työeläkkeestä laskettu teoreettinen eläke, eikä se välttämättä kerro eläkkeensaajan todellisesta tilanteesta. Kattavia tietoja ulkomailla asuvien kansaneläkkeensaajien todellisten eläketulojen määrästä ei ole käytettävissä.

Vajaalla 16 000 ulkomailla asuvalla kansaneläkkeen saajalla ei ole Suomesta lainkaan työeläkettä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella suurimmalla osalla näistä henkilöistä on kuitenkin eläketuloa ulkomailta. Seitsemällä prosentilla kaikista ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista eli noin 1 700 eläkkeensaajalla kansaneläkkeessä huomioitujen eläketulojen määrä on nolla euroa. Näistä henkilöistä valtaosalla eli noin 1 300:lla

kansaneläkkeen laskenta perustuu asetukseen 1408/71, eli tosiasiallisia toisista EU-maista mahdollisesti maksettavia eläketuloja ei ole selvitetty.

Voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen ja sen liitemääräyksen mukaisesti lasketuissa kansaneläkkeissä on huomioitu todelliset työeläketulot Suomesta ja muista maista. Esimerkiksi Ruotsissa asuvilla keskimääräinen kansaneläkkeen laskennassa huomioitujen eläketulojen määrä on vanhuuseläkkeissä reilut 800 euroa ja työkyvyttömyyseläkkeissä noin 350 euroa, kun tarkastellaan voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen ja sen liitemääräyksen mukaisesti laskettuja kansaneläkkeitä.

Virossa asuvilla kansaneläkkeensaajilla voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen ja sen liitemääräyksen mukaan lasketuissa eläkkeissä vanhuuseläkkeeseen vaikuttavina tuloina on huomioitu keskimäärin noin 850 euroa ja työkyvyttömyyseläkkeeseen vaikuttavina tuloina keskimäärin noin 450 euroa. Saksassa asuvilla muut eläketulot ovat vanhuuseläkkeissä noin 615 euroa ja työkyvyttömyyseläkkeissä noin 800 euroa, kun tarkastellaan voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen ja sen liitemääräyksen mukaisesti laskettuja eläkkeitä.

Espanjassa asuvien kansaneläkkeet on laskettu pääasiallisesti kansallisen lain mukaan soveltamatta sosiaaliturva-asetusta. Espanjassa asuvien kansaneläkkeensaajien Suomen työeläke on keskimäärin 550 euroa.

Riippuen eläkkeensaajan asuinmaan lainsäädännöstä kansaneläkkeen maksun keskeytyminen ei välttämättä täysimääräisesti pienennä eläkkeensaajan käytettävissä olevia tuloja. Toisessa EU-maassa asuva eläkkeensaaja kuuluu sosiaaliturva-asetuksen perusteella asuinmaansa sosiaaliturvan piiriin. Asuinmaan lainsäädäntö määrittää eläkkeensaajan oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin kyseisessä maassa. Henkilöillä, joiden kansaneläkkeen maksu keskeytyisi, voi olla asuinmaassaan oikeus saada jotain etuutta lakkaavan eläkkeen tilalle.

Kansaneläkkeen maksun keskeyttäminen koskisi myös EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kaupp- ja yhteistyösopimuksen soveltamisalaan kuuluvia tilanteita. Kaupp- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia määräyksiä, jotka rakentuvat sosiaaliturva-asetuksen periaatteille ja määräyksille, on johdonmukaista tulkia yhdenmukaisesti sosiaaliturva-asetuksen kanssa.

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen ennen ehdotetun lain voimaantuloa antama päätös, jonka mukaan kansaneläkelain mukaista etuutta maksetaan vuoden ajan ulkomaille muutosta, pysyisi voimassa. Muutoksella ei siis olisi vaikutusta sellaisiin henkilöihin, jotka ovat ennen lain voimaantuloa muuttaneet muuhun kuin sosiaaliturva-asetusta soveltavaan maahan. Näiden henkilöiden etuuden maksu keskeytyisi aiemmin annetun päätöksen mukaisesti.

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutusta sosiaaliturvasopimusten nojalla maksettaviin eläkkeisiin. Sosiaaliturvasopimusmaihin sosiaaliturvasopimusten perusteella maksettavien eläkkeiden maksun keskeyttäminen pelkästään kansallista lainsäädäntöä muuttamalla ei ole mahdollista, vaan muutos vaatisi sopimusmuutoksista neuvottelemista kyseisten valtioiden kanssa.

Kansaneläkkeen maksu ei keskeytyisi henkilöiltä, jotka asuvat vakituisesti pääasiallisesti Suomessa, mutta oleskelevat osan vuodesta ulkomailla.

Suomessa asuvat

Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi siten, että kansaneläkkeet laskettaisiin sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa vähimmäisetuutena siten kuin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään. Vähimmäisetuutta laskettaessa Suomen asumisaikana on otettava huomioon myös muissa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maassa täyttyneet vakuutuskaudet. Lisäksi vähimmäisetuutta laskettaessa saadaan ottaa huomioon myös toisesta sosiaaliturva-asetusta soveltavasta maasta maksettava eläke.

Maksussa olevien sosiaaliturva-asetusten mukaisesti laskettujen kansaneläkkeiden laskennassa muut eläketulot on huomioitu eri tavoin riippuen eläkkeen alkamisajankohdasta. Tämä johtuu siitä, että nykyistä sosiaaliturva-asetusta edeltävässä asetuksessa 1408/71 ei ollut liitemääräystä, joka olisi mahdollistanut muista EU-maista maksettavien työhön perustuvien eläkkeiden huomioimisen kansaneläkkeen laskennassa. Esityksen mukaan vähimmäisetuuden laskentaa koskevat säännöt ja periaatteet otettaisiin maksussa olevissa kansaneläkkeissä huomioon sitä mukaa, kun kansaneläke tulisi tarkistettavaksi.

Kansaneläkelaitoksen tilastotietojen perusteella uudelleenlaskenta voisi koskea noin 32 000:ta Suomessa asuvaa kansaneläkkeen saajaa. Riippuen eläkkeensaajan yksilöllisestä tilanteesta kansaneläkkeen määrä voi joko nousta tai laskea. Vähimmäisetuutena lasketun kansaneläkkeen määrä riippuu kussakin tapauksessa tosiasiallisesti täyttyneiden vakuutuskausien ja maksussa olevien eläketulojen määrästä, eikä tarkkojen vaikutusten selvittäminen etukäteen ole mahdollista. Karkeasti voidaan kuitenkin arvioida, että suurimmalla osalla kansaneläkkeen määrä pysyisi ennallaan tai laskisi hieman.

Voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen liitemääräyksen mukaisesti itsenäisinä etuuksina laskettuja kansaneläkkeitä on maksussa noin 15 000. Itsenäinen etuus tarkoittaa sitä, että eläkkeen saamisen edellytykset täyttyvät yksinomaan kansallisen lain mukaan, eli eläkkeensaaja on täyttänyt kansaneläkelain mukaisen asumisaikavaatimuksen. Keskimääräinen eläkkeen suuruus on tällä joukolla 300 euroa kuukaudessa. Koska liitemääräyksen mukainen laskenta on hyvin lähellä vähimmäisetuuden laskentatapaa, voidaan olettaa, että tällä joukolla kansaneläkkeen määrä säilyisi keskimäärin suunnilleen nykyisen suuruisena.

Ennen 1.5.2010 sovelletun asetuksen 1408/71 mukaisina itsenäisinä etuuksina laskettuja kansaneläkkeitä on maksussa noin 12 000. Keskimääräinen eläkkeen suuruus on 340 euroa kuukaudessa. Eläketulona tällä joukolla on huomioitu Suomen työeläke ja sosiaaliturva-asetuksen ulkopuoliset ulkomaiset eläkkeet. Itsenäisen etuuden laskennassa ei ole huomioitu muissa maissa täyttyneitä vakuutuskausia. Arvion mukaan tällä joukolla kansaneläke keskimäärin laskisi hieman, sillä vähimmäisetuuden laskennassa huomioitaisiin tosialliset sekä työhön että asumiseen perustuvat eläketulot myös muista EU-maista. Voidaan olettaa, että kyseisten henkilöiden työeläke on keskimäärin matalampi kuin niillä henkilöillä, joille laskenta on tehty 1.5.2010 alkaen sovelletun nykyisen sosiaaliturva-asetuksen ja sen liitemääräyksen mukaisesti. Karkeasti voidaan arvioida, että uudelleenlaskennan myötä näiden henkilöiden kansaneläkkeen määrä laskisi keskimäärin 320 euroon kuukaudessa, eli kansaneläkkeen bruttomäärä laskisi keskimäärin noin 20 euroa.

Voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen mukaisesti laskettuja pro rata -eläkkeitä eli Suomessa täyttyneisiin vakuutuskausiin suhteutettuja eläkkeitä on maksussa noin 900 eläkkeensaajalla. Keskimääräinen eläkkeen suuruus on 157 euroa kuukaudessa. Kansaneläke tulisi laskea vähimmäisetuutena niin, että Suomen asumisaikana otetaan huomioon myös muissa EU-valtioissa täyttyneet vakuutuskaudet eikä eläkkeen määrää tule kertoa pro rata -kertoimella. Liitemääräyksen mukaisesti itsenäisinä etuuksina laskettujen eläkkeiden keskimääräiseen suuruuteen vertaamalla voidaan karkeasti arvioida, että tällä joukolla kansaneläkkeen bruttomäärä nousisi keskimäärin noin 300 euroon kuukaudessa.

Ennen 1.5.2010 sovelletun asetuksen 1408/71 mukaisesti laskettuja pro rata -eläkkeitä on maksussa noin 4 000. Keskieläkkeen suuruus on 300 euroa kuussa. Arvion mukaan näillä henkilöillä eläkkeen määrä pysyisi keskimäärin suunnilleen nykyisen suuruisena.

Takuueläke on maksussa arviolta 12 prosentilla niistä Suomessa asuvista kansaneläkkeen saajista, joiden kansaneläkettä uudelleenlaskenta voisi koskea. Näillä henkilöillä kansaneläkkeeseen tuleva muutos ei käytännössä vaikuttaisi käytettävissä oleviin eläketuloihin, sillä kansaneläke vähennetään takuueläkkeen täydestä määrästä täysimääräisenä. Kansaneläkkeen laskiessa takuueläke nousisi näin ollen vastaavalla määrällä.

Kansaneläkkeen määrässä tapahtuvilla muutoksilla voi myös olla vaikutusta eläkkeensaajan asumistukeen, joka on maksussa arviolta 34 prosentilla Suomessa asuvista kansaneläkkeen saajista, joiden kansaneläkettä uudelleenlaskenta voisi koskea.

4.2.1.2 Julkinen talous

Sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkkeiden maksun keskeyttäminen vähentäisi kansaneläkemenoa noin 35 miljoonalla eurolla vuonna 2025 ja noin 38 miljoonalla eurolla vuosittain vuodesta 2026 alkaen.

Ulkomailla asunut henkilö saisi kansaneläkkeen uudelleen maksuun, mikäli hän muuttaisi takaisin Suomeen ja täyttäisi lakisääteiset kansaneläkkeen maksamisen edellytykset. Mahdollinen muuttoliike takaisin Suomeen voisi pienentää esitetystä muutoksesta syntyvää kansaneläkemenon säästöä. Muutoksen mahdollisia käyttämisvaikutuksia on vaikeaa ennustaa. Voidaan kuitenkin arvioida, että esitetty muutos ei todennäköisesti johda ulkomailla asuvien kansaneläkkeensaajien laajamittaiseen paluumuuttoon.

Kelan tilastojen perusteella noin 17 000:n sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maassa asuvan kansaneläke on laskettu nykyistä sosiaaliturva-asetusta edeltäneen asetuksen 1408/71 mukaisena pro rata -eläkkeenä. Tästä voidaan päätellä, että kyseinen henkilöjoukko on asunut ulkomailla jo jäädessään eläkkeelle ja että eläke on alkanut ennen 1.5.2010, jolloin nykyistä sosiaaliturva-asetusta on alettu soveltaa. Kelan tilastotietojen perusteella 5 400:n sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maassa asuvan eläkkeensaajan kansaneläke on laskettu voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen mukaisena pro rata -eläkkeenä. Voidaan päätellä, että myös tämä henkilöjoukko on asunut ulkomailla jo jäädessään eläkkeelle 1.5.2010 tai sen jälkeen. Voidaan arvioida, että pitkään ulkomailla asuneiden eläkkeensaajien laajamittainen paluumuutto takaisin Suomeen on epätodennäköistä. Ruotsissa asuvien osalta merkitystä voi myös olla sillä, että henkilön oikeus Ruotsin takuueläkkeeseen lakkaa, jos hän muuttaa Suomeen asumaan.

Kelan tilastotietojen perusteella alle 2 000 ulkomailla asuvaa kansaneläkkeen saajaa on muuttanut ulkomaille eläkkeen alkamisen jälkeen. Tilastotietoa ei ole käytettävissä siitä, kuinka kauan kyseiset henkilöt ovat asuneet ulkomailla. Lähes 800 henkilöä tästä joukosta asuu Virossa. Suhteellisen lyhyen aikaa ulkomailla asuneiden muuttohalukkuuteen voivat vaikuttaa moninaiset tekijät kuten perhetilanne, muiden tulojen suuruus, terveydentila ja asuinmaan elinkustannusten taso.

Sosiaaliturva-asetuksessa on määräykset eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannusvastuun jakautumisesta maiden välillä. Sairaanhoidon kustannusvastuun määräytymiseen vaikuttaa muun muassa se, saako henkilö eläkettä yhdestä vai useammasta maasta. Mikäli eläkkeensaaja saa eläkettä ainoastaan Suomesta, vastaa Suomi eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista, vaikka hän asuu toisessa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maassa. Tällöin eläkkeensaajan asuinmaassaan saaman sairaanhoidon kustannukset laskutetaan valtioiden välisten

sairaanhoidon kustannusten korvaamisen kautta Suomelta. Pohjoismaiden välillä ja Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä on vastavuoroisesti luovuttu sairaanhoidon kustannusten korvaamisesta.

Sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkkeen maksun keskeytyminen voi vaikuttaa siihen, mikä maa vastaa sosiaaliturva-asetuksen perusteella eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista. Mikäli henkilö ei saa Suomesta muuta eläkettä kuin kansaneläkettä, Suomella mahdollisesti ollut sairaanhoidon kustannusvastuu siirtyisi joko henkilön asuinmaalle tai eläkettä maksavalle muulle maalle. Koska sairaanhoidon kustannusten korvaamisesta on luovuttu Pohjoismaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa, näissä maissa asuvien sairaanhoidon kustannusvastuun jakautumiseen ei tulisi muutoksia. Muissa sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuu noin 1 800 kansaneläkkeen saajaa, jolla ei ole Suomesta työeläkettä. Tietoa ei ole käytettävissä siitä, onko Suomi vastannut näiden henkilöiden sairaanhoidon kustannuksista.

Suomessa asuvien kansaneläkkeitä laskettaisiin uudelleen vähimmäisetuutta koskevien määräysten mukaisesti sitä mukaa, kun kansaneläke tulisi tarkistettavaksi. Karkean arvion mukaan Suomessa asuvien osalta muutos voisi pitkällä aikavälillä vähentää kansaneläkemenoa noin 2 miljoonalla eurolla. Arviossa on huomioitu arvioidut vaikutukset takuueläkkeeseen ja eläkkeensaajan asumistukeen. Karkean arvion mukaan takuueläkemenot pienisivät reilulla 0,2 miljoonalla eurolla, mutta eläkkeensaajan asumistuen menot nousisivat vastaavalla määrällä.

Ehdotettujen muutosten verovaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Ulkomaille maksettavien kansaneläkkeiden maksun keskeyttämisen vaikutukset kohdistuisivat miehiä enemmän naisiin, sillä valtaosa eli 70 prosenttia ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista on naisia. Suurin ryhmä, johon vaikutukset kohdistuisivat, on iäkkäät naiset, sillä kaikista ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista 68 prosenttia on yli 65-vuotiaita naisia. Alle 65-vuotiaiden ryhmässä vaikutukset kohdistuisivat yhtä moneen naiseen ja mieheen.

