

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten muuttamisesta (sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten muuttamisesta (sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen) (U 22/2017 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtaja Essi Rentola, sosiaali- ja terveysministeriö
- yhteyspäällikkö Noora Allenius, Eläketurvakeskus
- lakimies Antti Klemola, Kansaneläkelaitos
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Yrittäjät ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa muutettavaksi perusasetuksen säännöksiä, jotka koskevat muun muassa yhdenvertaista kohtelua, lähetettyyn työntekijään sovellettavaa lainsäädäntöä, pitkäaikaishoitotuksia ja työttömyysetuusia. Täytäntöönpanoasetuksen vastaaviin säännöksiin ehdotetaan toimeenpanoon liittyviä täsmennyksiä. Lisäksi ehdotetaan tehostettavaksi muun muassa virheelisten tai väärin perustein maksettujen etuuksien ja maksujen takaisinperintää koskevia säännöksiä.

Valiokunnan lausunto StVL 2/2017 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta tervetulleena ja suhtautuu siihen yleisesti ottaen myönteisesti. Pyrkimys edistää sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän yksinkertaistamista on jo lähtökohtaisesti kannatettavaa.

Valtioneuvosto pitää oleskeluoikeusdirektiiviä (2004/38/EY) ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä merkittävänä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kirjaaminen perusasetuksen yhdenvertaisuusperiaatteen rajoituksena ei välttämättä ole oikeustilaa selkeyttävä ratkaisu.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY ja perusasetuksen suhdetta koskevan ehdotuksen tarpeellisuus on jossain määrin kyseenalainen. Lähetetty työntekijä on terminä Suomessa vakiintunut hyvin sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisen yhteydessä. Tiedossa ei ole, että tästä olisi aiheutunut käytännössä sekaannusta Suomessa tai muualla direktiivin soveltamistilanteissa. Sovellettavaa lainsäädäntöä erityisesti lähetettyjä työntekijöitä koskevien säännösten tarpeellisuutta tulee vielä harkita kun ehdotuksen vaikutuksista saadaan tarkempia tietoja työryhmäkäsittelyn edetessä.

Pitkäaikaishoitoetuksia koskevien ehdotusten osalta valtioneuvosto katsoo, että rajanveto unionin lainsäädännön mukaan sosiaaliturvaan luettavien ja perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvien etuuksien ja toisaalta sen soveltamisalan ulkopuolella olevien sosiaalihuoltoon kuuluvien etuuksien välillä on pidettävä selkeänä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei perusasetuksen ai-neellinen soveltamisala laajene koskemaan sen ulkopuolella olevia Suomessa nyt kunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaalipalveluja.

Työttömyysetuuksia koskevat ehdotukset muodostavat uudenlaisen kokonaisuuden, jonka mukaan voitaisiin luopua hankalasti sovellettavista ryhmittelyistä rajatyöntekijät, muut yli rajan työskentelevät ja muut työntekijät. Työttömyysetuuslukuun ehdotetut säännökset myös yksinkertaistaisivat hallinnollisia menettelyjä erityisesti, jos jäsenvaltioiden välisestä työttömyysetuuksien kustannusten korvaamismenettelystä luovuttaisiin. Valtioneuvoston käsityksen mukaan työttömyysturvaa koskevat ehdotukset ovat varteenotettavia, mutta edellyttävät vielä huolellista ja yksityiskohtaista arviointia.

Ehdotettu ansionmenetystä korvaava perhe-etuus vastaa sisällöltään sairausvakuutuslain mukaisesta vanhempainpäivärahaa. Suomen ja muiden Pohjoismaiden vanhempainetuudet ovat komission näkemyksen mukaan tavanomaisia perhe-etuuksia samaan tapaan kuin lapsilisä, jolloin niihin olisi sellaisenaan sovellettava kaikkia perusasetuksen perhe-etuusluvun säännöksiä. Tämä ei ole ollut Suomen, Ruotsin eikä Tanskan näkemyksen mukaista. Nyt komissio on kuitenkin valmis huomioimaan pohjoismaiden näkemykset ja ehdottaa vanhempainetuuksiin erottamista muista perhe-etuuksista. Valtioneuvosto pitää ehdotusta lähtökohtaisesti hyvänä. Ehdotus vaatii kuitenkin vielä yksityiskohtaista arviointia.

Tietojenvaihdon parantaminen jäsenvaltioiden laitosten välillä sekä virheellisten maksujen ja etuuksien takaisinperintää koskevien säännösten tarkistamista menettelyjen tehostamiseksi pidetään tärkeinä ja tähän tähtääviä ehdotuksia lähtökohtaisesti kannatettavina.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdottamat muutokset muodostavat useaa sosiaaliturvan osa-aluetta koskevan kokonaisuuden. Ehdotukset eivät kuitenkaan muuta EU:n sosiaaliturva-asetuksen peruseriaatteita eli sitä, että kyse on sosiaaliturvan koordinaatiosta, ei sen harmonisoinnista. Valiokunta suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin, jotka edistävät liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan yhteensovittamista ja sen toimeenpanon yksinkertaistamista.

Työttömyysetuudet

Työttömyysetuuden eksportointiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan peruspäivärahan tai ansiopäivärahan saaja voisi rekisteröityä työnhakijaksi toiseen maahan 6 kuukaudeksi tai maakohdaisesti jopa päivärahan enimmäisajan loppuun asti (Suomessa 300—500 päivää). Nykyinen kolmen kuukauden enimmäisaika on koettu käytännössä verrattain lyhyeksi.

Sosiaaliturva-asetuksen perusteella työnhakijaksi toiseen maahan on valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomesta lähtenyt vuosittain joitakin satoja työttömyysetuuden saajia. Enimmäisajan pidennys voi jonkin verran kasvattaa EU-työnhakuun lähtevien määrää. Tosin asetuksen mukaisen menettelyn käyttämistä vähentää se, että Suomessa työnhakijaksi rekisteröityneellä henkilöllä on mahdollisuus oleskella jo kansallisen lainsäädännön perusteella tilapäisesti eli maksimissaan vuoden ulkomailla ja saada työttömyysetuuksia Kelasta tai työttömyyskassasta. Tämä aika tosin koskee työnhakijaa, jolla on halu ottaa vastaan työtä Suomessa, kun asetuksen mukaisessa menettelyssä on kyse valmiudesta aloittaa työskentely toisessa jäsenvaltiossa, mutta käytännössä eroa ei oikeastaan ole. Valtioneuvosto toteaaakin, että muutos on sekä työllistymisen kannalta että muutoinkin vähämerkityksellinen.

Ehdotus siitä, että vähintään kolmen kuukauden vakuutus- tai työskentelykauden tulee täytyä jäsenvaltiossa ennen kuin aikaisemmassa jäsenvaltiossa työskentelyä voitaisiin huomioida työttömyysetuuden laskennassa, on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltu ja selkeyttää nykytilaa. Tämä vähentäisi ilmeisen paljon muun maan kausien hyväksi lukemista Suomessa. Jäljelle jäisivät lähinnä tilanteet, joissa Suomessa työskentelyä on vähintään 3, mutta alle 6 kuukautta, jolloin työttömyyspäivärahan työssäoloehto (6 kk) ei täyty yksinomaan Suomen työskentelykausiin. Kuten valtioneuvosto toteaa, säännös korostaa aidon yhteyden muodostumista työskentelyvaltion työmarkkinoille ja korostaa vakuutusmaksuja keränneen valtion vastuuta, jos työmarkkinoille sijoittautuminen epäonnistuu.

Nykyisten säännösten mukaan viimeksi muussa kuin toimivaltaisessa työskentelymaassa asuneet, ns. rajan yli työskennelleet työntekijät saavat työttömyysetuudet asuinmaastaan. Asuinmaa saa laskuttaa maksamiaan työttömyysetuuksia viimeiseltä työskentelyvaltiolta 3—5 kuukauden ajan. Tämä laskutusmekanismi ehdotetaan nyt poistettavaksi samalla, kun etuuksien maksuvastuuta maiden välillä muutetaan. Jatkossa viimeisin työskentelyvaltio maksaisi pääsääntöisesti etuudet, ei siis asuinvaltio. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomi on vuositasolla (2016) maksanut n. 800 000 euroa muille jäsenvaltioille sen jälkeen, kun viimeksi Suomessa työskennellyt on palannut työttömänä asuinmaahansa ja saanut tässä maassa työttömyysetuuksia. Valiokunta toteaa, että laskutuksen päättyminen keventää sinänsä hallinnollista taakkaa, mut-

Valiokunnan lausunto StVL 2/2017 vp

ta katsoo, että on vielä tarpeen arvioida, lisääkö ehdotus Suomen sosiaaliturvajärjestelmän vastuuta kansainvälisissä tilanteissa.

Valiokunta katsoo, että työttömyysetuuksia koskevat ehdotukset ovat kaiken kaikkiaan monitahoisia ja vaativat vielä yksityiskohtaisen vaikutusarvioinnin.

