

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä joulukuuta 2016 tekemät ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetuksen (EY) N:o 987/2009 muuttamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 2017

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila

Johtaja Essi Rentola

SOSIAALI- JA TERVEYSMINIS-
TERIÖ

MUISTIO
15.2.2017

EU/2016/1803

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SOSIAALI-
TURVAJÄRJESTELMIEN YHTEENSOVITTAMISESTA ANNETUN ASETUKSEN (EY)
N:O 883/2004 MUUTTAMISESTA JA MAINITUN ASETUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO-
MENETTELYSTÄ ANNETUN ASETUKSEN (EY) N:O 987/2009 MUUTTAMISESTA**

1 Tausta

Komissio antoi 13 päivänä joulukuuta 2016 ehdotuksen (KOM (2016) 815 lopullinen) sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (jälj. perusasetus) muuttamisesta ja mainitun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 (jälj. täytäntöönpanoasetus) muuttamisesta.

Komission pyrkimyksenä on helpottaa työvoiman liikkuvuutta, varmistaa oikeudenmukainen kohtelu liikkuville työntekijöille ja veronmaksajille sekä tarjota paremmat välineet jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyötä varten. Kysymys ei ole sosiaaliturvajärjestelmien harmonisoinnista, vaan järjestelmien yhteensovittamisesta. Ehdotuksella nykyaikaistetaan nykyisiä sääntöjä ja varmistetaan, että ne ovat oikeudenmukaisia, selkeitä ja helpompia toimeenpanna. Ehdotuksen tavoitteena on lisäksi parantaa kansallisten viranomaisten keinoja torjua etuuksiin liittyviä väärinkäytöksiä ja petoksia sekä turvata tiiviimpi yhteys sosiaaliturvamaksujen ja etuuksien saamisen välille, jotta jäsenvaltioiden taloudellinen taakka jakautuisi tasapuolisesti.

2 Pääasiallinen sisältö

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

2.1 Perusasetus

Yhdenvertainen kohtelu

Perusasetuksen yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta koskevaan 4 artiklaan ehdotetaan uutena säännöksenä lisättäväksi, että työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden oikeutta sosiaalietuuksiin voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. Ehdotetussa säännöksessä viitataan direktiiviin Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella (2004/38/EY). Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voisi yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen estämättä edellyttää taloudellisesti ei-aktiivisen henkilön sosiaaliturvaan ja etuuksien piiriin pääsemiseksi, että henkilö täyttää direktiivissä asetetut edellytykset laillisesta oleskelusta kyseissä jäsenvaltioissa. Ehdotus perustuu unionin tuomioistuimen viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön (C-140/12 Brey, C-133/13 Dano ja C-308/14 komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta). Komission mukaan oikeuskäytäntö ei nyt välity asetuksesta, mikä voi vaarantaa oikeusvarmuuden ja aiheuttaa epätietoisuutta asetuksen soveltamistilanteissa.

Säännös koskisi henkilöitä, jotka eivät ole jäsenvaltiossa työssä ja jotka eivät etsi työtä aktiivisesti eikä heillä ole direktiivin 7 artiklan laillisen oleskelun edellyttämiä toimeentuloon tarvittavia riittäviä varoja ja kattavaa terveydenhuoltoa. Komissio toteaa yksityiskohtaisessa selostuksessaan, että poikkeus yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ei koskisi sellaisia työnhakijoita, jotka SEUT 45 artiklan mukaan oleskelevat jäsenvaltiossa työnhakijoina. Suomessa Euroopan unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä ja oleskelukortista säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Oleskeluoikeuden rekisteröinnistä ja oleskeluoikeuden päättymisestä päättää maahanmuuttovirasto. Sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanosta vastaavilla laitoksilla kuten esimerkiksi Kansaneläkelaitoksella ei ole toimivaltaa päättää direktiivin tarkoittamasta oleskelun laillisuudesta, kun se päättää henkilön oikeudesta saada sosiaaliturvatuksia.

