SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Henna Huhtamäki /SVO

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asiantuntijalausunto 14.11.2018

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

Hallituksen esitys asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön uudistamisesta on valmisteltu laajapohjaisessa työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina työmarkkinajärjestöt, eri ministeriöt, toimeenpanevat viranomaiset sekä kuultavina useita asiantuntijoita. Valmistelussa on otettu huomioon 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.

Ehdotus koskee perustuslain 19 § 2 momentissa tarkoitettuja sosiaaliturvaetuuksia, joista on säädetty etuuksia koskevissa laeissa, joita Kansaneläkelaitos toimeenpanee. Ehdotuksessa on painotettu monimutkaisten säännösten yksinkertaistamista ja järjestelmän parempaa läpinäkyvyyttä. Lisäksi on huomioitu entistä suurempi maiden välinen liikkuvuus ja painotettu oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa.

Keskeiset muutosehdotukset

Nykyinen lainsäädäntö on ollut voimassa vuodesta 1994 lukien, jolloin Suomi liittyi Euroopan talousalueeseen. Maiden välillä liikkuvien ihmisten määrä on moninkertaistunut tämän jälkeen. Lainsäädäntö on useiden yksittäisten muutosten ja maahanmuuttodirektiivien implementoinnin 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. Ehdotetussa laissa määritellään se, milloin henkilöä pidetään Suomessa asuvana näitä etuuslakeja sovellettaessa. EU-lainsäädännön mukaan Suomeen työhön tulevilta ei voida edellyttää maassa asumista. Ehdotetussa laissa määritellään myös, millainen työskentely Suomessa oikeuttaa saamaan asumisperusteisia etuuksia. Ehdotettua lakia sovellettaisiin yhdessä asumisperusteisia etuuksia koskevien lakien kanssa.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

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 saamisen uuden ulkomaan komennuksen aikana. Ehdotus lyhentää nykyistä enintään yhteensä kymmenen vuoden (lähetetyt työntekijät) tai jopa määrittelemättömän pituista (lähetys- ja kehitysyhteistyöntekijät) ajanjaksoa. Ehdotettu aika vastaa Suomen tekemissä kahdenvälisissä sosiaaliturvasopimuksissa yleensä säädettyä enimmäisaikaa.

Mainittu muutos parantaa työntekijöiden yhdenvertaisuutta, kun sillä ei olisi 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 työntekijälle 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 mukana ulkomailla olevien puolisoiden työmarkkina-asemaa pyritään parantamaan ja Suomeen paluuta helpottamaan siten, että puoliso voi tehdä työtä paikallisesti 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

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 työntekijät kuuluvat asumisperusteiseen sosiaaliturvaan työskentelyn alkamisesta lukien. Kotikunnan perusteella määräytyviin oikeuksiin, kuten 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). Ehdotuksen myötä myös kausityöntekijät ja muuten lyhytaikaisessa työsuhteessa Suomessa olevat, jotka eivät nykyisin ole oikeutettuja asumisperusteisiin etuuksiin ja sairausvakuutukseen, olisivat työskentelynsä ajan niihin oikeutettuja.

Työntekijällä on ehdotuksen mukaan oikeus asumisperusteisiin etuuksiin siltä ajalta, kun hän ansaitsee vaadittavan määrän tuloja Suomesta. Kun työskentely päättyy, myös etuudet päättyvät. Vähintään kuusi kuukautta työskennelleellä ja Suomessa työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneellä on ehdotuksen mukaan oikeus jälkisuojaan, eli hän voi säilyttää työntekijän aseman kolmen kuukauden ajan tai enintään siihen saakka, kun työskentelyyn oikeuttavan oleskeluluvan voimassaolo päättyy.

Lyhytaikaisessa työssä kyseeseen tulevat etuudet ovat käytännössä lapsilisä EU-alueella asuvista lapsista sekä sairausvakuutuksen etuudet. Työnantaja maksaa sairastumistilanteessa työntekijälle palkkaa työsopimuslain ja työehtosopimusten mukaan nykyisinkin riippumatta työntekijän sairausvakuutuksesta. Sairausvakuutettujen työntekijöiden osalta työnantaja saa korvauksena maksamastaan palkasta sairauspäivärahan Kansaneläkelaitokselta. Ehdotettu muutos hyödyttää näin ollen työnantajia. Ajantasainen tieto työskentelystä ja tuloista saadaan tulorekisteristä, eli etuusoikeuksien jatkumisen seuranta on nykyistä luotettavampaa ja perustuu ajantasaisiin tietoihin.