Alle 200 euron suuruista eläkettä saavien joukossa naisia ja miehiä on yhtä paljon. Yli 200 euron kansaneläkettä sai joulukuussa 2023 noin 4 500 ulkomailla asuvaa henkilöä, joista noin 3 200 oli naisia ja 1 300 miehiä. Voidaan arvioida, että ulkomailla asuvien naisten muut eläketulot ovat keskimäärin miesten eläketuloja matalammat, sillä keskimäärin naiset saavat matalampaa työeläkettä kuin miehet.

4.2.2.2 Lapsiperheet

Ulkomailla asuvien kansaneläkettä saavien lapsiperheiden lukumäärää voidaan arvioida ulkomaille maksussa olevien lapsikorotusten määrän perusteella. Noin sadalle ulkomailla asuvalle eläkkeensaajalle maksettiin lapsikorotusta vuoden 2023 lopussa. Esityksessä ei ehdoteta lapsikorotusta koskevia muutoksia. Koska lapsikorotuksen saamisen edellytyksenä kuitenkin on eläkkeen saaminen, lakkaisi lapsikorotuksen saaminen niiltä henkilöiltä, joilla on ollut Suomesta maksussa ainoastaan kansaneläke. Lapsikorotus jäisi maksuun niille eläkkeensaajille, joilla on maksussa muu kuin kansaneläkelain mukainen eläke, jonka perusteella lapsikorotus voidaan maksaa, esimerkiksi työeläke.

4.2.2.3 Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen toimintaan

Kansaneläkkeen tulkitseminen vähimmäisasetukseksi edellyttää sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkkeiden maksamisen keskeyttämistä. Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin tulee tehdä muutoksia, jotta keskeyttämisestä pystytään antamaan oikean sisältöiset päätökset. Muutos oletettavasti lisää asiakkaiden yhteydenottoja ja muutoksenhakuja, jotka työllistävät Kansaneläkelaitoksessa asiakaspalvelua ja muutoksenhakuasioita käsitteleviä. Pitkällä tähtäimellä ulkomailla asuvien kansaneläkkeiden maksamiseen lain mukaan liittyvä olosuhteiden tarkistaminen vähenee nykyisestä. Jos ulkomailla asuvan rintamalisää saavan kansaneläkkeen maksaminen keskeytyy, rintamalisä lakkautetaan ja asiakkaalle annetaan päätös, jolla hänelle myönnetään ulkomaille maksettava rintamalisä. Tästä voi aiheutua Kansaneläkelaitokselle jonkin verran lisätyötä.

Suomessa asuvien henkilöiden sosiaaliturva-asetuksen ja sitä edeltäneen asetuksen 1408/71 eläkkeen laskentaa koskevien määräysten mukaisesti lasketut vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet on laskettava sosiaaliturva-asetuksen mukaista vähimmäisasetusta koskevien sääntöjen ja periaatteiden mukaan Tämä edellyttää, että Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmään tehdään muutoksia siirtymäajan tilanteita ja uusia ratkaistavia eläkkeitä varten. Lisäksi päätöksiä varten on hankittava tietoja vakuutuskausista ja eläkkeeseen vaikuttavien tulojen tarkistusajankohdan tuloista. Se, että uudelleenlaskenta tehtäisiin kansaneläkkeen seuraavasta tarkistuksesta, tasaa työmäärää pidemmälle ajalle ja vähentää liikamaksuja sekä takaisinperinnöistä aiheutuvaa työtä. Laskentatavan muutoksesta aiheutuu kuitenkin ohjeistus- ja koulutustarvetta käsittelijöille ja asiakaspalvelijoille. Kansaneläkkeiden uudelleenlaskenta vähimmäisasetukseksi edellyttää sitä, että tarkistusajankohtana käsitellään ja lasketaan vakuutusaikoja tulotarkistuksen lisäksi. Määräaikaistarkistus tehdään kahden vuoden välein henkilöillä, joiden eläkkeeseen vaikuttaa ulkomainen tulo. Määräaikaistarkistusten piiriin kuuluvien henkilöiden kohdalla tarkistukset tulevat tehdyksi noin kahden vuoden aikana lain voimaantulosta. Kansaneläkkeeseen vaikuttavien eläketulojen huomioiminen vähimmäisasetuksessa edellytetyllä tavalla voi joidenkin kohdalla johtaa kansaneläkkeen pienentymiseen, mikä voi lisätä muutoksenhakua.

Suomessa asuvilla voi olla maksussa takuueläke ja eläkkeensaajan asumistuki, jotka voidaan joutua tarkistamaan samalla. Joillekin voi muuttuneesta laskutavasta johtuen syntyä oikeus kansaneläkkeeseen. Mahdollisten uusien eläkehakemusten käsittely ja takuueläkkeen ja eläkkeensaajan asumistuen tarkistukset voivat aiheuttaa Kansaneläkelaitokselle lisätyötä.

Sosiaaliturva-asetuksen mukaisen vähimmäiseläkkeen laskentaa varten tarvittavien tietojen vaihtoon muiden sosiaaliturva-asetusta soveltavien maiden sosiaaliturvalaitosten kanssa sovelletaan eri prosessia kuin mitä kansaneläkehakemusten käsittelyssä on tähän mennessä sovellettu. Tämä muuttaa ja voi vaikeuttaa kansaneläkkeiden laskemiseksi ulkomailta tarvittavien tietojen saatavuutta.

Muutokset aiheuttavat tarvetta ennakkolliselle tiedottamiselle.

Taulukko 8. Arvio Kansaneläkelaitoksen toimintakulujen muutoksesta

	2024	2025	2026	2027
Lainmuutoksen toimeenpanosta aiheutuvat kertaluontoiset kustannukset, miljoonaa euroa	0,2	1,7	1,4	0,3
Jatkuva toimintakulusäästö, miljoonaa euroa	0,0	-1,5	-1,7	-1,4
Yhteensä, miljoonaa euroa	0,2	0,2	-0,3	-1,1

4.2.2.4 Vaikutukset Eläketurvakeskuksen toimintaan

Eläketurvakeskus toimii Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 2 §:n 2 momentin 4 kohdan ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annetun lain (352/2010) 9 §:n mukaan sosiaaliturva-asetuksen mukaisena yhteyslaitoksena, kun eläkehakemusten käsittelyä tarvittavia tietoja vaihdetaan eri maiden sosiaaliturvalaitosten välillä. Kuten edellä on todettu, Suomessa asuvien kansaneläkkeet olisi laskettava uudelleen sosiaaliturva-asetuksen mukaisten vähimmäisetuutta koskevien sääntöjen ja periaatteiden mukaan. Uudelleenlaskentaa koskevien tietojen hankkimiseen liittyvistä käytännön toimintavoista on sovittava Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen välillä. Suomessa asuvien eläkkeensaajien kansaneläkkeiden uudelleenlaskemiseksi tarvittavien tietojen pyytämisestä muista EU-maista saattaa aiheutua Eläketurvakeskukselle lisätyötä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vuosille 2025–2028 vahvistettuun julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy kirjaus siitä, että kansaneläkelain mukaisia etuuksia ei enää jatkossa makseta ulkomaille. Esitys perustuu näin ollen eräiden yksilöityjen muutosten toteuttamista koskevaan hallituksen linjaukseen. Valmistelun aikana on tarkennettu, että muutosehdotus koskee kansaneläkkeitä eli kansaneläkelain mukaisia vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkettä.

Kansaneläkkeestä tehtiin asumisaikaan suhteutettu ETA-sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä, jotta vältettiin kansallisen vähimmäisturvan maasta vienti suhteettomassa laajuudessa (HE 227/1992 vp). Koska nykyisen kansaneläkelain mukainen kansaneläke voidaan EU-tuomioistuimen uudesta oikeuskäytännöstä seuraavan tulkinnan mukaan katsoa sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi, ei sitä vähimmäisetuutta koskevan vakiintuneen tulkinnan perusteella ole velvollisuutta maksaa ulkomaille. Kun kansaneläkettä ei enää jatkossa maksettaisi muille kuin Suomessa asuville, voisi olla mahdollista yksinkertaistaa kansaneläkettä luopumalla jatkossa sen suhteuttamisesta, mikä otettiin käyttöön vuonna 1994.