Sovellettava lainsäädäntö

Perusasetuksen 11 artiklan 2 kohdassa huomioidaan uudet pitkäaikaishoitoetuksia koskevat säännökset ja artiklan 5 kohdassa vastaavasti lentohenkilökuntaan sovellettavan lainsäädännön määrittämiseksi käytettävä muuttunut ilmailualan lainsäädäntö. Perusasetuksen 12 artiklassa on säännökset lähetettyyn työntekijään sovellettavasta lainsäädännöstä. Tarkoituksena on selkiyttää lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY ja perusasetuksen suhdetta. Komissio ehdottaa, että käsite ”lähetetty työntekijä” viittaisi direktiivin tarkoittamaan lähetettyyn työntekijään ja komennustyöntekijä muihin palkattuihin työntekijöihin, jotka työnantaja lähettää toiseen jäsenvaltioon tekemään työtä kyseisen työnantajan lukuun. Tarkoitus on välttää sekaannukset, koska käsite lähetetty työntekijä on nyt terminologisesti sama perusasetuksessa ja direktiivissä, mutta käsitteen sisältö ja soveltaminen säädöksissä ovat erilaiset. Muutoksella ei olisi vaikutusta perusasetuksen henkilölliseen soveltamisalaan. Perusasetuksen mukaan direktiivin mukainen lähetetty työntekijä samoin kuin perusasetuksen tarkoittama komennustyöntekijä kumpikin pysyisivät lähtövaltion lainsäädännön piirissä enintään 24 kuukautta. Perusasetuksen mukaan lähetetty työntekijä ei saa korvata toista palkattua työntekijää, joka on aikaisemmin lähetetty. Nyt ehdotetaan artiklaan lisättäväksi, että lähetetty työntekijä tai komennustyöntekijä ei saa korvata myöskään lähetettyä yrittäjää ja vastaavasti toisinpäin.

Perusasetuksen 13 artiklaan ehdotetaan säännöstä sovellettavasta lainsäädännöstä henkilöön, joka saa työttömyysetuutta jäsenvaltiosta ja joka on samanaikaisesti työssä toisessa jäsenvaltiossa. Komissio ehdottaa, että tällaisessa tilanteessa henkilöön sovellettaisiin työttömyysetuutta maksavan valtion lainsäädäntöä. Käytännössä työttömyysturvalain mukaista soviteltua päivärahaa saava ja samanaikaisesti esimerkiksi Ruotsissa työssä oleva henkilö kuuluisi Suomen sosiaaliturvaan.

Pitkäaikaishoitoetuudet

Komissio ehdottaa, että asetukseen lisättäisiin uusi luku pitkäaikaishoitoetuuksien yhteensovittamisesta. Asetuksen 1 artiklaan ehdotetun määritelmän mukaan pitkäaikaishoitoetuuksilla tarkoitetaan kaikkia raha- ja luontoisetuuksien tai niiden yhdistelmiä, jotka myönnetään vanhuuden, työkyvyttömyyden, sairauden tai vamman perusteella henkilölle, joka tarvitsee toisen henkilö merkittävää apua selviytyäkseen olennaisista jokapäiväisistä toiminnoista. Määritelmä kattaa myös etuudet, jotka myönnetään apua antavaa henkilöä varten tai suoraan tällaiselle henkilölle. Perusasetuksen 3 artiklaan lisätään uutena sosiaaliturvan alana pitkäaikaishoitoetuudet. Pitkäaikaisetuksiin sovellettaisiin uuden 35 a artiklan mukaan pääsääntöisesti, mitä samassa luvussa sairausetuuksista säädetään. Poikkeuksena jäsenvaltio voisi myöntää pitkäaikaishoitoetuuden soveltaen muita kuin sairausetuuksia koskevia III osaston säännöksiä, jos etuus tai sitä koskevat erityiset edellytykset on lueteltu perusasetuksen liitteessä XII ja lopputulos on etuuden saajan kannalta vähintään yhtä edullinen. Tässä voisi tulla kyseeseen esimer-

