

Jukka Ahtela, Essi Rentola

Selvitys Suomen asumisperusteisen

SOSIAALITURVAN JA EU-LAINSÄÄDÄNNÖN VAATIMUSTEN YHTEENSOVITTAMISESTA

RAP 2014:26
ISBN 978-952-00-3502-0
ISSN 2242-0037
ISSN-L 2242-0037

SISÄLLYS

SUOMEN ASUMISPERUSTEISEN SOSIAALITURVAN JA EU-LAINSÄÄDÄNNÖN VAATIMUSTEN YHTEENSOVITTAMINEN – YHTEENVETO	4
JUKKA AHTELA: SUOMEN ASUMISPERUSTEISEN SOSIAALITURVAN JA EU-LAINSÄÄDÄNNÖN VAATIMUSTEN YHTEENSOVITTAMINEN	13
ESSI RENTOLA: SELVITYS EU-LAINSÄÄDÄNNÖN VAIKUTUKSISTA SUOMEN ASUMISPERUSTEISEEN SOSIAALITURVAAN.....	26
TILASTOTIIVISTELMÄ	109
TILASTOKATSAUS	126

SUOMEN ASUMISPERUSTEISEN SOSIAALITURVAN JA EU-LAINSÄÄDÄNNÖN VAATIMUSTEN YHTEENSOVITTAMINEN – yhteenveto

TOIMEKSIANTO

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti 12.2.2014 selvityksen Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta. Selvitystä laatimaan nimettiin varatuomari Jukka Ahtela ja suunnittelupäällikkö Essi Rentola. Selvityksen tueksi pyydettiin eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinilta lausunto Suomen ja EU:n toimivallasta sosiaaliturvassa sekä Suomen kansallisen lainsäädännön liikkumavarasta.

Selvitystoimeksiannon avainkohdat:

Selvitystehtävä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU:n lainsäädännön yhteensovittamisen vaatimuksista sekä Suomen kansallisen lainsäädännön liikkumavarasta (”reunaehdot”), haasteista ja kehittämismahdollisuuksista erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteen näkökulmasta.

Erityisesti:

- Lausunto EU:n ja jäsenmaiden toimivaltajaosta
- Onko EU:n linjauksissa näkyvissä uusia trendejä?
- Tilanne muissa maissa; onko arvioita sosiaaliturvan mahdollisista muutostarpeista?
- Onko muuttunut toimintaympäristö (sosiaaliturvan kehitys, lisääntynyt erimuotoinen liikkuvuus, yhdenvertaisen kohtelu määrittely) tuonut uusia haasteita asumisperusteiselle sosiaaliturvalle?
- Mitkä piirteet asumisperusteisessa sosiaaliturvassa ovat keskeisiä ja säilyttämisen arvoisia; mikä on sen ”hinta”?
- Mitä ongelmia toimeenpanossa ilmenee?
- Mihin suuntaan Suomen sosiaaliturvaa tulisi rakenteellisesti kehittää?

JOHDANTO

Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuu merkittäviä haasteita niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Näköpiirissä oleva hitaan talouskasvun aika rajoittaa julkisen talouden liikkumavaraa. Demografinen kehitys muuttaa huoltosuhdetta ja on omiaan lisäämään ikääntyneen väestön terveys- ja hoivamenoja. Sosiaaliturvajärjestelmä, jonka juuret perustuvat Suomessa asumiseen, ei vaivatta sopeudu maailmaan, jossa ihmiset varsinkin Euroopassa liikkuvat yli rajojen ennen näkemättömällä tavalla.

Käsitys siitä, että sosiaaliturva on kansallinen asia, josta päätöksenteko on omissa käsissämme, ei enää ole yhtä yksiselitteinen kuin aikaisemmin. EU:n perusoikeuksiin kuuluva kansalaisten vapaa liikkuvuus ja siihen liittyvä sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän mukainen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus haastavat maassa asumiseen perustuvia oikeuksia sosiaalietuihin. Liikkuminen vähintään kahden EU-valtion välillä toimii laukaisijana EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten soveltamiselle.

EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän haasteet

Sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmä EU:ssa on tällä hetkellä suurten haasteiden edessä. Hiili- ja teräsyhteisön ajoilta peräisin olevat, alun perin kuudelle sosiaaliturvajärjestelmiltään suhteellisen samankaltaiselle jäsenmaalle laaditut periaatteet eivät aina toimi nykyajan työmarkkina- ja sosiaaliturvaympäristössä. Henkilöiden liikkuvuuden muodot ovat muuttuneet. Yhä useammin työskennellään lyhyissä ja epävakaisissa työsuhteissa. Erilaiset etätöiden muodot ovat lisääntyneet. Globalisaation myötä monikansalliset yritykset voivat usein päättää työntekijöihin sovellettavasta lainsäädännöstä erilaisten yritysten sisäisten järjestelyjen avulla. Myös ammatillisesti ei-aktiivien henkilöiden kuten eläkeläisten ja opiskelijoiden liikkuvuus on lisääntynyt. Kolmansien maiden kansalaiset ovat yhä laajemmin osa EU:n sisäistä liikkuvuutta.

Perherakenteissa on tapahtunut suuria muutoksia. Avioerojen ja avoliittojen määrä on lisääntynyt ja samaa sukupuolta olevien liitot ovat saaneet juridisen aseman useissa jäsenmaissa.

Jäsenmaiden kansallisissa lainsäädännöissä on havaittavissa vahvistuvana piirteenä oikeuksien individualisoituminen sekä myös asumisperusteisten oikeuksien lisääntyminen erityisesti perhe-etuuksissa ja sairaanhoidossa. Nämä ovat kehityssuuntia, jotka ovat ristiriidassa EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän alkuperäisten periaatteiden – perheenelättäjämalli ja työntekijästä johdetut oikeudet – kanssa. Kaikissa jäsenvaltioissa keskustellaan myös työntekijöiden aktivointiin, työmarkkinoille integrointiin sekä työssä jaksamiseen liittyvistä kysymyksistä. Näiden toimien osalta rajat ylittävät tilanteet luovat uusia haasteita.

Euroopan unionin tuomioistuimen dynaamisella, usein suoraan perussopimukseen perustuvalla oikeuskäytännöllä on vahva ohjaava vaikutus sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän kehittämisessä ja toimeenpanossa.

EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän tavoitteena on tukea henkilöiden vapaata liikkuvuutta varmistamalla sosiaaliturvaetuuksien saantia ja niiden rahoitusta koskevat yhteiset pelisäännöt rajat ylittävissä tilanteissa. Kun kysymys on kansalliseen päätösvaltaan kuuluvien järjestelmien ohjauksesta, on tärkeää, että järjestelmä nauttii sekä kansalaisten että jäsenvaltioiden luottamusta. On tärkeää, että sen koetaan toimivan oikeudenmukaisesti. Tämä puolestaan edellyttää, että EU-tason tavoitteet vapaan liikkuvuuden edistämisestä ja jäsenvaltioiden vastuu sosiaaliturvan kehittämisestä ovat tasapainossa.

Maassa asumisella näyttää olevan yhä suurempi merkitys EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisessa. Asuminen on kuitenkin käsitteenä epämääräinen ja vaikeampi objektiivisesti todentaa kuin työskentely. Tämä aiheuttaa haasteita jäsenvaltioiden sosiaaliturvahallinnon toimeenpanossa ja lisää yhteistyön tarvetta. Tässä valossa käsitys Suomen poikkeuksellisesta asemasta vahvasti asumisperusteisen sosiaaliturvan maana ei ole kovin perusteltu.

Sosiaaliturismi?

Keskusteluun on noussut myös ilmiö, jota kutsutaan sosiaaliturismiksi: henkilöiden väitettyä liikkuvuutta sosiaaliturvan perässä. Ilmiötä on perusteltu 2000-luvulla jäseniksi liittyneiden valtioiden ja niin kutsuttujen vanhojen jäsenvaltioiden elintasoerolla. Kuten jäljempänä todetaan, tälle ilmiölle ei kuitenkaan ole tutkimuksissa löydetty vahvistusta. Eri asia on, että EU:n talouskriisin aiheuttama laaja työttömyys monissa jäsenvaltioissa on viime vuosina lisännyt EU:n sisäistä liikkuvuutta. Sosiaaliturismi on myös terminä hyvin epämääräinen. Tarkoittaanko sillä tilannetta, jossa henkilöllä on laillinen oikeus etuuksiin esimerkiksi työskentelyn perusteella?

On tärkeää muistaa, että esimerkiksi julkisuudessa keskustelussa ollut lapsilisien maksaminen Virossa asuvista lapsista vanhemman Suomessa tapahtuvan työskentelyn perusteella ei ole sosiaaliturvan väärinkäyttöä eikä sosiaaliturismia. EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetus 883/2004 velvoittaa maksamaan lapsiliset vanhemman työskentelyn perusteella toisessa EU-

maassa asuvasta lapsesta. Kotimaisessa lainsäädännössä olevia asumista koskevia ehtoja ei voida soveltaa silloin kun EU-asetukset tulevat sovellettaviksi. On myös hyvä huomata, että myös muiden EU-lainsäädäntöä soveltavien maiden kotimaisen lainsäädännön mukaan oikeus lapsilisätyyppeihin etuuksiin syntyy lapsen maassa asumisen perusteella. Näin suurin osa jäsenvaltiossa on samassa tilanteessa, kun soveltavat EU-lainsäädäntöä eli ne eivät voi soveltaa omassa lainsäädännössään olevaa asumista koskevaa ehtoa. Ainoastaan Belgian, Italian, Kreikan ja Sveitsin kansallisessa lainsäädännössä lapsilisät on sidottu vanhemman työskentelyyn. On myös muistettava, että virolaiset työntekijät maksavat Suomeen sosiaaliturvamaksuja ja veroja. Kaikesta Suomessa tehtävästä työstä on maksettava veroja. Poikkeuksena on ainoastaan ulkomaiselle työnantajalle alle kuukauden tehtävä työ. Kuitenkin työvoiman vuokrausyritykselle tehtävä työ verotetaan aina Suomessa. Merkittävä osa esimerkiksi virolaisista, jotka ovat työssä Suomessa työskentelevät työvoiman vuokrausyrityksille.

SUOMI JATKAA KANSAINVÄLISTYMISTÄÄN

Suomi on sijaintinsa, ilmastonsa, kielensä ja kulttuuristenkin syiden takia ollut perinteisesti syrjässä kansainvälisistä muuttovirroista, nimenomaan vastaanottajana. Luovuttajana meillä on kokemusta sitäkin enemmän. Suuret muutot Amerikkaan ja Ruotsiin ovat tärkeä osa historiaamme. Maahanmuutto Suomeen on verrattain uusi ilmiö. Vasta vuodesta 1990 lähtien Suomeen on muuttanut enemmän ihmisiä kuin täältä on muuttanut pois.

Vuonna 1990 vieraskielisiä henkilöitä oli Suomessa 25.000 ja vuonna 2012 määrä oli yli 10-kertainen: 267 000. Väestömäärään suhteutettuna ulkomaalaisten osuus Suomessa on vähäinen verrattuna muihin Pohjoismaihin. Ruotsissa ulkomaalaisten osuus on Suomeen verrattuna nelinkertainen ja Tanskassakin kaksinkertainen.

Tilastokeskuksen mukaan ulkomailta Suomeen muutti vuonna 2013 yhteensä 31 941 henkeä. Luku on suurin itsenäisyyden aikana. Nettomaahanmuuttoa kertyi yhteensä 18 048 henkeä. Suurinta maahanmuuttoa oli Virosta ja (6 285), Ruotsista (2 681).

Vuonna 2012 Suomessa oli yhteensä 5 426 674 henkilöä, joista Suomen kansalaisia oli 5 231 163. Muiden maiden kansalaisia oli 195 511, joka on 3,6 % koko väestöstä. Ulkomaan kansalaisista n. 2/3 on Euroopasta ja 1/3 muualta, pääosin Aasiasta ja Afrikasta. EU27-maiden kansalaisten osuus Suomessa asuvista ulkomaan kansalaisista oli vajaat 40 %. Suurimmat ryhmät olivat virolaiset ja ruotsalaiset.

