

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kaupp- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten soveltamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kaupp- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten soveltamisesta (HE 40/2022 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- hallitussihteeri Mira Saloheimo, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Silja Dahlgren, Eläketurvakeskus
- osaamiskeskuksen päällikkö Arja Paijo, Kansaneläkelaitos

Valiokunta on saanut ilmoitukset, ei lausuttavaa:

- Tapaturmavakuutuskeskus TVK
- Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kaupp- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten soveltamisesta.

Lain säätäminen on tarpeen Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä 30.12.2020 allekirjoitetun Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välisen kaupp- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten johdosta. Osa sosiaaliturvan yhteensovittamisesta tehdyn pöytäkirjan määräyksistä edellyttää täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Valiokunnan mietintö StVM 7/2022 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksen taustalla on Yhdistyneen kuningaskunnan ero Euroopan unionista 1.2.2020. Euroopan unioni ja Yhdistynyt kuningaskunta saivat 24.12.2020 päätökseen neuvottelut uudesta kauppaja yhteistyösopimuksesta. Euroopan unionin neuvosto teki 29.12.2020 päätöksen sopimuksen allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta 1.1.2021 alkaen, ja sopimus on tullut lopullisesti voimaan 1.5.2021. Kyseessä on niin sanottu unionisopimus, joka on suoraan unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita velvoittava, eikä sitä saateta erikseen kansallisesti voimaan. Sopimus voi kuitenkin edellyttää kansallista täydentävää sääntelyä.

Kauppaja yhteistyösopimuksen toisen osan neljännen otsakkeen ensimmäinen osasto ja sen artiklat 488—491 koskevat sosiaaliturvan yhteensovittamista. Osaston 488 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiot ja Yhdistynyt kuningaskunta sovittavat sosiaaliturvajärjestelmiään yhteen sosiaaliturvan yhteensovittamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Pöytäkirja liitteineen sisältää yksityiskohtaiset määräykset sosiaaliturvan yhteensovittamisesta Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU-maiden välillä. Kyseessä on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä (jäljempänä EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetukset) perustuvan sääntelyn periaatteille ja säännöksille rakentuva ratkaisu, jonka mukaisesti EU-jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksia turvataan.

EU-sääntelyssä sekä kauppaja yhteistyösopimuksen määräyksissä on myös eräitä poikkeuksia. Esimerkiksi EU-sääntelystä poiketen perhe-etuudet eivät kuulu kauppaja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvamääräysten soveltamisalaan, eikä sopimus sisällä työttömyysetuuksia koskevia määräyksiä työnhakumatkoja varten maiden välillä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppaja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten soveltamisesta. Esityksen mukaan Suomen kannalta pääosa sopimuksen sosiaaliturvaa koskevista määräyksistä on sovellettavissa itsenäisesti kansallisen etuuslainsäädännön kanssa. Esityksessä ehdotetulle sopimusta täydentävälle kansalliselle sääntelylle on kuitenkin tarve erityisesti sosiaaliturvalaitosten toimivaltojen vahvistamiseksi sopimuksen toimeenpanossa sekä eräiden kansallisten menettelyjen soveltamiseksi Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä sosiaaliturvaa yhteensovitettaessa.

Ehdotetun lain mukaan kansallista sääntelyä, joka on säädetty EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetusten toimeenpanon tueksi, sovelletaan soveltuvin osin kauppaja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvaa koskevien määräysten toimeenpanossa. EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetusten tueksi on säädetty kansallisesti eräistä toimivaltakysymyksistä sekä kansallisista menettelyistä

Valiokunnan mietintö StVM 7/2022 vp

asetusten toimeenpanossa. Lisäksi etuuslainsäädännössä on useita informatiivisia säännöksiä, jotka selkeyttävät asetusten toimeenpanoa etuuslainsäädännön kanssa. Keskeisiä lakeja asiassa ovat muun muassa laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (16/2019) ja laki sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta (352/2010). Suoria viittauksia EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetuksiin on 20 kansallisessa laissa.

Hallituksen esityksessä ilmenevistä syistä sekä saamansa selvityksen perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Ehdotetulla lailla vahvistetaan rajat ylittävissä tilanteissa sosiaaliturvan toimeenpanon yhdenmukaisuutta yleisesti sekä sosiaaliturvan koordinaation jatkuvuutta Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä. Laki turvaa yksilöiden sosiaaliturvaoikeuksien toteutumista. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin.

Esityksen sääntelyratkaisu

Esityksessä on valittu sääntelyratkaisu, jonka mukaan kauppa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia määräyksiä sovellettaessa noudatetaan soveltuvin osin niitä kansallisia säännöksiä, joita sovelletaan EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetusten kanssa.

