

Asia

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 muuttaminen

Kokous

Coreper I 22.12.2021 - 22.12.2021

U/E/UTP-tunnus

U 22/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Neuvoston yleisnäkemyks on hyväksytty työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvostossa 21.6.2018. Euroopan parlamentin raportti on annettu 23.11.2018 ja parlamentin neuvottelumandaatti hyväksytty parlamentin yleisistunnossa 11.12.2018. Kolmikantaneuvottelut neuvoston, parlamentin ja komission välillä ovat käynnistyneet maaliskuussa 2019. Neuvotteluissa saavutettiin alustava sopu maaliskuussa 2019, jota jäsenvaltiot eivät kuitenkaan hyväksyneet. Neuvotteluja on jatkettu auki olevista kokonaisuuksista. Edellisen U-jatkokirjeen antamisen jälkeen on pidetty yksi kolmikantaneuvottelu Portugalin puheenjohtajuuskaudella ja yksi Slovenian puheenjohtajuuskaudella.

Neuvosto, parlamentti ja komissio ovat sopineet, että kolmikantaneuvotteluja käydään kolmesta avoimesta asiasta, jotka ovat sovellettavan lainsäädännön osalta ennakoilmoitus työntekijän lähettämisestä ja työnantajan kotipaikan määrittäminen kahdessa tai useassa maassa työskentelyn tilanteissa sekä työttömyysturvan osalta rajan yli työskentelevien tilanteet. Neuvotteluissa on saavutettu kompromissi 16.12.2021.

Taustaa

Neuvottelut ovat olleet laaja kokonaisuus ja koskeneet seuraavia sosiaaliturvan yhteensovittamisen osa-alueita: (i) ei-aktiivien liikkumisvapautaan käyttäneiden henkilöiden oikeus eräisiin etuuksiin, (ii) sovellettava lainsäädäntö, (iii) pitkäaikaishoitoetuudet, (iv) perhe-etuudet, (v) työttömyysetuudet ja (vi) sekaiset muutokset.

Neuvottelut ovat olleet kokonaisuudessaan haastavat. Neuvoteltava uudistuspaketti on jakautunut kahtia siten, että avoinna olevat kokonaisuudet ovat olleet koko neuvotteluiden ajan vaikeat. Muiden osa-alueiden osalta on päästy sopuun verrattain nopeasti. Suomen kannalta kokonaisuudessa hyvää on, että neuvostokäsittelyssä sekalaisiin muutoksiin on saatu mukaan Suomen valmistelun pohjalta tiedonvaihdon parantamista koskevia sääntöjä ja toisaalta se, että perhe-etuuksien osalta on tunnustettu pohjoismainen yksilöllinen oikeus vanhempainrahatyypisiin etuuksiin. Vanhempainrahan yksilöllinen oikeuden tunnistaminen on saavutettu Suomen, Ruotsin ja Tanskan yhteisellä vaikuttamisella. Näihin etuuksiin ei siis voi syntyä työntekijän perheenjäsenelle johdettua oikeutta. Suomen kannalta ongelmallinen on rajan yli työskennelleiden ja asuinmaahan palanneiden henkilöiden työttömyysturvan maksamisen periaatteiden muuttuminen. Parlamentin kannassa rajan ylityöskennelleiden työttömyysturvaan

on lisäelementtinä tullut pitkä työttömyysturvan maksukausi viimeisestä työskentelymaasta asuinmaahan. Tästä kannastaan parlamentti ei ole joutanut kolmikantaneuvotteluissa.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä neuvottelujen loppuun saattamista, jotta sosiaaliturvan yhteensovittamissäännösten uudistaminen toteutuisi. Vaikka Suomi on saanut neuvotteluissa näkemyksiänsä hyvin läpi, Suomi kuitenkin katsoo, että kolmikantaneuvotteluissa saavutetun kompromissin vaikutukset ovat kokonaisuutena Suomen kannalta epäedulliset, eikä kompromissia voida hyväksyä.

Työttömyysturva

Rajan yli työskentelevien työttömyysturva on Suomen kannalta merkityksellisin asia kolmikantaneuvotteluissa.

Neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti työskentelymaa on toimivaltainen maksamaan työttömyysetuuksia vaaditun työskentely-/vakuutuskauden täyttyessä. Suomi tukee yleistä asetuksen 64 artiklan mukaista eksportointiaikaa kaikille rajan yli työskenteleville, joka on kolmikantaneuvotteluissa saavutetun näkemyksen mukaan kuusi kuukautta.

Suomi katsoo, että rajan yli työskentelevien työttömyysturvan maksuvastuun siirtyminen työskentelymaalle on jo periaatteellisesti suuri muutos, jonka kaikkia vaikutuksia ei pystytä tässä vaiheessa arvioimaan. Siksi Suomi ei kannata 24 kuukauden vakuutusajan täyttävälle rajan yli työskennelleille laajempaa etuuden eksportointiaikaa kuin neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksytty kuusi kuukautta. Laajemmalla eksportoinnilla olisi Suomelle merkittäviä vaikutuksia, koska Suomessa työskentelee paljon enemmän työntekijöitä, jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa kuin toisin päin.

Työttömyysturvaetuuksien eksportoinnin pidentäminen nykyisestä kolmesta kuukaudesta 10 kuukauteen vaikuttaisi erityisesti Suomen kaltaisiin jäsenvaltioihin, joissa on pitkä työttömyysturvan maksukausi. Työttömyysturvaetuuden lisäksi viimeisestä työskentelymaasta tulevat maksettavaksi myös perhe-etuudet ja viimeinen työskentelymaa vastaa perheen sairaanhoitokustannuksista asuinmaassa.

Sovellettava lainsäädäntö

Sovellettavan lainsäädännön osalta Suomi suhtautuu eri vaihtoehtoihin joustavasti.

Suomi tukee eri tekijöiden kokonaisarvioon perustuvaa työnantajan kotipaikan määrittelyä kahdessa tai useassa maassa työskentelyn tilanteissa. Työnantajan kotipaikan mukaan määräytyy työntekijään sovellettava lainsäädäntö niissä tilanteissa, joissa työntekijä ei tee huomattavaa osaa työstään asuinmaassa.

Työntekijän lähettämisen ennakoilmoituksen osalta Suomi pitää parhaana ratkaisuna selkeästi määriteltyä ilmoitusvelvollisuutta tarkkarajaisesti ja ajallisesti määritellyin poikkeuksin.

Pääasiallinen sisältö

Työttömyysturva

Monet jäsenvaltiot ovat tuoneet neuvotteluissa esiin, että kompromissiratkaisussa olisi noudatettava työskentelymaan periaatetta ja suojeltava yhtä lailla varsinaisia rajatyöntekijöitä, jotka palaavat päivittäin tai viikoittain asuinmaahansa, sekä muita rajan yli työskenteleviä. Kolmikantaneuvotteluissa saavutetun kompromissin mukaan työskentelymaa vastaisi rajan yli

työskennelleen työntekijän työttömyysetuuksista, jos hänellä olisi kolmen kuukauden keskeytyksetön vakuutuskausi tai kuuden kuukauden keskeytyksellinen vakuutuskausi viimeisten 24 kuukauden aikana työskentelymaassa. Mikäli rajan yli työskennellyt henkilö täyttäisi 24 kuukauden keskeytyksettömän vakuutuskauden vaatimuksen työskentelymaassa, hänelle voitaisiin maksaa työttömyysetuutta enintään 10 kuukauden ajan hänen palattuaan asuinmaahansa. Rajatyöntekijöiden etuuden maksukauden pidentäminen on ollut neuvotteluissa erittäin tärkeää Euroopan parlamentille.

Laajempi työttömyysturvaetuuksien eksportointi pidemmän keskeytyksettömän työskentelyn tilanteessa lisäisi merkittävästi Suomen vastuita työttömyysturvaetuuksista ja myös henkilön muista etuuksista verrattuna voimassa oleviin sääntöihin.

