

KIRJALLINEN KYSYMYS 1138/2013 vp

EU-maiden sosiaaliturvan yhdenmukaistuminen

Eduskunnan puhemiehelle

Euroopan unionin lainsäädäntö ulottuu osittain myös sosiaaliturvan piiriin. Direktiivi, jossa säännellään muun muassa kolmansien maiden kansalaisten työskentelyä ja yhdenvertaista kohtelua suhteessa jäsenvaltion omiin kansalaisiin (2011/98/EU) tulee saattaa voimaan 25.12.2013. Direktiivin tarkoituksena on parantaa EU/ETA-maiden ulkopuolisten työntekijöiden oikeuksia sosiaaliturvaan EU-maissa. Suomessa tämä direktiivi viedään käytäntöön hallituksen esityksellä HE 139/2013 vp. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia, aravarajoituslakia, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korotusta annettua lakia, kansanterveyslakia, erikoissairaanhoidtolakia, lapsilisälakia sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia.

Euroopan unionin työntekijöiden liikkuvuutta ja kansalaisten yhdenvertaisuutta on jo aiemmin parannettu takaamalla kansalaisille työskentelyyn perustuva sosiaaliturva kaikissa jäsenmaissa. Tavoite työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta onkin hyvä, ja se kuuluu sisämarkkinoiden peruspilareihin. Nyt käsittelyssä olevalla direktiivillä ja hallituksen esityksellä yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ulotetaan kuitenkin myös EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisiin. STM:n arvion mukaan lyhyellä aikavälillä tai välittömästi noin 1 500 työntekijää tulee sen kautta asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Näiden uusien sosiaaliturvan piiriin tulevien henkilöiden osalta esimerkiksi lapsilisien alustava kustannus-

arvio on vuositasolla noin 700 000 euroa ja kotihoidon tuen osalta 400 000 euroa. Julkisen terveydenhuollon menojen arvioidaan kasvavan noin 3,4 miljoonaa euroa. Lopullisia liikkuvuuden aiheuttamia kustannuksia on hyvin vaikea arvioida.

Sosiaaliturvan ulottaminen EU:n ulkopuolisiin maihin tuo Suomen kaltaisille, pääosin asumisperusteisen sosiaaliturvan maille monenlaisia haasteita. Yksi kysymys ovat työttömyysturvan kustannukset niiden henkilöiden osalta, jotka muuttavat töiden perässä Suomeen EU:n ulkopuolelta, mutta jäävätkin työttömiksi esimerkiksi määräaikaisten työprojektin jälkeen. Toinen haaste on EU:n jäsenmaiden sosiaaliturvan harmonisoituminen. On mahdollista, että lisääntyvä yhdenvertaisuus ja liikkumisen esteiden poistaminen saavat jäsenvaltiot myös yhdenmukaistamaan sosiaaliturvaansa: mikään maa ei välttämättä halua ylläpitää keskitasoa huomattavasti korkeampaa sosiaaliturvaa, jota saavuttaisiin mahdollisesti muualta väärinkäyttämään. Joissakin maissa sosiaaliturva on vakuutusperusteinen, joissakin muissa maissa taas asumisperusteinen. Suomen kaltaisissa asumisperusteisen sosiaaliturvan maissa edessä saattaa olla merkittävä kustannusten nousu, mikäli liikkuvuus Euroopan unionin sisällä kasvaa paljon.

EU:ssa tulee jokaisella maalla olla mahdollisuus valita korkeamman sosiaaliturvan järjestelmä. Vaikka sosiaaliturvaa jäsenmaiden välillä yhdenmukaistettaisiin, tulee tämänkin kehityksen olla hallittua ja koordinoitua, etteivät min-

kään yksittäisen korkean sosiaaliturvan jäsenmaan kansalaiset joutu hallitsemattoman yhden-
tymiskehityksen maksumiehiksi. Suomi tarvitsee
ulkomaista työvoimaa monille sellaisille aloille,
joille työvoimaa ei omasta takaa löydy riittävästi.
Samoin myös Suomen kansalaisilla tulee olla
mahdollisuus liikkua vapaasti muihin maihin ja
saada silti osakseen riittävä sosiaaliturva. Sosiaali-
ja terveydenhuollon kustannuksiin menee kuitenkin
jo nykyisellään lähes puolet esimerkiksi Suomen
kuntien budjettivaroista. Sen vuoksi kaikkeen
sosiaaliturvan harmonisointiin EU-maiden kesken,
etenkin silloin, kun sosiaaliturva ulotetaan EU:n
ja ETA-maiden ulkopuoliin maihin, tulee suhtautua
varauksella. Erilaisista vaihtoehtoista tulee tehdä
huolelliset laskelmat. Kun sosiaaliturvamallien
yhteensovittamisesta valmistuu kokonaisuutta
tarkasteleva selvitys ensi keväänä, olisi pitkän
aikavälin näkymien syytä olla nykyistä selvempiä.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjär-
jestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen
ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Katsooko hallitus, että EU-lainsäädäntö ja rakenteet johtavat ennen pitkää sosiaaliturvan yhdenmukaistumiseen jäsenmaissa,

kuinka suuret kustannukset sosiaaliturvan ulottamisesta EU-/ETA-maiden ulkopuolisiin maihin aiheutuu Suomelle tulevana vuosina ja

ottaako hallitus sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja asumisperusteisen sosiaaliturvan yhteensovittamisselvityksessä huomioon koko sosiaaliturvajärjestelmän kehityksen myös pitkällä aikavälillä?

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2013

Pia Kauma /kok

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Pia Kauman /kok näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 1138/2013 vp:

Katsooko hallitus, että EU-lainsäädäntö ja rakenteet johtavat ennen pitkää sosiaaliturvan yhdenmukaistamiseen jäsenmaissa,

kuinka suuret kustannukset sosiaaliturvan ulottamisesta EU-/ETA-maiden ulkopuolisiin maihin aiheutuu Suomelle tulevina vuosina ja

ottaako hallitus sosiaali- ja terveystieteiden työ- ja asumisperusteisen sosiaaliturvan yhteensovittamisselvityksessä huomioon koko sosiaaliturvajärjestelmän kehityksen myös pitkällä aikavälillä?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Kysymys liittyy EU:n niin kutsutun yhdistelmä-lupadirektiivin toimeenpanon johdosta ajankoh- taiseen keskusteluun yhdenvertaisen kohtelun merkityksestä sosiaaliturvan alalla ja lisäänty- vän velvoittavan sääntelyn vaikutuksista sosiaa- liturvaan pitkällä aikavälillä sekä siitä Suomen kaltaiselle järjestelmälle aiheutuviin paineisiin.

Euroopan unionissa sosiaaliturvan sisällöstä ja etuuksista sekä niiden saamisen edellytyksistä päättäminen kuuluu jäsenvaltion kansalliseen toimivaltaan. Kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään jäsenvaltioiden on noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä perustamisso- pimuksen määräyksiä, jotka koskevat jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettua vapautta oles-

kella ja liikkua unionin alueella. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus, joka on yksi unionin keskeisistä periaatteista, edellyttää sosiaaliturvajärjestel- mien yhteensovittamista, jotta sosiaaliturvan men- nettämisen uhka ei muodostuisi liikkuvuuden es- teeksi. Sosiaaliturvan yhteensovittamisesta sää- detään asetuksessa EY N:o 883/2004. Asetuk- sen soveltamisala on laajennettu asetuksella EU N:o 1231/ 2010 koskemaan unionin kansalaisten lisäksi unionin alueella liikkuvia kolmannen val- tion kansalaisia.

Sosiaaliturvaa sääntelevät myös useat direktii- vit ja oikeudet ovat täsmentyneet ja laajentuneet ajan oloon. Tähän on vaikuttanut myös EU tuo- mioistuimen oikeuskäytäntö. Kansalaisten va- paan liikkuvuuden periaate asettaa vaatimuksia sosiaaliturva-oikeuksien myöntämiselle myös muiden kuin työntekijöiden osalta. Kysymys ei kuitenkaan ole sosiaaliturvan harmonisoinnista.

Euroopan unionin tavoite luoda kattava maa- hanmuuttopolitiikka ja kolmansista maista tule- vien työntekijöiden maahanpääsyä koskevien menettelyjen yksinkertaistaminen luovat painei- ta myös sosiaaliturvaan. Maahanmuuttoa koske- via direktiivejä ja direktiiviehdotuksia on useita. Yhteistä niille sosiaaliturvan osalta on, että niis- sä edellytetään yhdenvertaisen kohtelun takaa- mista kyseisen maan omiin kansalaisiin nähden. Yhdenvertaisen kohtelun tulee toteutua muun ohella niiden sosiaaliturvan alojen osalta, joista säädetään sosiaaliturvan yhteensovittamista kos- kevassa asetuksessa EY N:o 883/2004.