Valiokunta toteaa, että valittu sääntelyratkaisu ei ole soveltajan kannalta selkein mahdollinen ja lainvalmistelun ohjeiden mukaan ilmaisun "soveltuvin osin" käyttämisen asemesta viittaus toisen lain soveltamiseen tai noudattamiseen tulisi pyrkiä kirjoittamaan muin keinoin ja täsmällisesti. Ehdotetussa sääntelyratkaisussa jää myös yksilöimättä täsmällisesti, miltä osin kansallinen etuuslainsäädäntö tulee sovellettavaksi.

Valiokunnan sosiaali- ja terveysministeriöltä saaman selvityksen mukaan sovellettavaksi tuleva kansallinen sääntely EU:n rajat ylittävän sosiaaliturvan tilanteisiin on säädetty asteittain Suomen EU-jäsenyyden aikana. Sääntely sisältää useita informatiivisia viittauksia EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetuksiin sekä näiden toimeenpanoon liittyviä toimivaltaa koskevia säännöksiä ja kansallisia etuuslainsäädännön toimeenpanoa koskevia menettelysäännöksiä. Hallituksen esityksessä on esitelty asiaa koskeva lainsäädäntö ja muun muassa lueteltu 20 lakia (s. 14), joissa on suoria viittauksia EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetuksiin. Selvityksen mukaan kymmeniin lakeihin ja niiden sisällä oleviin säännöksiin viittaaminen tässä yhteydessä ei lisäisi lain soveltamisen ja toimeenpanon selkeyttä ja vaarana olisi, että joitakin tilanteita jäisi sääntelyn ulkopuolelle. Lisäksi etuuslakien säännöksiin viittaavat säännökset voivat nopeasti vanhentua ja tulla siten teknisistä syistä päivitettäviksi. Tämän vuoksi valmistelun aikana yksityiskohtaisia viittaus-säännöksiä selkeämpänä ja pysyvämpänä sääntelyteknisenä ratkaisuna on pidetty yleisempää viittausta EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetusten kanssa sovellettavaan kansalliseen etuuslainsäädäntöön.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitetyssä laissa on jouduttu käyttämään ilmaisua ”soveltuvin osin”, koska EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetukset sekä kauppa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten tehdyn pöytäkirjan soveltamisala ja aineellinen sisältö poikkeavat rajatuilta osin toisistaan esimerkiksi perhe-etuuksien ja osittain työttömyysetuuksia koskevien määräyksien osalta. Lisäksi kansallisista etuuslainsäädännön

Valiokunnan mietintö StVM 7/2022 vp

säännöksistä osan soveltamisala rajautuu vain EU-jäsenvaltioihin, eivätkä ne suoraan sovellu Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

Sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun selvityksen mukaan erillislain soveltaminen Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla ei erityisesti lisää toimeenpanon monimutkaisuutta, koska kansainvälisen sosiaaliturvan tilanteissa sovelletaan joka tapauksessa pääsääntöisesti samanaikaisesti useita säädöksiä. Toimeenpanon kannalta keskeistä on vakiintuneiden toimivallanjakojen ja käytäntöjen säilyminen mahdollisimman pitkälti ennallaan.

Valiokunta toteaa, että asiantuntijakuulemisessa ei ole tuotu esille, että esitetty sääntelyratkaisu olisi toimeenpanon kannalta epäselvä, vaan ehdotettua sääntelyä on pidetty nykytilaa selkeyttävänä. Koska kyseessä on pääosin jo suoraan sovellettavaksi tulevia sopimuksen määräyksiä täydentävästä ja selkeyttävästä sääntelystä, valiokunta ei ehdota ehdotettua sääntelyä muutettavaksi. Täydentävä sääntely on myös saatettava pikaisesti voimaan, koska kauppaa- ja yhteissopimuksen väliaikainen soveltaminen on edellä todetuin tavoin alkanut jo 1.1.2021.

Valiokunta korostaa, että ehdotetusta sääntelystä ja sen soveltamisesta tulee järjestää riittävää koulutusta ja ohjeistusta etuuskäsittelijöille. Lisäksi valiokunta edellyttää, että lain toimeenpanoa ja säännösten soveltamisen yhdenvertaisuutta seurataan sekä tarvittaessa ryhdytään lainsäädännön tarkistuksiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 40/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 4.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
jäsen Kim Berg sd
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Minna Reijonen ps
varajäsen Bella Forsgrén vihr (osittain)
varajäsen Aino-Kaisa Pekonen vas

Valiokunnan mietintö StVM 7/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen