

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 30/2003 vp

Hallituksen esitys yksityisten alojen työeläkelainsäädännön muuttamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2003 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen yksityisten alojen työeläkelainsäädännön muuttamiseksi (HE 154/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Maritta Hirvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marjut Jokela, oikeusministeriö

- kehityspäällikkö Maijaliisa Takanen, Eläketurvakeskus
- johtaja Kaarina Knuuti, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK
- sosiaalipoliittinen sihteeri Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Irma Pahlman, Toimihenkilökeskusz järjestö STTK ry
- asiamies Jyrki Hollmén, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- asiamies Mikko Räsänen, Palvelutyönantajat ry
- työmarkkina-asiamies Merja Berglund, Suomen Yrittäjät.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työntekijäin eläkelain, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain ja merimieseläkelain kuntoutusta koskevia säännöksiä. Ehdotetut muutokset ovat vähäisiä täsmennyksiä ja teknisiä korjauksia keväällä 2003 hyväksyttyihin kuntoutussäännöksiin. Ehdotetaan myös, että ammatillista kuntoutusta hakevalle voidaan antaa ennakkopäätös oikeudesta ammatilliseen kuntoutukseen. Viittaussäännösten kautta työntekijäin eläkelakiin ehdotetut muutokset koskisivat myös taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelakia, yrittäjien eläkelakia ja maatalousyrittäjien eläkelakia.

Lisäksi edellä mainittuja lakeja ehdotetaan täydennettäväksi vuoden 2004 alusta voimaan tulevan velan vanhentumisesta annetun lain johdosta. Vakuutusmaksuille, joita ei ole maksuunpantu, aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperimiselle, aiheettomasti maksetun vakuutusmaksun palauttamiselle ja maksamatta jääneen etuuden saamiselle säädettäisiin kymmenen vuoden vanhentumisaika, jota aikaisemmalta ajalta saamista ei voisi vaatia. Uutena vanhentumisaikana ehdotetaan säädettäväksi takaisinperintäpäätöksellä vahvistettujen etuussaatavien perintää koskeva viiden vuoden vanhentumisaika, jonka katkaisemisesta alkaisi kulua uusi vii-

den vuoden vanhentumisaika. Samanlaista viiden vuoden vanhentumisaikaa ehdotetaan myös aiheettomasti maksetun vakuutusmaksun palauttamiselle ja maksamatta jääneen etuuden saamiselle sen jälkeen, kun niitä on edellä mainitun kymmenen vuoden määräajan kuluessa ensimmäisen kerran eläkelaitokselta vaadittu.

Edellä mainittuihin lakeihin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia myös vuoden 2004 alusta voi-

maan tulevan hallintolain vuoksi. Viittaussäännökset hallintomenettelylakiin kumottaisiin ja muutenkin työeläkeasioiden käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä tarkistettaisiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallintolaista samoin kuin velan vanhentumisesta annetusta laista johtuvat sosiaaliturvalainsäädännön muutosehdotukset on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi usealla eri hallituksen esityksellä, joissa ehdotetaan muutoksia samoihin lakeihin ja jopa samoihin pykäliin. Valiokunta ei pidä menettelyä hyvän lainvalmistelun turvaamisen kannalta hyvänä. Muutosehdotukset olisi tullut koota yhteen esitykseen, jotta eduskunkäsittelyssä olisi turvattu paremmat mahdollisuudet kokonaisuuden hahmottamiseen sekä lainsäädännön johdonmukaisuuteen.

Työeläkelakien ammatillista kuntoutusta koskevat, aiemmin hyväksytyt säännökset tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004. Voimaantuleviin säännöksiin nyt ehdotettavat täsmennykset ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan toimeenpanon kannalta tarpeellisia. Kuntoutukseen hakeutuvan kannalta on hyvä, että jatkossa mahdollisuudesta ammatilliseen kuntoutukseen on oikeus saada valituskelpoinen ennakkopäätös.

Vanhentumissäännökset

Hallituksen esityksessä työeläkelakeja ehdotetaan täydennettäväksi vuoden 2004 alusta voimaantulevan velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) johdosta. Työeläkelaeissa säädettäisiin vakuutusmaksujen maksuunpanolle, aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperinnälle, aiheettomasti maksetun vakuutusmaksun palauttamiselle ja maksamatta jääneen etuuden saamiselle kymmenen vuoden vanhentumisaika. Näin mainittujen saamisten vanhentumisessa noudatettaisiin jatkossakin nykyisin voimassa olevaa kymmenen vuoden vanhentumisaikaa. Kun takaisinperinnästä on tehty päätös, saatavan vanhentumisaika olisi viisi vuotta.