Tällöin olisi mahdollista säätää, että oikeus kansaneläkkeeseen syntyisi kolmen vuoden Suomessa asumisen perusteella. Eläkkeen määrä ei riippuisi Suomessa asutun ajan pituudesta, vaan täyttä kansaneläkettä vähentäisivät ainoastaan muut henkilölle maksettavat eläkkeet. Kansaneläkettä vähentävänä eläketulona otettaisiin huomioon sekä suomalainen että ulkomainen työeläke ja ulkomainen asumisperusteinen eläke.

Tämä todennäköisesti yksinkertaistaisi kansaneläkelain toimeenpanoa, sillä Kansaneläkelaitoksen ei tarvitsisi selvittää vakuutusaikoja eläkkeen määrän laskemista varten, vaan pelkästään kolmen vuoden asumisajan täyttymistä varten. Kansaneläkkeen suhteuttamisesta luopumisessa olisi kuitenkin kyse merkittävästä muutoksesta nykyiseen järjestelmään, eikä kyseisen muutoksen valmistelu ja sen vaikutusten arvioiminen ole ollut tässä aikataulussa mahdollista. Näin ollen asian arviointi jää mahdollisen myöhemmän tarkastelun varaan, samoin kuin asumisperusteisen eläkejärjestelmän mahdollinen muu kehittäminen.

Asumisperusteista eläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä voisi mahdollisesti myöhemmin tulla arvioitavaksi myös se, onko tulkinnanmuutoksen myötä edelleen tarvetta erillisille kansaneläke- ja takuueläkejärjestelmille, vai olisiko kansaneläkkeen ja takuueläkkeen yhdistäminen yhdeksi vähimmäiseläkkeeksi tarkoituksenmukaista.

Valmistelun aikana on ollut esillä kysymys kansaneläkelain mukaisen asumiskäsitteen tarkentamisesta siten, ettei pelkän työskentelyn perusteella karttuisi kansaneläkkeessä huomioitavaa Suomen asumisaikaa. Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettua lakia säädettäessä katsottiin, että EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamislainsäädännön mukaan Suomeen työhön tulevilta ei voida edellyttää maassa asumista. Lain perusteella Suomeen muuttavien oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin arvioidaan ensisijaisesti työskentelyn perusteella. Ulkomailla asuvalle Suomessa työskentelevälle henkilölle karttuu kansaneläkkeen asumisaikaa vaaditun ansiotason täytyessä (800,02 euroa kuukaudessa vuoden 2024 tasossa). Kansaneläkkeen saaminen ei kuitenkaan perustu yksinomaan asumiskausien täyttymiseen, vaan kansaneläkettä voi saada ainoastaan, jos muut eläketulot eivät ylitä tulorajaa ja muut eläkkeen saamisen edellytykset täyttyvät. Esityksessä kansaneläkelain mukaista asumiskäsitettä ei ehdoteta muutettavaksi. Ratkaisuun on päädytty, koska ulkomailla asuvan Suomessa työskentelevän työntekijän kannalta on edullista, että kansaneläkkeen asumisaikaa karttuu myös pelkän työskentelyn perusteella. Mikäli työntekijä muuttaa Suomeen asumaan ja hakee täällä asuessaan kansaneläkettä, saa hän hyväkseen myös pelkän työskentelyn perusteella karttuneen asumisajan.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Asumisperusteinen takuueläke (garantipension) turvaa jokaiselle Ruotsissa asuvalle perustoimeentulon eläketapahtuman jälkeen. Maksuperusteinen työeläke kattaa palkansaajat ja yrittäjät. Lakisääteisestä eläkejärjestelmästä maksetaan lisäksi perhe-eläkkeitä. Työkyvyttömyyseläkkeet maksetaan sairausvakuutusjärjestelmästä.

Takuueläkkeestä on säädetty eläkejärjestelmään 1990-luvulla tehdyillä muutoksilla, jolloin se korvasi aikaisemman kansaneläkkeen. Työeläkevähenteinen takuueläke myönnetään niille henkilöille, joiden työeläke on jäänyt pieneksi. Takuueläkkeen voi saada 66 ikävuodesta alkaen. Eläkeikä sidotaan elinajanodotteen muutokseen 2026 alkaen. Takuueläke rahoitetaan verovaroin.

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.

Vuonna 2024 takuueläkkeen täysi määrä on 11 603 kruunua (noin 997 euroa) yksineläjälle ja 10 505 kruunua (noin 903 euroa) naimisissa olevalle. Jos vakuutetulla on alle 40 vuoden asumishistoria Ruotsissa, takuueläkkeen määrä vähenee 1/40 verran jokaiselta puuttuvalta vuodelta. Pienituloinen 65 vuotta täyttänyt eläkeläinen voi saada lisäksi asumislisää (bostadstillägg) ja eläkeläisen toimeentulotukea (äldreförsörjningsstöd).

Takuueläkettä ei jää maksettavaksi, kun henkilön kuukausittaiset työeläketulot ovat yli 17 655 kruunua (noin 1 517 euroa) tai naimisissa olevalle 15 988 kruunua (noin 1 374 euroa). Valtaosa eläkeläisistä saa takuueläkettä.

EU-tuomioistuimen takuueläkettä koskevaa tuomiota asiassa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck on käsitelty jaksossa 2.6. Ruotsi on ilmoittanut Euroopan komissiolle annettavassa ilmoituksessa, että takuueläke on sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus.

5.2.2 Norja

Norjan eläkejärjestelmä on kolmiportainen. Sen perustan muodostaa yleinen kansanvakuutusjärjestelmä ja sitä täydentävä erityinen varhaiseläkejärjestelmä ja pakolliset kollektiiviset lisäeläkejärjestelmät. Vanhuuseläkkeeseen kuuluvat työhön perustuva työeläke ja sitä täydentävä takuueläke. Takuueläke (garantipensjon) perustuu kansanvakuutusjärjestelmän mukaiseen asumiseen tai työskentelyn perustuvaan vakuutusaikaan. Takuueläke on työeläkevähenteinen, ja sitä maksetaan vain, jos työeläke on vähäinen tai työeläkettä ei ole kertynyt lainkaan.

Täyden takuueläkkeen edellytyksenä on vähintään 40 vuoden vakuutusaika kansanvakuutusjärjestelmässä. Jos vakuutusaikaa ei ole täyttä 40 vuotta, pienenee eläkkeen määrä 1/40 verran jokaiselta puuttuvalta vuodelta. Etuusoikeuden syntymiseksi edellytetään vähintään kolmen vuoden vakuutusaikaa asumisen tai työskentelyn perusteella 16–66 vuoden ikäisenä.

Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää 18–67-vuotiaalle vakuutetulle, jonka työ- ja ansiokyky on pysyvästi alentunut sairauden, vian tai vamman vuoksi vähintään 50 prosenttia. Työkyvyttömyysetuuden edellytyksenä on vähintään kolmen vuoden asumisen tai työskentelyn perusteella täyttynyt vakuutusaika Norjassa etuuden hakemista edeltävältä ajalta. Laissa säädetään työkyvyttömyysetuuden vähimmäismäärästä. Työkyvyttömyyseläkkeen vähimmäismäärä on noin 25 000–32 000 euroa vuodessa. EFTA:n tuomioistuimen ratkaisua asiassa E-3/23, joka koskee sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevia määräyksiä ja Norjan työkyvyttömyyseläkkeen vähimmäismäärää, on käsitelty jaksossa 2.6.2.

5.2.3 Viro

Lakisääteinen eläketurva koostuu Virossa asumisperusteisesta kansaneläkkeestä ja ansioperusteisesta työeläkkeestä. Kansaneläkkeeseen ovat oikeutettuja vain ne, jotka eivät saa muuta eläkettä. Lakisääteisten eläkkeiden lisäksi eläketurvaa voi täydentää vapaaehtoisilla lisäeläkkeillä. Työkyvyttömyyden perusteella voidaan maksaa työkykyisyysetuutta, jota maksetaan työttömyyskassasta.