Suomen rajan yli työskentelevien työntekijöiden rakenne on poikkeuksellisen yksipuolinen. Suomessa asuvia ja rajan yli toisessa jäsenvaltiossa työskenteleviä arvioidaan Pohjois-Suomessa olevan muutamia tuhansia. Valtaosa Suomessa työskentelevistä rajan yli työskentelevistä henkilöistä on Virosta Suomeen työhön tulevia henkilöitä. Suomessa on noin 60 000 Suomessa työeläkevakuutettua virolaista työntekijää. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa asuu noin 40 000 työikäistä virolaista. Suomi korvaa tällä hetkellä noin 500 etuudensaajan työttömyysturvan toiselle maalle.

Muutoksen kustannusvaikutuksiin vaikuttavat ihmisten käyttäytymisen mahdollinen muutos, maiden välisen liikkuvuuden kehitys sekä työllisyys- ja suhdannekehitys. Arviointia vaikeuttavat puutteelliset tilastotiedot. Henkilömäärästä riippuen päädytään 3,5-33,5 miljoonan euron kustannuksiin (6 kuukautta, 500-5000 etuudensaajaa) ja 9-87 miljoonan euron kustannuksiin (10 kuukautta, 500-5000 etuudensaajaa). Laskelmat sisältävät työttömyysetuusmenojen lisäksi myös muut työntekijän ja perheen etuudet. Kustannuslaskelmat ovat suuntaa-antavia ja sisältävät suuria epävarmuuksia.

Muiden jäsenvaltioiden kannat aikaisemmissa neuvotteluissa:

Viisi jäsenvaltiota on kannattanut yleistä kolmen kuukauden eksportointiaikaa rajan yli työskenteleville. Muutama jäsenvaltio on ollut sillä kannalla, että asuinmaan pitää edelleen maksaa etuus rajan yli työskenteleville.

Kahdeksan jäsenvaltiota on kannattanut työskentelymaan maksuvastuun periaatetta. Lisäksi muutamat maat ovat kannattaneet vähintään kuuden kuukauden eksportointiaikaa. Monet maat eivät ole ilmaisseet kantaansa eksportoinnin pituuden maksimijasta.

Suomen osalta rajan yli työskentelevien työttömyysturvan eksportointiajan pidentäminen on muihin jäsenvaltioihin verrattuna poikkeuksellisen epäedullista. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että Suomen työttömyysturvan maksukausi on EU:n pisimpiä, jolloin mahdollisen pidennyksen vaikutus kohdistuisi Suomeen täysimääräisesti. Useissa jäsenvaltioissa työttömyysturvaa maksetaan kansallisen lainsäädännön perusteella enintään kuusi kuukautta, jolloin tätä pidempi maksukausi ei vaikuttaisi näihin maihin. Toiseksi epäedullinen vaikutus johtuu Suomen maantieteellisestä sijainnista ja siitä, että merkittävin rajan ylityöskentelevien ryhmä on Virosta Suomeen työhön tulevat. Virossa palkkataso on edelleen Suomea alhaisempi ja voidaan olettaa, ettei pitkä Suomen työttömyysturvan eksportointi Viroon luo insenttiiviä työnhaulle. Useimpien muiden jäsenvaltioiden rajatyöntekijöiden rakenne on heterogeenisempi.

Työntekijän lähettämisen ennakkoilmoitus

Euroopan parlamentin aloitteesta kolmikantaneuvotteluissa on keskusteltu täytäntöönpanoasetuksen 15 artiklan sanamuodon muuttamisesta siten, että työntekijän lähettämisestä tulisi tehdä ennakkoilmoitus. Jäsenvaltiot ovat tuoneet esiin poikkeuksia laajaan ennakkoilmoitusvelvollisuuteen, jotta se ei muodostuisi vapaan liikkuvuuden ja palvelujen tarjoamisen esteeksi.

Kolmikantaneuvotteluissa saavutetun kompromissin mukaan työmatkat olisivat poikkeus ennakkollisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Samoin olisi mahdollista ilmoittaa työntekijän

lähettämisestä viimeistään 3 päivän kuluessa työskentelyn aloittamisesta, jos ennakollinen ilmoittaminen ei olisi mahdollista. Rakennusallalla jälkikäteen ilmoittaminen ei olisi kuitenkaan mahdollista.