kiksi eläkkeensaajan hoitotuki tai työtapaturman tai ammattitaudin perusteella maksettava korvaus. Hallintotoimikunta laatisi yksityiskohtaisen luettelon etuuksista, jotka täyttävät 1 artiklan määritelmän etuuksien tunnusmerkit ja sen onko kyse raha- vai luontoisetuudesta. Uudessa 35 b artiklassa on säännökset päällekkäisten pitkäaikaishoidon etuuksien varalta. Jos henkilö saa samanaikaisesti pitkäaikaishoidon etuutta rahaetuutena toimivaltaisesta valtiosta ja luontoisetuutena asuin- tai oleskeluvaltiostaan, rahaetuutta saa vähentää määrällä, mikä pitäisi korvata luontoisetuuden kustannuksena asuin- tai oleskeluvaltiolle. Jäsenvaltiot voivat sopia muustakin etuuden saajalle vähintään yhtä suotuisasta menettelystä. Pitkäaikaishoitoetuuksien kohdalla rajanveto unionin lainsäädännön mukaan sosiaaliturvaan luettavien ja perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvien etuuksien ja toisaalta sen soveltamisalan ulkopuolella olevien sosiaalihuoltoon kuuluvien etuuksien välillä on keskeinen. Komission mukaan tarkoitus ei ole laajentaa perusasetuksen aineellista soveltamisalaa. Tämä ei kuitenkaan selkeästi ilmene ehdotuksesta.

Työttömyysetuudet

Komissio ehdottaa perusasetuksen uuden 61 artiklan mukaan, että jäsenvaltiossa työttömäksi jääneeltä työntekijältä edellytettäisiin vähintään kolmen kuukauden vakuutus- tai työskentelykauden täyttämistä ennen kuin hän voi vaatia työttömyysetuutta jäsenvaltion lainsäädännön mukaan aiemmassa työskentelyvaltiossa hankkimiensa työskentely- tai vakuutuskausien avulla. Jos tämä edellytys ei täyty, vastuu työttömyysetuuksista olisi jäsenvaltiolla, jossa mainittu kolmen kuukauden edellytys viimeksi täyttyi huomioon ottaen myös mitä uudessa 64 a artiklassa säädetään. Artiklassa 64 ehdotetaan, että toiseen jäsenvaltioon työnhakijaksi voisi työttömyysetuutta menettämättä lähteä kuuden kuukauden ajaksi nykyisen kolmen kuukauden asemesta. Kuuden kuukauden työnhakuaikaa voidaan myös pidentää. Perusasetuksen uuden 64 a artiklan mukaan työttömyysetuuksien osalta toimivaltainen valtio olisi edellinen työskentelyvaltio, jos edellä tarkoitettu vähintään kolmen kuukauden työskentelyedellytys ei kausien rinnastamiseksi täyty. Tämä valtio myöntää etuudet myös viimeisessä työskentelyvaltiossa tapahtuvan 64 artiklan tarkoittaman työnhauksen ajalta, jos henkilö jää työnhakijaksi sinne. Ehdotetun uuden 65 artiklan mukaan toisessa jäsenvaltiossa asuvan työntekijän työttömyysturvan parantamiseksi ehdotetaan, että jäsenvaltiossa työssä viimeisen 12 kuukauden ajan ennen työttömyyttä ollut työntekijä saa työttömyysetuuden työskentelyvaltiostaan asuinvaltionsa sijasta. Mikäli 12 kuukauden edellytys ei viimeisessä työskentelyvaltiossa täytyisi, vastuu etuuden myöntämisestä olisi edellisellä työskentelyvaltiolla.

Ehdotetut säännökset yksinkertaistavat hallinnollisia menettelyjä erityisesti, jos jäsenvaltioiden välisestä työttömyysetuuksien kustannusten korvaamisen menettelystä luovutaan. Ehdotetut säännökset korostavat aidon yhteyden muodostumisen merkitystä uuden työskentelyvaltion työmarkkinoille ja toisaalta aiemman työskentely- ja vakuutusmaksuja saaneen valtion vastuuta työttömyysetuuksissa erityisesti tilanteessa, jossa toisen jäsenvaltion työmarkkinoille pääsy epäonnistuu. Työttömyysetuuksia koskevat muutokset edellyttävät vielä yksityiskohtaista arviointia.

Ansionmenetystä korvaava perhe-etuus

Perusasetukseen lisättäisiin uusi 68 a artikla, joka koskee unionin oikeudessa perhe-etuuksiin luokiteltuja ansionmenetystä korvaavia vanhempainetuuksia. Ehdotuksen mukaan ansionmenetystä korvaavat vanhempainetuudet olisivat nimenomaisesti vakuutetun itsenäiseen oikeuteen perustuvia etuuksia eikä johdetun oikeuden periaatteita sovellettaisi näihin etuuksiin. Niihin ei myöskään sovellettaisi muita asetuksen perhe-etuuksia koskevia säännöksiä. Perhe-etuuksia ja niiden päällekkäisyyttä koskevan 68 artiklan säännöksistä poiketen jäsenvaltio voi myöntää tässä artiklassa tarkoitetun etuuden täytenä riippumatta muista asetuksen tarkoitta-

mista perhe-etuuksista. Tätä varten jäsenvaltio merkitään liitteeseen XIII. Säännös koskee erityisesti Suomen ja muiden Pohjoismaiden vanhempainetuuksia. Suomen osalta erityisesti vanhempainpäiväraha on komission näkemyksen mukaan tavanomainen perhe-etuus samaan tapaan kuin lapsilisä, jolloin siihen sovellettaisiin kaikkia perhe-etuusluvun säännöksiä. Tämä ei ole ollut Suomen näkemyksen mukainen. Nyt komissio on kuitenkin valmis huomioimaan Suomen ja myös muiden pohjoismaiden näkemykset. Ehdotus vaatii kuitenkin vielä yksityiskohtaista arviota.

Muut ehdotukset

Perusasetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 75 a artikla, jonka mukaan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pitää varmistaa, että laitokset ovat tietoisia asetuksen säännöksistä ja noudattavat asetuksista sekä hallintotoimikunnan päätöksistä tulevia velvoitteita. Perusasetuksen tarkoittama toimivaltainen viranomainen Suomessa on sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeriö luonnollisesti pyrkii huolehtimaan, että täällä sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanosta huolehtivat laitokset ovat tietoisia lainsäädännön sisällöstä. Sosiaaliturvalainsäädäntöä toimeenpanevilla laitoksilla on velvollisuus ratkaisutoiminnassaan noudattaa lakia. Ministeriöllä ei ole toimivaltaa valvoa tai keinoja varmistaa taikka puuttua siihen, miten laitokset noudattavat ratkaisutoiminnassaan asetuksen velvoitteita.

Perusasetukseen ehdotetaan uutta 76 a artiklaa, jonka mukaan komissiolle annettaisiin oikeus antaa perusasetuksen toimeenpanoa koskevia, tarkentavia säännöksiä liittyen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien 12 ja 13 artiklan soveltamiseen. Komissio voisi näin edistää sitä, että jäsenvaltiot toimivat yhdenmukaisesti lähetettyjen työntekijöiden, yrittäjien ja useassa maassa työskentelevien osalta. Tarkentavat säännökset koskisivat myös direktiivin mukaisesti lähetettyjä työntekijöitä. Säännökset sisältäisivät yhdenmukaistetun menettelyn ja määräaikoja A1-todistuksen myöntämiselle. Lisäksi komission antamissa säännöksissä määriteltäisiin mm. tilanteet, joissa todistus annetaan, mitä pitää tarkistaa ennen todistuksen myöntämistä ja todistuksen peruuttamista koskevat edellytykset. Komission ehdotus on uusi avaus ja lisää sen toimivaltaa.

Perusasetuksen 87 artiklassa on siirtymäsäännökset uusien säännösten soveltamiseksi. Perusasetuksen 88 ja 88 a artiklassa on asetuksen liitemääräysten päivittämisestä ja delegoidun toimivallan käyttämisestä.

2.2 Täytäntöönpanoasetus

Täytäntöönpanoasetukseen tehdään edellä mainittuihin perusasetuksen muutoksiin liittyviä vastaavia tarkennuksia ja teknisluonteisia muutoksia. Täytäntöönpanoasetuksen säännöksillä pyritään tehostamaan mahdollisuuksia ryhtyä toimenpiteisiin virheiden, väärinkäytösten ja petosten torjumiseksi. Asetuksen 1 artiklaan lisätään määritelmä, mitä perusasetuksen soveltamistilanteissa pidetään petoksena. Määritelmä antaa sisältöä uudelle 5 artiklan 2 kohdalle. Jos jäsenvaltion laitos kyseenalaistaa toisen jäsenvaltion laitoksen antaman asiakirjan pätevyyden ja jos kyseessä on petos, asiakirja tulee mitätöidä ja perua välittömästi takautuvien vaikutuksien. Jos asiakirjan pätevyys tai sen pohjana olevat tosiseikat kiistetään, laitoksen on tutkittava asia ja tarvittaessa korjattava tai peruutettava asiakirja 25 työpäivän kuluessa yhteydenotosta. Täytäntöönpanoasetuksen 2 ja 3 artiklaan ehdotetaan oikeusperustaa perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden henkilötietojen vaihtamiseksi virheiden ja väärinkäytösten tunnistamiseksi sekä henkilötietojen keräämiseksi ja siinä noudatettavista periaatteista yksilöiden suojelemiseksi. Henkilötietojen vaihdossa tulee noudattaa unionin tietosuojaa koskevia säännöksiä.

