

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 188/2018 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Lakialoite LA 52/2018 vp Sari Essayah kd ym. Lakialoite laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 8/2018 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 39/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Henna Huhtamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Marjaana Lundqvist, Eläketurvakeskus
- lakimies Antti Klemola, Kansaneläkelaitos
- sosiaalipolitiikan asiantuntija Jani Sillanpää, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- ekonomisti Antti Koskela, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- ulkoministeriö
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävisissä tilanteissa. Laissa säädettäisiin henkilön asumista ja työskentelyä koskevista edellytyksistä, ja sitä sovellettaisiin tilanteisiin, joissa sosiaaliturvaetuuden maksamisesta päätettäessä joudutaan ulkomailta Suomeen tai Suomesta ulkomaille liikkuneen henkilön osalta ratkaisemaan, pidetäänkö henkilöä työntekijänä tai asuuko hän Suomessa. Työskentelyä ja asumista koskevat säännökset muodostaisivat kokonaisuuden muiden etuuksien myöntämistä koskevien edellytysten kanssa. Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin siten yhdessä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia koskevien lakien ja kansainvälisen lainsäädännön kanssa.

Laissa määriteltäisiin työskentelyn vähimmäisedellytykset sovellettaessa asumisperusteista etuuslainsäädäntöä Suomeen tulevaan työntekijään. Mikäli henkilö muuttaa Suomeen työntekijänä, hänen oikeutensa asumisperusteisiin etuuksiin ratkaistaisiin pääsääntöisesti työskentelyn perusteella.

Laissa määriteltäisiin myös Suomessa asuminen Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvan etuuslainsäädännön näkökulmasta. Mikäli Suomeen tuleva henkilö ei olisi työntekijä tai tiettyä etuusasiaa ratkaistaessa Suomessa asumisella muuten olisi merkitystä, hänen oikeutensa asumisperusteisiin etuuksiin ratkaistaisiin asumisen määritelmän perusteella.

Laissa määriteltäisiin myös, milloin Suomesta ulkomaille muuttavaa henkilöä edelleen pidettäisiin Suomessa asuvana siten, että hänen oikeutensa asumisperusteisiin etuuksiin voisi jatkua ulkomailta oleskelusta huolimatta.

Asumisperusteisista etuuksista säädetään seuraavissa laeissa: kansaneläkelaki, lapsilisälaki, vammaisetuuksista annettu laki, takuueläkkeestä annettu laki, eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki, äitiysavustuslaki, yleisestä asumistuesta annettu laki ja elatustukilaki.

Esitykseen sisältyy myös Kansaneläkelaitoksen hallinnollisia menettelyjä koskeva muutosehdotus. Sosiaaliturvaan kuulumisesta ei ehdotuksen mukaan annettaisi erillistä valituskelpoista päätöstä, vaan ratkaisu sisältyisi etuutta koskevaan valituskelpoiseen päätökseen. Ennakollisesta tiedon tarpeesta asumisperusteista sosiaaliturvaa koskien huolehdittaisiin hallintopäätöksen sijaan muilla tiedottamistavoilla, kuten sähköisen asiointipalvelun ja muun henkilökohtaisen tiedottamisen kautta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019.

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp

Lakialoite

LA 52/2018 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan, että asumisperusteisen sosiaaliturvan määräytymisessä lähetystyötä ja kehitysyhteistyötä tekevät henkilöt rinnastetaan jatkossakin Suomessa asuviin henkilöihin ajallisesti rajoittamattoman ajan eikä enimmäisaikaa rajata hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 luvun 12 §:ssä esitetyn mukaisesti viiteen vuoteen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, joka korvaisi voimassa olevan asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993). Nykyinen lainsäädäntö on ollut voimassa vuodesta 1994 lukien, jolloin Suomi liittyi Euroopan talousalueeseen. Maiden välillä liikkuvien ihmisten määrä on moninkertaistunut tämän jälkeen. Lisäksi lainsäädäntö on useiden yksittäisten muutosten ja maahanmuuttodirektiivien toimeenpanon myötä muuttunut monimutkaiseksi.

Ehdotetussa laissa määritellään, milloin henkilöä pidetään Suomessa asuvana asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa. Tällaisia Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia asumisperusteisia etuuksia ovat kansaneläkelain (568/2007) mukaiset etuudet, lapsilisä, vammaisetuudet, takuueläke, eläkkeensaajan asumistuki, äitiysavustus, yleinen asumistuki ja elätustuki. Ehdotetun lain perusteella asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluva henkilö on myös sairausvakuutuslain (1224/2004) perusteella sairausvakuutettu Suomessa ja oikeutettu Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) mukaisiin kuntoutusetuuksiin. Myös työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettu Suomessa asuminen ratkaistaan ehdotetun lain perusteella.

