

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 26/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä marraskuuta 2013 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta (HE 198/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Heidi Kaila, valtioneuvoston EU-sihteeristö
- lakimies Henna Huhtamäki, Kela
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

Lisäksi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry on antanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia ja sairausvakuutuslakia. Ensiksi mainitussa laissa säädettäisiin muun muassa siitä, minkälaisen työskentelyn perusteella Euroopan unionin ulkopuolelta Suomeen työhön tuleva työntekijä kuuluisi asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, vaikka hän ei asuisi Suomessa vakinaisesti. Näiden kolmansien maiden kansalaisten osalta esityksen tarkoitus on toteuttaa yhdistelmälapadirektiivin edellyttämä yhdenvertainen kohtelu. Lisäksi direktiivin täy-

täntöönpanon johdosta sairausvakuutuslakiin ehdotetaan teknisiä muutoksia.

Esitykseen sisältyy myös eräitä muita asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain muutosehdotuksia, joilla täsmennetään ja sopeutetaan lainsäädäntöä vastaamaan paremmin rajat ylittävän liikkuvuuden lisääntymisestä johtuvaa sääntelytarvetta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on panna täytäntöön EU:n yhdistelmälapadirektiivi asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta. Toisena tavoitteena on täsmentää asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön sekä sairausvakuutuslain soveltamista ottaen huomioon kansalaisten lisääntyvä liikkuvuus. Jälkimmäisen tavoitteen mukaiset ehdotukset perustuvat asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen nk. Solmu IV -työryhmän loppuraporttiin.

Yhdistelmälapadirektiivin tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä sekä varmistaa laillisesti maassa olevien työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu suhteessa oman maan kansalaisiin. Yhdenvertaisen kohtelun tulee toteutua paitsi työehtojen ja työolojen myös koulutuksen ja sosiaaliturvan osalta.

Sosiaaliturvaa koskevat lainsäädännön muutosehdotukset on annettu eduskunnalle kolmella eri hallituksen esityksellä. Nyt annetulla esityksellä yhdenvertainen kohtelu ulotetaan koskemaan asumisperusteista sosiaaliturvaa. Hallituksen esityksessä HE 139/2013 vp ehdotetaan säädettäväksi yhdenvertaisesta kohtelusta julkisissa terveyspalveluissa sekä lapsilisän ja kotihoidon tuen osalta. Työttömyysturvan osalta on annettu erikseen oma esityksensä (HE 161/2013 vp).

Valiokunta toteaa, että asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltaminen eri perustein maassa oleskeleviin ja maassa työskenteleviin, samoin kuin ulkomailla tilapäisesti oleskeleviin oman maan kansalaisiin, muodostaa hyvin vaikeaselkoisen lainsäädäntökokonaisuuden. Asiakokonaisuuden pilkkominen eri esityksiin ei edesauta kokonaiskuvan hahmottamista eikä muutoinkaan palvele lainsäädäntökokonaisuudesta päättämistä. Valiokunta toistaa hallituksen esityksen HE 139/2013 vp yhteydessä esittämänsä

huomautuksen, että asiankokonaisuuden hahmottamisen sekä eduskuntakäsittelyn kannalta olisi ollut asianmukaisempaa antaa kaikki sosiaaliturvaa koskevat lainsäädäntömuutokset eduskunnalle yhdellä hallituksen esityksellä (StVL 21/2013 vp).

Sosiaaliturvan saantiedellytyksistä

Asumisperusteisten etuuksien saaminen edellyttää nykysääntelyn mukaan, että henkilö asuu vakinaisesti Suomessa. EU-maiden ulkopuolelta tuleva työntekijä ei voi kuulua asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin yksinomaan työskentelyn perusteella, vaan hänen on täytettävä myös vakinaisen asumisen kriteerit. Vakinaista asumista koskeva määrittely perustuu kokonaisarvioon henkilön tilanteesta. Nykysääntelyn mukaan asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana otetaan huomioon muun muassa se, että henkilöllä on vähintään kahden vuoden työ sopimus Suomessa tehtävää työtä varten.

Esityksessä ehdotetaan, että kahden vuoden aikavaatimus poistetaan, mutta työ sopimus olisi edelleen yksi seikka, joka otetaan huomioon kokonaisharkinnassa. Toisaalta työ sopimus ei yksinään osoittaisi asumista Suomessa. Lisäksi ehdotetaan, että tosiasiallinen asuminen vähintään vuoden ajan olisi asumisen vakinaisuutta osoittava seikka. Muutosehdotus ei liity yhdistelmälapadirektiiviin, vaan se perustuu Solmu IV -työryhmän ehdotuksiin, ja sillä pyritään lähentämään soveltamisalain asumiskäsitettä kotikuntalain ja verotuksen asumiskäsitteeseen. Muutos lieventää jonkin verran maahanmuuttajien sosiaaliturvan saantiedellytyksiä.

EU:n jäsenvaltiosta Suomeen työskentelemään tuleva kuuluu Suomen sosiaaliturvan piiriin, vaikka hän ei asuisikaan vakinaisesti Suomessa. Häneltä kuitenkin edellytetään, että työskentely Suomessa kestää vähintään 4 kuukautta.

Yhdistelmälapadirektiivin keskeisenä tavoitteena on varmistaa kaikille EU:n jäsenvaltioissa laillisesti oleskeleville ja työskenteleville kolmansien maiden kansalaisille yhdenvertainen

kohtelu maan omien kansalaisten kanssa. Sosiaaliturvan osalta vaatimus tarkoittaa, että kolmansista maista tulevia työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti niillä sosiaaliturvan aloilla, jotka kuuluvat EU:n sosiaaliturvan koordinaatiota koskevan asetuksen soveltamisalaan. Suomessa näihin kuuluvat eläke-, tapaturma- ja ammattitauti-, työttömyys- ja sairausvakuutuksen etuudet, terveystalvet, vanhempainetuet, perhe-etuudet, vammaisetuudet sekä kuntoutusetuudet samoin kuin erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuet. Sen sijaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei koske sosiaalipalveluja, lasten päivähoitoa, vammaispalveluja, toimeentulotukea, äitiysavustusta, yleistä asumistukea eikä elatustukea. Yhdistelmälapadirektiivin tarkoittamilta työntekijöiltä ei voitaisi enää vaatia vakinaista asumista Suomessa sosiaaliturvaan kuulumisen ehtona.

Yhdistelmälapadirektiivin voimaan saattamisen johdosta esityksessä ehdotetaan, että yhdistelmäluvalla maahan tulevia kolmansien maiden kansalaisia koskisivat samat työskentelyvaatimukset kuin jäsenmaiden kansalaisia. Näin hekin tulisivat oikeutetuiksi asumisperusteisiin etuuksiin neljän kuukauden yhdenjaksoisen työskentelyn perusteella. Lisäksi edellytetään, että työstä maksettava palkka on työehtosopimuksen mukainen tai vähintään palkansaajan työssäoloehtoon luettavan työn palkan minimimäärä. Neljä kuukautta ei kuitenkaan ole odotusaika, vaan henkilö kuuluu sosiaaliturvan piiriin työskentelyn alusta lukien, jos hänen työskentelynsä täyttää laissa säädetty edellytykset, vaikka hän ei asuisi Suomessa.

Sairausvakuutuksen muutokset

Sairausvakuutuslakia sovelletaan Suomessa vakinaisesti asuviin tai täällä työskenteleviin henkilöihin. Lakia sovelletaan työskentelyn alusta lukien henkilön kansalaisuudesta tai lähtömaasta riippumatta kaikkiin työntekijöihin, jotka työskentelevät täällä vähintään neljän kuukauden ajan, ja yrittäjiin, jotka ovat harjoittaneet yritystoimintaa Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan.

Yhdistelmälapadirektiivi ei edellytä sairausvakuutuslain muuttamista, mutta tässä yhteydessä sairausvakuutuslakia ehdotetaan tulkintakäytännön selkeyttämiseksi muutettavaksi niin, että lakiin kirjataan oleskelulupaa koskeva vaatimus. Sairausvakuutuslain tarkoittamalla tavalla Suomessa asuvaksi voidaan katsoa ulkomaalainen, jolla on voimassa oleva oleskelulupa. Lisäksi vanhempainpäivärahojen osalta sairausvakuutuslakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että 180 päivän Suomessa asumisen sijasta edellytetään 180 päivän ajan vakuutettuna olemista ennen laskettua synnytysaikaa. Mikäli 180 päivää täyttyy työskentelyn perusteella, jolloin vakuutettu on ollut velvollinen maksamaan myös palkansaajan päivärahmaksua, ei asumisvaatimusta samalta ajalta enää edellytetä.

Henkilöpiirin laajennus

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön yhdenvertainen kohtelu asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta niiden kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta, joiden ei katsota kuuluvan sosiaaliturvan piiriin jo asumisen perusteella. Lisäksi esityksellä toimeenpannaan direktiivi niiden Suomessa vähintään kuusi kuukautta työskennelleiden osalta, jotka ovat jääneet työttömiksi ja rekisteröityneet työnhakijoiksi. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ulottuu henkilöryhmään, johon kuulumista määrittää ensisijaisesti työnteko. Oikeus sosiaaliturvaan syntyy siis työnteko-oikeuden ja työsuhteen perusteella, mutta myös päättyy työskentelyn päättyessä. Valiokunta pitää hyvänä, että lainsäädännön soveltamista selkeytetään kirjaamalla lakiin säännökset siitä, milloin työnteon perustuvat oikeudet alkavat ja milloin ne työnteon perusteella päättyvät.