Täytäntöönpanoasetuksen 14 artiklaan ehdotetaan uutta 5 a kohtaa, joka selkiyttäisi eräitä kahdessa tai useassa maassa tehtävään työhön sovellettavan lainsäädännön määrittämiseen liittyviä tilanteita. Työnantajan rekisteröidyn kotipaikan määritelmään on lisätty vaatimus siitä, että työnantajalla tulee olla huomattavaa toimintaa myös kotipaikan valtiossa. Perusasetuksen 13 artiklan mukaisissa useassa maassa työskentelyn tilanteissa, jos työntekijä ei tee huomattavaa osaa työstään asuinvaltiossaan, tulee työntekijä vakuutettavaksi työnantajan kotipaikan valtiossa edellyttäen, että työnantajalla on huomattavaa toimintaa tässä valtiossa. Jos näin ei ole, tulee työntekijä vakuutettavaksi siinä valtiossa, jossa työnantajan intressien keskuksen arvioidaan olevan. Artiklan uuteen 12 kohtaan ehdotetaan säännöstä tilanteisiin, joissa työntekijä asuu unionin ulkopuolella ja hän työskentelee useassa jäsenvaltiossa. Jos työntekijä tulisi vakuutettavaksi jossain työskentelyvaltioistaan sen kansallisen lainsäädännön mukaan, perusasetuksen ja täytäntöönpanoasetuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia säännöksiä sovellettaisiin vastaavasti kuitenkin niin, että työntekijän asuinvaltioksi katsottaisiin se jäsenvaltio, jossa työnantajayrityksen kotipaikka on tai yrittäjän intressien keskus on. Täytäntöönpanoasetuksen 16 artiklan mukaan työnantajakin voisi ilmoittaa kahdessa tai useammassa maassa tapahtuvasta työskentelystä myös asuinvaltion toimivaltaisen viranomaisen nimeämälle laitokselle. Asuinvaltion nimetyn laitoksen tulisi ilmoittaa henkilöön määrittämästään sovellettavasta lainsäädännöstä kuhunkin maahan, missä toimintaa harjoitetaan tai missä työnantajan kotipaikka sijaitsee.

Täytäntöönpanoasetuksen 19 artiklaan lisättäisiin säännökset laitoksen velvollisuudesta tehdä riittävä arviointi olennaisista seikoista ja taata, että todistus on myönnetty oikein perustein. Henkilöä koskevien tietojen vaihtaminen olisi tarvittaessa säännösten noudattamisen valvomiseksi mahdollista muillakin kuin asetuksen kattamilla aloilla. Tietoja voitaisiin luovuttaa viranomaisien kesken esimerkiksi verotuksen tai maahanmuuton osalta. Uudessa 20 a artiklassa ehdotetaan perusasetuksen uutta 76 a artiklaa vastaavaa säännöstä siitä, että komissiolla olisi valta hyväksyä toimeenpanoa koskevia säännöksiä perusasetuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevista menettelyistä, jotka ovat tarpeen säännösten yhdenmukaiseksi soveltamiseksi. Työttömyysetuuksia koskevassa uudessa 55 a artiklassa edellytetään työskentelyä, vakuutuskausia ja muiden tarvittavien tietojen ilmoittamista sen jäsenvaltion laitokselle, joka on vastuussa työttömyysetuuksien myöntämisestä perusasetuksen 61 artiklan 2 kohdan tilanteissa. Täytäntöönpanoasetuksen sairaanhoidon kustannusten korvaamista koskevissa luvussa huomioidaan pitkäaikaishoitoetudet ja tarkistetaan 64 vastaavasti. Myös 65 artiklaa vuosittaisten keskimääräisten kustannusten ilmoittamisesta tarkistetaan.

