

Asia: VN/13702/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kansaneläkelaitos (Kela) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta.

Esityksen mukaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa kansaneläkkeeseen soveltuisivat EU:n sosiaaliturva-asetuksen vähimmäisetuutta koskevat määräykset. Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelakia muutettavaksi niin, että se vastaisi sosiaaliturva-asetusta. Kansaneläkkeen muuttaminen sosiaaliturva-asetuksen mukaiseksi vähimmäiseläkkeeksi merkitsisi esityksen mukaan sitä, että kansaneläkelain mukaisia vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeitä ei jatkossa maksettaisi EU-asetuksia soveltavissa maissa vakituisesti asuville henkilöille. Lisäksi niiden Suomessa asuvien kansaneläkkeensaajien, jotka ovat Suomen lisäksi asuneet ja työskennelleet myös muissa EU-asetuksia soveltavissa maissa, vanhuus- ja työkyvyttömyyseläke tulisi laskea sosiaaliturva-asetuksen vähimmäiseläkettä koskevien säännösten mukaisesti.

Kansaneläkelain mukaisten vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden muuttaminen vähimmäiseläkkeeksi

EU-asetuksen 883/2004 3 artiklassa säädetään asetuksen asiallisesta soveltamisalasta. Asetuksen 883/2004 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot ilmoittavat Euroopan komissiolle, miten se luokittelee soveltamansa lainsäädännön eri sosiaaliturvan aloihin sovellettavaksi ja mitkä etuudet katsotaan asetuksen 58 artiklan mukaiseksi vähimmäisetuudeksi. Oikeuskäytännössä jäsenvaltion ilmoituksessaan tekemä luokittelu vahvistaa etuuden kuuluvan tietyn sosiaaliturvan alaan (C-225/10). Suomen kansaneläkelain on ilmoitettu kuuluvan EU-asetuksen 883/2004 mukaisiin

vanhuus- ja työkyvyttömyysetuuksiin myös viimeisimmässä julkaisussa, vuotta 2022 koskevassa ilmoituksessa. Vähimmäisetuuksissa on sen sijaan ilmoitettu vain takuueläke (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>). Etuuksien luokittelussa keskeinen merkitys on etuuden luonteella, erityisesti etuuden tarkoituksella ja sillä, että etuus myönnetään laissa määritellyillä kriteereillä ilman yksilöllistä tarveharkintaa (C-78/91 kohdat 14-15). Etuuden luonteeseen perustuvalla luokittelulla on keskeinen merkitys siihen, voidaanko etuuden maksua rajata asuinpaikan perusteella ja rajata siten etuuden eksportointi. Luokittelu ei ole tehtävissä pelkästään kansallisesti. Viime kädessä luokittelun ratkaisee EU-tuomioistuin (esim. C-299/05, jossa Suomen lapsen hoitotuki muutettiin maksuihin perustumattomasta erityisetuudesta sairausetuudeksi), mutta myös komissio kertoo siitä oman näkemyksensä jo aikaisemmin. Esimerkiksi Suomen takuueläkettä valmisteltaessa siitä oli tarkoitus tehdä asetuksen 70 artiklassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus (ks. HE 50/2010 s. 13-14), mutta tämän osoittauduttua vaikeaksi, Suomi on ilmoittanut sen asetuksen 58 artiklan mukaiseksi vähimmäiseläkkeeksi.

Kela on tuonut jo esitystä valmisteltaessa esiin, että on tulkinnan varaista, onko nyt ehdotettu muutos riittävä kansaneläkelain EU-asetuksen mukaisen luokittelun muuttamiseksi, koska etuuden luonnetta ei tässä muutoksessa olla muuttamassa. Esitysluonnoksessa tätä tulkinnanvaraisuutta ei ole kuitenkaan tuotu riittävästi esiin.

EU:n sosiaaliturva-asetuksilla on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Tämä onkin HE luonnoksessa (s. 4) todettu. Asetusten liitteet ovat myös kiinteä osa asetuksia ja ne ovat hierarkkisesti samantasoisia ja yhtä velvoittavia kuin asetuksen muut määräykset (Sakslin, Rentola, Klemola: EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva s. 6 ja EY tuomioistuin C-12/93 Drake, erityisesti kohta 20). Tiettyjä liitteitä muutetaan menettelyllä, josta säädetään toimeenpanoasetuksessa 987/2009. Asetuksen liitteessä XI todetaan tiettyjen jäsenvaltioiden lainsäädännön soveltamista koskevat erityyssäännökset. Ne ovat osa EU-asetusta ja ne on hyväksytty SEUT 48 artiklassa säädettyssä menettelyssä (Fuchs/Cornelissen: EU Social Security Law s. 478). Kyseisen liitteen muuttaminen on toteutettava samalla menettelyllä kuin EU-lainsäädäntöä muutetaan. EU:n sosiaaliturva-asetuksessa ja sen liitteessä XI täsmennetään, miten sovellettaessa EU-asetuksen III osaston eläkkeitä koskevan 5 luvun artikloja 52-54 sovelletaan kansaneläkettä laskettaessa ja eläketuloja huomioon otettaessa. Lisäksi asetuksessa on muita kansaneläkettä koskevia liittämääräyksiä (liite VI jossa määritellään vakuutuskausista riippumaton A-tyyppinen työkyvyttömyyseläke sovellettaessa työkyvyttömyyseläkettä koskevaa 4 lukua ja liite IX jossa määritellään etuudet, joiden tuloksi lukemiseen sovelletaan samanlaisten etuuksien päällekkäisyyttä koskevaa 5 luvun 54 artiklaa). Kansaneläkelain muuttaminen ilman, että myös EU-asetuksen liitteet saatetaan vastaamaan kansaneläkkeen muutettua luokittelua, jättää Kelan käsityksen mukaan ristiriidan voimassa olevan EU-asetuksen ja kansallisen lain välille. Kelan on toiminnassaan noudatettava kansallisen lainsäädännön lisäksi myös sitovaa EU-lainsäädäntöä. Kelan on vaikea jättää noudattamatta EU-lainsäädäntöä silloin kun EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön välillä on ristiriita.

EU-lainsäädännönmukaisuutta koskeva tulkinnanvaraisuus vaikeuttaa myös uudistuksen toimeenpanoa Kelassa. Koska tulkinnanvaraisuus on laajasti tiedossa, tämä tarkoittanee, että

lainsäädäntömuutosta sekä Kelan eläkkeenmaksun keskeyttämisspäätöksiä tultaisiin testaamaan tuomioistuimissa. Koska keskeyttäminen koski 24 000 henkilöä, voisi valitusasioiden käsittely aiheuttaa Kelassa merkittävää lisääntyvää hallinnollista työtä. Riskinä on lisäksi, että tuomioistuimet muuttavat päätökset, mikäli ne päätyvät toisenlaiseen EU-oikeuden tulkintaan. Tuomioistuinmenettely kestää myös kauan.

Voimaantuloon liittyy ongelmia

Kansaneläkelain mukaisten etuuksien toimeenpanijana Kela haluaa tuoda esiin myös lainmuutoksen aikataulun aiheuttaman ongelman ehdotuksen toimeenpanolle. Tarkoitus on, että ehdotettu laki hyväksytään normaalin budjettilain säätämisaikataulussa ja se tulisi voimaan 1.1.2025, minkä vuoksi EU-asetuksia soveltaviin maihin maksettavat kansaneläkelain mukaiset vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet tulisi keskeyttää 1.1.2025 alkaen. Tällaisesta muutoksesta asiakkaalle on annettava KEL 63 §:n perusteella päätös, johon saa hakea muutosta normaaleilla muutoksenhakuineilla.

Keväällä 2024 Kelasta kerrottiin, että aikataulu vuodenvaihteeseen on liian tiukka lainmuutoksen toteuttamiselle. Tietyn saajajoukon eläkkeiden keskeyttäminen ohjelmallisesti vaatisi uuden eräajon rakentamista ja tähän ei käytettävissä oleva aika olisi riittänyt. Tähän vaikuttavat myös muut samanaikaiset pakolliset työt, resurssitilanne ja henkilöiden määrä, joilla on lainmuutoksen toteuttamiseen vaadittava eläkeosaaminen.

Ulkomailla EU-asetusta soveltavissa maissa asuvien eläkkeensaajien eläkkeiden keskeyttäminen tiettyyn ajankohtaan edellyttää ohjelmallisuutta. Keskeytettäviä eläkkeitä on noin 24 000, joten keskeytysratkaisut käsittelijöiden tekeminä eivät ole mahdollisia. Ratkaisut eivät myöskään onnistu olemassa olevilla eräajoilla. Vaihtoehdoksi tähän on Kelassa suunniteltu ohjelmistorobotiikan hyödyntämistä. Robotin tekeminä keskeytysratkaisut saataisiin tehtyä noin 10 arkipäivässä.

Yleensä lainmuutokset ovat koskeneet eläkkeen määrää ja ne on toteutettu indeksitarkistusajolla tai tasokorotusmuunnosajolla. Näissä tilanteissa kansaneläkelaki ei edellytä, että asiakas saisi ratkaisusta päätöksen. Näissä tilanteissa asiakkaalle annetaan päätös vain, mikäli hän sitä pyytää (KEL 63.2 §). Valmistelussa oleva lainmuutos on erilainen verrattuna eläkkeiden tyypillisiin vuodenvaihteen lainmuutoksiin. Nyt on tarkoitus lainmuutoksen ajankohdasta keskeyttää tietyn eläkkeensaajajoukon eläkkeiden maksaminen ja antaa keskeytyksestä myös valituskelpoinen päätös. Tässä tulee huomioida, että asiakkaalle voi antaa päätöksen vasta, kun laki on tullut voimaan. Tästä seuraa, että ratkaisuja voitaisiin antaa vasta tammikuussa 2025, joka on liian myöhäinen ajankohta tammikuun kansaneläkkeiden maksuihin nähden. Kansaneläkkeen maksupäivä on kuukauden 7. päivä ja maksuaineisto Kelasta pankkiin lähtee jo joulukuun puolella (viisi pankkipäivää ennen maksupäivää). Näin ollen eläkkeiden maksamisen keskeyttäminen lain voimaantuloa seuraavan kuukauden alusta olisi lainvalmistelun ja lainmuutoksen toteuttamisen näkökulmasta realistinen vaihtoehto.