Esityksen keskeisinä tavoitteina on lainsäädännön selkeyttäminen ja asumisperusteisten etuuk-sien tarkempi kohdentaminen rajat ylittävissä tilanteissa Suomen lainkäyttöpiirissä oleville asuk-kaille. Lisäksi tavoitteena on tasapainottaa oikeuksia ja velvollisuuksia sekä yksinkertaistaa hal-linnollisia menettelyjä.

Esityksen mukaan asumisperusteisen sosiaaliturvan pääperiaatteet, asumisperusteisuus, verora-hoitteisuus ja yhdenvertaisuus, säilyvät ennallaan. Ehdotettu lainsäädäntö helpottaa Suomeen eri-tyisesti lyhytaikaisesti tulevien työntekijöiden asemaa nykyisestä. Toisaalta Suomesta pois muut-tavien osalta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuulumisen aikarajoja tiukennetaan. Tavoittee-na on, että asumisperusteisiin etuuksiin ovat nykyistä kattavammin oikeutettuja henkilöt, jotka fyysisesti oleskelevat Suomessa ja osallistuvat järjestelmän rahoitukseen.

Ehdotettujen muutosten vaikutukset sosiaaliturvajärjestelmän menoihin ovat varsin maltilliset. Suomeen tulevien henkilöiden osalta esityksen arvioidaan lisäävän sosiaaliturvamenoja arviolta 2,5 miljoonalla eurolla vuodessa ja vakuutusmaksutuottoja arviolta 1,1 miljoonalla eurolla. Suo-mesta lähtevien henkilöiden osalta esityksen arvioidaan alentavan sosiaaliturvamenoja arviolta 1,8 miljoonalla eurolla vuodessa.

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kannattaa esityksen tavoitteita ja puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana. Valiokunta pitää erityisen myönteisenä sitä, että lukuisien osamuutosten vuoksi erittäin monimutkaiseksi muodostunutta asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä selkeytetään. Lainsäädännön selkeyttäminen edistää etuudensaajien oikeusturvan toteutumista ja lisää lainsäädännön ennakoitavuutta. Sosiaaliturvajärjestelmän oikeudenmukaisuuden kannalta on myös tärkeää, että asumisperusteisiin etuuksiin ovat kattavasti oikeutettuja henkilöt, jotka osallistuvat pääasiassa verorahoitteen järjestelmän rahoitukseen.

Suomeen tulevat

Työntekijät ja yrittäjät

Esityksen keskeinen muutos nykytilanteeseen verrattuna on se, että Suomeen työntekijänä tai yrittäjänä tulevan henkilön osalta etuuslainsäädäntöä sovellettaessa arvioitaisiin ensisijaisesti työskentelyä koskevien edellytysten täyttymistä. Jos kyseessä olisi muu kuin työtä tai vastaavaa toimintaa tekevä henkilö, arvioitaisiin vakinaista asumista Suomessa.

Etuuslainsäädännön soveltamista Suomessa työskentelyn perusteella ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaatimus vähintään neljä kuukautta kestävästä työskentelystä poistetaan. Asumisperusteisiin etuuksiin oikeuttavan työskentelyn määritelmässä ei enää viitata työttömyysturvan työssäoloa viikkotyöajan ja palkan osalta kartuttavaan työskentelyyn, vaan tarkastelun pohjana käytettäisiin kuukausiansiota, jonka tulee olla vähintään peruspäivärahan suuruinen eli 696,60 euroa vuoden 2018 tasossa. Lisäksi vähintään kuusi kuukautta työskenteellä 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.

Ehdotetun muutoksen myötä myös lyhytaikaisesti Suomeen työskentelemään tulevat henkilöt tulevat työskentelyn ajaksi oikeutetuiksi niihin asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin, jotka kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (jäljempänä EU-asetus 883/2004) soveltamisalaan. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on aikaisempia asumisperusteisen sosiaaliturvan muutoksia koskeneessa mietinnössä StVM 26/2013 vp pitänyt asumisperusteisen sosiaaliturvan peruseriaatteiden kannalta ongelmallisena, että asumisperusteista sosiaaliturvaa laajennetaan vähä vähältä eri perusteilla tilapäisesti maassa oleville. Järjestelmän oikeudenmukaisuuden kannalta valiokunta on pitänyt tärkeänä löytää tasapaino, jossa henkilöiden velvollisuudet ja oikeudet vastaavat toisiaan eivätkä ihmiset myöskään menetä ansaittuja oikeuksiaan.