Nykyistä täytäntöönpanoasetuksen 73 artiklaa väliaikaisesti maksettujen etuuksien ja vakuutusmaksujen selvittämistä ja kuittausmenettelyä koskevat säännökset laajenisivat koskemaan myös tilanteita, joissa henkilöön sovellettava lainsäädäntöä muutetaan takautuvasti. Kansalliset aikarajat eivät olisi päteviä peruste kieltäytyä artiklan tarkoittamasta menettelystä. Ehdotettu menettely olisi mahdollista vain alle viisi vuotta vanhoihin saataviin. Toimeenpanoasetuksen 75—85 a artiklan ehdotuksissa lähtökohta on yhdenmukaistaa etuuksien ja maksujen takaisinperintää koskevat säännökset vastaamaan verodirektiiviä 2010/24/EU. Jäsenvaltiot voisivat käyttää perintäsäännösten perusteella vaihdettuja tietoja myös verojen ja maksujen arvioinnissa ja täytäntöönpanossa. Artiklassa 76 korostetaan velvollisuutta vastata tietopyyntöihin. Perintäpyyntöjä koskevaa 78 artiklassa huomioidaan uusi perintäasiakirja ja yksinkertaistetaan perintämenettelyn aloittamista, vaikka kaikkia kansallisia perintämenettelyjä ei olisi käytetty. Perinnän mahdollistava asiakirja olisi perinnän suoraan vahvistava asiakirja, joka ei siten edellytä erillistä tunnustamismenettelyä toisessa jäsenvaltiossa. Artiklan 81 säännöksiä tarkennetaan perintätoimenpiteiden ja tiedoksiannon riittauttamisesta. Perinnälle asetettua viiden vuoden aikarajan määrittämistä täsmennetään ja turvaamistoimenpiteiden suorittamista ja pyyntöä koskevaa menettelyä tarkennetaan. Perintätoimista aiheutuvien kustannusten korvaamiseen

liittyviä säännöksiä selkeytettäisiin. Uutena asiana komissio ehdottaa 85 a artiklassa, että jäsenvaltion viranomaisilla olisi mahdollisuus osallistua perintäprosessiin toisessa jäsenvaltiossa. Osallistuminen toisessa maassa käytävään prosessiin edellyttäisi osapuolten välistä sopimusta asiasta.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komission ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 48 artikla. Artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää sellaisista sosiaaliturvan alan toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Komission mukaan ehdotettuja toimenpiteitä ei voida tehokkaasti toimeenpanna kansallisella tai paikallisella tasolla, vaan tähän tarvitaan unionin tasoa. Kyse on rajat ylittävistä tilanteista ja ilman sosiaaliturvan yhteensovittamistoimenpiteitä henkilöiden vapaa liikkuvuus vaarantuu. Asetuksen yhteensovitusjärjestelmä takaa yhdenmukaisen tulkinta- ja soveltamiskäytännön ja varmistaa EU- kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Ehdotuksella päivitetään tiettyjä asetuksen säännöksiä ja otetaan huomioon kansallisten lainsäädäntöjen kehitys. Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen eikä ylitä sitä, mikä on tarpeen sosiaaliturvajärjestelmien tehokkaaksi yhteensovittamiseksi.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Komission mukaan ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia ja noudattaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita eikä rajoita oikeuksia ja velvoitteita, jotka tunnustetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

Kyse on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, jolla ei puututa kansallisen sosiaaliturvajärjestelmien sisältöön. Näin ehdotus ei vaikuttaisi kansallisen järjestelmän sisältöön.

5 Ehdotusten vaikutukset

5.1 Vaikutukset EU:n talousarvioon

Komission mukaan ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

5.2 Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia tullaan arvioimaan, kun asetuksen sisältö eri ehdotusten osalta täsmentyy sen käsittelyn aikana. Erityisesti tämä koskee työttömyysturvaa ja pitkäaikaishoitoetuksia koskevia ehdotuksia.

