SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Henna Huhtamäki /SVO

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijalausunto 26.10.2018

HE 188/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Asumisperusteisen sosiaaliturvan kokonaisuuden selvittäminen perustuu hallitusohjelman tavoitteisiin. Siihen liittyen kirjattiin, että ”Olemme aktiivisia EU-tasolla maahanmuuttoon liittyvissä asioissa, esimerkiksi sosiaaliturvaan ja ihmiskauppaan liittyen. Suomalaista asumisperusteista sosiaaliturvajärjestelmää selkeytetään osana sosiaaliturvajärjestelmän uudistamista” sekä ”Osana sosiaaliturvajärjestelmän uudistusta tarkastellaan ei-tulosidonnaisten tulonsiirtojen sekä ulkomaille maksettavan sosiaaliturvan tarkoituksenmukaisuutta”

Hallituksen esitys on valmisteltu laajapohjaisessa työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina työmarkkinajärjestöt, eri ministeriöt, toimeenpanevat viranomaiset sekä kuultavina useita asiantuntijoita. Valmistelussa on otettu huomioon kaikki näkökulmat monimutkaiseksi muodostuneeseen kansalliseen säädöskehikkoon, perusoikeuksiin sekä EU-lainsäädäntöön. Valmistelussa on päädytty siihen, että järjestelmän pääperiaatteet on syytä pitää ennallaan: näitä ovat asumisperusteisuus, verorahoitteisuus ja yhdenvertaisuus. Asumisperusteisen järjestelmän erityisenä vahvuutena on työn murroksessa se, että kaikki maassa asuvat saavat syyperusteista sosiaaliturvaa.

Ehdotuksessa on painotettu monimutkaisten säännösten yksinkertaistamista ja järjestelmän parempaa läpinäkyvyyttä. Lisäksi on painotettu oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa, eli ne, jotka saavat etuuksia, osallistuvat järjestelmän rahoitukseen.

Keskeiset muutosehdotukset

Nykyinen lainsäädäntö on ollut voimassa vuodesta 1994 lukien, jolloin Suomi liittyi Euroopan talousalueeseen. Maiden välillä liikkuvien ihmisten määrä on moninkertaistunut tämän jälkeen. Toimintaympäristö on muuttunut ja lainsäädäntö on yksittäisten korjausten myötä muuttunut erittäin monimutkaiseksi, jolloin ihmisten on vaikea saada selvää, mikä oma asema on työskennellessä tai oleskellessa ulkomailla tai vastaavasti muuttaessa Suomeen. Järjestelmä vaikuttaa myös epätasapainoiselta, kun sosiaaliturva Suomesta seuraa ulkomaille pitkään kestävän oleskelun ajaksi, mutta toisaalta Suomessa työtä tekevillä ja veroja maksavilla ei kaikissa tilanteissa ole oikeutta etuuksiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, joka korvaisi voimassa olevan asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993). Kelan maksamia etuuksia koskevissa laeissa todetaan, että niitä sovelletaan Suomessa asuviin henkilöihin. Uudessa laissa määritellään se, milloin henkilöä pidetään Suomessa asuvana näitä lakeja sovellettaessa. EU-lainsäädännön mukaan Suomeen työhön tulevilta ei voida

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

edellyttää maassa asumista. Siksi laissa määritellään myös, millainen työskentely Suomessa on riittävää asumisperusteisten etuuksien saamiseksi.

Lähtö Suomesta ulkomaille

Suomessa asuvana pidetään ehdotuksen mukaan tilapäisesti ulkomailla oleskelevaa henkilöä. Tilapäinen oleskelu ulkomailla voisi kestää enintään 6 kuukautta, kuitenkin EU-alueella tämä aikaraja on liukuvampi ja asumista arvioidaan EU-lainsäädännön mukaan. Toistuvasti joka vuosi voi oleskella ulkomailla noin puolet vuodesta ja olla edelleen sinä aikana esimerkiksi sairausvakuutettu Suomessa. Ehdotettu muutos ei käytännössä vaikuta niiden asemaan, jotka saavat Suomesta eläkettä ja oleskelevat toisessa EU-maassa, vaan Suomi vastaa heidän sosiaaliturvastaan kuten tähänkin asti.

Yrittäjien osalta nykytila säilyy, eli jatkossakin on mahdollisuus saada asumisperusteista sosiaaliturvaa eläkevakuutuksen voimassa ollessa enintään vuoden kestävän oleskelun ajalta.

Ulkomaille pidemmäksi ajaksi lähetettyjen työntekijöiden, tutkijoiden ja apurahansaajien mahdollisuus saada asumisperusteista sosiaaliturvaa rajautuisi jatkossa enintään viiteen vuoteen. Tämän jälkeen kuusi kuukautta kestävä oleskelu Suomessa mahdollistaisi sosiaaliturvaetuuksien mukaan ottamisen uudelle ulkomaan komennukselle. Ehdotus lyhentää nykyistä enintään yhteensä kymmenen vuoden tai jopa määrittelemättömän pituista ajanjaksoa. Ehdotettu aika vastaa Suomen tekemissä kahdenvälisissä sosiaaliturvasopimuksissa yleensä säädettyä enimmäisaikaa.

Mainittu muutos parantaa työntekijöiden yhdenvertaisuutta, eli sillä ei olisi enää merkitystä, millaisesta työstä ulkomailla on kyse. Ulkomaille ei voi suomalaista palvelu- ja korvausjärjestelmää viedä sellaisenaan mukanaan, joten asumisperusteisen sosiaaliturvan merkitys vuosia kestävän ulkomailla oleskelun aikana ei ole työn tekemisen edellytysten kannalta erityisen keskeinen. Jos suomalaisen työnantajan lähettämän työntekijän oikeus asumisperusteisiin etuuksiin ja sairausvakuutukseen päättyy komennuksen pitkän keston takia, oikeus lapsilisään sekä sairausvakuutuksen etuuksiin päättyy. Silloin kun työkomennuksen aikana sovelletaan suomalaisia työsuhteen ehtoja, työnantaja maksaa sairauspäiviltä palkkaa työsopimuslain ja työehtosopimuksen mukaisesti. Sairausvakuutuslain mukaiset korvaukset ulkomailla saadusta hoidosta kattavat vain pienen osan todellisista kustannuksista, joten yleensä yksityinen sairauskuluja kattava vakuutus on tarpeen. Työeläke- ja tapaturmavakuutuksen suomalainen työnantaja voi halutessaan pitää Suomessa, vaikka henkilöä ei asumisperusteisten etuuksien näkökulmasta pidettäisi Suomessa asuvana.

Työkomennuksella olevien puolisoiden työmarkkina-asemaa pyritään parantamaan ja Suomeen paluuta helpottamaan siten, että puoliso voi tehdä työtä ilman, että työskentely vaikuttaa asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan puolison oma yli neljä kuukautta kestävä työ ulkomailla päättää hänen oikeutensa asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Opiskelijoilla on mahdollisuus saada asumisperusteisia etuuksia ja olla sairausvakuutettuina niin kauan kuin päätoimiset opinnot ulkomailla jatkuvat. Päätoimisilla opinnoilla tarkoitetaan sellaisia opintoja, jotka oikeuttavat opintotukeen.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Eri syistä ulkomailla oleskelevien osalta on syytä huomata, että Suomeen asumaan palattua oikeus etuuksiin alkaa uudelleen. Monilla säilyy kotikunta Suomessa myös pidemmän ulkomailla oleskelun aikana, jolloin kotikunnan tarjoamat palvelut ovat käytettävissä myös Suomessa käyntien aikana.

Muutto ulkomailta Suomeen

EU:n sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädännön mukaan asumista koskevaa edellytystä ei voida maiden välillä liikkuvien työntekijöiden kohdalla soveltaa. Ehdotuksen mukaan Suomeen muuttavien oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin arvioidaan ensi sijaisesti työskentelyn perusteella. Nykyisin Suomeen työhön tulevalta edellytetään vähintään neljä kuukautta kestävää työsopimusta sekä sitä, että työaika ja palkka täyttävät työttömyysturvan työssäoloehtoon laskettavalle työlle asetetut vaatimukset. Kyseessä ei ole odotusaika, vaan edellytyksen täyttävät kuuluvat asumisperusteiseen sosiaaliturvaan työskentelyn alkamisesta lukien. Esimerkiksi julkisen terveydenhuollon palveluihin ja lasten kotihoidon tukeen työntekijät ovat nykyisinkin oikeutettuja ilman työskentelyn kestolle asetettua vaatimusta, jos he ovat työeläkevakuutettuja, mihin riittää noin 58 euron kuukausiansio.

Työsuhteen neljän kuukauden vähimmäiskestoa koskevasta vaatimuksesta ehdotetaan luovuttavaksi. Työntekijälle syntyisi oikeus asumisperusteisiin etuuksiin, jos hänen ansionsa vastaavat peruspäivärahan kuukausimäärää (696,60 € /kk v. 2018). Nykyisin etuuksiin oikeuttava ansio voi osa-aikatyössä olla tätä alhaisempi. Työntekijällä on ehdotuksen mukaan oikeus asumisperusteisiin etuuksiin siltä ajalta, kun hän ansaitsee vaadittavan määrän tuloja Suomesta. Kun työskentely päättyy, myös etuudet päättyvät.

Lyhytaikaisessa työssä kyseeseen tulevat etuudet olisivat käytännössä lapsilisä EU-alueella asuvista lapsista sekä sairausvakuutuksen etuudet. Työnantaja maksaa sairastumistilanteessa työntekijälle palkkaa työsopimuslain ja työehtosopimusten mukaan, jolloin ehdotettu muutos hyödyttää työnantajia. Ajantasainen tieto työskentelystä ja tuloista saadaan tulorekisteristä, eli etuusoikeuksien jatkumisen seuraaminen on ajantasaista.

Työntekijöistä, jotka ovat sairausvakuutettuja, maksetaan Suomeen vakuutusmaksut. Sairausvakuutusmaksuilla katetaan sairauspäivärahasta ja sairaanhoitokorvauksista syntyviä kustannuksia. Työntekijät myös maksavat veroja Suomeen.

Neljän kuukauden sääntö on ollut vuosien ajan esillä Pohjoismaisena rajaesteenä. Säännöstä johtuen on Ruotsista tai Virosta Suomeen tulleita työntekijöitä joutunut maiden järjestelmien väliinputoajiksi. Ehdotettu muutos, jossa työsuhteen pituudelle ei olisi asetettu vähimmäisedellytystä, parantaa työntekijöiden yhdenvertaisuutta.

Niiden Suomeen muuttavien, jotka eivät tule tänne työhön, asumisen edellytyksiä on yhtenäistetty niin, ettei olisi montaa erilaista määritelmää eri palvelujen ja etuuksien osalta.

Hallinnolliset menettelyt

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Ehdotuksella yksinkertaistetaan ja nykyaikaistetaan Kelan hallintomenettelyjä muuttotilanteissa. Tulorekisteriä ja asiakkaiden mahdollisuutta käyttää digitaalisia palveluja hyödynnetään entistä paremmin. Ehdotuksen mukaan Kela ratkaisee työskentelyyn tai asumiseen liittyvät edellytykset etuuspäätöksen yhteydessä, eikä anna erillistä valituskelpoista päätöstä kuulumisesta sosiaaliturvaan. Kelalle on lisäksi asetettu tiedottamisvelvollisuus sosiaaliturvan määräytymisperusteista myös sellaisille ulkomaille muuttaville, joille etuuspäätöksiä ei ole tarpeen antaa.

Suomalaisilla on usein virheellinen käsitys siitä, että kansalaisuus oikeuttaa sosiaaliturvaan, tai että turva on myös ulkomailla ollessa kattava ja aukoton. Monet pahoittavat mielensä saadessaan päätöksen, etteivät kuulu sosiaaliturvaan, vaikka eivät menettäisi ulkomaille muuton takia mitään etuutta. Kansalaisten tiedon lisääminen ulkomailla oleskelun vaikutuksesta sosiaaliturvaan on keskeistä. Oman tilanteen seuraaminen ajantasaisesti on sähköisen asioinnin kautta mahdollista ja entistä tärkeämpää erityisesti maiden välillä liikkuville henkilöille. On myös pyritty siihen, että oman tilanteen ennakointi on entistä helpompaa, kun asumista ja työtä koskevia edellytyksiä on yksinkertaistettu.

Sosiaaliturvan perusperiaatteita ei ehdotuksessa esitetä muutettavaksi, mutta edellytyksiä tarkennetaan ja yhteensopivuutta EU-lainsäädännön kanssa parannetaan.