Valiokunta katsoo, että nyt ehdotetut muutokset ovat tärkeitä Suomeen lyhytaikaiseen työsuhteeseen tulevien työntekijöiden yhdenvertaisuuden lisäämiseksi suhteessa maassa pidempiaikaisesti työskenteleviin tai vakinaisesti asuviin nähden, vaikka ne laajentavat asumisperusteista sosiaaliturvaa tilapäisesti maassa työskenteleville henkilöille nykyisestä. Työntekijöiden yhdenvertaisuus kansalaisuudesta riippumatta on turvattu EU:n perustamissopimuksessa.

Käytännössä Suomessa lyhytkestoisesti työssä olevat tulevat sairausvakuutetuiksi Suomessa eli heillä on oikeus sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin ja he maksavat myös sairausvakuutus-

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp

maksut Suomeen. Ehdotettu muutos hyödyttää myös työnantajia, koska jos työnantaja on työso-
pimuslain (55/2001) ja työehtosopimusten mukaisesti maksanut henkilölle palkkaa sairastumi-
sen ajalta, Kansaneläkelaitos maksaa sairausvakuutettujen henkilöiden osalta sairauspäivärahan
työnantajalle. Sairausvakuutuslain mukaisten etuuksien lisäksi Suomeen lyhytaikaisesti työsken-
telemään tulevilla on oikeus lapsilisään. Muista kuin EU-maista tulevien työntekijöiden osalta
lapsilisän saaminen kuitenkin edellyttää, että lapsi tulee työntekijän mukana Suomeen.

Ehdotettu peruspäivärahan suuruinen ansaintaraja on suurimmalla osalla työntekijöistä helpom-
min saavutettavissa kuin nykyisen määrittelyn mukainen työssäoloehdotta kerryttävä työskentely,
mutta osa-aikatyöntekijöiden kohdalla vaatimus voi joissain tilanteissa kiristyä. Ehdotettu an-
saintaraja on noin 100 euroa korkeampi kuin nykyinen ansaintarajan vähimmäismäärä osa-aika-
työssä, joka on noin 594 euroa aloilla, joilla ei ole työehtosopimusta. Esityksen perustelujen mu-
kaan osa-aikatyössä olevilla tai epäsäännöllisesti työskentelevillä ehdotettu ansaintaraja täytyisi
matalapalkkaisilla aloilla noin kahta viikkoa vastaavilla työtunneilla. Maatalous- ja puutarha-alo-
jen keskituntipalkalla ansaintaraja täytyisi 72—73 tunnin työskentelyllä kuukaudessa, siivousa-
lalla 65 tunnin työskentelyllä, rakennusalan avustavissa tehtävissä 49 tunnin sekä lähihoitajilla 58
tunnin työskentelyllä kuukaudessa.

Valiokunta pitää ehdotusta peruspäivärahan suuruudesta ansaintarajasta nykytilannetta selkeyttä-
vänä. Lisäksi valiokunta pitää lainsäädännön läpinäkyvyyden kannalta perusteltuna sitoa tarkas-
telu ansioihin, joista Kansaneläkelaitos saa tiedon kansallisesta tulorekisteristä vuoden 2019 alus-
ta alkaen ja työttömyyskassat vuoden 2020 alusta alkaen.

Muut kuin työntekijät

Valiokunta pitää hyvänä, että muiden kuin työskentelytarkoituksessa Suomeen tulevien henkilöi-
den asumisen edellytyksiä on lakiehdotuksessa yhtenäistetty nykyisestä. EU-lainsäädäntöä sovel-
tavasta maasta tulevan henkilön Suomessa asumisen arviointi perustuu ehdotuksen mukaan ensi
sijassa EU-asetuksiin 883/2004 ja 987/2009. Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta
Suomeen muuna kuin työntekijänä tulevan henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta arvioitai-
siin kotikuntalain (201/1994) 4 §:n perusteella.

Opiskelijat

Nykytilanteesta poiketen Suomeen yksinomaan opiskelutarkoituksessa tulevaa opiskelijaa voi-
daan ehdotuksen mukaan pitää Suomessa asuvana EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalaan kuu-
lunutta etuuslainsäädäntöä sovellettaessa, jos asumista koskevat edellytykset muutoin täyttyvät.
Tällaisia sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädännön piiriin kuuluvia EU-asetuksen 883/2004 mu-
kaisia etuuksia ovat kansaneläkelain mukaiset etuudet, lapsilisä, vammaisetuudet, takuueläke ja
eläkkeensaajan asumistuki.

Valiokunta toteaa, että Suomeen toisesta EU-valtiosta tulevan opiskelijan katsotaan yleensä ole-
van lähtömaassa olevan työntekijän perheenjäsen ja kuuluvan kyseisen maan sosiaaliturvaan.
Näin ollen toisesta EU-valtiosta tulevat opiskelijat tulevat ehdotetun sääntelyn piiriin vain, jos he
eivät enää kuulu lähtömaan sosiaaliturvaan. Kolmansista maista EU-alueelle tulevat opiskelijat
ovat oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa olevien

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp

etuuksien osalta tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä annetun direktiivin 2016/801/EU perusteella.

Lisäksi valiokunta toteaa, että opiskelijoiden kohdalla oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskeluluvan saamisen edellytyksenä on oleskelua varten riittäviä varoja koskevan vaatimuksen tai toimeentulovaatimuksen täyttäminen. Suomeen tulevan opiskelijan tulee siten osoittaa, hän hänellä on riittävät varat vastata elämisestään Suomessa. Kolmansista valtioista tulevien osalta oleskeluluvan saaminen edellyttää lisäksi sairauskuluvakuutusta.

Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä tarkoituksenmukaisena, koska se parantaa Suomeen tulevien opiskelijoiden asemaa asumisperusteisessa sosiaaliturvassa nykytilanteeseen verrattuna ja edistää myös opiskelijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta. Ehdotettu sääntely myös poistaa voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvän ristiriidan niissä tilanteissa, joissa EU:n sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädännön lainvalintasäännöksiä perusteella opiskelijan asuinmaa on Suomi, mutta yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen tulevaa henkilöä ei pidetä kansallisen lainsäädännön perusteella Suomessa asuvana, jolloin hän ei ole oikeutettu asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Suomeen yksinomaan opiskelutarkoituksessa tulevat opiskelijat eivät ole lakiehdotuksen mukaan oikeutettuja EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalan ulkopuolelle kuuluviin etuuksiin eli äitiysavustukseen, yleiseen asumistukeen tai elatustukeen, ellei heillä ole päätoimisen opiskelun lisäksi muitakin siteitä Suomeen. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarkkaan selvitettävä ja arvioitava sääntelyn perusteltavuus, vaikka esityksen mukainen rajaus ei sulje opiskelijoita yhtä laajasti sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle kuin lausunnossa PeVL 22/2004 vp säätämisyjärjestyskysymyksenä pidetty opiskelijoita koskeva erityissäännös, jonka mukaan yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen tulevia ei pidetä Suomessa asuvina asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että näiden rajattujen etuuksien osalta ehdotus vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, jonka mukaan yksinomaan Suomeen opiskelemaan tuleva henkilö ei ole oikeutettu asumisperusteisiin etuuksiin. Voimassa olevan sääntelyn on sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä StVM 17/2004 vp katsottu vastaavan eurooppalaista sääntelyä ja rakentuvan vastavuoroisuuden varaan, mitä on perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 22/2004 vp pidetty hyväksyttävänä perusteena rajaukselle. Valiokunta korostaa, että toisesta EU-maasta tulevat opiskelijat kuuluvat lähtökohtaisesti lähtömaansa sosiaaliturvan piiriin. Jos opiskelija ei enää kuulu lähtömaansa sosiaaliturvan piiriin, on ehdotetun sääntelyn mukaisesti perusteltua rajata opiskelijoiden oikeus niihin asumisperusteisiin etuuksiin, jotka kuuluvat EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalaan.

Valiokunta painottaa lisäksi, että jos opiskelijalle syntyy opiskelun lisäksi muita siteitä Suomeen, kuten työskentely tai perhe, eikä maassa oleskelun tarkoituksena olisi yksinomaan opiskelu, opiskelijalle syntyy oikeus myös asetuksen 883/2004 ulkopuolella oleviin etuuksiin, jos näiden etuuksien myöntämisen edellytykset täyttyvät.

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp

Suomesta lähtevät

Tilapäisesti ulkomailla oleskelevat

Esityksen mukaan Suomesta tilapäisesti ulkomaille lähtevä henkilö voisi säilyä asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä 6 kuukautta nykyisen 12 kuukauden sijaan. Ulkomailla oleskelun tilapäisen aikarajan lyhentäminen heikentää erityisesti muita kuin päätoimisia opintoja suorittavien opiskelijoiden ja muiden tilapäisesti ulkomaille lähtevien henkilöiden oikeutta asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin nykyisestä. Sen sijaan yrittäjät voivat edelleen säilyä asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä 12 kuukauden ajan, jos eläkevakuutus on Suomessa voimassa.

Tilapäisen oleskelun aikarajan lyhentämistä nykyisestä perustellaan esityksessä asumisperusteisten etuuksien tarkoituksella turvata maassa olevien henkilöiden oikeudet sosiaaliturvaetuuksiin. Lisäksi nykyinen tilapäisen oleskelun 12 kuukauden aikaraja on esityksen mukaan kansainvälisesti vertailtuna pitkä.

Valiokunta korostaa, että toisessa EU-valtiossa tilapäisesti oleskelevien osalta ehdotettu kuuden kuukauden aikaraja on käytännössä liukuvampi, koska asumista arvioidaan EU-lainsäädännön perusteella. EU:n sosiaaliturvan koordinaatiota koskeva lainsäädäntö edellyttää aina, että henkilö on vakuutettu jossain EU-valtiossa.

Lähetetyt työntekijät, tutkijat ja lähetys- ja kehitystyöntekijät

Ehdotuksen mukaan lähetetyt työntekijät mukaan lukien lähetys- ja kehitystyöntekijät sekä tutkijat ja apurahansajat rinnastettaisiin ulkomailla oleskellessaan Suomessa asuvaan henkilöön enintään 5 vuoden ajan. Lähetetyt työntekijät voivat voimassa olevan lainsäädännön perusteella kuulua asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin 10 vuoden ajan. Perusteluiden mukaan Suomesta ulkomaille pitkille komennuksille lähtevien asema on voimassa olevassa lainsäädännössä epätasapainossa etuuksien rahoitukseen nähden. Lisäksi ehdotettu muutos lähentää kansallista lainsäädäntöä muiden EU-maiden lainsäädäntöön.

Valiokunta toteaa, että asumisperusteisen sosiaaliturvan merkitys on pitkäkestoisen ulkomailla oleskelun aikana suhteellisen vähäinen. Etuuksista tulevat kyseeseen lähinnä lapsilisät ja sairausvakuutuslain mukaiset etuudet. Työnantajan ja työntekijän tulee asumisperusteisesta sosiaaliturvasta huolimatta huolehtia riittävän vakuutusturvan järjestämisestä koko komennuksen ajalle. Jos työkomennukseen sovelletaan suomalaisia työsuhteen ehtoja, työnantaja maksaa työntekijälle sairauspäiviltä sairausajan palkkaa työsopimuslain ja työehtosopimuksen mukaisesti. Suomalainen työnantaja voi myös pitää työeläke- ja tapaturmavakuutuksen Suomessa, vaikka henkilöä ei asumisperusteisten sosiaaliturvaetuuksien näkökulmasta pidettäisi Suomessa asuvana.

Valiokunta pitää myönteisenä, että ulkomailla työkomennuksella olevan työntekijän puoliso voi nykyisestä poiketen työskennellä kohdemaassa yli neljä kuukautta ilman, että työskentely vaikuttaa asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Tämä parantaa puolison työmarkkina-asemaa, helpottaa kotimaahan paluuta ja lisää sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp

Opiskelijat ja tieteen tekijät

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että päätoimisia opintoja ulkomailla tekevät voisivat säilyttää oikeuden asumisperusteiseen sosiaaliturvaan opintojen päättymiseen saakka. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että opinnoissa voi olla ulkomailla oleskeluaikaa pidentäviä katkoja. Usein ulkomaisessa yliopistossa opiskeluoikeuden saa pääsääntöisesti ensin alempaan tutkintoon ja vasta alemman tutkinnon suorittamisen jälkeen voi hakea suorittamaan ylempää tutkintoa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen siitä, että opintojen päätoimisuutta ja niiden kestoa harkittaessa on tärkeää ottaa huomioon eri maiden poikkeavat tavat järjestää opintokokonaisuudet.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että ulkomailla voidaan etuuksia menettämättä suorittaa myös muita kuin päätoimisia opintoja. Muiden kuin päätoimisia opintoja ulkomailla suorittavien osalta tilapäisen oleskelun aikarajan lyhentäminen 6 kuukauteen rajoittaa asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuulumista nykyisestä. Lisäksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota työharjoittelua ulkomailla suorittavien henkilöiden ja tutkijoiden asemaan. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että silloin kun kyse on työskentelystä työsuhteessa, määräytyy sosiaaliturva työntekijän aseman mukaisesti, vaikka henkilö olisi päätoimeltaan tutkija tai opiskelija.

Hallinnolliset menettelyt ja tiedottaminen

Valiokunta pitää esityksen ehdotuksia hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistamisesta tarkoituksenmukaisina. Hallinnollisen taakan vähentämisen lisäksi ehdotukset selkeyttävät päätöksentekoa yksityisen henkilön näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että esityksen ilmoitus- ja päätöksentekovelvollisuutta koskevat ehdotukset ovat yhteensopivia perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvaa koskevan säännöksen kanssa.

Ehdotuksen mukaan sosiaaliturvaan kuulumisesta ei anneta enää ennakkopäätöstä maahan tai maasta muuttavalle tai työskentelyn Suomessa tai ulkomailla aloittavalle henkilölle. Esityksen perustelujen mukaan voimassa olevan lain mukainen erillinen päätös sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta on käytännössä usein johtanut siihen, ettei etuutta koskevaan päätökseen, jonka perusteena on aiemmin annettu sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista koskeva päätös, ole tehokkaasti voinut hakea muutosta. Ehdotettujen muutosten jälkeen Suomeen tulevan henkilön oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan selvitetään hänen hakiessaan Kansaneläkelaitokselta etuutta, Kela-korttia tai eurooppalaista sairaanhoitokorttia. Valiokunta kuitenkin korostaa, että Kansaneläkelaitos tekee edelleen päätöksen sosiaaliturvaan kuulumisesta pyynnöstä niissä tilanteissa, kun henkilöllä on tarve saada muutoksenhakukelpoinen päätös.