5.3 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus on sellaisenaan sovellettavaa lainsäädäntöä eikä sen vuoksi vaadi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Kansalliseen lainsäädännön mahdollisesti asetusten toimeenpanoon liittyvien täsmennysten ja selkiytyksen tarve arvioidaan, kun asetuksen sisältö sen eri osa-alueilla käsittelyn edetessä selkiytyy.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan (1144/1991) 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveydenhuoltoa ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa. Komission ehdotuksen tarkoittamat pitkäaikaishoitoetuudet luettaneen sosiaalihuoltoon ja näin ollen kuuluvat maakunnan toimivaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotuksen käsittely alkaa helmi- maaliskuussa neuvoston sosiaaliasiain työryhmässä. Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty EU - jaostossa 27 ja 25. Valtioneuvoston kanta on tässä vaiheessa vasta alustava. Eduskuntaa informoidaan käsittelyn edetessä aina kunkin säännöskokonaisuuden osalta erikseen U/E- jatkokirjelmällä. Vastaavasti jatkokirjelmät tuleaan ennen niiden antamista käsittelemään jaostomenettelyssä.

8 Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotus on laaja kokonaisuus, joka koskee useaa sosiaaliturvan alaa. Komission ehdotusten yksityiskohtainen vaikutusten arviointi kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön ja sen toimeenpanon näkökulmasta edellyttää yksityiskohtaista selvittelyä. Ehdotuksella on merkitystä muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön ja oikeusministeriön toimialalla. Ehdotus edellyttää myös toimeenpanosta vastuussa olevien laitosten kuten Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen sekä muiden sidosryhmien kuten työmarkkinajärjestöjen kuulemista. Valtioneuvoston kanta on tässä vaiheessa siten vasta alustava ja tarkentuu, kun ehdotuksen sisällöstä ja merkityksestä saadaan paitsi kansallisen selvittelytyön ja myös neuvoston työryhmäkäsittelyn edetessä lisää tietoa.

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. Oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion on sallittua ottaa huomioon direktiivin laillisen oleskelun vaatimus, kun se ratkaisee, onko henkilöllä oikeus sosiaaliturvaetuuksiin. Oikeuskäytännön kirjaaminen perusasetukseen on sinänsä oikeusvarmuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Valtioneuvoston katsoo kuitenkin, ettei oikeuskäytännössä ole kyse poikkeuksesta perusasetuksen yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen tai sen rajoittamisesta. 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 lähettyjä työntekijöitä koskevien säännösten tarpeellisuutta tulee vielä harkita kun ehdotuksen vaikutuksista saadaan tarkempia tietoja työryhmäkäsittelyn edetessä.

Pitkäaikaishoitoetuuksia koskevien ehdotusten osalta valtioneuvosto katsoo, että rajanveto unionin lainsäädännön mukaan sosiaaliturvaan luettavien ja perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvien etuuksien ja toisaalta sen soveltamisalan ulkopuolella olevien sosiaalihuoltoon kuu-

luvien etuuksien välillä on pidettävä selkeänä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei perusasetuksen aineellinen 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 rajatyötekijät, muut yli rajan työskentelevät ja muut työntekijät. Työttömyysetuuslukuun ehdotetut säännökset myös yksinkertaistaisivat hallinnollisia menettelyjä erityisesti, jos jäsenvaltioiden välisestä työttömyysetuuksien kustannusten korvaamismenettelystä luovuttaisiin. Ehdotetut säännökset korostavat aidon yhteyden muodostumisen merkitystä uuden työskentelyvaltion työmarkkinoille ja toisaalta aiemman työskentelyvaltion ja vakuutusmaksuja keränneen valtion vastuuta työttömyysetuuksissa erityisesti tilanteessa, jossa toisen jäsenvaltion työmarkkinoille pääsy epäonnistuu. Toiseen jäsenvaltioon suuntautuvan työnhakuajan pidentäminen nykyisestä kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen on paitsi työllistymisen kannalta myös muutoin varsin vähämerkityksellinen. Valtioneuvoston käsityksen mukaan työttömyysturvaa koskevat ehdotukset ovat varteenotettavia, mutta edellyttävät vielä huolellista ja yksityiskohtaista arviointia.

Ehdotettu ansionmenetystä korvaava perhe-etuus vastaa sisällöltään sairausvakuutuslain mukaista 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 vanhempainetuksin 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 tähtäviä ehdotuksia lähtökohtaisesti kannatettavina.