Kansaneläkkeen suuruus on 372 euroa kuukaudessa. Kansaneläkkeen saamisen edellytyksenä on eläkeiän täyttäminen. Lisäksi edellytetään, että hakija on asunut Virossa vähintään viisi vuotta välittömästi ennen eläkkeen hakemista. Kansaneläkettä ei voi saada, jos saa eläkettä ulkomailta.

Viro on ilmoittanut Euroopan komissiolle annettavassa ilmoituksessa, että kansaneläke on sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus.

6 Lausuntopalaute

6.1 Saadut lausunnot

Hallituksen esitysluonnoksesta saatiin 27 lausuntoa. Lausunnonantajista järjestöjä, ministeriöitä, viranomaisia ja vastaavia toimijoita oli 16, joista kolme ilmoitti, ettei lausuttavaa ole. Yksityisten kansalaisten lausunnoiksi katsottavia lausuntoja saatiin 11. Pääosin lausuntopalautteessa otettiin kantaa ulkomaille maksettavien eläkkeiden keskeyttämistä koskevaan muutosehdotukseen.

6.2 Muutoksen voimaantulon ajankohtaa koskeva lausuntopalaute

Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan muutoksen toimeenpanolle ei jäisi riittävästi aikaa, jos ehdotettu laki tulisi voimaan 1.1.2025 ja sosiaaliturva-asetusta soveltaviin maihin maksettavat kansaneläkkeet tulisi keskeyttää 1.1.2025 alkaen.

Kansaneläkkeen maksun keskeyttämisestä annetaan etuudensaajalle valituskelpoinen päätös. Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan päätösten antamisen toteuttamistavaksi on Kansaneläkelaitoksessa suunniteltu ohjelmistorobotiikan hyödyntämistä. Jos lain voimaantulo olisi 1.1.2025, päätöksiä voitaisiin antaa vasta tammikuussa 2025. Tämä olisi lausunnon mukaan liian myöhäinen ajankohta tammikuun kansaneläkkeiden maksuihin nähden. Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan eläkkeiden maksamisen keskeyttäminen lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta olisi lainvalmistelun ja lainmuutoksen toteuttamisen näkökulmasta realistinen vaihtoehto.

Myös useissa muissa lausunnoissa tuotiin esiin, että ehdotetuille muutoksille tulee antaa tarpeeksi pitkä siirtymäaika. Lausuntopalautteessa ehdotettiin esimerkiksi kahden vuoden siirtymäaikaa tai uudistuksen voimaansaattamista asteittain niin, että kansaneläkkeiden ulkomaille maksamista rajoitettaisiin ainoastaan uusien eläkkeiden kohdalla.

Ehdotetun muutoksen toimeenpanon varmistamiseksi esitystä on Kansaneläkelaitoksen lausunnossa olleiden huomioiden johdosta muutettu siten, että sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maissa asuvien eläkkeensaajien kansaneläkkeen maksu keskeytettäisiin lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta eikä lain voimaantulosta.

6.3 Tavoiteltua säästöä koskeva lausuntopalaute

Etenkin monissa yksityishenkilöiden antamissa lausunnoissa muutoksella tavoiteltua valtion talouden säästöä pidettiin epärealistisena, sillä eläkeläisten katsottiin muuttavan takaisin Suomeen. Lausuntopalautteessa tämän katsottiin johtavan valtion menojen nousuun, sillä eläkeläiset voivat Suomessa asuessaan olla oikeutettuja täydentäviin sosiaaliturvaetuuksiin ja he tarvitsevat terveydenhuollon palveluja.

Toisaalta lausuntopalautteessa esityksen mukaista säästöjen kohdentamista pidettiin asianmukaisena, sillä toimeentulo on turvattava juuri Suomessa asuville.

Oikeusministeriön lausunnossa esitettiin, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt aiemmassa lausuntokäytännössään asianmukaisena, ettei lausuttavana olleessa hallituksen esityksessä tehty selkoa julkisen talouden suunnitelmasta ilmenevistä perusteluista ehdotetuille perusturvaan kohdistuville säästöille.

Esityksen vaikutusarviota ja säätämisyjärjestysperusteluja on lausuntopalautteen perusteella täydennetty.

6.4 Lausunnoissa esitetyt EU-oikeudelliset näkökulmat

Osassa lausuntoja katsottiin, ettei esitetty muutos ole EU-oikeuden tai muun kansainvälisen oikeuden mukainen. Lausuntopalautteessa katsottiin, että EU:n sosiaaliturva-asetuksessa olevan maasta viettävyysperiaatteen ja kansaneläkelain tarkoituksen takia oikeutta Suomessa asumisen perusteella ansaitun kansaneläkkeen maasta viemiseen ei voida evätä. Lausuntopalautteessa myös katsottiin, ettei Suomen kansaneläke välttämättä täytä kaikkia sosiaaliturva-asetuksessa vähimmäisetuudelle asetettuja kriteereitä.

Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan on tulkinnanvaraista, onko nyt ehdotettu muutos riittävä kansaneläkkeen EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisen luokittelun muuttamiseksi, koska etuuden luonnetta ei olla muuttamassa. Kansaneläkelaitoksen mukaan esitysluonnoksessa tätä tulkinnanvaraisuutta ei ollut tuotu riittävästi esiin. Kansaneläkelaitos katsoi lausunnossaan, että sosiaaliturva-asetuksen ja kansallisen lain välille jää ristiriita, jos kansaneläkelakia muutetaan ilman, että myös sosiaaliturva-asetuksen liitteet saatetaan vastaamaan kansaneläkkeen muutettua luokittelua.

Toisaalta lausuntopalauteessa ehdotusta pidettiin kannatettavana siitä näkökulmasta, että toteutuessaan muutos yhtenäistää käytäntöjä Suomen EU-naapurivaltioiden kanssa.

Esityksen perusteluja on lausuntopalautteen johdosta täsmennetty.

6.5 Lausuntopalaute vaikutuksesta eri väestöryhmiin

Lausuntopalauteessa kiinnitettiin huomiota sukupuolten tasa-arvoon ja siihen, että ehdotetun muutoksen negatiiviset vaikutukset kohdistuvat jo valmiiksi heikommassa taloudellisessa asemassa oleviin ikääntyneisiin naisiin.

Joidenkin lausuntojen mukaan esitys heikentäisi ihmisten yhdenvertaisuutta. Yksittäisissä lausunnoissa ehdotuksen katsottiin olevan ongelmallinen esimerkiksi ikääntyneiden oikeuksien, vammaisten oikeuksia ja naisten syrjinnän poistamista koskevien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta. Muutoksen katsottiin asettavan kansalaiset epätasa-arvoiseen asemaan muun muassa sen vuoksi, että toiset sosiaaliturva-asetusta soveltavat maat saattavat kompensoida Suomen kansaneläketulon menetystä, mutta kaikki maat eivät sitä välttämättä tee.

Lausuntopalaute on otettu esityksen jatkovalmistelussa huomioon.

6.6 Muut huomiot

Kansaneläkelaitos esitti lausunnossaan arvion toimintamenojen lisäyksestä, joka Kansaneläkelaitokselle aiheutuu ehdotetun muutoksen toimeenpanosta. Kansaneläkelaitos on lausunnon antamisen jälkeen toimittanut arvion ehdotetun muutoksen vaikutuksista Kansaneläkelaitoksen toimintamenoihin. Esityksen vaikutusarviota on täydennetty lausunnon antamisen jälkeen toimitetun arvion perusteella.

Oikeusministeriön lausunnossa tuotiin esiin, että esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, jatkuuko kansaneläkkeen lapsikorotuksen maksaminen sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuville henkilöille. Lausuntopalautteen perusteella esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin on tarkennettu lapsikorotuksen maksamisen edellytyksiä.

Oikeusministeriön lausuntopalauteessa kiinnitettiin myös huomiota muun muassa esityksen rakennetta koskeviin asioihin. Esityksen rakennetta on lausuntopalautteen johdosta muokattu ja perusteluja täydennetty.

Eläketurvakeskuksen lausunnon mukaan Suomessa asuvien henkilöiden kansaneläkkeiden uudelleenlaskenta voi aiheuttaa Eläketurvakeskukselle lisätyötä, sillä Eläketurvakeskus toimii EU-eläkehakemusten käsittelyssä yhteyslaitoksena. Lausuntopalaute on otettu esityksessä huomioon.

7 Säännöskohtaiset perustelut

8 §. *Asumisedellytys.* Pykälässä säädetään asumista koskevista edellytyksistä. Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavan viittaus kansaneläkkeeseen. Oikeutta kansaneläkkeeseen ei olisi muualla kuin Suomessa asuvalla henkilöllä. Kuten edellä jaksossa 2.6.4. on kuvattu, vakiintuneen käsityksen mukaan sosiaaliturva-asetuksessa ei edellytetä vähimmäisetuuden maksamista muissa valtioissa asuville henkilöille.

Muutos tarkoittaisi sitä, että oikeutta kansaneläkkeeseen ei olisi, jos henkilö asuisi ulkomailla, ellei kyse olisi sosiaaliturvasopimusmaasta, jonne eläke olisi myönnettävä sosiaaliturvasopimuksen määräysten perusteella. Kuten nykyisin, Suomessa asumista arvioitaisiin kansaneläkelain 4 §:n perusteella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaan. Kyseisen lain mukaan sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden asumisen arviointi perustuu ensisijaisesti sosiaaliturva-asetukseen ja sen täytäntöönpanoasetukseen 987/2009.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan näin ollen muutettavaksi siten, että se koskisi jatkossa vain perhe-eläkettä ja lapsikorotusta. Lisäksi ehdotetaan, että momentista poistetaan virke, joka koskee sosiaaliturva-asetuksen soveltumisen edellytyksiä. Viimeksi mainitun muutoksen tarkoituksena on saattaa lainkohta vastaamaan kansallisen lainsäädännön nykyistä kirjoitustapaa tilanteissa, joissa kansallista lakia sovelletaan yhdessä sosiaaliturva-asetuksen kanssa. Tästä syystä ehdotetaan myös, että pykälän 3 ja 4 momentti kumotaan. Näiltä osin kyse ei olisi sisällöllisestä muutoksesta.

9 §. *Asumisaikavaatimus.* Pykälässä säädetään etuuden myöntämisen edellytyksenä olevasta asumisaikavaatimuksesta. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin viittaus sosiaaliturva-asetuksen mukaiseen pro rata -laskentaan.

EU-tuomioistuimen asiassa C-189/16 antaman ennakkoratkaisun mukaan sosiaaliturva-asetuksen mukaiseen pro rata -menetelmään perustuvaa laskentaa ei voida hyväksyä vähimmäisetuuden laskemiseksi. Sosiaaliturva-asetuksen mukaisen vähimmäisetuuden laskennan lähtökohtana on kansallinen laskenta. Koska kansaneläkettä on perusteltua pitää vähimmäisetuuden luonteisena, sen laskentaa ehdotetaan muutettavan vastaavasti. Näin ollen Suomessa asuvien kansaneläkkeet laskettaisiin jatkossa 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 eikä eläkkeen määrää kerrotaisi pro rata -kertoimella. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetun säännön mukaisesti myös hakijan toisista jäsenvaltioista saamat eläkkeet ja korvaukset otettaisiin tulona huomioon siten kuin kansaneläkelain 22 §:ssä säädetään.

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutusta perhe-eläkkeen laskentaan sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa.

65 §. *Etuuden keskeyttäminen ulkomaille muuton vuoksi.* Pykälässä säädetään etuuden keskeyttämisen ajankohdasta, kun etuudensaaja muuttaa ulkomaille asumaan. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansaneläkelain mukaisen etuuden maksaminen keskeytettäisiin ulkomaille muuttoja seuraavan kuukauden alusta. Kyse on etuuden maksun keskeyttämisen ajankohtaa koskevasta muutoksesta. Muutos koskisi kaikkia kansaneläkelain mukaisia etuuksia.

Henkilön muuttaessa ulkomaille asumaan kansaneläkkeen maksaminen jatkuisi vain, jos eläkettä olisi maksettava sosiaaliturvasopimuksen määräysten perusteella.

Perhe-eläkkeen tai lapsikorotuksen maksaminen voisi jatkua, jos henkilö muuttaisi sosiaaliturva-asetusta soveltavaan maahan tai jos etuutta olisi maksettava sosiaaliturvasopimuksen määräysten perusteella. Etuuden maksamisen muiden lakisääteisten edellytysten tulisi myös luonnollisesti täyttyä: esimerkiksi lapsikorotuksen saadakseen henkilöllä tulisi muun muassa edelleen olla maksussa lapsikorotukseen oikeuttava eläke.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Lainkohta sisältäisi voimaantulosäännöksen. Lisäksi lainkohdassa säädettäisiin Suomessa asuvien sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden kansaneläkkeiden uudelleenlaskennan ajankohdasta ja sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkkeiden maksun keskeyttämisen ajankohdasta. Lisäksi lainkohta sisältäisi siirtymäsäännöksen.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä ei ehdoteta lakia alemman sääntelyn muutoksia.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2025.

Suomessa asuvan sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilön ennen ehdotetun lain voimaantuloa alkanut kansaneläke laskettaisiin sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan edellyttämällä tavalla seuraavasta ajankohdasta, jona kansaneläke lain mukaan tarkistetaan tai eläkkeensaajan hakemuksesta myös tätä aikaisemmasta ajankohdasta. Kansaneläkkeen tarkistamisesta säädetään kansaneläkelain 24 §:ssä. Eläke tarkistetaan, jos siihen vaikuttavat tulot tai eläkkeensaajan perhesuhteet muuttuvat mainitun lainkohdan mukaisesti. Eläke tarkistetaan kahden vuoden välein, jos siihen vaikuttaa ulkomainen tulo.

Jos eläkkeensaaja asuu lain voimaantullessa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maassa, kansaneläkkeen maksu keskeytettäisiin lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavan säännös keskeytetyn eläkkeen maksamisen jatkamisesta ja keskeytetyn eläkkeen lakkaamisesta, joka vastaisi sisällöllisesti kansaneläkelain 65 §:n 2 momenttia ja 74 §:n 2 momenttia. Mikäli henkilö muuttaisi takaisin Suomeen asumaan, keskeytettyä etuutta alettaisiin maksaa paluuta seuraavan kuukauden alusta. Etuutta maksettaisiin kuitenkin takautuvasti enintään kuuden kuukauden ajalta paluuilmoituksen tekemisestä.

Eläke lakkaisi ilman eri päätöstä, jos keskeytettyä eläkettä ei ole vaadittu maksettavaksi uudelleen kahden vuoden kuluessa keskeyttämisestä lukien. Oikeusturva toteutuisi sillä, että eläkkeensaaja saisi eläkkeen keskeytymisestä valituskelpoisen päätöksen ja hän voi myös myöhemmin hakea eläkettä uudelleen.

Lisäksi ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen ennen ehdotetun lain voimaantuloa antama päätös etuuden maksamisesta vuoden ajan ulkomaille muutosta on voimassa päätöksessä määrätyn ajan.

10 Toimeenpano ja seuranta

Kansaneläkelaitos huolehtii lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti esityksessä ehdotettujen muutosten toimeenpanosta. Sosiaali- ja terveysministeriö tiedottaa lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Muutosten vaikutuksia kansaneläkemenoon on mahdollista seurata Kansaneläkelaitoksen tilastojen avulla.

11 Suhde muihin esityksiin

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

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Oikeus perustoimeentulon turvaan

Kansaneläkelain mukaiset etuudet ovat merkityksellisiä ennen muuta perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta (esim. PeVL 12/1995 vp, s. 2, PeVL 48/2006 vp, s. 2). Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976) ja Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan kannalta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Säännös edellyttää, että lainsäätäjällä on takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi siten, että kansaneläkkeet katsottaisiin sosiaaliturva-asetuksen mukaisiksi vähimmäisetuuksiksi. Suomessa asuvien etuudensaajien eläkkeet laskettaisiin kansaneläkelain säännösten mukaisesti ottaen huomioon sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan sääntely. Esityksen tavoitteena on vahvistaa 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.