Maahanmuuttoa tarvitaan Suomessa

Maahanmuutolla on suuri merkitys Suomelle. Pysyvä maahanmuutto vaikuttaa myönteisesti väestön ikärakenteeseen. Suomeen muuttavat ulkomaalaiset ovat pääosin nuoria aikuisia ja monet heistä perustavat perheen Suomessa.

Maahanmuutto on osin vastaus myös huoltosuhdeongelmaan. Työmarkkinoilta eläköityvät ikäluokat ovat lähivuosina huomattavasti suurempia kuin työelämään tulevat nuoret ikäluokat. Erityisesti sosiaali- ja terveysalalla tämä haaste korostuu, koska samanaikaisesti palvelujen tarvitsijoita on yhä enemmän. Suomi on tämän haasteen edessä muuta Eurooppaa aikaisemmin.

Myös kansainvälinen kilpailu osaavasta työvoimasta lisääntyy. OECD:n arvion mukaan jäsenmaiden työvoiman lisäyksestä noin 40 % perustuu maahanmuuttoon. Menestyäkseen tässä kilpailussa Suomen on oltava houkutteleva kohdema. Esteiden asettaminen henkilöiden liikkuvuudelle ei tue tätä tavoitetta.

Maahanmuutosta on taloudellista hyötyä

Yleinen johtopäätös kansainvälisistä tutkimuksista on, että maahanmuutolla on kansantalouteen myönteinen vaikutus. Ratkaisevaa on maahanmuuttajien työllisyys. Tähän vaikuttaa mm. ikä ja koulutus sekä maahanmuuttostatus (työperäinen, pakolainen jne.).

Kysymys maahanmuuton vaikutuksesta julkiseen talouteen on vaikeasti selvitettävä. Kaikki käytettävissä olevat arviot päätyvät siihen, että vaikutus on marginaalinen. Suomen osalta OECD:n arviot päätyvät lievään positiiviseen vaikutukseen (0,16 %). Samoin Ruotsissa (0,20 %), Tanskassa (0,11 %) ja Norjassa (0,42 %). Tutkimusmetodilla on tärkeä merkitys; arvioidaanko staattisesti vain yhtä vuotta vai dynaamisesti elinkaarta. Ratkaisevia tekijöitä ovat tällöin mm. maahanmuuttajan ikä ja työllisyys. Nuori maahanmuuttaja ”säästää” vastaanottavan maan koulutusjärjestelmää ja parhaassa tapauksessa työuransa kautta hyödyttää sekä verojärjestelmää että eläkejärjestelmää. Maahanmuuttajat maksavat myös suhteellisesti enemmän välillisiä veroja kuin tuloveroja.

Henkilöiden liikkuvuus EU:ssa on melko vähäistä, joskin kasvussa

Vuoden 2012 lopussa 14,1 miljoonaa EU:n kansalaista asui jossakin toisessa jäsenvaltiossa kuin omassaan (2,8 % unionin koko väestöstä). Unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten osuus kaikista unionin alueella asuvista ihmisistä on tätä lukua suurempi (4 %).

Yleisesti ottaen EU:n sisäinen liikkuvuus on lisääntynyt viime vuosikymmenen aikana. Vuosien 2003 ja 2012 välisenä aikana yli 15 vuotiaiden EU-kansalaisten (EU 27) liikkuvuus lisääntyi 1,3 %:sta 2,6 %:iin. Ei-aktiivisten EU-kansalaisten (opiskelijat, eläkeläiset, työnhakijat, työelämän ulkopuolella olevat perheenjäsenet) liikkuvuus lisääntyi myös, mutta tätä vähemmän (0,7 %:sta 1,0 %:iin). Ei-aktiiviset liikkuvat EU-kansalaiset edustavat hyvin pientä osuutta jäsenvaltioiden väestöistä (0,7 – 1,0 %).

Tärkein syy vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa on työnteko; toiseksi tärkein ovat perhesyyt. Kaikista vuonna 2012 jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuneista EU:n kansalaisista yli kolme neljännestä oli työkäisiä (15–64-vuotiaita). Työkäisten osuus jäsenvaltioiden omista kansalaisista oli vastaavasti vain 66 %.

Demografisella kehityksellä tulee olemaan vaikutusta tulevaisuuden muuttovirtoihin. Yli 65-vuotiaiden EU-kansalaisten osuus väestöstä tulee kasvamaan 17,4 %:sta 30 %:iin vuoteen 2060 mennessä. Tästä voidaan arvioida johtuvan, että liikkuvien työnhakijoiden määrä tulee alenemaan, koska tässä tapauksessa tyypillisen ikäryhmän 15–34 –vuotiaat osuus tulee pienemään. Vastaavasti on pääteltävissä, että liikkuvien eläkeläisten määrä tulee kasvamaan. Tästä on havaintoja jo nyt.

SUOMALAISEN SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄN JA VAPAAAN LIIKKUVUUDEN YHTEENSOVITTAMISEN HAASTEET

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on EU-kansalaisten perusoikeuksia. Sen toteuttamisessa tulee huolehtia yhdenvertaisesta kohtelusta. Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asuimisperusteista; oikeus sosiaaliturvaan on Suomessa asuvalla tai Suomessa asuvaksi katsottavalla henkilöllä. Ongelmat liittyvät erityisesti tilanteisiin, joissa henkilön oleskeluaika Suomessa on lyhyt eikä pysyväksi tarkoitettu. Hän ei täytä kansallisen lainsäädännön edellyttämää Suomessa asumista, mutta EU-oikeuden mukaan hänelle tulee lyhyenkin työnteon perusteella turvata yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan osalta.

Ongelmaksi tunnutaan koettavan erityisesti se, että suhteellisen lyhyenkin Suomessa työskentelyn perusteella voi syntyä oikeus anteliaaseen sosiaaliturvaan, jonka rahoittamiseen edunsaaja ei tässä tilanteessa osallistu. Oikeudenmukaiseksi malliksi koetaan se, että suomalaisiin etuuksiin on oikeus vain, jos Suomessa asuva osallistuu täysimääräisesti etuuksien

rahoitukseen. Erityisen epäoikeudenmukaiseksi koetaan etuuksien maksaminen Suomen rajojen ulkopuolelle. Huolta kannetaan myös siitä, että lisääntyvän henkilöiden liikkuvuuden vuoksi edellä kuvattujen haasteiden mittasuhteet ovat omiaan kasvamaan.

Merkittävä EU:n kehityksestä johtuva haaste suomalaiselle asumisperusteiselle järjestelmälle on EU:n laajentuminen, erityisesti 1.5.2004 alkaen, jolloin Viron jäsenyydestä johtuen Suomeen alkoi tulla enenevässä määrin työntekijöitä lyhyeksi aikaa töihin. Ammatillisesti ei-aktiivien henkilöiden tuleminen EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen piiriin 1.5.2010 lisäsi myös sosiaaliturvajärjestelmämme haasteita.

On myös huomattava, että sosiaaliturvan yhteensovittamissäännösten lisäksi muu EU-lainsäädäntö vaikuttaa rajat ylittävään sosiaaliturvaan: potilasdirektiivi, maahanmuuttodirektiivit sekä liikkuvuusasetus ja -direktiivit sisältävät myös yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvan alalla koskevia määräyksiä. EU-tuomioistuimen dynaaminen oikeuskäytäntö luo omat haasteensa sosiaaliturvan yhteensovittamiselle. Tuomioistuin nojaa yhä suuremmissa määrin perussopimukseen sekundäärilainsäädännön sivuuttaen.

Ongelmatilanteiden laajuus ei ole tällä hetkellä merkittävä, mutta voi kasvaa tulevaisuudessa

Kelan tilastoista käy ilmi, että vuonna 2013 Kela antoi noin 13.000 ns. soveltamisalain mukaista myönteistä päätöstä tapauksissa, joissa EU/ETA- maasta muuttaneen henkilön ei katsottu muuttaneen Suomeen vakituisesti, mutta joissa henkilöön sovelletaan asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä vähintään neljä kuukautta jatkuneen työnteon tai yritystoiminnan perusteella.

Näissä tapauksissa on kyse siis henkilöistä, jotka ovat tulleet Suomeen työn tai yritystoiminnan takia, mutta joiden ei katsota muuttaneen vakituisesti Suomeen. *Tämä on se ryhmä, joka edellä kuvatulla tavalla julkisessa keskustelussa koetaan erityisen ongelmalliseksi Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta.*

Kun tätä ryhmää suhteutetaan Suomessa muuten asuviin EU-kansalaisiin, voidaan todeta, että kyse on käytettävissä olevien tietojen perusteella suhteellisen pienestä ryhmästä; tyel-vakuutettuja EU-kansalaisia oli Suomessa samaan aikaan yhteensä 68.000.

Ulkomalaisille sekä Suomessa että Suomen ulkopuolelle maksetut sosiaaliturvaetuudet ovat tällä hetkellä vain murto-osa suomalaisille maksetuista etuuksista. Esimerkiksi lapsilisien kokonaismäärästä 1,5 mrd. € vain 0.0056 mrd. € maksetaan Viroon. On oletettavissa, että nämä määrät tulevat jatkossa kasvamaan, mutta tarkempia ennusteita tältä osin ei tämän selvityksen yhteydessä ole ollut mahdollista tehdä.

Maahanmuuttajat eivät käytä enemmän sosiaalietuja kuin kantaväestö

Yleinen johtopäätös tutkimuksista on, että maahanmuuttajat eivät käytä sosiaalietuja sen intensiivisemmin kuin kantaväestö. Kun tästä poistetaan maahanmuuttajien korkeamman työttömyyden vaikutus, erot jäävät merkityksettömiksi. Merkitystä on maahanmuuttajan lähtömaalla; tutkimukset viittaavat esimerkiksi siihen, että OECD-maista lähtöisin olevien maahanmuuttajien sosiaalietujen käyttö ei juuri poikkea kantaväestöstä. Taustasyynä on työllisyys ja sen kautta tapahtuva toimentulosta huolehtiminen.

Sosiaaliturvasta tai ”hyvinvointimagneettihypoteesista” ei ole näyttöä

On selvää, että parempi elintaso kokonaisuutena on omiaan houkuttelemaan maahanmuuttajia, mutta empiirinen tutkimus ei vahvista, että erityisesti sosiaaliturva olisi jonkinlainen ”magneetti” tässä suhteessa. Merkittävämpiä vetovoimatekijöitä ovat palkkataso ja alhainen työttömyys.

Liikkuvien EU-kansalaisten harjoittamasta sosiaalietuuksien laajamittaisesta väärinkäytöstä ei ole näyttöä

EU:n sosiaaliturvan koordinaation hallintotoimikunnan keräämien tietojen mukaan etuuksien yhteensovittamista koskevien sääntöjen soveltamiseen sekä asumisperusteisten, verovaroilla rahoitettujen etuuksien myöntämiseen työelämän ulkopuolella oleville henkilöille liittyy käytännön ongelmia ja oikeudellisia ongelmia. Mitään näyttöä laajamittaisesta vilpillisestä toiminnasta ei kuitenkaan ole saatu.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTUKSET:

Tämän selvitystyön yhteydessä on tullut selväksi, että sosiaaliturvan yhteensovittamiseen EU-sääntelyn kanssa liittyy merkittävä määrä jatkotyötä edellyttäviä seikkoja. Käytettävissä olevan ajan ja resurssien puitteissa asiantuntijoiden työ on keskittynyt yhtäältä kokonaiskuvan hahmottamiseen toimeksiannossa kuvatuista haasteista sekä toisaalta ajankohtaisten konkreettisten kehitystarpeiden ja -hankkeiden määrittelyyn kansallisella ja EU-tasolla.

Selvitystyön pohjalta on mielestämme välttämätöntä jatkaa ratkaisujen etsimistä edellä kuvattuihin haasteisiin. Tätä työtä on tehtävä sekä EU-tasolla että kansallisella tasolla.