Velan vanhentumista koskevan uuden lain mukaan velan yleinen vanhentumisaika on kolme vuotta, joka alkaa kulua pääsääntöisesti siitä, kun velka erääntyy maksettavaksi. Yleinen vanhentumisaika lyhenee näin olennaisesti nykyisestä kymmenestä vuodesta. Velkojen yleisen vanhentumisaajan lyhentämisellä on pyritty siihen, että velkasuhteet selvitetään kohtuullisessa ajassa ja edistetään huolellista perintätapaa. Uudistuksella on pyritty suojaamaan luottamusta vallitseviin olosuhteisiin, koska pitkään jatkuneen olotilan rikkomisella on useita kielteisiä vaikutuksia. Yllättävä maksuvelvollisuus pitkän ajan kuluttua voi olennaisesti heikentää perinnän kohteeksi joutuvan elinolosuhteita, koska perintään ei ole ollut mahdollisuutta varautua. Valiokunta toteaa, että mainitut näkökohdat ovat varteenotettavia myös sosiaalivakuutuksessa, erityisesti velkomisen kohdistues-

sa yksityishenkilöön. Kymmenen vuoden vanhentumisaika on pitkä, erityisesti aiheettomasti maksetun eläkkeen tai muun etuuden takaisinperinnän osalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että liikaa maksetun etuuden takaisinperintään voidaan joutua monesta eri syystä. Alkuperäinen päätös voi jo sinänsä olla virheellinen, mutta monissa takaisinperintätilanteissa etuuteen vaikuttava seikka on syntynyt myöhemmin. Vaikka sinänsä ei ole perusteltua suojata vilpillistä toimintaa, voidaan sosiaalivakuutusta hoitaville eläkelaitoksille asettaa normaalia suurempia vaatimuksia silloin, kun kyse on henkilön eläke-etuutta koskevista päätöksistä, joihin hänellä tulee olla oikeus luottaa. Valiokunta toteaa, että useissa tilanteissa, joissa liikamaksu on johtunut etuudensaajan menettelystä, asianosainen ei välttämättä ole tiennyt tai ymmärtänyt menettelleensä virheellisesti. Tästä syystä työeläkelain 18 §:ssä säädetty mahdollisuus luopua takaisinperinnästä kohtuusnäkökohdilla osaksi tai kokonaan on keskeinen harkittaessa pitkän ajan jälkeen takaisinperintään ryhtymistä. Jos liikaa maksettua etuutta peritään takaisin pitkältä ajalta, takaisinperittävä määrä saattaa muodostua etuudensaajan tulotasoon nähden huomattavaksi. Näissä tapauksissa on tarpeen kokonaan tai osittain luopua takaisinperinnästä tai järjestellä maksuaikatauluja niin, ettei tilanne ole etuudensaajan kannalta kohtuuton.

Valiokunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti velan vanhentumisesta annetun lain johdosta esitys tapaturmavakuutusta koskevien säännösten täydentämisestä saatavan vanhentumista koskevilla säännöksillä (HE 159/2003 vp) sekä esitys Kansaneläkelaitoksen hoitamaa toimeentuloturva koskevien lakien takaisinperintäsäännösten muuttamisesta (HE 158/2003 vp). Näissä esityksissä on joiltain osin toisistaan poikkeavia säännöksiä saatavien vanhentumisajoista sekä takaisinperinnästä. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan yksityisalojen työeläkelait on tarkoitus yhdistää yhdeksi eläke-keitä koskevaksi laiksi, joka korvaa nykyiset eläkelait. Palkansaajien vakuuttaminen tapahtuu nykyisin eri tavoin yksityisalojen eri eläke-

järjestelmissä. Tästä syystä palkansaajien vakuuttaminen, myös takautuva vakuuttaminen, vakuutusmaksun takautuva periminen sekä yleisestikin vanhentumista koskevat säännökset on tarpeen ottaa uudelleen tarkasteluun uuden työeläkelain valmistelun yhteydessä. Valiokunnan näkemyksen mukaan valmistelussa on välttämättöntä selvittää, voidaanko ne sosiaalivakuutusjärjestelmään liittyvät erityispiirteet, joilla kymmenen vuoden vanhentumisaajan jatkamista perustellaan, turvata myös kymmentä vuotta selvästi lyhyemmillä vanhentumisajoilla.