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. Ehdotettu ansiovaatimus olisi nykyisiin edellytyksiin verrattuna tarkkarajainen ja työntekijöiden näkökulmasta helposti ymmärrettävä.

Niiden Suomeen muuttavien, jotka eivät tule tänne työhön, asumisen edellytyksiä on yhtenäistetty sitenn, ettei olisi montaa erilaista määritelmää eri palvelujen ja etuuksien osalta. Suomeen tulevat opiskelijat on voimassa olevassa lainsäädännössä suljettu

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

lähtökohtaisesti asumisperusteisten etuuksien ulkopuolelle. Opiskelijat kuuluvat pääsääntöisesti EU-asetuksen 883/2004 nojalla sen EU-maan lainsäädännön piiriin, josta he ovat kotoisin, ja heillä on sairausvakuutus lähtömaassa. Muista kuin EU-maista tulevien opiskelijoiden oleskeluluvan edellytyksenä on sairauskulut kattava vakuutus. Ehdotuksen mukaan opiskelijoita ei suljettaisi kokonaan asumisperusteisten etuuksien ulkopuolelle, eli heillä olisi mahdollisuus, ellei toisen EU-maan lainsäädäntöä sovelleta, saada niitä etuuksia, jotka ovat EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa.

Hallinnolliset menettelyt

Ehdotuksella yksinkertaistetaan ja nykyaikaistetaan Kansaneläkelaitoksen hallintomenettelyjä muuttotilanteissa. Tulorekisteriä ja asiakkaiden mahdollisuutta käyttää digitaalisia palveluja hyödynnetään entistä paremmin. Ehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitos ratkaisee työskentelyyn tai asumiseen liittyvät edellytykset etuuspäätöksen yhteydessä, eikä anna erillistä valituskelpoista päätöstä kuulumisesta sosiaaliturvaan. Muutoksenhakumahdollisuus kohdistuu siihen nimenomaiseen päätökseen, jolla etuusoikeus on ratkaistu. Kansaneläkelaitokselle on lisäksi asetettu tiedottamisvelvollisuus sosiaaliturvan määräytymisperusteista myös sellaisille ulkomaille muuttaville, joille etuuspäätöksiä ei ole tarpeen antaa. Pyynnöstä Kela antaisi edelleen valituskelpoisen asumista koskevan päätöksen ulkomaille muuttaneelle.

Suomalaisilla on usein virheellinen käsitys siitä, että kansalaisuus oikeuttaa sosiaaliturvaan, tai että turva on myös ulkomailla ollessa kattava ja aukoton. 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. Ehdotuksessa on pyritty siihen, että oman tilanteen ymmärtäminen ja ennakointi ovat entistä helpompia, kun asumista ja työtä koskevia edellytyksiä on yksinkertaistettu.

Suhde perustuslakiin

Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on aiemmin (mm. PeVL 22/2004 vp) katsonut, ettei perusoikeusjärjestelmästä aiheudu estettä eri etuuksien saamisedellytyksiin vaikuttavalle lainsäädännölle. Suomeen tulevien henkilöiden osalta ehdotuksiin ei sisälly tiukennuksia suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Lyhytaikaisesti alle 4 kuukaudeksi Suomeen työhön tulevat olisivat ehdotuksen mukaan oikeutettuja asumisperusteisiin etuuksiin. Lisäksi opiskelijoita ei enää suljettaisi Suomen asumisperusteisten etuuksien ulkopuolelle, mikä parantaa heidän asemaansa.

Perustuslain 21 § takaamaan oikeusturvaan liittyen ehdotetut hallintomenettelyn muutokset parantavat muutoksenhakumahdollisuutta siitä nimenomaisesta päätöksestä, jolla oikeus etuuteen on ratkaistu. Digitaalisten palvelujen hyödyntäminen parantaa ajantasaisen tiedon välittämisen sekä etuusratkaisua varten, että maiden välillä liikkuvien henkilöiden oman tilanteen varmistamiseen.