Karkean arvion mukaan vähimmäisetuuteen sovellettava laskentatapa johtaisi siihen, että pienellä joukolla Suomessa asuvista kansaneläkkeensaajista eläkkeen määrä nousisi, millä on myönteisiä vaikutuksia tämän ryhmän asemaan.

Arvion mukaan kansaneläke laskisi hieman suurimmalla osalla niistä Suomessa asuvista kansaneläkkeensaajista, joihin muutoksella olisi vaikutusta. Tämä johtuu siitä, että vähimmäisetuuden laskennassa voidaan muina eläketuloina huomioida todelliset eläketulot Suomesta ja ulkomailta. Muutos vaikuttaisi maksussa oleviin kansaneläkkeisiin vaihteittain sitä

mukaa, kun kansaneläke tarkistetaan. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota porrastamisen tarpeeseen tuen pienentyessä (PeVL 17/2014 vp.)

Keskeinen kysymys perustuslain 19 §:n perustuvan arvioinnin osalta on se, ovatko perusturvaa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Vastaavanlainen velvollisuus muutosten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arvioinnille on johdettavissa myös TSS-sopimuksen määräyksistä sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet pyrkimykseen asteittain nostaa sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle.

TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Edelleen 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 TSS-sopimuksen 2 artiklan nojalla täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuksien toteuttamisessa kuitenkin huomioidaan 9 artiklan mukaisesti sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavampina syinä sosiaaliturvaetuksia heikennettäessä. TSS-sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että niiden oikeuksien nauttimisen osalta, jotka valtio on yleissopimuksen mukaisesti suonut, valtio voi rajoittaa näitä oikeuksia laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on linjannut, miten sopimuksen velvoitteita ja niihin kohdistuvia muutoksia tulisi tulkita.

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 taas 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. Euroopan sosiaalisen peruskirjan V osan G artiklan mukaan peruskirjan takaamiin oikeuksiin ei saa kohdistaa muita peruskirjassa määriteltyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalien suojelemiseksi.

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Julkisen talouden tilaa on merkittävästi vaikeuttanut se, että Suomen talouskasvu on ollut viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana heikkoa verrattuna aiempaan sekä muihin Pohjoismaihin ja EU:n keskiarvoon. Tulevina vuosina talouskasvun edellytyksiä heikentää väestökehitys. Julkinen talous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Ilman talouspolitiikan merkittävää muutosta velkasuhteen kasvu jatkuu 2020-luvulla. Vaikka valtion velanhoitokyky on edelleen hyvä, se heikkenee jatkuvasti, jos julkista taloutta ei vahvisteta. Tulevien vuosien mahdolliset kriisit voivat johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta ei kykene julkisen talouden rajoitusten vuoksi reagoimaan kriisiin asianmukaisesti. Tällöin jouduttaisiin liian äkillisesti säästämään julkisista menoista ja kiristämään verotusta.

Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan.

Julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsevaa pitkäaikaista rakenteellista epätasapainoa voidaan pitää myös valtiosääntöisesti hyväksyttävänä perusteena arvioida kriittisesti toimeentuloturvaetuksien nykyistä kohdentamista ja puuttua havaittuihin epätarkoituksenmukaisuuksiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (esim. PeVL 6/2015 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Vaikka karkean arvion mukaan osalla Suomessa asuvista kansaneläkkeen saajista kansaneläkkeen määrä pienenee esitettyjen muutosten johdosta, esityksessä ei puututa kansaneläkeläisissä säädettyyn kansaneläkkeen tasoon. Kansaneläkkeen laskeminen vähimmäisetuutta koskevien sääntöjen ja periaatteiden mukaan parantaisi etuuden kohdentumista niille eläkkeensaajille, joiden työskentelyyn perustuva eläke on matala. Esitystä ei näin ollen ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tai kansainvälisten sopimusvelvoitteiden valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena.

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.

Ehdotetun muutoksen johdosta kansaneläkettä ei enää maksettaisi sosiaaliturva-asetuksia soveltavassa maassa asuvalle, ja näihin maihin maksussa olevien kansaneläkkeiden maksu keskeytettäisiin lain voimaan tuloa seuraavan kuukauden alusta. Lisäksi ehdotetaan, että kansaneläkelain toimeenpanosäännös yhdenmukaistetaan muun asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön kanssa siten, että kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksu keskeytetään ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että oikeus perustoimeentuloetuksiin kytketään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (PeVL 73/2014 vp, s. 2/II, PeVL 22/2004 vp, s. 2/II, PeVL 39/2018 vp).

Perusoikeusuudistuksen säätämiseen vuonna 1995 johtanut hallituksen esitys sisälsi ehdotuksen lakivaraukseksi, jonka mukaan nykyisen perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi olisi voitu lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (HE 309/1993 vp, s. 84; tuolloisen lakiehdotuksen 15 a §:n 5 mom.). Tuolloin ehdotetulla perustuslain säännöksellä oli tarkoitus tehdä mahdolliseksi säätää lailla etuuden saamisedellytyksistä ja myös etuuden porrastamisesta Suomessa työskentelyn tai asumisen keston mukaan. Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman perustuslainkohdan tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyy- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset" (PeVM 25/1994 vp, s. 10–11).

Kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksaminen keskeytetään voimassa olevan lain mukaan vuoden kuluttua ulkomaille muutosta. Kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksaminen sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuville on perustunut sosiaaliturva-asetusten aiempaan tulkintaan. Lähtökohta asumisperusteisessa sosiaaliturvalainsäädännössä on, ettei asumisperusteisia etuuksia makseta ulkomaille asuville henkilöille. Ehdotettuja muutoksia ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena.

12.2 Yhdenvertainen kohtelu

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole tyhjentävä, sillä eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun kuin luettelossa nimenomaisesti mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema (HE 309/1993 vp, s. 43–44, PeVL 53/2016 ja PeVL 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 31/2014 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Perustuslaissa ei ole kielletty kaikkien erojen tekemistä ihmisten välillä. Erottelu voi perustua myös syrjintäsäännöksessä mainittuun ja siten lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I, PeVL 9/2000 vp, s. 2/II, PeVL 14/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 4/2016 vp, s. 2–3).

EU-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Syrjintäkieltö sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan.

Esityksessä ehdotettu muutos kohdistuu niihin kansaneläkkeensaajiin, jotka kuuluvat sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan. Sosiaaliturva-asetusta edeltävän asetuksen 1408/71 on katsottu estävän muista jäsenvaltioista maksettujen eläketulojen huomioimisen kansaneläkkeessä, joten eläketulona on huomioitu laskennallinen Suomen työeläke. Tällainen laskentatapa on voinut olla henkilölle joko edullinen tai epäedullinen. Voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen liitemääräyksen perusteella muista maksetut työeläkkeet on huomioitu, mutta asumisperusteisia eläkkeitä ei. Muutoksen johdosta Suomessa asuvan kansaneläkkeessä otettaisiin eläketuloina huomioon kansaneläkelain 22 §:ssä luetellut etuudet riippumatta siitä, kuuluko henkilö sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan vai ei, mikä parantaisi henkilöiden yhdenvertaisuutta.

Kuten osiossa 4.2.1. on kuvattu, sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkkeiden maksun keskeyttäminen vaikuttaisi eniten ikääntyneisiin naisiin. Ero johtuu siitä, että valtaosa ulkomailla asuvista kansaneläkkeen saajista on vanhuuseläkettä saavia naisia. Se, että henkilö ei asu tai työskentele Suomessa on kuitenkin perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä syy kohdella henkilöä Suomesta maksettavien sosiaaliturvaetuuksien kannalta toisin kuin Suomessa asuvia henkilöitä. Sosiaaliturva-asetus ei myöskään velvoita jäsenvaltioita maksamaan vähimmäisetuuden luonteista etuutta toiseen sosiaaliturva-asetusta soveltavaan maahan.