Hallintolaista johtuvat muutokset

Työeläkelakeihin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia myös vuoden 2004 alusta voimaan tulevan hallintolain vuoksi. Hallintolaista poikkeavasti ehdotetaan säädettäväksi esteellisyydestä, puhevallan käyttämisestä, asianosaisen selvittämisevelvollisuudesta, päätöksessä olevan virheen korjaamisesta sekä päätöksen tiedoksiantotavasta. Valiokunta toteaa, että hallintolaista poikkeava erityissääntely on mainituilta osin perusteltua. Yksityisten alojen eläkelaitokset ja Eläketurvakeskus antavat vuosittain tuhansia massaluonteisia velvoittavia päätöksiä, joiden toimitaminen perille saantitodistusta vastaan merkitsee hallinnollisia lisäkustannuksia, käsittelyn hidastumista sekä hankaluutta asiakkaille. Tästä syystä päätösten antaminen jatkossakin tavallisena tiedoksiantona postitse kirjeellä on tarkoituksenmukaista. Päätöksessä olevan asiavirheen samoin kuin kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamisen edellytykset ehdotetaan työeläkelaisissa säädettäväksi hallintolakia rajoitetummiksi. Eläkeasioiden vaikeaselkoisuuden vuoksi virheen ilmeisyys ja asianosaisen myötävaikutus on usein tulkinnanvaraista, mistä syystä hallintolakia tiukempi sääntely virheen korjaamisessa on valiokunnan näkemyksen mukaan aiheellista.

Eduskunnalle on samanaikaisesti nyt käsiteltävän esityksen kanssa annettu hallituksen esitys toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 155/2003 vp), jossa työtekijäin eläkelain 21 §:n 4 momenttiin ja merimieseläkelain 59 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös eläkelautakunnan ja vakuu-

tusoikeuden päätöksen lähettämisestä muutoksenhakijalle tiedoksi postitse. Hallintolain ja muutetun hallintolainkäyttölain 55 §:n voimaantulo aiheuttaisi velvollisuuden antaa päätökset asianosaiselle tiedoksi saantitodistusta vastaan. Koska mainittuun esitykseen sisältyvät lainmuutokset niiden eduskuntakäsittelyyn tarvittavan ajan vuoksi tullaan saattamaan voimaan myöhemmin kuin 1.1.2004, valiokunta saamansa selvityksen perusteella ehdottaa, että eläkelautakunnan ja vakuutusoikeuden päätöksen tiedoksi antamista koskevat muutokset tehdään nyt käsiteltävänä olevan esityksen yhteydessä. Lainkohdista ehdotetaan kuitenkin tarpeettomina poistettaviksi viittaukset hallintolainkäyttölakiin.

Työeläkelain 10 c §:n 2 momentissa ja merimieseläkelain 64 a §:n 2 momentissa on ehdotettu säännöstä, jonka mukaan eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin tässä toimessaan antamaan arvioon ei sovelleta, mitä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:ssä säädetään. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on sulkea pois asiantuntijalääkärin velvollisuus noudattaa lausunnossaan tiettyjä muotomääräyksiä. Esitetyllä muutoksella poistettaisiin asiantuntijalääkäreiden osalta myös sosiaali- ja terveysministeriön mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita siitä, mitä laillistetun lääkärin ja hammaslääkärin tulee ottaa huomioon antaessaan todistuksia ja lausuntoja sekä muutoinkin harjoittaessaan ammattiaan. Valiokunta toteaa, ettei hallin-

tolain voimaantulo aiheuta muutosta lääkärinlausuntojen muotomääräyksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan on perusteltua arvioida asiantuntijalääkäreiden asemaa nyt esitettyä laajemmin. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että työeläkelain 10 c §:n 2 momentista ja merimieseläkelain 64 a §:n 2 momentista poistetaan terveydenhuollon ammattihenkilölain 23 §:n soveltamista koskeva rajoitus.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta ehdottaa työntekijäin eläkelain 21 §:n 4 momenttiin sekä merimieseläkelain 59 §:n 4 momenttiin lisättäväksi säännökset siitä, että eläkelautakunnan ja vakuutusoikeuden päätökset voidaan antaa muutoksenhakijalle tiedoksi kirjeellä postitse.

Valiokunta ehdottaa työntekijäin eläkelain 10 c §:stä sekä merimieseläkelain 64 a §:stä poistettavaksi ehdotetun terveydenhuollon ammattihenkilölain 23 §:n soveltamista eläkelaitoksen asiantuntijalääkäriin koskevan rajoituksen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että 2.—4. lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja 1. ja 5. lakiehdotus muutettuina seuraavasti:

1.

