

Sosiaali- ja terveysministeriön kirjallinen lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 40/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppaa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten soveltamisesta

Asiassa on pyydetty kirjallista selvitystä esitetystä sääntelyratkaisusta, jonka mukaan kauppaa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia määräyksiä sovellettaessa noudatetaan *soveltuvien osin* niitä kansallisia säännöksiä, joita sovelletaan EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriötä on pyydetty tarkentamaan, minkä vuoksi ehdotettuun lakiin ei ole lueteltu soveltuvien osin sovellettavaksi tulevia kansallisia säädöksiä. Ja lisäksi on pyydetty selvitystä siitä, voiko ehdotettu sääntely jättää toimeenpanijalle epäselväksi, miltä osin kansallinen lainsäädäntö tulee sovellettavaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että asiaa on valmisteltu yhteistyössä keskeisten etuuslainsäädäntöä toimeenpanevien tahojen kanssa. Eläketurvakeskus on todennut seuraavasti kirjallisessa lausunnossaan:

”Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan ehdotettu laki selkeyttäisi kansallista sääntelyä, sillä sen perusteella niitä kansallisia säännöksiä, joissa viitataan EU:n sosiaaliturva-asetuksiin tai EU-maahan, sovellettaisiin myös kauppaa- ja yhteistyösopimukseen ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kauppaa- ja yhteistyösopimuksen edellyttämässä laajuudessa. Koska kauppaa- ja yhteistyösopimus on suoraan sovellettavaa oikeutta, Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan kauppaa- ja yhteistyösopimuksen säännöksiä on voitu sen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa soveltaa jo ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan ehdotetun mukainen selventävä kansallinen sääntely on kuitenkin tarpeen.”

Kansaneläkelaitos on todennut kirjallisessa lausunnossaan seuraavasti:

”Esitetty laki mahdollistaa Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppaa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvaa koskevien määräysten täysimääräisen toimeenpanon säätämällä, että EU-jäsenvaltiota koskevia säännöksiä sovelletaan soveltuvien osin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, EU-asetusta 883/2004 koskevia säännöksiä sovelletaan soveltuvien osin kauppaa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamisesta tehdyn pöytäkirjan kanssa ja EU-asetusta 987/2009 koskevia säännöksiä sovelletaan soveltuvien osin kauppaa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamisesta tehdyn pöytäkirjan liitteen SSC-7 täytäntöönpano-osan kanssa. Esitetty laki

myös säilyttää nykyiset EU-asetusten toimeenpanossa vakiintuneet käytännöt ja toimivallanjaot sopimuksen määräyksiä toimeenpantaessa. Kela pitää hyvänä valittua toteutustapaa säätää asiasta yleislailla yksittäisiin etuuslakeihin tehtävien muutosten sijasta.”

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valmistelun yhteydessä, kirjallisissa lausunnoissa tai sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemisessa ei ole käynyt ilmi, että valittu sääntelytekninen ratkaisu tai säännösten muotoilu ei olisi lain toimeenpanon näkökulmasta toimiva.

Kauppa- ja yhteistyösopimus on unionisopimuksena suoraan jäsenvaltioita velvoittava, eikä sen sisältöä tule viedä erikseen kansalliseen lakiin. Suurilta osin kauppa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia määräyksiä sovelletaan täysimääräisesti rinnakkain kansallisen etuuslainsäädännön kanssa myös ilman nyt esitettyä lakia.

Hallituksen esityksessä on esitelty asiaa koskeva lainsäädäntö ja muun muassa lueteltu kaksikymmentä lakia (s. 14), joissa on suoria viittauksia EU-asetukseen 883/2004 tai EU-asetukseen 987/2009. Kansallisen sääntelyn kehikko EU:n rajat ylittävän sosiaaliturvan tilanteisiin on säädetty asteittain Suomen EU-jäsenyyden aikana. Ominaista kansainvälisen sosiaaliturvan tilanteita koskevalle sääntelylle on, että se sisältää useita informatiivisia viittauksia EU-asetuksiin 883/2004 ja 987/2009 sekä tiettyjä mainittujen EU-asetusten toimeenpanoon liittyviä toimivaltaa koskevia säännöksiä ja eräitä kansallisia etuuslainsäädännön toimeenpanoa koskevia menettelysäännöksiä.