Perhe-etuudet

Ehdotuksessa tehdään mahdolliseksi käsitellä päivärahatyyppejä perhe-etuuksia, kuten vanhempainrahaa, erillään perinteisistä perhe-etuuksista siten, että päivärahaetuuksia ei yhteensoviteta muiden perhe-etuuksien kanssa. Perinteisten perhe-etuuksien — Suomen näkökulmasta lapsilisän ja kotihoidon tuen — lisäksi joissain maissa voidaan perhe-etuuksina yhteensovittaa myös vanhemmille ansionmenetykskorvauksina maksettavia päivärahatyyppejä etuuksia. Suomen vanhempainrahaa ei toistaiseksi ole yhteen sovitettu perhe-etuutena, vaikka komission näkemyksen mukaan kyseessä on perhe-etuus. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä käytäntö turvataan jatkosakin. Perhe-etuuksien jaottelu eri koreihin selkeyttää nykyistä tilannetta etuuksia yhteensovitetessa.

Pitkäaikaishoitoetuudet

Komissio ehdottaa asetukseen uutta lukua pitkäaikaishoitoetuuksista. Pitkäaikaishoitoetuudella tarkoitetaan raha- tai luontoisetuutta, joka annetaan vanhuuden, työkyvyttömyyden, sairauden tai vamman perusteella joko vajaakuntoiselle itselleen tai tämän avustajalle. Tällä hetkellä vammaisetuudet ja kuntoutusetuudet ovat asetuksen jaottelussa sairausetuuksia. Ehdotuksen perusteella ei ole selvää, mihin Suomessa myönnettäviin etuuksiin sovellettaisiin jatkossa asetuksen pitkäaikaishoitoetuuksia koskevia määräyksiä. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että asetuksen soveltamisalaa ei tule laajentaa koskemaan sen ulkopuolella olevia, Suomessa nyt kunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaalipalveluja.

Ehdotuksessa tulisi erityisesti tarkentaa tilanteita, joissa pitkäaikaishoitoetuuteen on samanaikaisesti oikeus kahdesta maasta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että pitkäaikaishoitoetuudet tulisivat jatkossa todennäköisesti sisältymään luontoisetuuksien laskutukseen valtioiden välillä, jonka Kela toteuttaa Suomen osalta. Tämä olisi huomioitava ehdotuksen käsittelyssä, koska menettely vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin, joita ehdotuksella muutoin pyritään vähentämään.

Yhdenvertainen kohtelu

Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien kestävyys kannalta on perusteltua, että jäsenvaltioilla on ehdotuksen mukaan mahdollisuus edellyttää laillista oleskeluoikeutta EU:n ns. oleskeluoikeusdirektiivin (2004/38/EY) mukaisesti sosiaalietuuksien maksamisen edellytyksenä. Tältä osin kyse on unionin tuomioistuimen viimeaikaisten linjausten kirjaamisesta asetukseen. Suomessa oikeus Kelan toimeenpanemaan sosiaaliturvaan perustuu joko asumiseen tai täällä työskenteleeseen. Tämän lisäksi maassa oleskelun tulee olla ulkomaalaislainsäädännön mukaisesti laillista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Kela saa Maahanmuuttovirastolta reaaliajassa tiedot

Valiokunnan lausunto StVL 2/2017 vp

mm. uusista ja päättyvistä oleskeluluvista, ja Kela seuraa laillista maassa oleskelua koskevan edellytyksen täyttämistä päätettäessä oikeudesta sosiaaliturvaan.

Lähetetyt työntekijät

Valtioneuvosto katsoo, että tarve lähetettyjä työntekijöitä koskevan määrittelyn muuttamiseen on kyseenalainen. Terminologia on Suomessa vakiintunut, eikä siitä ole aiheutunut ongelmatilanteita. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja toteaa, ettei uuden termin käyttöönotto välttämättä selkeytä tilannetta. Lähetettyjen työntekijöiden käsitteen selkeyttämistä sosiaaliturvan osalta EU-tasolla on kuitenkin arvioitava suhteessa siihen, että lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiiviehdotus on parhaillaan käsiteltävänä.

Lopuksi

Valiokunta toteaa, ettei ehdotettujen muutosten sisällöstä ja niiden suhteesta nykytilaan ole vielä kirjelmän perusteella selkeää käsitystä. Ehdotuksia on tarpeen arvioida erityisesti siitä näkökulmasta, mitä muutos käytännössä tarkoittaisi Suomen kannalta. On oletettavaa, että useimmilla ehdotuksista on Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle vain maltillisia vaikutuksia, mutta vaikutusten arviointia on tehtävä laajemmin ennen lopullisen kannan muodostamista. On tarpeen pitää huolta siitä, ettei muutoksista aiheudu lisärasitteita Suomen järjestelmälle.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 16.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Sanna Lauslahti kok
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Martti Talja kesk

Valiokunnan lausunto StVL 2/2017 vp

varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää