

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkelakia. Esitys perustuu keskeisiltä osin vuosille 2025–2028 vahvistettuun julkisen talouden suunnitelmaan, josta valtioneuvosto päätti 25.4.2024.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa kansaneläkkeeseen soveltuvat EU:n sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevat määräykset. Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi vastaamaan sosiaaliturva-asetusta. Esityksen mukaan kansaneläkkeet laskettaisiin sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa vähimmäisetuutena siten kuin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään. Suomen asumisaikana otettaisiin huomioon myös muissa EU-valtioissa täyttyneet vakuutuskaudet. Kansaneläkkeeseen vaikuttavina eläketuloina huomioitaisiin Suomesta ja ulkomailta maksettavien eläketulojen tosiasiallinen määrä.

Vakiintuneen käsityksen mukaan EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaista vähimmäisetuutta ei tarvitse maksaa toisessa EU-maassa asuvalle henkilölle. Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi siten, että kansaneläkettä maksettaisiin vain Suomessa asuville henkilöille. Lisäksi kansaneläkelain toimeenpanosäännöksiä ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi muun asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön kanssa siten, että kansaneläkelain mukaisten etuuksien maksu keskeytettäisiin ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta.

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

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

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 Oikeus kansaneläkkeeseen sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa.....	7
2.5 Kansaneläkkeen laskenta sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa.....	7
2.6 Sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus .....	8
2.7 EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen kauppaa- ja yhteistyösopimus.....	9
2.8 Sosiaaliturvasopimukset.....	10
2.9 Ulkomaille maksettujen kansaneläkkeiden määrät .....	11
2.10 Takuueläke .....	12
2.11 Nykytilan arviointi .....	13
3 Tavoitteet .....	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	15
4.2.1.1 Kotitalouksien asema .....	15
4.2.1.2 Julkinen talous.....	18
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset .....	18
4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo .....	18
4.2.2.2 Lapsiperheet .....	19
4.2.2.3 Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen toimintaan.....	19
5 Muut toteuttamismuutokset .....	20
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	20
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot .....	21
5.2.1 Ruotsi .....	21
5.2.2 Viro .....	22
5.2.3 Norja.....	22
6 Lausuntopalaute.....	22
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	22
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	24
9 Voimaantulo .....	24
10 Toimeenpano ja seuranta .....	24
11 Suhde muihin esityksiin.....	24
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö .....	24
12.1 Oikeus perustoimeentulon turvaan.....	24
12.2 Yhdenvertainen kohtelu .....	27

12.3 Yhteenveto .....	28
LAKIEHDOTUS .....	29
Laki kansaneläkelain muuttamisesta .....	29
LIITE .....	31
RINNAKKAISTEKSTI.....	31
Laki kansaneläkelain muuttamisesta.....	31

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Pääministeri 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 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 päätös koskee kansaneläkkeitä eli kansaneläkelain mukaisia vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkettä.

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

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa kansaneläkkeeseen soveltuvat EU:n sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevat määräykset. Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi vastaamaan sosiaaliturva-asetusta. Kansaneläkettä ei maksettaisi toisissa EU:n sosiaaliturva-asetuksia 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 virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros (*täydennetään myöhemmin*). Lausunnot sekä esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hankkeet> tunnuksella <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM058:00/2024>.

### 2 Nykytila ja sen arviointi

#### 2.1 Kansaneläkelaki

Kansaneläkelain (568/2007) 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 edellytetä nuorelta työkyvyttömältä, joka on saanut alle 16-vuotiaan vammaistukea tai jos työkyvyttömyys on alkanut hänen asuessaan Suomessa ja ennen kuin hän on täyttänyt 19 vuotta. 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 mukaisesti tekee työtä tai asuu Suomessa tai ulkomailla oleskelevaa henkilöä pidetään mainitun lain nojalla Suomessa asuvan henkilön asemassa.

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 (16/2019) 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, utkijat sekä apurahansaajat ja näiden perheenjäsenet ovat Suomessa asuvan henkilön asemassa enintään 5 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 estää se, ettei henkilö voisi saman riskin perusteella saada etuuksia perusteettomasti useasta jäsenvaltiosta.