Lyhytaikaisesti maassa työskentelevät eivät pääsääntöisesti kuulu asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Nyt sen piiriin tulevat työnteon perusteella Suomeen tulevat kolmannen maan kansalaiset, mutta myös jo Suomessa viisumivapauden, viisumin ja oleskeluluvan nojalla työskentelevät, joiden maassa oleskelun kesto voi vaihdella merkittävästikin. Asumisperusteeseen sosiaaliturvaan kuulumiseksi kolmannesta

maasta yhdistelmäluvalla tulevalle ei aseteta vaatimusta vähintään yhden vuoden oleskelulu- vasta.

Esityksen perustelujen mukaan Kansaneläkelaitoksen ja Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella voidaan arvioida, että vuositasolla yhdenvertaisen kohtelun piirissä voi olla joitain tuhansia henkilöitä. Kolmansista maista tulevien työntekijämäärien kasvua on odotettavissa tulevina vuosina, mikäli työvoiman tarve Suomessa kasvaa. Henkilömääriä on kuitenkin vaikeaa arvioida. Tässä vaiheessa on mahdotonta ennakoita, muodostuuko sosiaaliturvaetuuksista vetovoimatekijä, joka kiihdyttää ulkomaisten työntekijöiden määrän kasvua.

Lainsäädännön kehittämistarpeista

Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana. Esitys parantaa erityisesti kolmansista maista tulevien asemaa ja yhdenmukaistaa eri ulkomaalaisryhmien oikeuksia. Muutokset ovat omiaan tukemaan työperäistä maahanmuuttoa ja työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien toteutumista.

Valiokunta toteaa, että kiihtyvä työvoiman liikkuvuus on johtanut Suomen sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmän merkittävän haasteen eteen, kun yhdenvertaisen kohtelun vaatimus myös sosiaaliturvan osalta laajenee jatkuvasti uusiin ryhmiin. Asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmämme on syntynyt tilanteessa, jossa ihmisillä pääsääntöisesti oli vakinainen asuinpaikka eivätkä ihmiset merkittävästi liikkuneet elämänsä aikana rajojen yli luomatta pitkäaikaista sidettä oleskeluvaltion. Eri työntekijäryhmiä koskevat maahanmuuttodirektiivit samoin kuin yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta koskevat EU-tuomioistuimen ratkaisut turvaavat aiempaa enemmän yksilön oikeuksia, mikä sinänsä on hyväksyttävää. Vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan alalla onkin ongelmatonta toteuttaa niissä maissa, joissa on vakuutusperusteinen

sosiaaliturva. Suomessa pääosa sosiaaliturvasta, mukaan lukien terveydenhoito, on lähtökohtaisesti kytketty maassa asumiseen.

Valiokunta toteaa, että Suomessakin työnteon perusteella syntyvät oikeudet sosiaaliturvaan voivat määräytyä samalla tavalla riippumatta siitä, ovatko työntekijät maassa pysyvästi asuvia vaiko tilapäisesti työskenteleviä. Sen sijaan asumisperusteisten etuuksien myöntäminen myös maassa tilapäisesti oleskeleville on ongelmallista. Vaikka esimerkiksi se työntekijäryhmä, jonka oikeuksia asumisperusteiseen sosiaaliturvaan nyt laajennetaan, ei sinänsä ole kovin laaja, on laajennus merkityksellinen sosiaaliturvamme peruseriaatteiden kannalta. Kun asumisperusteista sosiaaliturvaa laajennetaan vähä vähältä eri perusteilla maassa tilapäisesti oleskeleville, aiheuttaa se paineita oman järjestelmämme muuttamiseen vastoin kansallisia tavoitteita. Oikeudenmukaisuuden kannalta olisi tärkeää löytää tasapaino, jossa henkilöiden velvollisuudet ja oikeudet vastaavat toisiaan eivätkä ihmiset myöskään menetä ansaittuja oikeuksiaan.