Sääntelyratkaisun vaihtoehtoina valmistelussa oli täydentävän sääntelyn sisällyttäminen etuuslainsäädäntöön tai kauppa- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten soveltamisesta säädettävä erillislaki. Erillislain esittämisen yksi keskeinen taustasy on asian kiireellisyys, koska kauppa- ja yhteistyösopimusta on sovellettu 1.1.2021 lukien. Erillislain valintaa ensisijaiseksi sääntelyvaihtoehdoksi tukee myös se seikka, että sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeva pöytäkirja on voimassa määräaikaaisesti 15 vuotta ja sopimusosapuolet voivat irtisanoa sen tätä aikaisemmin. Erillislain säätämistä tässä vaiheessa, kun unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen suhde ei ole vielä täysin vakiintunut, voi pitää perusteltuna.

Siltä osin, kun sääntelyteknisenä ratkaisuna on päädytty käyttämään ilmaisua *soveltuvin osin*, eikä laissa ole lueteltu sovellettavaksi tulevia kansallisia säädöksiä, sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että lähtökohtaisesti monimutkaisia viittauksia muualle lainsäädäntöön tulisi välttää. Jos viittauksen katsotaan olevan sääntelyn selkeyden vuoksi tarpeellisia, on viittausten oltava vastakohtaispäätelmien välttämiseksi kattavia (PeVL42/2005 vp). Kymmeniin lakeihin ja niiden sisällä oleviin säännöksiin viittaaminen tässä yhteydessä ei välttämättä lisäisi lain soveltamisen ja toimeenpanon selkeyttä. Lisäksi on hyvä huomioda, että sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä päivitetään varsin usein. Tämä tarkoittaa myös sitä, että etuuslakien säännöksiin viittaavat säännökset voivat nopeasti vanhentua ja tulla siten teknisistä syistä päivitettäviksi. Erityisesti, kun otetaan huomioon asiaa koskevan kansallisen sääntelyn kokonaisuuden laajuus ja syntyhistoria, yksityiskohtaisissa viittaussäännöksissä olisi vaarana, että joitakin tilanteita jäisi sääntelyn ulkopuolelle. Tältä osin selkeämpänä ja pysyvämpänä

sääntelyteknisenä ratkaisuna on pidetty tukeutumista yleisempään muotoiluun EU-asetuksiin 883/2004 ja 987/2009 viittaavista kansallisista säännöksistä, kuten muun muassa esitetyn lain 3 §:ssä on tehty.

Esitetyssä laissa on jouduttu käyttämään ilmaisua *soveltuvin osin*, koska EU-asetuksen 883/2004 ja 987/2009 sekä kaupp- ja yhteistyösopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten tehdyn pöytäkirjan soveltamisala ja aineellinen sisältö poikkeavat rajatuilta osin toisistaan (mm. perhe-etuudet). Toiseksi osan kansallisista etuuslainsäädännön säännöksistä soveltamisala rajoittuu vain EU-jäsenvaltioihin, eivätkä ne suoraan sovellu Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

Kansainvälisen sosiaaliturvan tilanteissa on pääsääntö, että samanaikaisesti tulee sovellettavaksi useita säädöksiä, joten Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla erillislain soveltaminen ei erityisesti lisää toimeenpanon monimutkaisuutta. Keskeistä on vakiintuneiden toimivallanjakojen ja käytäntöjen säilyminen mahdollisimman pitkälti ennallaan. Sosiaaliturvalainsäädännön soveltamistyötä myös kansainvälisissä tilanteissa käytännössä helpotetaan laatimalla ohjeistusta toimeenpanoa varten sekä kouluttamalla käsittelijöitä. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että esitetty sääntelytekninen ratkaisu on asiallinen ja käytännössä toimiva ja korostaa, ettei lausuntopalautteessa tai valiokuntakuumisen aikana ole esitetty toisin. Lain toimivuutta on kuitenkin hyvä seurata kansallisen ja kansainvälisen sosiaaliturvalainsäädännön kehittyessä.