Pian 20-vuotisen Suomen EU-jäsenyyden ajan asumisperusteinen sosiaaliturva on ollut haastei- den edessä. Järjestelmämme ei kaikilta osin ole ollut helposti yhteen sovitettavissa unionin lain- säädäntöön. Unionin oikeuskäytännössä vahvis- tunut yhdenvertaisen kohtelun periaatteen laaje-

neva tulkinta ja ulottaminen laajempiin henkilöryhmiin ja samalla sosiaaliturvaoikeuksien sisällyttäminen muun muassa maahanmuuttoa koskeviin direktiiveihin luovat paineita Suomen lisäksi myös muille EU:n jäsenvaltioille. Tästä on osoituksena eräissä jäsenvaltiossa parhaillaan käynnissä oleva laaja keskustelu liikkuvuuden vaikutuksista ja sen aiheuttamista paineista sosiaaliturvan rahoitukselliselle kestävyydelle. Onko seurauksena jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistuminen ja missä määrin näin tapahtuisi, on äärimmäisen vaikea arvioida. Järjestelmien harmonisointi ei ainakaan ole EU:n asialistalla.

Liikkuvuus ja maahanmuutto ovat lisääntyneet ja lisääntyvät jatkossakin, jonkin verran myös Suomessa. Liikkuvuuteen ja muuttohalukkuuteen vaikuttavat yhteiskunnalliset, poliittiset ja taloudelliset tekijä sekä erityisesti työllisyystilanne. Kulttuuriset, historialliset, kielelliset, maantieteelliset ja ilmastollisetkin tekijät vaikuttavat myös osaltaan maiden väliseen muuttoliikkeeseen. Muuttoliikkeen Suomeen maahanmuuttodirektiivien seurauksena ei jatkossakaan olete-

ta kasvavan erityisen voimakkaasti. Näin myös kustannusvaikutukset sosiaaliturvaan ovat maltilliset. Tämän hetken arvion mukaan lisäkustannuksia sosiaaliturvajärjestelmään aiheutuu vuoden 2016 puolivälistä muun muassa ns. kausidirektiivin voimaantultua vuositasona noin 3—5 miljoonaa euroa.

Edellä mainittuun eräissä jäsenvaltiossa käynnissä olevaan keskusteluun liittyvät myös sosiaali- ja terveysministeriön tekemät kattavat selvitykset maahanmuuton ja maastamuuton vaikutuksista sosiaaliturvaan sekä niin sanotun Solmu IV-työryhmän tekemät ehdotukset. Jo tehdyn selvitystyön lisäksi tarkoituksena on kevään 2014 toteuttaa kokonaisselvitys Suomen asumisperusteisesta sosiaaliturvajärjestelmästä ja sen yhteensovivuus EU-lainsäädännön kanssa. Tavoitteena on määritellä, millä edellytyksillä pitkällä aikavälillä voidaan kestäväällä tavalla toteuttaa Suomeen ja Suomesta muuttavien oikeus sosiaaliturvaan. Kokonaisselvityksen valmistuttua hallitus harkitsee mihin mahdollisiin toimenpiteisiin selvitys antaa aihetta.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 2013

Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 1138/2013 rd undertecknat av riksdagsledamot Pia Kauma /saml:

Anser regeringen att EU-lagstiftningen och EU:s strukturer i det långa loppet skapar enhetlighet i den sociala tryggheten i medlemsländerna,

hur stora blir kostnaderna för Finland under de kommande åren, om den sociala tryggheten utsträcks till länder som inte hör till EU/EES och

kommer regeringen att beakta utvecklingen av hela det sociala trygghetssystemet också på lång sikt i social- och hälsovårdsministeriets utredning om samordningen av den arbets- och bostättningsbaserade sociala tryggheten?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Spörsmålet anknyter till den diskussion om likabehandling på den sociala trygghetens område som aktualiserats på grund av genomförandet av EU:s så kallade direktiv om kombinerat tillstånd och till de långtidseffekter som den tilltagande förpliktande regleringen har på den sociala tryggheten samt till det tryck som detta har på den typen av system som vi har i Finland.

Inom Europeiska unionen hör besluten om innehållet i den sociala tryggheten och de förmåner som ingår i den samt kriterierna för beviljandet av förmånerna till medlemsstaternas nationella behörighet. När behörigheten utövas ska medlemsstaterna dock iaktta unionens rättigheter och framför allt de bestämmelser i fördraget

som gäller varje unionsinvånares rätt att fritt vistas och röra sig på unionens område. Rätten till fri rörlighet för arbetstagare, som är en av unionens mest centrala principer, förutsätter att de sociala trygghetssystemen samordnas, så att risken för att arbetstagare ska gå miste om sin sociala trygghet inte blir ett hinder för rörligheten. Samordningen av de sociala trygghetssystemen regleras i förordning EG nr 883/2004. Förordningens tillämpningsområde har utvidgats med förordning EU nr 1231/2010 till att utöver unionsmedborgare gälla också medborgare i tredje land som rör sig på unionens område.

Den sociala tryggheten regleras även av flera direktiv, och med tiden har rättigheterna precisrats och utvidgats. Också EU-domstolens rättspraxis har påverkat detta. Principen om fri rörlighet för medborgarna ställer krav på kriterierna för beviljandet av sociala trygghetsförmåner även när det gäller andra än arbetstagare. Det är dock inte fråga om en harmonisering av den sociala tryggheten.

Europeiska unionens mål att skapa en heltäckande invandrarpolitik och förenkla inreseförfarandena för arbetstagare från tredje land sätter en press också på den sociala tryggheten. Det finns många direktiv och förslag till direktiv om invandring. I fråga om den sociala tryggheten är den gemensamma nämnaren för direktiven och förslagen att de förutsätter garantier för likabehandling gentemot medborgarna i landet i fråga. Likabehandling ska gälla bland annat på de sociala trygghetsområden som regleras i förordning EG nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Under de snart 20 år som Finland varit medlem i EU har den bostättningsbaserade sociala tryggheten stått inför utmaningar. Vårt system

har inte i alla avseenden varit lätt att anpassa till unionens lagstiftning. Tolkningen av principen om likabehandling har fått en vidare tolkning som vuxit allt starkare inom unionens rättspraxis och utsträckt till allt bredare grupper av personer samtidigt som de sociala trygghetsförmånerna införlivats med bland annat direktiven om invandring, vilket har satt stor press på såväl Finland som andra medlemsstater i EU. Ett uttryck för detta är en pågående bred debatt i vissa medlemsstater om följderna av rörligheten och den press som det sätter på den finansiella hållbarheten när det gäller den sociala tryggheten. Det är ytterst svårt att bedöma om följden blir att medlemsstaternas sociala trygghetssystem förenhetligas och i vilken utsträckning detta kommer att ske. En harmonisering av systemen finns dock inte på EU:s dagordning.

Rörligheten och invandringen har ökat och fortsätter i någon mån att öka också i Finland. Samhälleliga, politiska och ekonomiska faktorer och i synnerhet sysselsättningsläget påverkar rörligheten och viljan att flytta. Också kulturella, historiska, språkliga, geografiska liksom klimatmässiga faktorer påverkar migrationen mellan länderna. Direktiven om invandring förväntas

inte heller framöver i någon större utsträckning öka inflyttningen till Finland. Således kommer också kostnadseffekterna för den sociala trygghetens del att hålla sig på en måttfull nivå. Bland annat det s.k. säsongsdirektivet, som träder i kraft i mitten av 2016, kommer enligt en aktuell bedömning att medföra omkring 3—5 miljoner euro per år i extra kostnader för det sociala trygghetssystemet.

Den ovan nämnda debatten som pågår i vissa medlemsstater berörs också av de heltäckande utredningar om in- och utvandringens effekter på den sociala tryggheten som genomförts av social- och hälsovårdsministeriet och av förslagen från den så kallade Solmu IV-arbetsgruppen. Utöver de utredningar som redan har gjorts har man som mål att under våren 2014 genomföra en samlad utredning av det bosättningsbaserade sociala trygghetssystemet i Finland och dess förenlighet med EU:s lagstiftning. Avsikten är att fastställa hur man långsiktigt och hållbart kan tillgodose rätten till social trygghet för dem som flyttar till eller från Finland. När utredningen är klar kommer regeringen att diskutera eventuella åtgärder som utredningen ger anledning till.

Helsingfors den 20 december 2013

Social- och hälsovårdsminister Paula Risikko