EU-taso:

Suomen otettava aktiivisempi rooli EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisessa

EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmään kohdistuu merkittäviä uudistamispaineita. Useat jäsenmaat ovat tehneet uudistamisaloitteita, jotka epäilemättä tulevat nousemaan uuden komissionkin asialistalle. On erittäin tärkeää, että Suomi on aloitteellisesti ja aktiivisesti mukana tässä uudistamistyössä. Tämä edellyttää selkeitä omia tavoitteita, riittäviä valmistelu-resursseja, hyvää yhteistyötä kansallisten toimijoiden kesken sekä myös vahvaa tieto- ja tilastopohjaa. Muun muassa seuraaviin teemoihin tulisi Suomen panostaa aktiivisesti:

1. Asumisperusteiseen sosiaaliturvan avautumiseen liittyvät määrittelykysymykset ovat nousseet esille usean jäsenmaan toimesta. Suomen tulee osallistua aktiivisesti asuminen käsitteen ”habitual residence” määrittelyyn EU-tasolla. Tällä on suuri merkitys erityisesti silloin kun on kyse ei-aktiivisen henkilön määrittämisestä. Suomen tulee edistää yhtenäisen asumiskäsitteen soveltamista kaikkien sosiaaliturva-asetuksen piiriin kuuluvien etuuksien osalta. Tämä liittyy myös yleisempään keskusteluun siitä, mikä on riittävä yhteys maahan, josta haetaan etuuksia.

Suomen tulee myös osallistua aktiivisesti vuonna 2014 alkavaan työttömyysturva- ja pitkäaikaishoitoetuksia koskevien määräysten uudistamistyöhön.

2. Suomen tulee aktiivisesti edistää EU:ssa käynnistettävää lainsäädäntötyötä virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmässä. Keskeisenä tavoitteena on luoda yhteensovittamisjärjestelmään oikeusperusta kansallisten sosiaaliturvalaitosten oma-aloitteiselle, ilman vireillä olevaa etuusasiaa koskevalle yhteistyölle liikkuvia henkilöitä koskevien tietojen osalta. Näin estettäisiin väärinkäytöksiä ja perusteettomia liikamaksuja.
3. Suomen tulee myös edistää EU:n sosiaaliturva-asetusten yksinkertaistamista muiden jäsenmaiden kanssa. Näin voidaan parantaa lainsäädännön läpinäkyvyyttä, vahvistaa yksilöiden oikeuksia sekä tehostaa järjestelmän toimeenpanoa.

Kansallinen taso:

Ei tarvetta välittömiin rakenteellisiin muutoshankkeisiin sosiaaliturvassa

Suomen asumisperusteisella sosiaaliturvajärjestelmällä on EU-lainsäädännön vaatimusten suhteen haasteita, mutta radikaaleihin muutoksiin ei tässä vaiheessa näytä olevan tarvetta. Asumisperusteisen sosiaaliturvan ”vuotamiseen” Suomessa liitetyt ongelmat eivät mittasuhteiltaan ole sellaisia, että ne edellyttäisivät nopeasti käynnistettäviä rakenteellisia muutoshankkeita sosiaaliturvajärjestelmässä.

1. Työllistämiseen kannustava kotouttamispolitiikka tukee kestäväää sosiaalipolitiikkaa

Työvoiman ja yleensäkin henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistäminen on Suomen etu. Esteitä vapaalle liikkuvuudelle ei tule asettaa. Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on jatkossakin kestäväällä tavalla sovitettavissa EU-sääntelyn vaatimuksiin ja sitä voidaan kehittää omista lähtökohdistaan.

Kaiken kaikkiaan työllistyminen on ratkaisevan tärkeää tässä yhteydessä. Kaikissa niissä tapauksissa, joissa maahanmuuton vaikutukset julkiseen talouteen ovat myönteisiä, taustalla on maahanmuuttajien korkea työllisyysaste. Toisaalta, negatiiviset vaikutukset julkiseen talouteen aiheutuvat usein tilanteissa, joissa maahanmuuttajat ovat syystä tai toisesta työmarkkinoille huonosti integroituvia.

Johtopäätöksenä voidaan tästä todeta, että panostaminen maahanmuuttajien työllistämiseen on omiaan vähentämään painetta sosiaaliturvajärjestelmiin. Tehokas työllistämiseen kannustava kotouttamispolitiikka tukee kestäväää sosiaalipolitiikkaa.

2. Asumisperusteisen sosiaaliturvan etuudet ja rahoitus tasapainoon

Suomessa asuminen tuo mukanaan kattavan sosiaaliturvan ja siihen liittyvät monipuoliset etuudet. Verotuksen kautta asuminen tuo mukanaan myös osaltaan vastuun tämän sosiaaliturvan rahoituksesta. Lähtökohtaisesti asumisperusteisen sosiaaliturvan henkilöpiiri on mitoitettu juuri Suomessa asuvien henkilöiden taloudellisen kantokyvyn pohjalta, ottaen huomioon sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Kun näköpiirissä on, että vakiintuneen Suomessa asumisen lisäksi myös lyhytaikainen täällä työskentely voi luoda oikeuden etuuksiin, joiden rahoitukseen henkilö ei kuitenkaan kaikilta osin välttämättä osallistu muiden Suomessa asuvien tavoin, on perusteltua arvioida tilannetta ja pohtia toimintavaihtoehtoja. Lisäpainetta tähän syntyy myös niistä tilanteista, joissa työnteon lisäksi ohuemmatkin asumissiteet Suomeen saattavat antaa oikeuden sosiaalietuuksiin ilman, että henkilön koetaan riittäväällä tavalla osallistuvan niiden rahoitukseen.

Tämän vuoksi on syytä käynnistää valmistelutyö, jonka tavoitteena on hahmotella malleja, joilla asumisperusteisen sosiaaliturvan rahoitus ja maksettavat etuudet pysyvät jatkossa tasapainossa, EU-sääntely huomioon ottaen. Kyse on muun muassa niiden vaihtoehtojen jatkopohdinnasta, joita esiteltiin vuonna 2012 STM:n Solmu IV-raportin johtopäätöksissä.

Tässä yhteydessä tulisi ratkaista myös soveltamisalalakiin liittyvät käytännön soveltamisongelmat kuten ns. neljän kuukauden työsuhde-edellytys. Sen osalta ratkaisua voitaisiin hahmotella työttömyysturvan työssäoloehdon pohjalta.

Tärkeää on myös järjestelmän läpinäkyvyyden, toimintaperusteiden ymmärrettävyyden ja toiminnallisen selkeyden lisääminen samoin kuin se, että ehdotuksissa turvataan nykyisen asumisperusteisen järjestelmän Suomessa asuville tarjoamat etuudet. Selvitystyön tärkeyttä korostaa myös se, että asumisperusteiseen sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset ovat nousseet vahvasti esiin myös muissa EU-maissa, ei vähiten takia, että ei-aktiivien henkilöiden liikkuvuus on nostanut esiin uusia ongelmia. Tuloksellinen EU-valmisteluun osallistuminen edellyttää vahvaa kansallista tietopohjaa ja hyvin perusteltuja argumentteja.

Siksi tarvitaan riittävää tietopohjaa ja tulevaisuuden arvioita henkilöiden ja erityisesti työvoiman liikkuvuudesta, maksettavista etuuksista, niiden rahoituksesta tällä hetkellä sekä vaikutusarvioita mahdollisista uusista rahoitusmalleista. Selvityksen taustaksi tarvitaan myös arvio Suomen työvoimatarpeen näkymistä sekä perusteellinen analyysi eurooppalaisten työmarkkinoiden kehitysnäkymistä. Valmistelutyöhön tulisi varata riittävät ja monipuoliset osaamisresurssit; erityisesti tulisi huolehtia EU-tason yhteistyöstä sekä tutkimuksen että hallinnon osalta. Tärkeää on myös työmarkkinaosapuolten sekä kuntasektorin mukanaolo.

Muita kansallisen tason toimenpide-ehdotuksia

3. Viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen nousi vahvasti esille selvitystyön aikana. Yhteistyön parantaminen ja tiedonvaihdon lisääminen niin Suomen sisällä kuin yli rajojen helpottaa käytännön toimeenpanoa ja parantaa myös asiakkaan asemaa. Virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi olisi selvitettävä, mitä muutoksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön tulisi tehdä, jotta viranomaiset voisivat Suomessa välittää kattavammin tietoja toisilleen. Sosiaaliturvatietojen, verotustietojen ja työskentelytietojen vertailun tulisi olla mahdollista myös ilman käsittelyssä olevaa etuusasiaa.
4. Rajat ylittävien liikkuvuustilanteiden tilastointia tulee edistää Suomessa. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä ao. toimijoiden kesken (erityisesti maahanmuuttoviranomaiset, kunnat, Kela, ETK, Tilastokeskus). Näin voidaan tehokkaasti tukea tilastoinnin parantamista EU-yhteistyössä. Tämä on omiaan yleisemminkin parantamaan Suomen vaikutusmahdollisuuksia EU:n valmistelutyössä.
5. Kaikessa sosiaaliturvaa ja maahanmuuttoa koskevassa kansallisessa lainsäädäntövalmistelussa tulee huolehtia osallisten ministeriöiden sekä toimeenpanevien laitosten välisestä avoimesta tiedonkulusta ja sujuvasta yhteistyöstä. Tässä yhteydessä tulisi arvioida, onko tarvetta luoda Suomen sosiaalilainsäädännön ja maahantulolainsäädännön välille uusia lainsäädännöllisiä yhteyksiä tiedonvaihdon parantamiseksi. Kysymys on erityisesti siitä, voidaanko ja halutaanko Suomen kansallisessa lainsäädännössä hyödyntää jäsenvaltiolla olevaa kansallista harkintavaltaa rajoittaa vähimmäisetujen myöntämistä henkilöille, joista voisi aiheutua kohtuutonta rasisista sosiaalijärjestelmälle. Tässä tarvitaan uudenlaista yhteistyötä maahanmuuttoviranomaisten ja sosiaaliturvan toimeenpanojärjestelmän kanssa.
6. On erittäin tärkeää, että kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön valmistelussa tehdään aina perusteellinen arvio valmisteltavan sääntelyn toimivuudesta kansainvälisessä toimintaympäristössä ja erityisesti EU:n sosiaaliturvan yhteensovitusjärjestelmässä. Kansainväliset velvoitteet ja vaikutukset on lainsäädännön valmistelussa otettava huomioon alusta lähtien. Kansallisessa lainvalmistelussa tulee hyödyntää tietoa, jota saadaan suomalaisen järjestelmän toimivuudesta kansainvälisissä tilanteissa.

Hyödyllistä on kiinnittää huomiota myös muiden jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikan kehityspiirteisiin. Sisältökysymysten osalta valmisteltavan lainsäädännön EU-tason arviointi ja vertailu olisi omiaan parantamaan valmistelun tasoa. Erityisesti Suomen työttömyysturvalainsäädännön sekä kuntoutusetuuksien osalta on nähtävissä tilanteita, joissa etuuksien myöntämiseen liittyy erityisiä haasteita EU-tason sosiaaliturvan yhteensovittamisessa.

Jukka Ahtela

**SUOMEN ASUMISPERUSTEISEN SOSIAALITUR-
VAN JA EU-LAINSÄÄDÄNNÖN VAATIMUSTEN
YHTEENSOVITTAMINEN**

Yleisiä näkökohtia

Sisällys

1 TOIMEKSIANTO	2
2 LÄHTÖKOHTIA POHDINNOILLE	2
3 SUOMI JATKAA KANSAINVÄLISTYMISTÄÄN	4
3.1 KANSALAISUUDET SUOMESSA	4
3.2 SUOMESSA ASUVAT ULKOMAISTA SYNTYPERÄÄ OLEVAT HENKILÖT	4
3.3 MAAHANMUUTTOA TARVITAAN SUOMESSA	5
4 OVATKO SUOMEN ASUMISPERUSTEINEN SOSIAALITURVA JA VAPAA LIIKKUVUUS TÖRMÄYSKURSSILLA?	5
4.1 MIKÄ ON TODELLINEN ONGELMA SUOMEN ASUMISPERUSTEISEN SOSIAALITURVAN JA EU-SÄÄNTELYN OSALTA? VAI ONKO SITÄ?	6
4.2 MIKÄ ON ONGELMATILANTEIDEN LAAJUUS?	6
4.3 ULKOMAALAISTEN SAAMA ASUMISPERUSTEINEN SOSIAALITURVA SUOMESSA	6
4.4 SUOMESTA MAKSETTUJA SOSIAALITURVAETUUKSIA	7
5 ONKO MAAHANMUUTOSTA TALOUDELLISTA HYÖTYÄ VAI ONKO SE TALOUDELLINEN RASITE?	7
6 MITÄ KESKUSTELUA EU:SSA ON VIIME AIKONA KÄYTY HENKILÖIDEN VAPAASTA LIIKKUVUUDESTA?	8
6.1 KÄSITTEET "MAAHANMUUTTO" JA "VAPAA LIIKKUVUUS"	9
7 KUINKA LAAJAA ON HENKILÖIDEN LIIKKUVUUS EU:SSA?	9
8 KÄYTTÄVÄTKÖ MAAHANMUUTTAJAT ENEMMÄN SOSIAALIETUJA KUIN KANTAVÄESTÖ?	9
9 ONKO SOSIAALITURISMILLE TAI "HYVINVOINTIMAGNEETTIHYPOTEESILLE" PERUSTEITA?	10
10 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	10
10.1 TYÖLLISTÄMISEEN KANNUSTAVA KOTOUTTAMISPOLITIikka TUKEE KESTÄVÄÄ SOSIAALIPOLITIikkaA	11
10.2 ASUMISPERUSTEIDEN SOSIAALITURVAN ETUUKSIEN JA RAHOITUKSEN TASAPAINOA SELVITETTÄVÄ EDELLEEN	11

1 TOIMEKSIANTO

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti 12.2.2014 selvityksen Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta. Selvitystä laatimaan nimettiin varatuomari Jukka Ahtela ja suunnittelupäällikkö Essi Rentola. Selvityksen tueksi pyydettiin eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinilta lausunto Suomen ja EU:n toimivallasta sosiaaliturvasa sekä Suomen kansallisen lainsäädännön liikkumavarasta.

Selvitystoimeksiannon avainkohdat:

Selvitystehtävä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU:n lainsäädännön yhteensovittamisen vaatimuksista sekä Suomen kansallisen lainsäädännön liikkumavarasta ("reunaehdot"), haasteista ja kehittämisvaihtoehdoista erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteen näkökulmasta.

Erityisesti:

- Lausunto EU:n ja jäsenmaiden toimivaltajaosta
- Onko EU:n linjauksissa näkyvissä uusia trendejä?
- Tilanne muissa maissa; onko arvioita sosiaaliturvan mahdollisista muutostarpeista?
- Onko muuttunut toimintaympäristö (sosiaaliturvan kehitys, lisääntynyt erimuotoinen liikkuvuus, yhdenvertaisen kohtelun määrittely) tuonut uusia haasteita asumisperusteiselle sosiaaliturvalle?
- Mitkä piirteet asumisperusteisessa sosiaaliturvassa ovat keskeisiä ja säilyttämisen arvoisia; mikä on sen "hinta"?
- Mitä ongelmia toimeenpanossa ilmenee?
- Mihin suuntaan Suomen sosiaaliturvaa tulisi rakenteellisesti kehittää?

2 LÄHTÖKOHTIA POHDINNOILLE

Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuu merkittäviä haasteita niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Näköpiirissä oleva hitaan talouskasvun aika rajoittaa julkisen talouden liikkumavaraa. Demografinen kehitys muuttaa huoltosuhdetta voimakkaasti ja on omiaan lisäämään ikääntyneen väestön terveys- ja hoivamenoja. Sosiaaliturvajärjestelmä, jonka juuret perustuvat Suomessa asumiseen, ei vaivatta sopeudu maailmaan, jossa ihmiset varsinkin Euroopassa liikkuvat yli rajojen ennen näkemättömällä tavalla.

Käsitys siitä, että sosiaaliturva on kansallinen asia, josta päätöksenteko on omissa käsissämme, ei enää ole yhtä yksiselitteinen kuin aikaisemmin. EU:n perusoikeuksiin kuuluva kansalaisten vapaa liikkuvuus ja siihen liittyvä sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän mukainen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus haastavat paitsi kansalaisuuteen sidottuja oikeuksia myös maassa asumiseen liittyviä oikeuksia sosiaalietuihin. Liikkuminen vähintään kahden EU-valtion välillä toimii laukaisijana EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten soveltamiselle.

Historiallisesti asumisperusteisen sosiaaliturvan juuret ovat kunnallisen tason toimissa, joilla aikoinaan pyrittiin huolehtimaan kaikista vähäväkisimpien toimeentulosta – köyhäinhoidosta. Kunta eräänlaisena riskipoolina kantoi vastuun alueellaan asuvista ihmisistä. Lisääntynyt liikkuvuus yli kuntarajojen pakotti siirtämään riskinkannon valtakunnalliselle tasolle, jolloin Suomen kansalaisuus tai ainakin Suomessa asuminen toi mukanaan sosiaaliset etuudet.

Analogia nykypäivään on tässä helppo hahmottaa. Lisääntynyt liikkuvuus Euroopassa saattaa pohtimaan riskinkantoa kansallisvaltiota laajemman riskipoolin, Euroopan, näkökulmasta. Kun aikaisemmin suomalaisen kotipaikka ei välttämättä koko elinajan ollut syntymäkunta, ei nykyään ole läheskään aina itsestään selvää, että myöskään Suomessa asuminen olisi pysyvä olotila.

Syyt lisääntyneeseen liikkuvuuteen ovat moninaiset. Vanhastaan olemme Suomessakin tottuneet siihen, että maasta on lähdetty paremman toimeentulon perässä; Amerikkaan, Ruotsiin, Australiaan, Venäjällekin. Työn perässä muuttaminen on voimakas ilmiö edelleen, niin Euroopassa

kuin maailmanlaajuisesti. Perhesyyt ja opiskelu laittavat ihmisiä liikkeelle työnhakua vähemmän. OECD:n laajassa tarkastelussa (International Migration Outlook 2013) tärkein syy maahanmuuttoon on kuitenkin perhe, toiseksi tärkein syy on vapaa liikkuvuus ja vasta kolmantena tässä tarkastelussa tulee työ. On kuitenkin syytä huomata, että vapaalla liikkuvuudella tässä tarkoitetaan mm. EU/ETA-alueen vapaata liikkuvuutta, jonka sisäisiin ponttimiin OECD:n selvitys ei ota kantaa. Lienee kuitenkin selvää, että työ on keskeinen liikkeelle laittava syy myös silloin kun puhutaan vapaasta liikkuvuudesta.

Keskusteluun on noussut myös ilmiö, jota kutsutaan sosiaaliturismiksi. Sillä tarkoitetaan henkilöiden liikkuvuutta sosiaaliturvan perässä. Kuten jäljempänä selvitetään, tälle ilmiölle ei kuitenkaan ole tutkimuksissa löydetty vahvistusta. Myös pakolaisuus ja turvapaikan haku ovat henkilöiden liikkuvuuden näkökulmasta ilmiöitä, jotka herättävät tunnepohjaisia reaktioita suuntaan ja toiseen.

On tärkeää muistaa, että esimerkiksi julkisuudessa keskustelussa ollut lapsilisien maksaminen Virossa asuvista lapsista vanhemman Suomessa tapahtuvan työskentelyn perusteella ei ole sosiaaliturvan väärinkäyttöä eikä sosiaaliturismia. EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetus 883/2004 velvoittaa maksamaan lapsilisät vanhemman työskentelyn perusteella toisessa EU-maassa asuvasta lapsesta. Kotimaisessa lainsäädännössä olevia asumista koskevia ehtoja ei voida soveltaa silloin kun EU-asetukset tulevat sovellettaviksi. On myös hyvä huomata, että myös muiden EU-lainsäädäntöä soveltavien maiden kotimaisen lainsäädännön mukaan oikeus lapsilisätyyppisiin etuuksiin syntyy lapsen maassa asumisen perusteella. Näin suurin osa jäsenvaltioissa on samassa tilanteessa, kun ne soveltavat EU-lainsäädäntöä eli ne eivät voi soveltaa omassa lainsäädännössään olevaa asumista koskevaa ehtoa. Ainoastaan Belgian, Italian, Kreikan ja Sveitsin kansallisessa lainsäädännössä lapsilisät on sidottu vanhemman työskentelyyn. On myös muistettava, että virolaiset työntekijät maksavat Suomeen sosiaaliturvamaksuja ja veroja. Kaikesta Suomessa tehtävästä työstä on maksettava veroja. Poikkeuksena on ainoastaan ulkomaiselle työnantajalle alle kuukauden tehtävä työ. Kuitenkin työvoiman vuokrausyritykselle tehtävä työ verotetaan aina Suomessa. Merkittävä osa esimerkiksi virolaisista, jotka ovat työssä Suomessa työskentelevät työvoiman vuokrausyrityksille.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmä EU:ssa on tällä hetkellä suurten haasteiden edessä. Hiili- ja teräsyhteisön ajoilta peräisin olevat, alun perin kuudelle sosiaaliturvajärjestelmiltään suhteellisen samankaltaiselle jäsenmaalle laaditut periaatteet eivät aina toimi nykyajan laajentuneessa ja monimuotoisessa eurooppalaisessa työmarkkina- ja sosiaaliturvaympäristössä. Henkilöiden liikkuvuuden muodot ovat muuttuneet. Yhä useammin työskennellään lyhyissä ja epävakaisissa työsuhteissa. Erilaiset etätyön muodot ovat lisääntyneet. Globalisaation myötä monikansalliset yritykset voivat usein päättää työntekijöihin sovellettavasta lainsäädännöstä erilaisten yritysten sisäisten järjestelyjen avulla. Myös ammatillisesti ei-aktiivien henkilöiden kuten eläkeläisten ja opiskelijoiden liikkuvuus on lisääntynyt. Kolmansien maiden kansalaiset ovat yhä laajemmin osa EU:n sisäistä liikkuvuutta.

Perherakenteissa on tapahtunut suuria muutoksia. Avioerojen ja avoliittojen määrä on lisääntynyt ja samaa sukupuolta olevien liitot ovat saaneet juridisen aseman useissa jäsenmaissa.

Jäsenmaiden kansallisissa lainsäädännöissä on havaittavissa vahvistuvana piirteenä oikeuksien individualisoituminen sekä myös asumisperusteisten oikeuksien lisääntyminen erityisesti perhe-etuuksissa ja sairaanhoidossa. Nämä ovat kehityssuuntia, jotka ovat ristiriidassa EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän alkuperäisten periaatteiden – perheenelättäjämalli ja työntekijästä johdetut oikeudet – kanssa. Kaikissa jäsenvaltioissa keskustellaan myös työntekijöiden aktivointiin, työmarkkinoille integrointiin sekä työssä jaksamiseen liittyvistä kysymyksistä. Näiden toimien osalta rajat ylittävät tilanteet luovat uusia haasteita.

EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän tavoitteena on tukea henkilöiden vapaata liikkuvuutta varmistamalla sosiaaliturvaetuuksien saantia ja niiden rahoitusta koskevat yhteiset pelisäännöt rajat ylittävissä tilanteissa. Kun kysymys on kansalliseen päätösvaltaan kuuluvien järjestelmien ohjauksesta, on tärkeää, että järjestelmä nauttii sekä kansalaisten että jäsenvaltioiden

luottamusta. On tärkeää, että sen koetaan toimivan oikeudenmukaisesti. Tämä puolestaan edellyttää, että EU-tason tavoitteet vapaan liikkuvuuden edistämisestä ja jäsenvaltioiden vastuu sosiaaliturvan kehittämisestä ovat tasapainossa.

Maassa asumisella näyttää olevan yhä suurempi merkitys EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisessa. Asuminen on kuitenkin käsitteenä epämääräinen ja vaikeampi objektiivisesti todentaa kuin työskentely. Tämä aiheuttaa haasteita jäsenvaltioiden sosiaaliturvahallinnon toimeenpanossa ja lisää yhteistyön tarvetta. Tässä valossa käsitys Suomen poikkeuksellisesta asemasta vahvasti asumisperusteisen sosiaaliturvan maana ei ole kovin perusteltu.

3 SUOMI JATKAA KANSAINVÄLISTYMISTÄÄN

Suomi on sijaintinsa, ilmastonsa, kielensä ja ehkä kulttuuristenkin syiden takia ollut perinteisesti syrjässä kansainvälisistä muuttovirroista, nimenomaan vastaanottajana. Luovuttajana meillä kokemusta sitäkin enemmän, kuten edellä jo todettiin. Maahanmuutto Suomeen on verrattain uusi ilmiö. Vasta vuodesta 1990 lähtien Suomeen on muuttanut enemmän ihmisiä kuin täältä on muuttanut pois.

Vuonna 1990 vieraskielisiä henkilöitä oli Suomessa noin 25 000 ja vuonna 2012 määrä oli yli 10-kertainen, sillä vieraskielisiä oli melkein 267 000. Väestömäärään suhteutettuna ulkomaalaisten osuus Suomessa on vähäinen verrattuna muihin Pohjoismaihin. Ruotsissa ulkomaalaisten osuus on Suomeen verrattuna nelinkertainen ja Tanskassakin kaksinkertainen.

Tilastokeskuksen mukaan ulkomailta Suomeen muutti vuonna 2013 yhteensä 31 941 henkeä. Luku on suurin itsenäisyyden aikana. Suomesta ulkomaille muutti 13 893 henkeä, joten nettomaahanmuuttoa kertyi yhteensä 18 048 henkeä. EU:sta Suomeen muutti 16 200 henkeä. Suomesta muihin EU-maihin muutti 8 820 henkeä, joten nettomaahanmuuttoa EU-maista kertyi 7 380 henkeä. Suurinta maahanmuuttoa oli Virossa (6 285), Ruotsista (2 681), Espanjasta (1 151) ja Iso-Britanniasta (1 059).

3.1 KANSALAISUUDET SUOMESSA

Vuonna 2012 Suomessa oli yhteensä 5 426 674 henkilöä, joista Suomen kansalaisia oli 5 231 163. Muiden maiden kansalaisia oli siis 195 511. Tämä on 3,6 % koko väestöstä. Ulkomaan kansalaisista n. 2/3 on Euroopasta ja 1/3 muualta, pääosin Aasiasta ja Afrikasta.

EU27-maiden kansalaisten osuus oli 39 % eli siis yhteensä 76 328 henkilöä. Suurimmat ryhmät olivat virolaiset (39 763), ruotsalaiset (8 412), saksalaiset (3 906), isobritannialaiset (3 878) ja puolalaiset (2 886).

Vuonna 2012 Suomen kansalaisuuden sai 1 110 henkilöä, jotka olivat aikaisemmalta kansalaisuudeltaan EU28-valtioista. Heistä lähes puolet oli Virossa (521 eli 47 %). Toiseksi suurin ryhmä oli Ruotsista (190 eli 17 %). Yhteensä näistä kahdesta maasta kansalaisuuden sai siis 711 eli 64 %.

3.2 SUOMESSA ASUVAT ULKOMAISTA SYNTYPERÄÄ OLEVAT HENKILÖT

Kaikkiaan Suomessa asui vakituisesti ulkomaista syntyperää olevia henkilöitä vuoden 2012 lopussa 279 616 henkilöä, mikä on 5,2 % väestöstä. Ensimmäisen polven asukkaita eli ulkomailta syntyneitä heistä oli 238 208 ja Suomessa syntyneitä eli toisen polven 41 408.

Tilastokeskuksen väestörakennetilaston mukaan Suomessa vakituisesti vuoden 2012 lopussa asuneista 25–34-vuotiaista lähes joka kymmenes oli ulkomaista syntyperää. Pääkaupunkiseudulla vastaava osuus oli vuoden 2012 lopussa lähes viidennes. Maahanmuuton vaikutus maamme väestön ikärakenteeseen on havaittavissa selvimminkin nuorena aikuisväestössä. Vuoden 2012 lopussa väestössä oli vuosina 1977–1989 syntyneitä henkilöitä 62 000 enemmän eli runsaat seitsemän prosenttia enemmän kuin mitä aikanaan kyseisinä vuosina Suomessa syntyi lapsia.

Maanosittain tarkasteltuna kaikista ulkomaista syntyperää olevista 59 % oli taustaltaan eurooppalaisia. Aasialaistaustaisia oli ulkomaista syntyperää olevista noin neljännes ja afrikkalaistaustaisia 12 %.

Taustamaittain tarkasteltuna ulkomaista syntyperää olevista selvästi suurin ryhmä ovat henkilöt, joiden taustamaa on entinen Neuvostoliitto tai Venäjä. Heitä oli Suomessa vuoden 2012 lopussa 70 899 henkilöä, mikä on neljäsosa kaikista ulkomaista syntyperää olevista. Seuraavaksi suurimmat ryhmät olivat virolaistaustaiset, 36 036 henkilöä; somalialaistaustaiset, 14 672 henkilöä ja irakilastaustaiset, 10 795 henkilöä.

3.3 MAAHANMUUTTOA TARVITAAN SUOMESSA

Maahanmuutolla on suuri merkitys Suomelle. Pysyvä maahanmuutto vaikuttaa myönteisesti väestön ikärakenteeseen. Suomeen muuttavat ulkomaalaiset ovat pääosin nuoria aikuisia ja monet heistä perustavat perheen Suomessa.

Maahanmuutto on osin vastaus myös huoltosuhdeongelmaan. Työmarkkinoilta eläköityvät ikäluokat ovat lähivuosina huomattavasti suurempia kuin työelämään tulevat nuoret ikäluokat. Erityisesti sosiaali- ja terveysalalla tämä haaste korostuu, koska samanaikaisesti palvelujen tarvisijoita on yhä enemmän. Suomi on tämän haasteen edessä muuta Eurooppaa aikaisemmin.

Myös kansainvälinen kilpailu osaavasta työvoimasta lisääntyy. OECD:n arvion mukaan jäsenmaiden työvoiman lisäyksestä noin 40 % perustuu maahanmuuttoon. Menestyäkseen tässä kilpailussa Suomen on oltava houkutteleva kohdema. Esteiden asettaminen henkilöiden liikkuvuudelle ei tue tätä tavoitetta.

4 OVATKO SUOMEN ASUMISPERUSTEINEN SOSIAALITURVA JA VAPAA LIIKKUVUUS TÖRMÄYSKURSSILLA?

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu suurelta osin Suomessa asumiseen. EU-lainsäädännössä taas oikeus sosiaaliturvaan määräytyy monissa tilanteissa henkilön työskentelymaahan perusteella. Koska perusajatus sosiaaliturvan määräytymisessä on erilainen, ihmisten lisääntynyt liikkuvuus maiden välillä ja työskentely yli rajojen on aiheuttanut törmäystilanteita maiden sosiaaliturvajärjestelmien välillä. Varsinkin poliittisessa keskustelussa kysytään, miksi suomalaista verovaroin rahoitettua sosiaaliturvaa pitää maksaa maan rajojen ulkopuolelle henkilöille, jotka eivät ole osallistuneet etuuksien rahoittamiseen ja joilla ei muutenkaan ole läheisiä siteitä Suomeen.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on EU-kansalaisten perusoikeuksia. Sen toteuttamisessa tulee huolehtia yhdenvertaisesta kohtelusta. Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista; oikeus sosiaaliturvaan on Suomessa asuvalla tai Suomessa asuvaksi katsottavalla henkilöllä. Ongelmalliseksi nousevat erityisesti tilanteet, joissa henkilön oleskeluaika Suomessa on lyhyt eikä pysyväksi tarkoitettu. Hän ei täytä kansallisen lainsäädännön edellyttämää Suomessa asumista, mutta EU-oikeuden mukaan hänelle tulee lyhyenkin työnteon perusteella turvata yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan osalta.

4.1 MIKÄ ON TODELLINEN ONGELMA SUOMEN ASUMISPERUSTEISEN SOSIAALITURVAN JA EU-SÄÄNTELYN OSALTA? VAI ONKO SITÄ?

Julkisuudessa käyty keskustelu Suomesta Viroom maksettavista lapsilisistä ei anna oikeaa kuvaa niistä haasteista, joita Suomella – ja muilla EU-mailla – on eurooppalaisen sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän osalta. Ongelmaksi tunnutaan koettavan erityisesti se, että suhteellisen lyhyenkin Suomessa työskentelyn perusteella voi syntyä oikeus anteliaaseen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, jonka rahoittamiseen edunsaaja ei täysimääräisesti osallistu. Oikeudenmukaiseksi malliksi koetaan se, että suomalaisiin etuuksiin on oikeus vain, jos Suomessa asuva osallistuu täysimääräisesti etuuksien rahoitukseen. Erityisen epäoikeudenmukaiseksi koetaan etuuksien maksaminen Suomen rajojen ulkopuolelle. Huolta kannetaan myös siitä, että lisääntyvän henkilöiden liikkuvuuden vuoksi edellä kuvattujen haasteiden mittasuhteet ovat omiaan kasvamaan.

Jo tässä yhteydessä on syytä korostaa, että em. esimerkin mukainen lapsilisien maksaminen Viroom on täysin EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän mukainen menettely, joka koskee kaikkia jäsenmaita. Kyseiset yhteensovittamisasetukset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, joka syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen sääntelyn. Kansallisen lainsäädännön keinoin asiantilaa ei voida muuttaa.

4.2 MIKÄ ON ONGELMATILANTEIDEN LAAJUUS?

Kelan tilastoista käy ilmi, että vuonna 2013 Kela antoi noin 13.000 soveltamisalalain mukaista myönteistä päätöstä tapauksissa, joissa EU/ETA- maasta muuttaneen henkilön ei katsottu muuttaneen Suomeen vakituisesti, mutta joissa henkilöön sovelletaan asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä vähintään neljä kuukautta jatkuneen työnteon tai yritystoiminnan perusteella.

Näissä tapauksissa on kyse siis henkilöistä, jotka ovat tulleet Suomeen työn tai yritystoiminnan takia, mutta joiden ei katsota muuttaneen vakituisesti Suomeen. *Tämä on se ryhmä, joka edellä kuvatulla tavalla julkisessa keskustelussa koetaan erityisen ongelmalliseksi Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta.*

Kun tätä ryhmää suhteutetaan Suomessa muuten asuviin EU-kansalaisiin, voidaan tehdä seuraavat havainnot. Vuonna 2012 Suomessa oli yhteensä 76 619 EU28-valtioiden kansalaista (pl. Suomi). Näistä työllisiä oli 39 217 ja työttömiä 5 806. Opiskelijoita ja koululaisia oli 4 424 ja 0-14-vuotiaita 10 276. Eläkeläisiä oli 4 794 ja muita työvoiman ulkopuolella olevia 12 102.

ETK:n tietojen mukaan tyel-vakuutettuja vuoden 2012 aikana Suomessa työskennelleitä ulkomaalaisia oli n. 131 000, joista EU-kansalaisia n. 68 000. Virolaisia työeläkevakuutettuja oli 57 000 (2013).

Lähetettyjä työntekijöitä Suomessa oli vuonna 2013 yhteensä n. 26 000, joista virolaisia n. 16 600 ja puolalaisia n. 3 000.

4.3 ULKOMAALAISTEN SAAMA ASUMISPERUSTEINEN SOSIAALITURVA SUOMESSA

Kela maksoi työttömyysetuuksia Suomessa vuonna 2013 yhteensä 1 682 486 161€, josta muille EU-kansalaisille 58 571 108€ Suurin ryhmä tässä olivat virolaiset (28 198 841€). Muiden kuin EU-maiden kansalaisille työttömyysetuuksia maksettiin 249 384 388€. Tässä suurin ryhmä oli venäläiset (66 809 035€).