Valiokunta pitää hyvänä, että sosiaali- ja terveysministeriön asettama Solmu IV -työryhmä on raportissaan paitsi tuonut esiin ongelmia myös hahmotellut vaihtoehtoisia malleja Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU:n sosiaaliturvaa koskevien säädösten yhteensovittamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että selvitystyötä jatketaan pikaisesti ja kartoitetaan lainsäädännön kehittämistarpeet, jotta asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän kestävyys voidaan turvata.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Hanna Mäntylä /ps
vpj.	Anneli Kiljunen /sd	Annika Saarikko /kesk
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Hanna Tainio /sd
	Johanna Jurva /ps	Lenita Toivakka /kok
	Laila Koskela /ps	Anu Urpalainen /kok
	Merja Kuusisto /sd	Anu Vehviläinen /kesk
	Sanna Lauslahti /kok	Erkki Virtanen /vas.
	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

VASTALAUSE

Perustelut

Perussuomalaiset suhtautuvat kielteisesti niin sanottua yhdistelmälapadirektiiviä täytäntöönpaneviin hallituksen esityksiin, joita nyt käsitellyssä olevan esityksen lisäksi ovat hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2013 vp) sekä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 161/2013 vp).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asumiin perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia ja sairausvakuutuslakia. Esityksen pääasiallisena sisältönä on säätää siitä, millaisen työskentelyn perusteella Euroopan unionin ulkopuolelta Suomeen työhön tuleva työntekijä kuuluisi asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, vaikka hän ei asuisi Suomessa vakinaisesti. Perussuomalaiset eivät pidä kannatettavana asumisperusteisen sosiaaliturvamme avaamista kolmansien maiden kansalaisille esityksen mukaisesti.

Yhdistelmälapadirektiivin täytäntöönpanoa tulisi tarkastella kokonaisuutena, nyt sen vaikutusten arviointi on pilkottu eri hallituksen esityksiin eikä kokonaiskuvaa ole huomioitu riittävästi. Yhdistelmälapadirektiivin perusteella kolmansista maista tulevia työntekijöitä veloitetaan kohtelevaan yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa sosiaaliturvan alalla. Nyt käsillä olevassa esityksessä on kyse siitä, miten yhdenvertaistaminen toteutetaan asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta. Hallituksen esityksessä HE 139/2013 vp puolestaan tuotiin ehdotukset siitä, miten yhdenvertainen kohtelu aiotaan toteuttaa julkisten terveyspalvelujen ja perhe-etuuksien kohdalla.

Perussuomalaiset katsovat, että vallitsevassa tilanteessa, jossa suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on vakavassa murroksessa, on erityisen huolestuttavaa, mikäli asumisperusteinen

sosiaaliturvamme murretaan, kuten nyt on tapahtumassa.

Tilanteessa, jossa on odotettavissa vakavia leikkauksia ja heikennyksiä suomalaisten maksamaan sosiaaliturvaan, on kohtuutonta toimeenpanna direktiivi, jolla sosiaaliturva avataan koskemaan yhä laajempaa joukkoa. Perussuomalaiset pitävät täysin mahdollisena, että näillä hallituksen esityksillä tulee olemaan huomattavat taloudelliset vaikutukset tulevaisuudessa. Perussuomalaiset katsovat, että suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä tulee jatkossakin säilyttää asumisperusteisena ja ensisijaisesti sellaisena, että se turvaa suomalaisille riittävän turvan tulevaisuudessakin. Vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa sekä suurien rakennemuutosten edessä emme voi hyväksyä nyt ohjattua kehitysuuntaa, jolla pala palalta EU:n ohjaamana harmonisoidaan järjestelmiämme yhteensopiviksi. Lisäksi pidämme erittäin ongelmallisena järjestelmien avaamista ja integroimista yhteensopiviksi kolmansien maiden kansalaisten saattamiseksi niiden piiriin.

Lisäksi pidämme erittäin huolestuttavana hallituksen esityksessä HE 139/2013 vp olevaa mainintaa siitä, että kolmansista maista tulevien määrä voi lähitulevaisuudessa vuosittain joillakin tuhansilla kasvaa. Tilanteessa, jossa Suomessa työttömyysluvut kasvavat liki päivittäin ja nuorisotyöttömyydestä on tulossa todellinen rakenneongelma, olemme huolissamme, luodaanko näillä esityksillä niin kutsutut halpatyövoimamarkkinat. On suuri riski, että nyt avattavalla sosiaaliturvallamme houkutellessa työntekijöitä ns. matalapalkka-aloille, ja vaaditun työssäoloehdon täytyttyä he jäävät sosiaaliturvamme piiriin. Pidämme tätä erittäin vakavasti otettavana huolena. Tällä kehityksellä on myös valtava vaikutus siihen, millaiset työvoimamarkkinat meillä tulevaisuudessa on, puhumattakaan siitä, mitä muita kustannus- tai muita vaikutuksia yhteiskunnallisesti esityksillä tulee olemaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2013

Hanna Mäntylä /ps

Johanna Jurva /ps

Laila Koskela /ps