Sosiaaliturva-asetusta sovelletaan kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa, Euroopan talousalueeseen kuuluvissa maissa sekä 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-asetuksella ei luoda EU-maiden yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää, vaan annetaan erillisten kansallisten järjestelmien jäädä edelleen voimaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella sosiaaliturva-asetuksen tarkoituksena on ainoastaan näiden järjestelmien yhteensovittaminen, ja jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa määrittää sosiaaliturvajärjestelmiensä sisällön (tuomio C-282/11 Salgado González ja tuomio C-189/16 Zaniewicz-Dybeck). Kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vapaasti vahvistaa muun muassa edellytykset, joiden täyttyessä oikeus etuuksiin syntyy (tuomio C-282/11 Salgado González, tuomio C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon ja tuomio C-503/09, Stewart). 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 C-282/11, Salgado González ja tuomio C-503/09, Stewart). Euroopan unionin tuomioistuimen (EU-tuomioistuin) tehtävänä on huolehtia siitä, että unionin perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. Se varmistaa, että unionin oikeutta tulkitaan ja sovelletaan yhtenäisesti koko EU:n alueella. Viime kädessä EU-tuomioistuin vahvistaa kansallisten sosiaaliturvaetuuksien luonnehdinnan 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 vähimmäisetuudesta.

Sosiaaliturva-asetuksen III osaston 9 luku koskee erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuksia. Erityisillä maksuihin perustumattomilla rahaetuksilla tarkoitetaan sellaisia sekatyypisiä 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 Oikeus kansaneläkkeeseen sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa**

Sosiaaliturva-asetuksen on katsottu edellyttävän, että kansaneläkettä on maksettava myös henkilölle, joka asuu sosiaaliturva-asetusta soveltavassa valtiossa. Kansaneläkelain mukaista etuutta määrättäessä otetaan tarvittaessa huomioon, mitä sosiaaliturva-asetuksessa ja sitä edeltäneessä asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 säädetään. Kansaneläkelakiin on tehty sosiaaliturva-asetuksesta johtuvat mukautukset liittyen asumisedellytykseen ja asumisaikavaatimukseen.

Kansaneläkelaisissa 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 edunjättäjä kuului sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan, oli asunut tai työskennellyt Suomessa ja asui kuollessaan valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta.

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

## **2.5 Kansaneläkkeen laskenta sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa**

Kun etuudensaaja kuuluu sosiaaliturva-asetusten soveltamisalaan, sovelletaan kansaneläkkeen laskentaan sosiaaliturva-asetuksen 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 asumiskausten perusteella lasketut tai myönnetyt päällekkäiset työkyvyttömyys-, vanhuus- ja perhe-eläke-etuudet. Lähtökohtaisesti 54 artiklan on tulkituttava estävän muusta sosiaaliturva-asetusta soveltavasta maasta maksettavan työ- tai asumisperusteisen eläkkeen huomioimisen eläketulona kansaneläkkeessä. Sosiaaliturva-asetuksen liitteen XI on otettu kansaneläkkeen laskentaa koskeva säännös, 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 tarkoituksena 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 liitemääräyksen ja sitä 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 Suomen työeläke, 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.

## 2.6 Sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus

Sosiaaliturva-asetuksen 58 artikla koskee vähimmäisetuutta. Kyseisen artiklan mukaan sosiaaliturva-asetuksen eläkeluvun soveltamisalaan kuuluvalla etuudensaajalle 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 eläkekeitä koskevan luvun mukaisesti huomioon otetut kaudet. Asuinvaltion toimivaltainen laitos maksaa asianomaiselle hänen asuessaan kyseisessä valtiossa lisän, joka on yhtä suuri kuin eläkekeitä koskevan luvun mukaisesti maksettavien etuuksien kokonaismäärän ja vähimmäisetuuden määrän erotus. Sosiaaliturva-asetusta edeltäneessä asetuksessa 1408/71 oli vastaava määräys.

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 22/81 Browning ja tuomio C-189/16 Zaniewicz-Dybeck). EU-tuomioistuimen vakiintuneen 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 64/77Torri, tuomio 22/81 Browning ja tuomio C-189/16 Zaniewicz-Dybeck).

Jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta säätää vähimmäisetuudesta. Koska kansallisessa lainsäädännössä ei välttämättä säädetä vähimmäisetuudesta, ei sosiaaliturva-asetuksen eläkkeen laskentaa koskevissa määräyksissä voida vahvistaa vähimmäisetuuden laskemista koskevia erityisiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä. Sosiaaliturva-asetuksen eläkkeiden pro rata -laskentaa koskeviin määräyksiin perustuvaa laskentamenetelmää ei voida hyväksyä vähimmäisetuuden laske-  
miseksi. Tällainen etuus on laskettava sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevien määräysten ja kansallisen lainsäädännön säännösten mukaisesti soveltamatta kuitenkaan niitä kansallisia säännöksiä, jotka koskevat pro rata -laskentaa. Vähimmäisetuutta koskevia oikeuksia laskettaessa on sosiaaliturva-asetuksen nimenomaisen säännöksen mukaan otettava huomioon niiden eläketulojen tosiasiallinen määrä, jotka asianomainen saa toisesta jäsenvaltiosta (tuomio C-189/16 Zaniewicz-Dybeck).

Oikeuskäytännön perusteella 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. 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 tuomio E-3/23).



EU-tuomioistuin on katsonut, että Ruotsin sosiaalivakuutuskaaren mukainen takuueläke on sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus. Takuueläkkeen tarkoituksena on varmistaa sen saajille kohtuullinen elintaso takaamalla heille vähimmäistulon, 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 takuueläke on tarkoituksensa perusteella sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus.

## **2.7 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 (kauppa- ja yhteistyösopimus) sisältää määräykset sosiaaliturvan yhteensovittamisesta Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n jäsenvaltioiden välillä 1.1.2021 jälkeisissä tilanteissa. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen osalta kauppa- ja yhteistyösopimuksen keskeiset määräykset ovat sopimuksen toisen osan neljännen osakkeen 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 laskeamisesta 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 vähimmäisetuutta 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 soveltuvin 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 soveltuvin osin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Etuuslainsäädännön säännöksiä, joissa viitataan sosiaaliturva-asetukseen, sovelletaan soveltuvin 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 ennen 1.1.2021 käyttäneiden saavutetut sosiaaliturvaoikeudet 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.

## 2.8 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 sairaanhoitoetuuksia. 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 lapsilisiä ja äitiysavustusta. Lähetettyjen työntekijöiden osalta sopimus koskee lisäksi sairausvakuutusta ja vanhempainetuuksia. Sopimusta sovelletaan kyseisen lainsäädännön piiriin kuuluviin tai kuuluneisiin henkilöihin sekä heidän perheenjäseniinsä ja jälkeensajääneisiin. 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 osalta työkyvyttömyyseläkkeeseen eikä 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 lapsilisiä 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.

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.

## 2.9 Ulkomaille maksettujen kansaneläkkeiden määrät

Kansaneläkettä maksettiin joulukuussa 2023 noin 24 000 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 asuvien 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.

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

Taulukko 2. Ulkomaille asuvat vanhuuseläkkeen saajat 31.12.2023.

Maa	Saajat	Keskimääräinen etuus/kk
-----	--------	-------------------------

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

Taulukko 3. Ulkomailla asuvat työkyvyttömyyseläkkeen saajat 31.12.2023.

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

## 2.10 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.

## 2.11 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 luonnehdintaa suhteessa sosiaaliturva-asetukseen.

Sosiaaliturva-asetuksessa tarkoitettua vähimmäisetuudesta on kysymys, kun etuuden tarkoituksena on taata sosiaaliturvaetuuksien saajille vähimmäistoimeentulo, joka ylittää sen etuuden määrän, jota he voivat vaatia yksinomaan vakuutuskausien ja vakuutusmaksujensa perusteella. Vähimmäisetuutta koskevassa sosiaaliturva-asetuksen määräyksessä tarkoitetaan niitä tilanteita, joissa työntekijän työurat valtioiden häneen soveltaman lainsäädännön mukaan ovat olleet suhteellisen lyhyitä, joten näiden valtioiden vastuulla olevien etuuksien kokonaismäärä ei riitä kohtuullisen elintason ylläpitämiseen. Oikeuskäytännön perusteella vähimmäisetuuden luonnehdinnassa keskeistä on nimenomaan kysymyksessä olevan etuuden tarkoitus.

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 toimeentulon turvaavana eläkkeenä vuoden 1996 kansaneläkeuudistuksessa, kun myös kansaneläkkeen pohjaosasta tehtiin eläkevähenteinen. Vakuutetun kansaneläkevakuutusmaksun periminen lopetettiin vuonna 1996 ja työnantajan kansaneläkemaksu poistettiin vuonna 2010. Nykyisin kansaneläkkeiden kulut rahoitetaan kokonaan valtion verovaroin.