Lapsilisiä maksettiin Suomessa yhteensä 1 487 947 763€ josta suomalaisille 1 409 236 645€ Virolaisille lapsilisiä maksettiin Suomessa 20 814 569€ ja venäläisille 9 753 498€

Sairauspäivärahoja maksettiin Suomessa yhteensä 832 001 710€, josta suomalaisille 814 424 930€ Virolaisille maksettiin sairauspäivärahoja 6 111 672€ ja ruotsalaisille 1 478 371€ Puolalaisille päivärahoja maksettiin 339 799€

Vanhempainpäivärahoja maksettiin Suomessa yhteensä 1 026 228 207€, josta suomalaisille 980 903 556€ Muiden EU-maiden kansalaisista suurin ryhmä olivat virolaiset, joille päivärahoja maksettiin 10 071 774€

Ulkomaalaisille Suomessa maksetut Kelan etuudet ovat murto-osa suomalaisille maksetuista etuuksista.

Tutkimuksissa (mm. Kela, OECD) on arvioitu, että maahanmuuttajat saavat suhteessa kantaväestöön useammin sosiaalietuksia. Tämä pitää paikkansa erityisesti ns. perusturvaetuksissa kuten työmarkkinatuessa ja yleisessä asumistuessa. Lapsiperhe-etuksissa maahanmuuttajat ovat myös yliedustettuina, mutta eivät yhtä selvästi. Opintotuessa ja työkyvyttömyyseläkkeissä tilanne on päinvastoin: kantaväestö saa etuuksia maahanmuuttajia useammin. Maahanmuuttajista puhuminen yhtenä joukkona antaa hyvin yksinkertaistetun kuvan moninaisesta ilmiöstä. Maahanmuuttajat eroavat toisistaan esimerkiksi maahanmuuton syyn ja lähtömaan kulttuurin suhteen.

4.4 SUOMESTA MAKSETTUJA SOSIAALITURVAETUUKSIA

Työeläkkeitä maksettiin Suomesta EU-maihin vuonna 2013 yhteensä 219,5 m€(55 172 kpl), josta suomalaisille 161,3 m€(27 661 kpl).

Kansaneläkkeitä maksettiin EU/ETA-alueelle kaikkiaan 39 046 kpl (57,8 m€), joista suomalaisille 18 239 (29,5 m€).

Lapsilisiä maksettiin helmikuussa 2014 yhteensä 4 400 perheelle, joissa toinen vanhemmista on töissä Suomessa ja toinen asuu lasten kanssa lähtömaassa. Tämän perusteella vuonna 2014 lapsilisiä arvioidaan maksettavan yhteensä 8,6 m€, joka on n. 0,6 % arvioidusta kokonaismenosta (n. 1,5 mrd.€). Virosta tulleiden työntekijöiden osuuden tästä arvioidaan olevan 5,6 m€ Puolalaisille maksettava vastaava määrä on arviolta 435 000€

Ulkomaille maksettiin sairauspäivärahoja yhteensä 498 henkilölle vuonna 2013 (yhteensä 1 184 423 €). Näistä 364 oli Suomen kansalaista. Seuraavaksi suurimmat kansalaisuusryhmät olivat Viro 70, Ruotsi 19, Puola 9 ja Iso-Britannia 8. Vanhempainpäivärahoja maksettiin ulkomaille yhteensä 656 henkilölle (yhteensä 4 905 037€), joista suomalaisia oli 502. Suomeen vanhempainpäivärahoja maksettiin runsas miljardi euroa.

Myös Suomesta ulkomaille ja erityisesti EU/ETA-alueelle maksetut sosiaaliturvaetuedet ovat murto-osa etuuksien kokonaismäärästä. Valtaosa etuuksien saajista on suomalaisia.

Tässä selvityksessä fokus on siis Suomessa lyhytaikaisen työskentelyn perusteella asumisperusteiseen sosiaaliturvaan oikeutetuissa muiden EU-maiden kansalaisissa. Edellä olevista luvuista on pääteltävissä, että henkilömäärä ei tällä hetkellä ole merkittävän suuri ja valtaosan kohderyhmästä muodostavat virolaiset. On oletettavissa, että henkilömäärät tulevat kasvamaan, mutta tarkempia ennusteita tältä osin ei tämän selvityksen yhteydessä ole ollut mahdollista tehdä.

5 ONKO MAAHANMUUTOSTA TALOUDELLISTA HYÖTYÄ VAI ONKO SE TALOUDELLINEN RASITE?

Yleinen johtopäätös kansainvälisistä tutkimuksista on, että maahanmuutolla on kansantalouteen myönteinen vaikutus. Ratkaisevaa on maahanmuuttajien työllisyys. Tähän vaikuttaa mm. ikä ja koulutus sekä maahanmuuttostatus (työperäinen, pakolainen jne.).

Kysymys siitä, mikä vaikutus maahanmuutolla on julkiseen talouteen, on vaikeasti selvittävää. Kaikki käytettävissä olevat arviot päätyvät siihen, että vaikutus on marginaalinen (OECD, Centre for Research and Analysis of Migration – CreAM, Centre for European Policy Studies - CEPS). Tutkimusmetodilla on tärkeä merkitys; arvioidaanko staattisesti vain yhtä vuotta vai dynaamisesti elinkaarta. Ratkaisevia tekijöitä ovat tällöin mm. maahanmuuttajan ikä ja työllisyys. Nuori maa-

hanmuuttaja ”säästää” vastaanottavan maan koulutusjärjestelmää ja parhaassa tapauksessa työuransa kautta hyödyttää sekä verojärjestelmää että eläkejärjestelmää. Maahanmuuttajat maksavat myös suhteellisesti enemmän välillisiä veroja kuin tuloveroja.

OECD:n International Migration Outlook 2013 – selvityksen mukaan maahanmuuttajien vaikutus julkiseen talouteen on kaikissa OECD-maissa yleisesti ottaen positiivinen, joskin vähäinen. Vaihteluväli on suurempi kuin + tai – 0,5 % ainoastaan kymmenessä tutkitussa maassa. Positiivisin vaikutus havaittiin Luxembourgiin ja Sveitsiin (2,0 % ja 1,9 %), kun taas negatiivisin vaikutus oli Saksassa (-1,1 %). Selittävinä tekijöinä eriohain olivat erityisesti Luxembourgiin ja Sveitsiin tulleiden maahanmuuttajien suhteellisen korkean tulotason lähtömaat sekä hyvä työllisyysasema. Saksan tilanteeseen vaikuttaa keskeisesti se, että laskelmissa otettiin huomioon myös eläkemenot. Saksassa (ja myös Ranskassa) on pitkä perinne vierastyövoiman käytöstä, ja kun pitkään maassa olleet maahanmuuttajat ovat eläkeikässä, on tällä merkittävä vaikutus tuloksiin.

Suomen osalta vastaavat laskelmat päätyvät lievään positiiviseen vaikutukseen (0,16 %). Samoin Ruotsissa (0,20 %), Tanskassa (0,11 %) ja Norjassa (0,42 %). Eläkemenojen vaikutuksen eliminointi pienentäisi Suomen positiivista tulosta (0,02 %) kun taas Ruotsin osalta se lisäisi positiivista vaikutusta (0,62 %). Tätä selittää sama ilmiö Ruotsissa kuin Saksassakin: maassa on suhteellisen paljon eläkeikään ehtinyttä maahanmuuttajaväestöä.

UK:ssa on tutkittu EU:hun vuonna 2004 liittyneistä maista tullutta siirtolaisuutta ja sen vaikutuksia valtiontalouteen (Centre for Research and Analysis of Migration – CreAM 2013). Johtopäätös on se, että vaikutukset ovat olleet selkeästi positiivisia. Selityksenä on se, että tuolloin maahan muuttaneet olivat nuorta, suhteellisen hyvin koulutettua ammattitaitoista väkeä, joiden työllisyysaste oli korkea.

Maahanmuuton taloudellisten vaikutusten arviointi on vaikeaa. Mitä tuottoeriä huomioidaan: verot, sosiaalivakuutusmaksut; rakenteelliset vaikutukset kuten työvoimapulan lieventäminen, osaamispotentiaalinen tuominen ym. ? Menopuolella sosiaaliturva, asuminen; entä onko huomioitava puolustustalous? Entä vankeinhoito? Edellä mainituissa OECD:n arvioissa esitetyt luvut eivät pidä sisällään näitä yhteiskunnan infrakustannuksia. Entä tyydytäänkö staattiseen laskelmaan tietyn vuoden tai lyhyen aikajakson osalta? Arvioidaanko etukäteen esimerkiksi eläkejärjestelmälle aiheuttavia kustannuksia? Näitä arviointiongelmia ovat tutkijat pohtineet ja asettaneet erilaisia rajoituksia ja reunaehtoja laskelmilleen.

6 MITÄ KESKUSTELUA EU:SSA ON VIIME AIKOINA KÄYTY HENKILÖIDEN VAPAASTA LIIKKUVUDESTA?

Keväällä 2013 Saksan, Itävallan, Alankomaiden ja Ison-Britannian ministerit lähettivät oikeus- ja sisäasiain neuvostolle kirjeen, jonka mukaan henkilöiden vapaa liikkuvuus on joissain tapauksissa johtanut kansallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden liialliseen kuormitukseen ja tästä johtuviin taloudellisiin kantokykyongelmiin. Kirjeessä viitattiin myös järjestelmien väärinkäyttöön sekä siihen, että jäsenvaltioilla on hyvin rajalliset mahdollisuudet puuttua väärinkäyttöön. Komissiolta pyydettiin tässä suhteessa toimenpiteitä. Asiaa käsiteltiin kesäkuussa ao. neuvostossa ja komissio julkisti asiaa koskevan tiedonannon 25.11.2013. Tiedonannossa pyrittiin löytämään ratkaisuja jäsenmaiden mainitsemiin ongelmiin sekä painotettiin voimakkaasti vapaan liikkuvuuden ja siihen kuuluvan yhdenvertaisen kohtelun merkitystä yhtenä EU:n perusoikeuksista. Väärinkäytöstapauksiin voidaan puuttua viranomaisten yhteistyöllä ja tässä tarkoituksessa komissio ilmoitti olevansa valmis eri tavoin tukemaan jäsenvaltioita.

6.1 KÄSITTEET ”MAAHANMUUTTO” JA ”VAPAA LIIKKUVUUS”

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on EU:n perussopimusten tunnustama oikeus jo 1960-luvulta; EU-kansalaisten vapaa liikkuvuus kirjattiin perussopimukseen vuonna 1992. Kolmansien maiden kansalaisia koskevat säännöt ovat osa EU:n maahanmuuttopolitiikkaa, joka ei siis koske EU-kansalaisia. Yleisessä ja varsinkin poliittisessa kielenkäytössä nämä käsitteet menevät usein sekaisin erityisesti kun on kyse vuonna 2004 tai sen jälkeen EU:hun liittyneistä maista. Käsiteongelmaa korostaa myös se, että ns. yhdistelmälapadirektiivissä kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertaista kohtelua EU:ssa vahvistettiin merkittävästi.

7 KUINKA LAAJAA ON HENKILÖIDEN LIIKKUVUUS EU:SSA?

Vuoden 2012 lopussa 14,1 miljoonaa EU:n kansalaista asui jossakin toisessa jäsenvaltiossa kuin omassaan (2,8 % unionin koko väestöstä). Unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten osuus kaikista unionin alueella asuvista ihmisistä on tätä lukua suurempi (4 %).

Yleisesti ottaen EU:n sisäinen liikkuvuus on lisääntynyt viime vuosikymmenen aikana. Vuosien 2003 ja 2012 välisenä aikana yli 15 vuotiaiden EU-kansalaisten (EU 27) liikkuvuus lisääntyi 1,3 %:sta 2,6 %:iin. Ei-aktiivisten EU-kansalaisten (opiskelijat, eläkeläiset, työnhakijat, työelämän ulkopuolella olevat perheenjäsenet) liikkuvuus lisääntyi myös, mutta tätä vähemmän (0,7 %:sta 1,0 %:iin).