Valiokunta painottaa, että erillisten sosiaaliturvaan kuulumista koskevien päätösten jäädessä pois Kansaneläkelaitoksen tiedottamisvelvollisuus rajat ylittävissä tilanteissa ja erityisesti Suomesta ulkomaille siirryttäessä korostuu. Kansalaisten tiedon lisääminen ulkomailla oleskelun vaikutuksesta sosiaaliturvaan on keskeistä. Ehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee ilmoittaa ulkomaille muuttavalle henkilölle muuton vaikutuksista sosiaaliturvan määräytymisperusteisiin silloin, kun henkilön yhteystiedot ovat Kansaneläkelaitoksen tiedossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Kansaneläkelaitos huolehtii myös yleisesti ulkomaille siirtymisen vaikutuksia koskevan

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp

tiedon helposta saatavuudesta. Erityisen tärkeää on tiedottaa hyvissä ajoin ehdotettujen muutosten vaikutuksista maahan tulevien ja maasta lähtevien henkilöiden oikeuksiin.

Lakialoite

Valiokunta on hyväksynyt 1. lakiehdotuksen 3 luvun 12 §:n hallituksen esityksen mukaisena. Valiokunnan kannasta seuraa, että lakialoite on hylättävä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 188/2018 vp sisältyvät 1.—15. lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää lakialoitteeseen LA 52/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 11.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Anne Louhelainen sin
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Martti Talja kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

1. lakiehdotuksen 6 §. Emme kannata esitystä, jolla Suomesta tilapäisesti pois muutettaessa sosiaaliturvan piirissä pysymisen raja laskettaisiin 12 kuukaudesta 6 kuukauteen. Ulkomailla oleskelun aikarajan laskemisen yhdestä vuodesta kuuteen kuukauteen heikentää eri opiskelija- ja työntekijäryhmien asemaa. Näistä esimerkiksi ei-tutkintoon johtavat opiskelijat, työharjoittelijat, au-pairit, urheilijat, tanssijat jne. eivät välttämättä täyty työskenelymaan vähimmäisedellytyksiä sosiaaliturvaan kuulumisessa. Heidän oleskelunsa ulkomailla kestää myös usein vähemmän kuin vuoden mutta enemmän kuin kuusi kuukautta. Esitys heikentäisi mm. ei-tutkintoon johtavien opiskelijoiden asemaa tai vapaaehtoistoihin ulkomaille lähtevien asemaa. Heikennyksestä ei koidu suuria säästöjä, eivätkä perustelut muutenkaan ole riittävän vahvat verrattuna heikennyksen tuomiin haittoihin.

Esityksen perusteluiden mukaan tilapäisesti ulkomailla oleskelevia on Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan 10 000, joista puolet oleskelee ulkomailla yli 6 kuukautta. Näistä yli 6 kuukautta ulkomailla oleskelevista 5 000 henkilöstä opiskelijoita on 1 400 ja eläkeläisiä 2 400. Ehdotetun muutoksen arvioidaan siten vaikuttavan arviolta 1 200 henkilön asemaan. Sairauspäivärahamenojen arvioidaan alenevan vuositasolla 0,1 miljoonaa euroa, sairaanhoitokorvausten 0,1 miljoonaa euroa, lapsilisämenojen 0,2 miljoonaa euroa ja julkisen terveydenhuollon menojen 1,0 miljoonaa euroa. Voimaantulovuotena julkisen terveydenhuollon menojen arvioidaan alenevan 0,8 miljoonaa euroa.

Myönteisenä on todettava, että lausuntokierroksen perusteella hallituksen esitystä on muutettu tutkintoon johtavan ulkomailla opiskelun osalta. Jatkossa myös ulkomailla tutkintoa opiskelevat rinnastettaisiin Suomessa asuvaan henkilöön edelleen siihen saakka, kunnes päätoimiset opinnot päättyvät, eli yli 5 vuotta.

1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 mom. Emme kannata esitystä, jolla Suomeen yksinomaan opiskelemaan tulleet suljetaan pois Suomen sosiaaliturvan piiristä äitiysavustuksen, yleisen asumistuen ja elatustuen osalta. Esityksen tueksi ei ole hyväksyttäviä perusteita. Esityksessä ehdotetaan, että jos opiskelija oleskeli Suomessa yksinomaan opintojen suorittamista varten, hän ei olisi oikeutettu 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin etuuksiin (äitiysavustus, yleinen asumistuki, elatustuki) siitä riippumatta, täyttääkö hän laissa säädetyt asumisvaatimukset. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että "[t]ällaiselle rajaukselle ei ole esitetty perusteluja. Vaikka kyseessä ei ole yhtä laaja poissuljenta sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle kuin lausunnossa PeVL 22/2004 vp säätämisyjärjestyskysymyksenä pidetty opiskelijoita koskeva erityissäännös, on sosiaali- ja terveysvaliokunnan tarkkaan selvitettävä ja arvioitava sääntelyn perusteltaisuus tältä osin. Jollei rajaukselle ole esitettävissä hyväksyttävää syytä, se on poistettava."

1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 mom. Emme kannata esitystä, jolla lähetystyö- ja kehitysaputyöntekijöiden sekä tutkijoiden sosiaaliturvan piirissä pysymisen raja laskettaisiin 10 vuodesta 5 vuoteen. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa lähetetyt työntekijät, tutkijat sekä lähetys- ja kehitystyöntekijät rinnastettaisiin ulkomailla oleskellessaan Suomessa asuvaan henkilöön enintään viiden vuo-

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp
Vastalause 1

den ajan nykyisten 10 vuoden sijasta. Tämän rajan muuttamiselle ole esitetty erityisen painavaa perustetta, eikä sille ole esitettävissä merkittäviä valtiontaloudellisia perusteita. Esityksen perusteluiden mukaan yli 5 vuotta ulkomailla työskenteleviä henkilöitä on arviolta 1 800. Vuonna 2018 vanhemman mukana yli 5 vuotta ulkomailla olevia lapsia, jotka kuuluvat Suomen sosiaaliturvaan, on alle 100. Lapsilisämenojen arvioidaan alenevan vuositasolla 0,4 miljoonaa euroa. Voimaantulovuotena vaikutus olisi 0,3 miljoonaa euroa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2.—14. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina.

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (**Vastalauseen muutosehdotukset**)*

Vastalauseen muutosehdotukset

1. lakiehdotus

1.

Laki

asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—5 §

(Kuten StVM)

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp
Vastalause 1

6 §

Oleskelu ulkomailla

Henkilöä pidetään edelleen Suomessa asuvana, jos hän asuu vakinaisesti Suomessa, mutta oleskelee tilapäisesti ulkomailla enintään **vuoden** ajan.

Henkilöllä, joka toistuvasti oleskelee ulkomailla siten, ettei yhtäjaksoinen oleskelu ylitä **yhtä vuotta**, pidetään edelleen Suomessa asuvana, jos hänen vakinainen asuinpaikkansa säilyy Suomessa.

(3 mom. kuten StVM)

2 luku

Suomeen tulo

7—9 §

(Kuten StVM)

10 §

Muut Suomeen muuttotilanteet

(1 ja 2 mom. kuten StVM)

Opiskelijan asumista Suomessa arvioidaan 1 ja 2 momentin mukaisesti sovellettaessa 1 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainittuja lakeja. ~~Opiskelijan, joka oleskelee Suomessa yksinomaan opintojen suorittamista varten, ei katsota asuvan Suomessa sovellettaessa 1 §:n 2 momentin 2 kohdassa mainittuja lakeja.~~

(4 mom. kuten StVM)

3 luku

Lähtö Suomesta ulkomaille

11 §

(Kuten StVM)

12 §

Työskentely ja opiskelu ulkomailla

Suomessa asuvan henkilön asemassa pidetään edelleen asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa enintään **kymmenen** vuoden ajan ulkomailla oleskelevaa henkilöä, joka on:

- 1) suomalaisen työnantajan Suomesta ulkomaille lähettämä lähetetty työntekijä;
- 2) suomalaisen työnantajan ulkomailla palvelukseensa ottama työntekijä;

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp
Vastalause 1

- 3) ulkomailla työskentelevä kehitysyhteistyöntekijä;
4) päätoiminen tutkija tai apurahansaaja.
(2—5 mom. kuten StVM)

(Kuten StVM) 13 §

4 luku

Erinäiset säännökset

(Kuten StVM) 14—19 §

Helsingissä 11.12.2018

Aino-Kaisa Pekonen vas
Outi Alanko-Kahiluoto vihr

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Yhä lisääntyvän ihmisten liikkuvuuden, niin Euroopan unionissa kuin sen ulkopuoleltakin, myötä tarve myös sosiaaliturvalainsäädännön kehittämiseksi on tärkeää. Sosiaaliturvalainsäädäntöä uudistettaessa etuudensaajien oikeusturvan takaaminen sekä järjestelmän selkeyttäminen ymmärrettävämmäksi ja läpinäkyvämmäksi ovat ensisijaisia tavoitteita.