12.3 Yhteenveto

Edellä kerrotun perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti on hyväksyttävää lähteä siitä, ettei valtiolla ole yleistä ja ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusturvaetuuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvien kansaneläkelain mukaisten kansaneläkkeiden maksu keskeytetään lainmuutoksella, minkä vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kansaneläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kansaneläkelain (568/2007) 8 §:n 3 ja 4 momentti sekä
muutetaan 8 §:n 2 momentti, 9 §:n 4 momentti ja 65 §:n 1 momentti
seuraavasti:

8 §

Asumisedellytys

Lapsikorotukseen ja perhe-eläkkeeseen on oikeus myös muualla kuin Suomessa asuvalla henkilöllä, jos hän asuu valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta.

9 §

Asumisaikavaatimus

Sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa henkilön muussa valtiossa täyttyneet vakuutuskaudet otetaan tarvittaessa huomioon laskettaessa 1 ja 3 momentin mukaista asumisaikaa, jos Suomessa asuttua aikaa on vähintään yksi vuosi.

65 §

Etuuden keskeyttäminen ulkomaille muuttamisen vuoksi

Jos etuudensaaja muuttaa ulkomaille asumaan, etuuden maksaminen keskeytetään ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Suomessa asuvan tällä lailla muutettavan lain 7 §:n 1 kohdassa tarkoitetun sosiaaliturva-asetuksen tai 7 §:n 2 kohdassa tarkoitetun perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilön ennen tämän lain voimaantuloa alkanut kansaneläke lasketaan perusasetuksen 58 artiklan edellyttämällä tavalla eläkkeensaajan hakemuksesta tai, kun eläke tarkistetaan lain voimaantulosta tai myöhäisemmästä ajankohdasta. Jos eläkkeensaaja asuu lain voimaantullessa perusasetusta soveltavassa valtiossa, kansaneläkkeen maksu keskeytetään lain voimaantuloa

seuraavan kuukauden alusta. Etuudensaajan palattua Suomeen asumaan aletaan keskeytettyä etuutta maksaa paluuta seuraavan kuukauden alusta. Etuutta maksetaan kuitenkin takautuvasti enintään kuuden kuukauden ajalta paluuilmoituksen tekemisestä. Keskeytetty eläke lakkaa ilman eri päätöstä, jos sitä ei ole kahden vuoden kuluessa keskeyttämisestä lukien vaadittu maksettavaksi.

Sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään, Kansaneläkelaitoksen tämän lain voimaantullessa voimassa olleen 65 §:n perusteella antama päätös etuuden maksamisesta vuoden ajan ulkomaille muutosta on voimassa päätöksessä määrätyn ajan.

Helsingissä 23.9.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

Laki

kansaneläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kansaneläkelain (568/2007) 8 §:n 3 ja 4 momentti sekä
muutetaan 8 §:n 2 momentti, 9 §:n 4 momentti ja 65 §:n 1 momentti
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

Asumisedellytys

Kansaneläkkeeseen, perhe-eläkkeeseen ja lapsikorotukseen on oikeus Suomessa asuvalla henkilöllä. Perhe-eläkkeen edellytyksenä on lisäksi, että myös edunjäntäjä asui kuollessaan Suomessa ja lapsikorotuksen edellytyksenä, että myös lapsi asuu Suomessa.

Kansaneläkkeeseen ja lapsikorotukseen on oikeus myös muualla kuin Suomessa asuvalla henkilöllä, jos hän asuu valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta. Tällöin edellytetään myös, että henkilö kuuluu sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan ja on asunut tai työskennellyt Suomessa.

Perhe-eläkkeeseen on oikeus myös muualla kuin Suomessa asuvalla henkilöllä, jos hän asuu valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta. Tällöin edellytetään myös, että edunjäntäjä kuului sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan, oli asunut tai työskennellyt Suomessa ja asui kuollessaan valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta.

Jos oikeus eläkkeeseen syntyy 2 tai 3 momentin perusteella, henkilöllä on oikeus vain sosiaaliturva-asetuksen mukaisesti laskettuun pro-rata -eläkkeeseen.

8 §

Asumisedellytys

Kansaneläkkeeseen, perhe-eläkkeeseen ja lapsikorotukseen on oikeus Suomessa asuvalla henkilöllä. Perhe-eläkkeen edellytyksenä on lisäksi, että myös edunjäntäjä asui kuollessaan Suomessa ja lapsikorotuksen edellytyksenä, että myös lapsi asuu Suomessa.

Lapsikorotukseen ja perhe-eläkkeeseen on oikeus myös muualla kuin Suomessa asuvalla henkilöllä, jos hän asuu valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta.

9 §

Asumisaikavaatimus

Kansaneläkkeen ja lapsikorotuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta täytettyään.

Asumisaikavaatimusta 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. Leskeneläkkeen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että myös leski on asunut Suomessa ennen edunjättäjän kuolemaa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta täytettyään ja muuttanut Suomeen vuoden kuluessa edunjättäjän kuolemasta. Lapseneläkkeen osalta edellytetään, että lapsi on asunut Suomessa edunjättäjän kuollessa tai muuttanut Suomeen vuoden kuluessa edunjättäjän kuolemasta. Asumisaikavaatimusta ei kuitenkaan edellytetä edunjättäjältä, joka oli kuollessaan alle 19-vuotias eikä leskeltä, joka edunjättäjän kuollessa oli alle 19-vuotias.

Sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa henkilön muussa valtiossa täytyneet vakuutuskaudet otetaan tarvittaessa huomioon laskettaessa 1 ja 3 momentin mukaista asumisaikaa, jos Suomessa asuttua aikaa on vähintään yksi vuosi. *Tällöin henkilöllä on oikeus vain sosiaaliturva-asetuksen mukaisesti laskettuun pro-rata -eläkkeeseen.*

65 §

Etuuden keskeyttäminen ulkomaille muuttamisen vuoksi

9 §

Asumisaikavaatimus

Kansaneläkkeen ja lapsikorotuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta täytettyään.

Asumisaikavaatimusta 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. Leskeneläkkeen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että myös leski on asunut Suomessa ennen edunjättäjän kuolemaa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta täytettyään ja muuttanut Suomeen vuoden kuluessa edunjättäjän kuolemasta. Lapseneläkkeen osalta edellytetään, että lapsi on asunut Suomessa edunjättäjän kuollessa tai muuttanut Suomeen vuoden kuluessa edunjättäjän kuolemasta. Asumisaikavaatimusta ei kuitenkaan edellytetä edunjättäjältä, joka oli kuollessaan alle 19-vuotias eikä leskeltä, joka edunjättäjän kuollessa oli alle 19-vuotias.

Sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa henkilön muussa valtiossa täytyneet vakuutuskaudet otetaan tarvittaessa huomioon laskettaessa 1 ja 3 momentin mukaista asumisaikaa, jos Suomessa asuttua aikaa on vähintään yksi vuosi.

65 §

Etuuden keskeyttäminen ulkomaille muuttamisen vuoksi

Jos etuudensaaja muuttaa ulkomaille asumaan, etuuden maksaminen keskeytetään

Voimassa oleva laki

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

Ehdotus

ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Suomessa asuvan tällä lailla muutettavan lain 7 §:n 1 kohdassa tarkoitetun sosiaaliturva-asetuksen tai 7 §:n 2 kohdassa tarkoitetun perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilön ennen tämän lain voimaantuloa alkanut kansaneläke lasketaan perusasetuksen 58 artiklan edellyttämällä tavalla eläkkeensaajan hakemuksesta tai, kun eläke tarkistetaan lain voimaantulosta tai myöhäisemmästä ajankohdasta. Jos eläkkeensaaja asuu lain voimaantullessa perusasetusta soveltavassa valtiossa, kansaneläkkeen maksu keskeytetään lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta. Etuudensaajan palattua Suomeen asumaan aletaan keskeytettyä etuutta maksaa paluuta seuraavan kuukauden alusta. Etuutta maksetaan kuitenkin takautuvasti enintään kuuden kuukauden ajalta paluuilmoituksen tekemisestä. Keskeytetty eläke lakkaa ilman eri päätöstä, jos sitä ei ole kahden vuoden kuluessa keskeyttämisestä lukien vaadittu maksettavaksi.

Sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään, Kansaneläkelaitoksen tämän lain voimaantullessa voimassa olleen 65 §:n perusteella antama päätös etuuden maksamisesta vuoden ajan ulkomaille muutosta on voimassa päätöksessä määrätyn ajan.