Ei-aktiiviset liikkuvat EU-kansalaiset edustavat hyvin pientä osuutta jäsenvaltioiden väestöistä (0,7 – 1,0 %). Poikkeuksena mm. Belgia (3 %), Kypros (4,1 %), Irlanti (3 %) ja Luxembourg (13,9 %). Suomessa osuus on 0,3 % (Ruotsi 0,9 % ja Tanska 0,8 %). Yli 15-vuotiaiden ei-aktiivisten liikkuvien EU-kansalaisten määrä Suomessa oli 14 199 vuonna 2012 (Ruotsi 66 942 ja Tanska 38 046). Näin määriteltyjä yli 65-vuotiaita oli Suomessa vuonna 2012 yhteensä 3 957.

Tärkein syy vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa on työnteko; toiseksi tärkein ovat perhesyyt. Kaikista vuonna 2012 jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuneista EU:n kansalaisista yli kolme neljännestä oli työkäisiä (15–64-vuotiaita). Työkäisten osuus jäsenvaltioiden omista kansalaisista oli vastaavasti vain 66 %.

Demografisella kehityksellä tulee olemaan vaikutusta tulevaisuuden muuttovirtoihin. Tässä yhteydessä on syytä todeta myös se, että merkittävä tulevaisuuden haaste on ei-aktiivisen väestön (eläkeläiset, opiskelijat, työnhakijat, työelämän ulkopuolella olevat perheenjäsenet) liikkuvuus EU:ssa.

Yli 65-vuotiaiden EU-kansalaisten osuus väestöstä tulee kasvamaan 17,4 %:sta 30 %:iin vuoteen 2060 mennessä. Tästä voidaan arvioida johtuvan, että liikkuvien työnhakijoiden määrä tulee alenemaan, koska tässä tapauksessa tyypillisen ikäryhmän 15–34-vuotiaat osuus tulee pienenevänsä. Vastaavasti on pääteltävissä, että liikkuvien eläkeläisten määrä tulee kasvamaan. Tästä on havaintoja jo nyt.

8 KÄYTTÄVÄTKÖ MAAHANMUUTTAJAT ENEMMÄN SOSIAALIETUJA KUIN KANTAVÄESTÖ?

OECD:n selvityksen (International Migration Outlook 2013: The fiscal impact of immigration in OECD countries 2013) mukaan yleisesti ottaen ei ole havaittavissa merkittäviä eroja sen suhteen, miten maahanmuuttajat käyttävät sosiaalietuja verrattuna kantaväestöön. Pohjoismaat ja Belgia erottuvat tässä sikäli, että sosiaaliavun ja siihen liittyen Suomi myös asumistuen osalta näyttävät kaksin- tai kolminkertaisia lukuja OECD – keskiarvoon verrattuna. Selvityksenä ainakin pohjois-

maiden osalta lienee suhteellisesti suurempi työllisyysasemaltaan heikkojen humanitaarisperusteisten maahanmuuttajien osuus.

Eurooppalaiset tutkimukset viittaavat samaan (ICF GHK Milieu 2013, Barret/Maitre 2007, Boeri 2010); yleinen johtopäätös on, että maahanmuuttajat eivät käytä sosiaalietuja sen intensiivisemmin kuin kantaväestö. Ainoastaan Saksan, Belgian, Suomen, Ranskan, Alankomaiden ja Luxembourgin osalta on viitteitä siitä, että maahanmuuttajat käyttävät vastikkeettomia etuja enemmän kuin kantaväestö. Kyse on tällöin lähinnä työttömyysetuuksista sekä perhe-etuuksista. Kun maahanmuuttajien korkeamman työttömyyden vaikutus poistetaan, erot jäävät merkityksettömiksi. Merkitystä on maahanmuuttajan lähtömaalla; tutkimukset viittaavat esimerkiksi siihen, että OECD-maista lähtöisin olevien maahanmuuttajien sosiaalietujen käyttö ei juuri poikkea kantaväestöstä. Taustatekijänä tässäkin on työllisyys ja sen kautta tapahtuva toimeentulosta huolehtiminen. Valtaosa ei-aktiiveista EU-maahanmuuttajista on aiemmin työskennellyt asuinmaassaan (64 %).

9 ONKO SOSIAALITURISMILLE TAI ”HYVINVOINTI-MAGNEETTIHYPOTEESSILLE” PERUSTEITA?

Väitetään, että elintasokuilu maiden välillä johtaa siihen, että paremman elintason maat vetävät juuri sosiaaliturvansa puoleensa vähemmän kehittyneiden maiden väestöä. Asiaa on tutkittu EU:ssa (mm. Giulietti-Kahanec 2013/CEPS, ICF GHK Milieu, 2013). On selvää, että parempi elintaso kokonaisuutena on omiaan houkuttelemaan maahanmuuttajia, mutta empiirinen tutkimus ei vahvista, että erityisesti sosiaaliturva olisi jonkinlainen ”magneetti” tässä suhteessa. Merkittävämpiä vetovoimatekijöitä ovat palkkataso ja alhainen työttömyys.

Kuinka laajamittaista on liikkuvien EU-kansalaisten harjoittama sosiaalietuuksien väärinkäyttö? EU:n sosiaaliturvan koordinaation hallintotoimikunnan keräämien tietojen mukaan etuuksien yhteensovittamista koskevien sääntöjen soveltamiseen sekä asumisperusteisten, verovarolla rahoitettujen etuuksien myöntämiseen työelämän ulkopuolella oleville henkilöille liittyy käytännön ongelmia ja oikeudellisia ongelmia. Mitään näyttöä laajamittaisesta vilpillisestä toiminnasta ei kuitenkaan ole saatu.

10 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on sisämarkkinoiden kulmakiviä, yhdessä tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa. EU:n politiikan dynamiikkaan kuuluu, että perusvapauksia kehitetään jatkuvasti ja niiden toteuttamisen esteitä poistetaan. Perusvapaudet muodostavat kokonaisuuden, jossa vapauksien kesken ilmenee myös keskinäisriippuvuutta.

Keskeistä henkilöiden vapaassa liikkuvuudessa on myös yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen EU-kansalaisten ja työ- ja asuinmaan kansalaisten välillä niin työoloissa kuin sosiaaliturvassa. Suomessa yhdenvertaisen kohtelun toteuttaminen on koettu haasteelliseksi erityisesti asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta. Suuri osa sosiaaliturvasta Suomessa on asumisperusteista ja sitä rahoitetaan verovaroin. Kaikesta Suomessa tehdystä työstä maksetaan veroja. Kuitenkin varsinkaan lyhytaikaisen Suomessa oleskelun perustella ulkomaalainen ei useinkaan ole ehtinyt osallistua sosiaaliturvan rahoitukseen verotuksen kautta samassa määrin kuin kantaväestöön kuuluvat. Hänelle on kuitenkin voinut lyhyenkin työnteon kautta syntyä oikeus saada yhdenvertaisen kohtelun perusteella asumisperusteista sosiaaliturvaa. Tämä maksujen ja etujen välille syntyvä epätasapaino on nostanut esiin kysymyksen asumisperusteisen sosiaaliturvan perusteiden muuttamisesta tavalla, joka supistaisi sen edellä kuvattua avoimuutta.

Kysymystä maahanmuutosta sekä henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja heille tässä yhteydessä turvattavien sosiaaliturvaoikeuksien yhteydestä on syytä lähtökohtaisesti arvioida myös makrotaloudellisesta näkökulmasta. Suomi kuten muutkin EU:n jäsenmaat tarvitsevat lisää työvoimaa. Demografiset haasteet ovat kaikkialla tunnettu tosiasia. Työvoiman liikkuvuuteen – oli sitten kyse

EU:n sisäisestä tai kolmansista maista tulevaan – liittyy aina myös perheenjäsenten liikkuvuus. Liikkuvuus ja henkilöiden yhdenvertainen kohtelu kulkevat käsi kädessä.

Kaikki Suomessa tehtävä työ – oli se kantaväestön tai ulkomaalaisen tekemää – on hyväksi taloudelle. Oleellista käytävässä keskustelussa maahanmuuton ja siihen liittyvän sosiaaliturvan kustannuksista on asioiden pitäminen oikeassa mittakaavassa. Hyvä esimerkki tästä on kysymys Viroon maksettavista lapsilisistä. Lapsilisiä maksetaan Suomessa vuonna 2014 kaikkiaan liki 1,5 mrd. € Suomessa asuville Suomen kansalaisille tästä menee noin 1,4 mrd. € Ulkomaille Kela maksaa lapsilisiä arviolta 8,6 m € tästä Viroon noin 5,6 m €

Niinpä esimerkiksi kysymystä ulkomaille maksettavista lapsilisistä tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, miten Suomi hyötyy täällä työskentelevän virolaisen, puolalaisen tai muun maalaisen työpanoksesta. Ulkomaalainen työntekijä on todennäköisesti tekemässä työtä, jota tekemään ei ole löytynyt suomalaista työntekijää. Kyse ei yleisesti ottaen ole siitä, että ulkomaalainen työntekijä olisi vienyt suomalaiselta työpaikan. Joidenkin näkemysten mukaan ulkomaalainen työntekijä ei veroja maksamalla osallistu riittävästi suomalaisen asumisperusteisen sosiaaliturvan rahoitukseen. Työntekoon liittyvät vakuutusmaksut hän maksaa/hänestä toki maksetaan. Jos hän olisi pysyvämminkin Suomessa, hän maksaisi veronsa tänne ja todennäköisesti toisi myös perheensä tänne. Lapsilisien lisäksi Suomi vastaisi tuolloin myös muista etuuksista kuten lasten koulutuksesta. Voidaan jopa todeta, että Suomi saa ulkomaalaisen työpanoksen kokonaisuudessaan halvemmalla silloin kun ulkomaalaisen perhe jää omaan asuinmaahansa.

Maahanmuuton fiskaalisia nettovaikutuksia on edellä selostetuin tavoin tutkittu jonkin verran mm. OECD:ssa ja UK:ssa. Tulokset voidaan pelkistää siten, että vaikutukset julkiseen talouteen ovat hyvin marginaalisia. OECD:n piirissä vaikutukset ovat pääosin myönteisiä, joskin eräissä maissa negatiivisia – mutta kuten sanottu, vaikutukset ovat marginaalisia suuntaansa.

10.1 TYÖLLISTÄMISEEN KANNUSTAVA KOTOUTTAMISPOLITIikka TUKEE KESTÄVÄÄ SOSIAALIPOLITIikka

Kaiken kaikkiaan työllistyminen on ratkaisevan tärkeää tässä yhteydessä. Kaikissa niissä tapauksissa, joissa maahanmuuton vaikutukset julkiseen talouteen olivat myönteisiä, taustalla on maahanmuuttajien korkea työllisyysaste. Toisaalta, negatiiviset vaikutukset julkiseen talouteen aiheutuvat usein tilanteissa, joissa maahanmuuttajat ovat syystä tai toisesta työmarkkinoille huonosti integroituvia (esim. pakolaistaustaiset maahanmuuttajat).

Johtopäätöksenä voidaan tästä edelleen todeta, että panostaminen maahanmuuttajien työllistämiseen on omiaan vähentämään painetta sosiaaliturvajärjestelmiin. Tehokas työllistämiseen kannustava kotouttamispolitiikka tukee kestäväää sosiaalipolitiikkaa.

10.2 ASUMISPERUSTEISEN SOSIAALITURVAN ETUUKSIEN JA RAHOITUKSEN TASAPAINOA SELVITETTÄVÄ EDELLEEN

Työvoiman ja yleensäkin henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistäminen on Suomen etu. Esteitä vapaalle liikkuvuudelle ei tule asettaa. Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on jatkossakin kestäväällä tavalla sovitettavissa EU-sääntelyn vaatimuksiin ja sitä voidaan kehittää omista lähtökohdistaan.