Esitämme hallituksen esityksen hylkäämistä, sillä valiokunnan käsittelyn aikana esityksessä on ilmennyt erilaisia ristiriitaisuuksia. Emme ole valmiita hyväksymään Suomeen työhön tulevien asumisperusteisen sosiaaliturvan muutoksia hallituksen esittämässä muodossa, sillä emme voi asiantuntijakuulemisten perusteella olla vakuuttuneita siitä, onko tarkoitus parantaa vai heikentää Suomeen tulevien asemaa.

Suomalaisten ulkomaille lähtevien asemaa sen sijaan heikennetään, ja se on käynyt selväksi sekä esityksen että asiantuntijakuulemisten perusteella. Emme hyväksy esitettyjä heikennyksiä, jotka sopivat hyvin huonosti kansainvälistyvään maailmaan, jossa mm. nuoret hakeutuvat vapaaehtois-työhön EU:n ulkopuolelle hankkimaan kansainvälistä kokemusta ja elämäkokemusta.

Lisäksi asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että kaikki sosiaaliturvan toimeenpanijat eivät pääse näkemään tulorekisterin tietoja heti (työttömyyskassat vuonna 2020), vaikka uudistus tulee voimaan jo vuoden 2019 alusta. Pidämme tätä huonona ratkaisuna.

Esitystä on käsitelty valiokunnassa nopealla aikataululla, eikä kaikkiin nyt ilmenneisiin kysymyksiin ole saatu vastauksia.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

että hyväksytään yksi lausuma. (Vastalauseen lausumaehdotus)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että Suomeen tulevien työntekijöiden sosiaaliturvan muutosten vaikutuksia on seurattava ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin.

**Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp
Vastalause 2**

Helsingissä 11.12.2018

Kristiina Salonen sd
Anneli Kiljunen sd
Krista Kiuru sd

Valiokunnan mietintö StVM 24/2018 vp
Vastalause 3

VASTALAUSE 3

Perustelut

Nyt ehdotetussa uudessa laissa määriteltäisiin työskentelyn vähimmäisedellytykset sovellettaessa asumisperusteista etuuslainsäädäntöä Suomeen tulevaan työntekijään. Ehdotettu Suomeen tulevan työntekijän työskentelyn vähimmäiskestoja koskevan vaatimuksen muuttaminen tarkoittaisi sitä, että myös lyhytaikaisesti alle 4 kuukautta kestävä työskentelyn ajalta työntekijälle voisi tulla oikeus niihin asumisperusteisiin etuuksiin, jotka ovat EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa, kuten lapsilisään ja sairausvakuutuksen etuuksiin. Muutoksen seurauksena arvioidaan sairauspäivärahamenojen kasvavan vuositasolla 0,8 miljoonaa, sairaanhoitokorvausten 0,6 miljoonaa ja lapsilisämenojen 0,6 miljoonaa euroa. Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Mainitut säännökset koskevat yhdenvertaisuutta ja oikeutta sosiaaliturvaan. Ehdotetut säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.

Perussuomalaiset katsoo, että sinänsä, tämän normihierarkkisen ristiriidattomuuden ja yleisen sääntely-ympäristön kansainvälistymiskehityksenkin huomioiden näiden lakien laadinnassa ei ole ihanteellisella tavalla suhteutettu yhteiskuntamme taloudellisia voimavaroja perustuslakiin otettuihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Näin ollen Perussuomalaiset katsoo, ettei voi olla aitoa yksimielisyyttä siitä, että nyt ehdotettu olisi laadultaan hyvä laki.

Lisäksi ehdotuksia perustellaan muun ohella sillä, että Suomessa tarvitaan maahanmuuttajia vastaamaan tietyillä aloilla olevaan työvoimapulaan ja että maassa jo olevien maahanmuuttajien potentiaali tulisi tunnistaa ja hyödyntää nykyistä tehokkaammin. Esityksessä ei kuitenkaan kerrota niitä perusteita, joilla tämänsuuntaista toimintasuunnitelmaa voidaan pitää hyväksyttävänä. Päinvastoin, perustuslain 6.2 §:n syrjinnän kieltävän säännöksen tarkoituksena on vahvistaa sellaista päättelytapaa, joka estää uuden — Suomen kantaväestöä — syrjivän lainsäädännön. Tällaisenaan ehdotuksiin voi lisäksi sisältyä ei-toivottuja ns. aukkoja, joita käytetään erilaisten etuuksien hankkimiseen. Lisäksi, koska nyt tarkoitettujen sosiaaliturvan takaavat oikeudet ovat viime kädessä riippuvaisia yhteiskunnan taloudellisista voimavaroista, heikentävät ehdotukset välttämättä suomalaisten sosiaaliturvaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 11.12.2018

Arja Juvonen ps