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 sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi. Molemmissa etuuksissa on kyse perusturvasta henkilöille, joiden työstä karttunut eläke on pieni tai sitä ei ole. Molemmat etuudet perustuvat asumiseen ja ne rahoitetaan verovaroin. Työeläkkeet ja tietyt muut etuudet

pienentävät sekä kansaneläkettä että Ruotsin takuueläkettä ja kummankin eläkkeen määrä riippuu lisäksi asumisajan pituudesta. Sekä kansaneläkkeen että Ruotsin takuueläkkeen saadakseen edellytetään kolmen vuoden asumisajan täyttymistä.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa kansaneläke on tarkoituksensa perusteella sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan soveltamisalaan kuuluva vähimmäisetuus. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön 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 saa toisesta jäsenvaltiosta. Kansaneläke olisi siis laskettava kansaneläkelain säännösten mukaisesti ottaen huomioon sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklassa säädetyt asiat. Kansaneläkettä laskettaessa on otettava huomioon myös muissa sosiaaliturva-asetusta soveltavissa valtioissa 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 laskemiseksi edellytettyä tapaa, 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. Tulkinnanmuutoksen vuoksi liitemääräys tulisi kumota.

Vakiintuneen käsityksen mukaan vähimmäisetuuteen eivät sovellu asetuksen yleiset periaatteet etuuksien ulosmaksusta. Tulkinnanmuutoksen johdosta kansaneläkelakiin tulisi tehdä tarvittavat muutokset.

Asumisperusteisessa etuuslainsäädännössä pääsääntö on, että asumisperusteisten etuuksien maksaminen keskeytetään vakinaisesta ulkomaille muutosta alkaen. Kansaneläkelain 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 valtiontalouden säästöjä vuodesta 2025 alkaen. Esityksillä 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 Suomea velvoittavaa sosiaaliturva-asetusta ja sen tulkinnan muutosta.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakiin muutoksia, jotka liittyvät sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan mukaiseen vähimmäisetuuteen. Kansaneläke eli kansaneläkelain mukainen vanhuus- ja työkyvyttömyyseläke katsottaisiin sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi.

Kansaneläkelakia muutettaisiin siten, että Suomessa asuvien etuudensaajien kansaneläkkeisiin ei enää sovellettaisi sosiaaliturva-asetuksen mukaista pro rata -laskentaa. Lisäksi kansaneläkkeeseen olisi oikeus vain Suomessa asuvalla henkilöllä. Kansaneläkelain toimeenpanosäännöksiä muutettaisiin 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 kansaneläkkeiden maksun keskeyttämistä sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa asuvilta eläkkeensaajilta. Muutos pienentäisi näiden henkilöiden toimeentuloa, sillä kansaneläkelain mukaisen kansaneläkkeen osuus jäisi toimeentulosta pois. 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 mahdollisesti eläketulosta maksettavat verot, vaikutus eläkkeensaajan käytettävissä oleviin nettotuloihin voi olla edellä esitettyä vähäisempi.

Taulukko 3. Ulkomailla asuvien kansaneläkkeiden jakaumat sukupuolittain ja ikäryhmittäin 31.12.2023.

Sukupuoli	Ikäryhmä	Kansaneläkkeen suuruus				Yhteensä
		Alle 200 euroa	200–399 euroa	400–599 euroa	600 euroa tai enemmän	
Miehet	20–49	32	11	5	33	81
Miehet	50–64	224	77	32	31	364
Miehet	65–79	3 161	539	126	33	3 859
Miehet	80+	2 514	417	39	7	2 977
Naiset	20–49	10	17	11	29	67
Naiset	50–64	232	91	27	29	379
Naiset	65–79	6 577	1 072	218	49	7 916
Naiset	80+	7 082	1 361	220	36	8 699
Yhteensä		19 832	3 585	678	247	24 342

Keskimäärin kansaneläkkeen laskennassa huomioitujen eläketulojen suuruus ulkomailla asuvilla kansaneläkkeen saajilla on noin 500 euroa. Valtaosalla eli noin 70 prosentilla kansaneläke on kuitenkin laskettu ennen nykyistä sosiaaliturva-asetusta voimassa olleen asetuksen 1408/71 mukaisesti. 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 ollenkaan 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 valtaosalle eli noin 1 300:lle kansaneläkkeen laskenta perustuu asetukseen 1408/71, eli tosiasiallisia toisista EU-maista mahdollisesti maksettavia eläketuloja ei ole selvitetty.

Voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen 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 mukaisesti laskettuja kansaneläkkeitä.

Virossa asuvilla kansaneläkkeensaajilla voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen 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 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 kauppa- ja yhteistyösopimuksen soveltamisalaan kuuluvia tilanteita. Kauppa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia määräyksiä, jotka rakentuvat sosiaaliturva-asetuksen periaatteille ja määräyksille, on tarkoituksenmukaista tulkinta yhdenmukaisesti sosiaaliturva-asetusten 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 sosiaaliturvasopimusmaihin maksettaviin eläkkeisiin. Sosiaaliturvasopimusmaihin maksettavien eläkkeiden 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. Esityksen mukaan vähimmäisetuuden laskentaa koskevat asiat otettaisiin maksussa olevissa kansaneläkkeissä huomioon sitä mukaa, kun kansaneläke tulisi tarkistettavaksi.

Kansaneläkelaitoksen tilastotietojen perusteella uudelleenlaskenta voisi koskea noin 32 000 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 laskee hieman.

Voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen liitemääräyksen mukaisesti itsenäisinä etuuksina laskettuja kansaneläkkeitä on maksussa noin 15 000. 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 nykyisensuuruisena.

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 laskee 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 liitemääräyksen mukaisesti. Karkeasti voidaan arvioida, että uudelleenlaskennan myötä näiden henkilöiden kansaneläkkeen määrä laskee keskimäärin 320 euroon kuukaudessa, eli kansaneläkkeen bruttomäärä laskee 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 nykyisensuuruisena.

Takuueläke on maksussa arviolta 12 prosentilla Suomessa asuvilla kansaneläkkeen saajilla, joiden kansaneläkettä uudelleenlaskenta voisi koskea. Näillä henkilöillä kansaneläkkeeseen tuleva muutos ei käytännössä vaikuttaisi käytettävissä oleviin eläketuloihin, sillä kansaneläke vähennetään takuueläkkeen täydestä määrästä täysimääräisenä. Toisaalta kansaneläkkeen laskiessa takuueläke nousee vastaavalla määrällä.

Kansaneläkkeen määrässä tapahtuvilla muutoksilla voi myös olla vaikutusta eläkkeensaajan asumistukeen, joka on maksussa arviolta 34 prosentilla.

#### 4.2.1.2 Julkinen talous

Ulkomailla asuvien kansaneläkkeiden maksun keskeyttäminen vähentäisi kansaneläkemenoa noin 38 miljoonalla eurolla vuosittain vuodesta 2025 alkaen. Mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia ei ole huomioitu.

Ulkomailla 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. Pohjoismaiden välillä ja Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä on vastavuoroisesti luovuttu sairaanhoidon kustannusten laskuttamisesta, joten 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 vähimmäisetuutta koskevien määräysten mukaisesti uudelleen 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 200 000 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 saavista 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 eläkettä saavien lapsiperheiden lukumäärää voidaan arvioida ulkomaille maksussa olevien lapsikorotusten määrän perusteella. Noin sadalle ulkomaille asuvalle eläkkeensaajalle maksettiin lapsikorotusta vuoden 2023 lopussa. Esityksessä ei ehdoteta lapsikorotusta koskevia muutoksia, mutta koska lapsikorotuksen saamisen edellytyksenä on eläkkeen saaminen, lakkaisi lapsikorotuksen saaminen niiltä henkilöiltä, joilla on ollut Suomesta maksussa ainoastaan kansaneläkettä. 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 vähimmäisetuudeksi 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 ulkomailta asuvien kansaneläkkeiden olosuhteiden tarkistaminen vähenee nykyisestä. Jos ulkomailta 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 mukaiseksi vähimmäisetuudeksi. 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. Vähimmäisetuudeksi laskeminen seuraavasta tarkistuksesta tasaa työmäärää pidemmälle ajalle ja vähentää liikamaksuja ja sitä kautta syntyvistä takaisinperinnöistä aiheuttaa työtä. Laskentatavan muutoksesta aiheutuu kuitenkin ohjeistus- ja koulutustarvetta käsitteleville ja asiakaspalvelijoille. Kansaneläkkeiden uudelleenlaskenta vähimmäisetuudeksi 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 vähimmäisetuudessa 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 erilaisesta laskutavasta johtuen syntyä oikeus kansaneläkkeeseen. Mahdollisten uusien eläkehakemusten käsittely ja takuueläkkeiden ja eläkkeensaajan asumistuen tarkistukset voivat aiheuttaa Kansaneläkelaitokselle lisätyötä.