Mikäli laki tuulee esitetyn kaltaisena voimaan 1.1.2025, toimeenpanolle ei jää riittävästi aikaa. Eläkkeet voidaan oletettavasti keskeyttää edellä kuvattujen ongelmien vuoksi vasta 1.2.2025 alkaen. Tämä tarkoittaisi sitä, että kaikille EU-asetuksia soveltavissa maissa asuville eläkkeensaajille maksettaisiin yhden kuukauden eläke liikaa (arviolta n. 3 miljoonaa euroa). Liikaa maksettu etuus tulisi KEL 75 §:n perusteella periä takaisin. Takaisinperinnästä voidaan harkinnan mukaan luopua tietyin laissa mainituin edellytyksin. Takaisinperintäasioiden käsittelystä aiheutuisi kuitenkin liikamaksujen takaisinperintään liittyvää lisätyötä ja kustannuksia, koska jokaisen asiakkaan tilanne on ratkaistava erikseen ja asiakkaille on annettava takaisinperintäasiasta erillinen päätös. Todennäköisesti kaikkia liikaa maksettuja etuuksia ei saataisi perittyä takaisin. Kelassa on arvioitu, että takaisinperintäasioiden käsittelystä aiheutuisi toimintamenoja n. 674 000 euroa. Liikamaksujen voidaan olettaa näkyvän myös valitusasioiden lisääntymisenä.

Kelan näkemyksen mukaan lainmuutoksen toimeenpano voitaisiin toteuttaa vuoden 2025 alusta lukien ainoastaan, jos laki tulisi voimaan 1.12.2024. Tämä edellyttäisi voimaantulo- ja siirtymäsäännöksen muuttamista niin, että EU-maissa asuvien eläkkeensaajien eläkkeet keskeytettäisiin ja Suomessa asuvien eläkkeet laskettaisiin vähimmäiseläkkeeksi aikaisintaan 1.1.2025 alusta.

Muut vaikutukset Kansaneläkelaitoksen toimintaan

Sen lisäksi mitä esitysluonnoksessa todetaan muutoksen vaikutuksista Kelan etuuksiin, ehdotettu muutos voi vaikuttaa sairaanhoidon kustannusvastuuseen. Kustannusvastuun selvittelystä aiheutuu lisätyötä, mikäli kansaneläkkeen maksaminen keskeytyy eikä henkilöllä ole Suomesta maksussa muuta eläkettä. Vaikutusta työmäärään on vaikea arvioida.

Lisäksi ehdotetulla muutoksella saattaa olla vaikutusta perhe-etuuksien ensisijaisuuteen ja vanhempainpäivärahojen maksamiseen, mistä voi aiheutua jonkin verran työtä. Ehdotetulla esityksellä voi olla vähäisiä vaikutuksia myös muihin Kelan maksamiin etuuksiin.

Ehdotettu muutos lisää asiakkaiden neuvonnan tarvetta, mikä tulee näkymään lisääntyneinä yhteydenottoina ja työllistämään Kelan asiakaspalvelua jo ennestään ruuhkaisen vuodenvaihteen tienoilla.

Ehdotetusta muutoksen toimeenpanosta ja sen aiheuttamasta lisätyöstä arvioidaan Kelalle aiheutuvan toimeenpanokuluja seuraavasti:

- vuonna 2024 0,2 miljoonaa euroa,
- vuonna 2025 1,7 miljoonaa euroa,

- vuonna 2026 1,4 miljoonaa euroa ja

- vuonna 2027 0,3 miljoonaa euroa.

Ehdotetuista muutoksista ei näyttäisi ainakaan tänä vuonna ja kahtena seuraavana vuotena tulevan Kelan toimintamenoihin juuri lainkaan säästöjä.

Kansaneläkkeen ja takuueläkkeen suhde hämärtyy

Lainmuutoksen jälkeen Suomessa olisi EU-oikeuden näkökulmasta kaksi vähimmäisetuutta (kansaneläke ja takuueläke), jotka kytkeytyisivät läheisesti toisiinsa ainakin Suomessa asuvien saajien osalta. Kela pitää kannatettavana esitysluonnoksessa (HE s. 20) mainitun arvioinnin käynnistämistä siitä, onko tulkinnanmuutoksen myötä edelleen tarvetta erillisille kansaneläke- ja takuueläkejärjestelmille vai olisiko kansaneläkkeen ja takuueläkkeen yhdistäminen yhdeksi vähimmäiseläkkeeksi tarkoituksenmukaista. Tällä voisi olla merkitystä Kelan maksamien eläkkeiden toimeenpanoon sekä samalla voitaisiin selkeyttää eläkkeen EU-oikeudellista luonnetta vähimmäisetuutena.

Hänninen Heli
Kansaneläkelaitos

Aho Laila
Kansaneläkelaitos