Suomi pitää hyväksyttävänä ratkaisuna sitä, että poikkeus koskisi työmatkoja, sekä toisaalta sitä, että ilmoitus voitaisiin tehdä takautuen tietyissä tilanteissa.

Suomi katsoo, että digitaalisten keinojen selvittäminen ennakoilmoituksen tekemiseen on välttämätöntä.

Muiden jäsenvaltioiden kannat aikaisemmissa neuvotteluissa:

Useat jäsenvaltiot ovat tuoneet esiin olevansa selkeän ilmoitusvelvollisuuden ja vähäisten poikkeuksien kannalla. Jotkut maat ovat ilmaisseet huolensa ilmoituksen vaikutuksesta työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja palvelujen tarjontaan.

Työskentely kahdessa tai useammassa maassa

Kolmikantaneuvotteluissa saavutetun kompromissin mukaan kaikkien tekijöiden kokonaisarviointi olisi lähtökohta työnantajan kotipaikan määrittämisessä, eikä arvioinnin tulisi johtaa sovellettavan lainsäädännön toistuvaan vaihtumiseen työntekijöiden kohdalla.

Muiden jäsenvaltioiden kannat:

Jäsenvaltiot ovat olleet varsin yksimielisiä siitä, että työaika koskevaa kriteeriä on käytännössä mahdotonta toimeenpanna. Uusia korvaavia kriteerejä ei ole esitetty.

Muut luvut ja kohdat, joiden osalta neuvottelut on saatu jo aiemmin päätökseen

Sosiaaliturva-asetusten muuttamisen tavoitteena on helpottaa työvoiman ja henkilöiden liikkuvuutta, varmistaa oikeudenmukainen kohtelu liikkuville työntekijöille sekä tarjota paremmat välineet jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyötä varten. Kysymys ei ole sosiaaliturvajärjestelmien harmonisoinnista, vaan järjestelmien yhteensovittamisesta. Säännösten muuttamisen tarkoitus on samalla nykyaikaistaa voimassa olevia sääntöjä ja varmistaa, että ne ovat oikeudenmukaisia, selkeitä ja helpompia toimeenpanna. Tavoitteena on lisäksi parantaa kansallisten viranomaisten keinoja torjua etuuksiin liittyviä väärinkäytöksiä ja petoksia sekä turvata tiiviimpi yhteys sosiaaliturvamaksujen ja etuuksien saamisen välillä, jotta jäsenvaltioiden taloudellinen taakka jakautuisi tasapuolisesti. Komission ehdotus keskittyi muutoksiin seuraavilla kuudella alueella (i) Ei-aktiivien liikkumisvapautaan käyttäneiden henkilöiden oikeuteen eräisiin etuuksiin, (ii) sovellettava lainsäädäntö, (iii) pitkäaikaishoitoetuudet, (iv) perhe-etuuudet, (v) työttömyysetuudet ja (vi) sekaiset muutokset.

Muita lukuja ei ole käsitelty neuvotteluissa maaliskuun 2019 jälkeen. Sisältö on selvitetty U-jatkokirjelmässä UJ 38/2020 vp.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 48 artikla sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvostossa hyväksymisestä päätetään määräenemmistöllä.

Kansallinen valmistelu

Eduskunnalle on aiemmin annettu U-kirjelmä U 22/2017 vp sekä U-jatkokirjelmät UJ 19/2017 vp, UJ 26/2017 vp, UJ 38/2017 vp, UJ 1/2018 vp ja UJ 38/2020 vp.

Kansallisesti neuvottelutilannetta on käsitelty säännöllisesti EU-jaostossa 27 sekä asianomaisten ministeriöiden ja lainsäädäntöä toimeenpaneuvien sosiaaliturvalaitosten kanssa.

Valmistelu Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa valmisteltu tapahtuu työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnassa. Raportöörinä toimii saksalainen Gabriele Bischoff.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Essi Rentola STM, essi.rentola@gov.fi, 0400 601 241

Henna Huhtamäki STM, henna.huhtamaki@gov.fi, 050 564 9504

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