Kansaneläkelain mukaisen vähimmäisetuuden hakemis- ja käsittelyprosessi muuttuu, koska vähimmäisetuuteen ei sovelleta tähän mennessä sovellettua sosiaaliturva-asetuksen eläkehakemusprosessia. Tämä muuttaa ja voi vaikeuttaa vähimmäisetuuden laskemiseksi ulkomailta tarvittavien tietojen saatavuutta.

Muutokset aiheuttavat tarvetta ennakkolliselle tiedottamiselle.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

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 uuden oikeuskäytännön valossa tulkita sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäisetuudeksi, ei sitä vähimmäisetuutta koskevan vakiintuneen tulkinnan perusteella ole velvollisuutta eksportoida. Tulkinnanmuutoksen vuoksi voisi olla mahdollista yksinkertaistaa kansaneläkettä muuttamalla se jälleen suhteuttamattomaksi eläkkeeksi, jollainen se oli ennen vuotta 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.

Kansaneläkelain toimeenpanon kannalta tämä vaihtoehto olisi todennäköisesti yksinkertaisempi kuin nykyinen kansaneläke, sillä Kansaneläkelaitoksessa ei tarvitsisi selvittää vakuutusaikoja eläkkeen määrän laskemista varten, vaan pelkästään kolmen vuoden asumisajan täyttymistä varten. Kansaneläkkeen muuttamisessa asumisaikaan suhteuttamattomaksi eläkkeeksi olisi kyse perustavanlaatuisesta muutoksesta nykyiseen järjestelmään, eikä kyseisen muutoksen valmistelu ja vaikutusten arvioiminen ole ollut tässä aikataulussa mahdollista.

Asumisperusteista eläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä voisi mahdollisesti myös tulla arvioitavaksi, 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 muutavien 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 tulo rajaa 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.

Valmistelun aikana on pohdittu vaihtoehtoja ulkomailla asuvien kansaneläkkeiden keskeyttämisen ajankohdalle. Esillä on ollut vaihtoehto siirtymäsäännöksestä, jonka mukaan jos henkilö

asuu ehdotetun lain voimaantullessa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa maassa, muuton katsotaan tapahtuneen lain voimaantullessa. Sovellettuna yhdessä esityksessä muutettavaksi ehdotetun kansaneläkelain 65 §:n kanssa siirtymäsäännös tarkoittaisi sitä, että ulkomailla asuvien kansaneläkkeiden maksu keskeytyisi helmikuussa 2025. Tällöin vuonna 2025 ei saavutettaisi julkisen talouden suunnitelmassa tavoiteltua 38 miljoonan säästöä, joten kyseistä siirtymäsäännöstä ei esityksessä ehdoteta. Vaikutus säästöön olisi reilu kolme miljoonaa euroa.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

### 5.2.1 Ruotsi

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

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.

Takuueläkkeestä on säädetty eläkejärjestelmään 1990-luvulla tehdyillä muutoksilla, jolloin se korvasi aikaisemman kansaneläkkeen.

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, niin takuueläkkeen määrä vähenee 1/40 verran jokaiselta puuttuvalta vuodelta. Vakuutusaika lasketaan pääsääntöisesti 25 ikävuoden täyttämisestä.

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-tuomioistuimien linjasi ennakkoratkaisussa C-189/16 Zaniewicz-Dybeck, että takuueläke on sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus. Ennen kyseistä ennakkoratkaisua Ruotsin Pensionsmyndighetenin tulkinta oli, että Ruotsin takuueläke ei ole asetuksen mukainen vähimmäisetuus, ja takuueläkettä maksettiin muissa EU-maissa asuville eläkkeensaajille. EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisun 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 Suomessa asuvalta.

Pienituloisen 65 vuotta täyttänyt eläkeläinen voi saada lisäksi asumislisää (bostadstillägg) ja eläkeläisen toimeentulotukea (äldreförsörjningsstöd).

Ruotsi on ilmoittanut Euroopan komissiolle annettavassa ilmoituksessa, että takuueläke on sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus.

### 5.2.2 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.

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.

### 5.2.3 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 ratkaisu E-3/23 koskee sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevia määräyksiä ja Norjan työkyvyttömyyseläkkeen vähimmäismäärää. Ratkaisussa ei oteta suoraan kantaa siihen, onko työkyvyttömyyseläke sosiaaliturva-asetuksen mukainen vähimmäisetuus, vaan luonnehdinta jää kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi. EFTA:n tuomioistuimelle antamassaan kirjallisessa huomautuksessa Euroopan komission katsoo, että kyse on sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan mukaisesta vähimmäisetuudesta. Norjan kansallisen tuomioistuimen päätöstä ei vielä ole annettu.

## 6 Lausuntopalaute

Täydennetään myöhemmin.

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

8 §. *Asumisedellytys*. Pykälässä säädetään asumista koskevista edellytyksistä. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeutta kansaneläkkeeseen ei olisi muualla kuin

Suomessa asuvalla henkilöllä. Vakiintuneen käsityksen mukaan sosiaaliturva-asetuksessa ei edellytetä vähimmäisetuuden maksamista muissa valtioissa asuville henkilöille.

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

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se koskisi perhe-eläkettä ja lapsikorotusta. Lisäksi ehdotetaan, että momentista poistetaan virke, joka koskee sosiaaliturva-asetuksen soveltumisen edellytyksiä. Tarkoituksena on saattaa lainkohta vastaamaan kansallisen lainsäädännön nykyistä kirjoitustapaa, kun 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.

Sosiaaliturva-asetuksen mukaista pro rata -laskentaa ei saa soveltaa kansaneläkkeeseen, sillä EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisun C-189/16 mukaan pro rata -menetelmään perustuvaa laskentaa ei voida hyväksyä vähimmäisetuuden laskemiseksi. Sosiaaliturva-asetuksen mukaisen vähimmäisetuuden laskennan lähtökohtana on kansallinen laskenta. Näin ollen Suomessa asuvien kansaneläkkeet laskettaisiin kansallisten etuuden laskentaa koskevien kansaneläkelain 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 kerrottaisi pro rata -kertomella. 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 muuttoa seuraavan kuukauden alusta. Kyse on etuuden maksun keskeyttämisen ajankohtaa koskevasta muutoksesta.

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.

*Voimaantulo- ja siirtymäsäännös*. Ehdotetaan, että lainmuutokset tulevat voimaan 1.1.2025.

Suomessa asuvan henkilön ennen ehdotetun lain voimaantuloa alkanut kansaneläke laskettaisiin sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan edellyttämällä tavalla eläkkeensaajan hakemuksesta tai, kun eläke tarkistetaan lain voimaantulosta tai myöhäisemmästä ajankohdasta. Kansaneläkkeen tarkistamisesta säädetään kansaneläkelain 24 §:ssä. Eläke tarkistetaan, jos siihen vaikuttavat tulot tai eläkkeensaajan perhesuhteet muuttuvat. Eläke tarkistetaan kahden vuoden välein, jos siihen vaikuttaa ulkomainen tulo.

Jos eläkkeensaaja asuu lain voimaantullessa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa valtiossa, kansaneläkkeen maksu keskeytettäisiin lain voimaantullessa. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavan säännös keskeytetyn eläkkeen maksamisen jatkamisesta ja keskeytetyn eläkkeen lakkaamisesta, jotka vastaavat 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 kuitenkin takautuvasti enintään kuuden kuukauden ajalta paluulmoituksen 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 keskeyttämisestä valituskelpoisen päätöksen ja hän voi myös myöhemmin hakea eläkettä uudelleen.

Lisäksi ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen ennen ehdotetun lain voimaantuloa voimassa olleen 65 §:n perusteella antama päätös etuuden maksamisesta vuoden ajan ulkomaille muutosta on voimassa päätöksessä määrätyn ajan.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Esityksessä ei ehdoteta lakia alemman sääntelyn muutoksia.

## **9 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2025.

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

Kansaneläkelaitos huolehtii lakisäätteisten tehtäviensä mukaisesti esityksessä ehdotettujen muutosten toimeenpanosta.

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**

Kansaneläkelainsäädännössä säänneltävät etuudet ovat merkityksellisiä ennen muuta perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 12/1995 vp, s. 2, PeVL 48/2006 vp, s. 2). Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä



oikeuksien koskevaan 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 lainsäätävä 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 väliinpuotoajaryhmiä (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 artiklassa säädetyt asiat. 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.