Laki

työntekijäin eläkelain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 8 päivänä heinäkuuta 1961 annetun työntekijäin eläkelain (395/1961 4 i §:n 2 ja 3 momentti, 4 j §, 4 k §, 8 b §:n 1 momentti, 10 c §, 19 §:n edellä oleva väliotsikko ja 19 §:n 1 momentti, 21 §:n 4 momentti ja 21 e § sekä *väliaikaisesti* 4 §:n 6 momentti, 4 h §:n 1 momentin 2 kohta ja 19 e §,

sellaisina kuin niistä ovat 4 §:n 6 momentti laissa /2003, 4 h §:n 1 momentin 2 kohta, 4 i §:n 2 ja 3 momentti, 4 j ja 4 k § laissa 188/2003, 8 b §:n 1 momentti laissa 100/1990, 10 c § laeissa 878/1994 ja 1331/1999, 19 §:n 1 momentti mainitussa laissa /2003, 19 e § laissa 1482/1995 sekä 21 §:n 4 momentti ja 21 e § mainitussa laissa 878/1994, sekä

lisätään 18 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa /2003, uusi 5 momentti, 19 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 500/1971 ja mainitussa laissa /2003, uusi 3 momentti, 19 b §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1331/1999 ja laissa 375/2001, uusi 9 momentti ja lakiin uusi 19 f § seuraavasti:

4, 4 h—k ja 8 b §
(Kuten HE)

10 c §

(1 mom. kuten HE)

Työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden ratkaisemiseen eläkelaitoksessa on osallistuttava yhden tai useamman asiantuntijalääkärin. (*Poist.*)

18, 19, 19 b, 19 e ja 19 f §
(Kuten HE)

21 § (*Uusi*)

— — — — —
Eläkelautakunnan ja vakuutusosastoituksen päätös annetaan tiedoksi lähettämällä se postitse kirjeellä vastaanottajalle hänen ilmoittamaansa postiosoitteeseen. Jos valituksen yhteydessä ei muuta näytetä, valittajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen päivän jälkeen, jona päätös on postitettu valittajan ilmoittamaan osoitteeseen.

21 e §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

5.

Laki

merimieseläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 26 päivänä tammikuuta 1956 annetun merimieseläkelain (72/1956) 2 a §, sellaisena kuin se on laissa 1333/1999,

muutetaan 8 §:n 2 momentti, 15 §:n 3 momentti, 23 a ja 24 §, 25 §:n 1 momentin 2 kohta, 25 a §:n 2 ja 3 momentti, 25 b ja 25 c §, 59 §:n 4 momentti ja 61 a §,

sellaisina kuin ne ovat, 8 §:n 2 momentti ja 24 § laissa 1346/1990, 15 §:n 3 momentti ja 23 a § laissa 1745/1995, 25 §:n 1 momentin 2 kohta, 25 a §:n 2 ja 3 momentti, 25 b § ja 25 c § laissa 189/2003 sekä 59 §:n 4 momentti ja 61 a § laissa 880/1994, ja

lisätään 8 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1346/1990 sekä laeissa 316/1995 ja /2003, uusi 5 momentti, 28 b §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1333/1999 ja 379/2001, uusi 6 momentti, 33 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 951/1992 ja mainitussa laissa 379/2001, uusi 5 momentti sekä lakiin mainitulla lailla 1346/1990 kumotun 34 §:n tilalle uusi 34 § ja lailla 655/2002 kumotun 64 a §:n tilalle uusi 64 a § seuraavasti:

8, 15, 23 a, 24, 25, 25 a—c, 28 b, 33 ja 34 §
(Kuten HE)

59 § (Uusi)

— — — — —
Eläkelautakunnan ja vakuutusoikeuden päätös annetaan tiedoksi lähettämällä se postitse kirjeellä vastaanottajalle hänen ilmoittamaansa postiosoitteeseen. Jos valituksen yhteydessä ei muuta näytetä, valittajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen päivän jälkeen, jona päätös on postitettu valittajan ilmoittamaan osoitteeseen.

61 a §
(Kuten HE)

64 a §

(1 mom. kuten HE)

Työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden ratkaisemiseen eläkelaitoksessa on osallistuttava yhden tai useamman asiantuntijalääkärin. (Poist.)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Valto Koski /sd
vpj. Eero Akaan-Penttilä /kok
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löf /r
Riikka Moilanen-Savolainen /kesk
Leena Rauhala /kd

Juha Rehula /kesk
Paula Risikko /kok
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /vihr
Tapani Tölli /kesk
Raija Vahasalo /kok
Erkki Virtanen /vas
Tuula Väättäin /sd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää,
valiokuntaneuvos Harri Sintonen.