Karkea 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 nykyisen tulkinnan mukaan sosiaaliturva-asetus on rajoittanut ulkomaiset eläketulojen huomioimista kansaneläkkeen laskennassa. 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 arvioinnin osalta on se, ovatko perusturva 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 ja 12 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 III 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 moraalin suojelemiseksi.

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. 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 mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. 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 (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Vaikka karkean arvion mukaan osalla kansaneläkkeen määrä pienenee esitettyjen muutosten johdosta, esityksessä ei puututa kansaneläkelaisissa säädettyyn kansaneläkkeen tasoon. Esitystä ei näin ollen ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tai kansainvälisten sopimusvelvoitteiden valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena.

Ehdotetun muutoksen johdosta kansaneläkettä ei enää maksettaisi sosiaaliturva-asetuksia soveltavassa maassa asuvalle. Sosiaaliturva-asetuksen perusteella lain voimaan tullessa ulkomaille maksussa olevien kansaneläkkeiden maksu keskeytettäisiin 1.1.2025. 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 perustoimeentuloetuuksiin kytketään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (ks. esim. 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 määrätymisen 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 säännösehdoituksen 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 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 (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. myös esim. 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 (ks. 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 sekä esim. 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 edullista tai epäedullista. 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, kuuluuko 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.

### **12.3 Yhteenveto**

Edellä kerrotun perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta 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 henkilön ennen tämän lain voimaantuloa alkanut kansaneläke lasketaan sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan edellyttämällä tavalla eläkkeensaajan hakemuksesta tai, kun eläke tarkistetaan lain voimaantulosta tai myöhäisemmästä ajankohdasta. Jos eläkkeensaaja asuu lain voimaantullessa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa valtiossa, kansaneläkkeen maksu keskeytetään lain voimaantullessa. Etuudensaajan palattua Suomeen asumaan aletaan keskeytettyä etuutta maksaa paluuta seuraavan kuukauden alusta. Etuutta maksetaan 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 ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleen 65 §:n perusteella antama päätös etuuden maksamisesta vuoden ajan ulkomaille muutosta on voimassa päätöksessä määrätyn ajan.

---

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

..ministeri Etunimi Sukunimi

## 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 §

8 §

*Asumisedellytys*

*Asumisedellytys*

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

Kansaneläkkeeseen, perhe-eläkkeeseen ja lapsikorotukseen on oikeus Suomessa asuvalla henkilöllä. Perhe-eläkkeen edellytyksenä on lisäksi, että myös edunjättäjä 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.*

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

*Perhe-eläkkeeseen on oikeus myös muualla kuin Suomessa asuvalla henkilöllä, jos hän asuu valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta. Tällöin edellytetään myös, että edunjättäjä 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.*

9 §

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 täyttyneet 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*

Jos etuudensaaja muuttaa ulkomaille asumaan, *etuutta maksetaan vuoden ajan muuttoa seuraavan kuukauden alusta. Etuuden maksaminen keskeytetään kuitenkin ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta,*

### *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 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.



*jollei etuudensaaja ole välittömästi ennen ulkomaille muuttoaan asunut Suomessa vuoden pituista aikaa.*

Etuudensaajan palattua Suomeen asumaan aletaan keskeytettyä etuutta maksaa paluuta seuraavan kuukauden alusta. Etuutta maksetaan takautuvasti enintään kuuden kuukauden ajalta paluuilmoituksen tekemisestä.

Etuudensaajan palattua Suomeen asumaan aletaan keskeytettyä etuutta maksaa paluuta seuraavan kuukauden alusta. Etuutta maksetaan takautuvasti enintään kuuden kuukauden ajalta paluuilmoituksen tekemisestä.

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

*Suomessa asuvan henkilön ennen tämän lain voimaantuloa alkanut kansaneläke laskeetaan sosiaaliturva-asetuksen 58 artiklan edellyttämällä tavalla eläkkeensaajan hakemuksesta tai, kun eläke tarkistetaan lain voimaantulosta tai myöhäisemmästä ajankohdasta. Jos eläkkeensaaja asuu lain voimaantullessa sosiaaliturva-asetusta soveltavassa valtiossa, kansaneläkkeen maksu keskeytetään lain voimaantullessa. Etuudensaajan palattua Suomeen asumaan aletaan keskeytettyä etuutta maksaa paluuta seuraavan kuukauden alusta. Etuutta maksetaan 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 ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleen 65 §:n perusteella antama päätös etuuden maksamisesta vuoden ajan ulkomaille muutosta on voimassa päätöksessä määrätyn ajan.*