Suomen asumisperusteisella sosiaaliturvajärjestelmällä on EU-lainsäädännön vaatimusten suhteen haasteita, mutta radikaaleihin muutoksiin ei tässä vaiheessa näytä olevan tarvetta. *Asumisperusteisen sosiaaliturvan ”vuotamiseen” Suomessa liitetyt ongelmat eivät mittasuhteiltaan ole sellaisia, että ne edellyttäisivät nopeasti käynnistettäviä rakenteellisia muutoshankkeita sosiaaliturvajärjestelmässä.* Tämän kanssa ei ole ristiriidassa se, että jäljempänä esitetään pohdittavaksi asumisperusteisen sosiaaliturvan etuuksien ja rahoituksen välisen tasapainon arviointia. Vaikka

arvioita esimerkiksi Viron ja Suomen välisistä työntekijöiden muuttovirroista ei ole tässä selvityksessä ollut käytettävissä, ei nykyisten ongelmatilanteiden perusteella ole syytä ryhtyä muuttamaan asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohtia tai tavoitteita. Ne etuudet, jotka maksetaan Suomesta esimerkiksi Viroon, ovat varsin pieni hinta siitä, että Suomi on jatkossakin tukemassa ja kehittämässä EU:n perusoikeuksiin kuuluvaa vapaata liikkuvuutta. Kyse on myös siitä tosiasiaista, että kaikki Suomessa tehtävä työ on hyväksi Suomen taloudelle ja hyvinvointiyhteiskunnalle.

Suomessa asuminen tuo mukanaan kattavan sosiaaliturvan ja siihen liittyvät monipuoliset etuudet. Verotuksen kautta asuminen tuo mukanaan myös osaltaan vastuun tämän sosiaaliturvan rahoituksesta. Lähtökohtaisesti asumisperusteisen sosiaaliturvan henkilöpiiri on mitoitettu juuri Suomessa asuvien henkilöiden taloudellisen kantokyvyn pohjalta, ottaen huomioon sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset.

Kun näköpiirissä on, että vakiintuneen Suomessa asumisen lisäksi myös lyhytaikainen täällä työskentely voi luoda oikeuden etuuksiin, joiden rahoitukseen henkilö ei kuitenkaan kaikilta osin välttämättä osallistu muiden Suomessa asuvien tavoin, on perusteltua arvioida tilannetta ja pohtia toimintavaihtoehtoja. Lisäpainetta tähän syntyy myös niistä tilanteista, joissa työnteon lisäksi ohuemmatkin asumissiteet Suomeen saattavat antaa oikeuden sosiaalietuuksiin ilman, että henkilön koetaan riittävällä tavalla osallistuvan niiden rahoitukseen.

Tämän vuoksi on syytä käynnistää valmistelutyö, jonka tavoitteena on hahmotella malleja, joilla asumisperusteisen sosiaaliturvan rahoitus ja maksettavat etuudet pysyvät jatkossa tasapainossa, EU-sääntely huomioon ottaen. Tämä edellyttää kattavaa arviointia nykyisten asumisperusteisten etuuksien perusteista ja tavoitteista samoin kuin niiden rahoituksesta. Kyse on muun muassa niiden vaihtoehtojen jatkopohdinnasta, joita esiteltiin vuonna 2012 STM:n Solmu IV-raportin johtopäätöksissä.

Tässä yhteydessä tulisi ratkaista myös soveltamisalalakiin liittyvät käytännön soveltamisongelmat kuten ns. neljän kuukauden työsuhde-edellytys. Sen osalta ratkaisua voitaisiin hahmotella työttömyysturvan työssäoloehdon pohjalta.

Tärkeää on myös järjestelmän läpinäkyvyyden, toimintaperusteiden ymmärrettävyyden ja toiminnallisen selkeyden lisääminen samoin kuin se, että ehdotuksissa turvataan nykyisen asumisperusteisen järjestelmän Suomessa asuville tarjoamat etuudet.

Selvitystyön tärkeyttä korostaa myös se, että asumisperusteiseen sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset ovat nousseet vahvasti esiin myös muissa EU-maissa, ei vähiten sen takia, että ei-aktiivien henkilöiden liikkuvuus on nostanut esiin uusia ongelmia. Tuloksellinen EU-valmisteluun osallistuminen edellyttää vahvaa kansallista tietopohjaa ja hyvin perusteltuja argumentteja.

Selvitystyötä varten tarvitaan riittävää tietopohjaa ja tulevaisuuden arvioita henkilöiden ja erityisesti työvoiman liikkuvuudesta, maksettavista etuuksista, niiden rahoituksesta tällä hetkellä sekä vaikutusarvioita mahdollisista uusista rahoitusmalleista. Selvityksen taustaksi tarvitaan myös arvio Suomen työvoimatarpeen näkymistä sekä perusteellinen analyysi eurooppalaisten työmarkkinoiden kehitysnäkymistä. Valmistelutyöhön tulisi varata riittävät ja monipuoliset osaamisresurssit; erityisesti tulisi huolehtia EU-tason yhteistyöstä sekä tutkimuksen että hallinnon osalta. Tärkeää on myös työmarkkinaosapuolten sekä kuntasektorin mukanaolo.

Essi Rentola

Selvitys EU-lainsäädännön vaikutuksista Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan

SISÄLLYS

1	ALKUSANAT	4
2	MIKSI KANSAINVÄLISIÄ SOSIAALITURVA-MÄÄRÄYKSIÄ TARVITAAN?	5
3	SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMINEN EU:SSA	7
4	SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMINEN EU:SSA – MÄÄRÄYKSET PÄÄPIIRTEISSÄÄN..	10
4.1	JOHDANTO	10
4.1.1	Lukuohje EU-asetuksiin 883/2004 ja 987/2009 perehtymistä varten.....	10
4.1.2	Miksi sosiaaliturvan yhteensovittaminen on niin haastavaa?	11
4.2	YHTEENSOVITTAJASÄTUSTEN YLEISET MÄÄRÄYKSET	12
4.2.1	Määritelmät	12
4.2.2	Henkilöllinen soveltamisala (2 artikla)	12
4.2.3	Yhdenvertainen kohtelu (4 artikla).....	13
4.2.4	Asiallinen soveltamisala (3 artikla)	14
4.2.5	Etuuksien tulojen, toiseikkojen tai tapahtumien rinnastaminen	15
4.2.6	Kausien yhteenlaskeminen (6 artikla)	16
4.2.7	Asuinpaikkaa koskevien sääntöjen jättäminen huomiotta (7 artikla)	17
4.2.8	Etuuksien päällekkäisyyden estäminen (10 artikla)	17
4.2.9	Sovellettava lainsäädäntö (II Osasto)	17
4.3	SAIRAUSETUUKSET SEKÄ ÄITIYS- JA VASTAAVAT ISYYSETUUKSET	25
4.3.1	Mitkä Suomen etuudet?.....	25
4.3.2	EU-asetuksen määräykset lyhyesti.....	26
4.3.3	Sairaanhoito.....	26
4.3.4	Erityiskysymyksiä Suomen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta	27
4.3.5	Päivärahaetuudet	29
4.3.6	Kuntoutus rajat ylittävissä tilanteissa	31
4.3.7	Vammaisetuudet.....	33
4.3.8	Pitkäaikaishoitoetuudet – Long term care benefits	34
4.4	ELÄKKEET	35
4.4.1	Mitkä ovat Suomen etuudet?.....	35
4.4.2	EU-määräykset ja Suomen lainsäädäntö	36
4.4.3	Erityisiä kysymyksiä Suomen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta	37
4.5	TYÖTTÖMYYSTURVA.....	39
4.5.1	Mitkä Suomen etuudet?.....	39
4.5.2	EU-määräykset ja Suomen lainsäädäntö	39
4.6	PERHE-ETUUKSET	43
4.6.1	Mitkä Suomen etuudet?.....	43
4.6.2	EU-määräykset ja Suomen lainsäädäntö	44
4.6.3	Pitäisikö lapsilisien maksaminen toisessa EU-maassa asuvista lapsista lopettaa?47	
5	SOSIAALITURVAAN LIITTYVÄ YHTEISTYÖ EU:SSA JA SUOMESSA	48
6	MUU SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTA-MISEEN VAIKUTTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ.....	50
6.1	EU-KANSALAISTEN JA HEIDÄN PERHEENJÄSENTENSÄ OIKEUKSET	50
6.1.1	Asetus 492/2011	50
6.1.2	Yhteensovittamisasetusten 883/2004 ja 987/2009 ja asetuksen 492/2011 välisestä suhteesta.....	51
6.1.3	Direktiivi 2004/38/EY	52
6.1.4	Yhteensovittamisasetusten 883/2004 ja 987/2009 ja direktiivin 2004/38/EY välisestä suhteesta.....	55
6.1.5	Potilasdirektiivi 2011/24/EU	56
6.2	KOLMANSIEN VALTIOIDEN KANSALAISTEN OIKEUKSET	57
6.2.1	Kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksia koskevat direktiivit	58
6.2.2	Assosiaatiosopimukset.....	61
7	SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAJASÄTUSTEN ASIALLISEN SOVELTAMISALAN ULKOPUOLELLA OLEVAT ETUUKSET	62

8 ASUMISPERUSTEISTEN ETUUKSIEN ASEMA EU:SSA KÄYDYN KESKUSTELUN POHJALTA .	65
9 MITÄ ON SOSIAALITURISMI/SOSIAALITURVAN VÄÄRINKÄYTTÖ?	67
10 TIEDONVAIHTO EU:SSA JA VIRHEIDEN JA VÄÄRINKÄYTTÖSTEN ESTÄMINEN	68
11 YHTEENVETO SELVITYKSEN KESKEISISTÄ TEEMOISTA	71
12 YHTEENVETO SELVITYKSEN TOIMENPIDE-EHDOTUKSISTA	74

LIITE 1: LYHENTEET

LIITE 2: MISSOC TIEDOT PERHE-ETUUKSIEN JA SAIRAANHOIDON ASUMISPERUSTEISUUDESTA

LIITE 3: OIKEUSTAPAUKSET

2 MIKSI KANSAINVÄLISIÄ SOSIAALITURVAMÄÄRÄYKSIÄ TARVITAAN?

Tilanteet, joissa maiden sosiaaliturvajärjestelmät joutuvat kosketuksiin toistensa kanssa, ovat ne, joissa ihmiset liikkuvat maiden välillä. Ihmiset liikkuvat eri syistä. He liikkuvat esimerkiksi turisteina, opiskelun tai työn vuoksi tai viettääkseen eläkepäiviään lämpimämmässä maassa.

Kansainväliset sosiaaliturvamääräykset ovat syntyneet tarpeesta säilyttää sosiaaliturva-oikeudet ulkomaille muutettaessa. Kaikissa maissa oikeudet sosiaaliturvaan on lähtökohtaisesti turvattu vain maassa vakuutetuille, asuville ja työskenteleville henkilöille eli niille, jotka osallistuvat sosiaaliturvajärjestelmien rahoitukseen. Ilman kansainvälisiä määräyksiä ulkomailta maahan tulevat henkilöt joutuisivat maksumiehiksi, mutta eivät välttämättä saisi etuuksia. Toisaalta he saattaisivat saada päällekkäisiä etuuksia lähtömaastaan ja uudesta maasta. Ilman kansainvälisiä määräyksiä oikeus sosiaaliturvaan yleensä katkeaisi ulkomaille lähdettäessä. Tärkeäksi on koettu esimerkiksi sairaanhoito-oikeuksien turvaaminen ja eläkkeiden maksu myös tietyissä tilanteissa ulkomaille lähdettäessä. Kansainvälisillä sosiaaliturvamääräyksillä on keskeinen merkitys työnantajien näkökulmasta, koska työnantajat rahoittavat merkittävien osin sosiaaliturvaa. Ilman sosiaaliturvasopimusta tai muita kansainvälisiä määräyksiä työnantajat saattavat joutua maksamaan sosiaaliturvamaksuja päällekkäin kahteen maahan.

Sosiaaliturva-oikeuksien sääntely kansainvälinen sopimuksin on lähes yhtä vanhaa kuin itse sosiaaliturva. Ensimmäinen siirtotyöläisten sosiaaliturvaa koskeva sopimus solmittiin Ranskan ja Italian kesken 15.4.1904. Tämä sopimus koski vanhuutta, työtaturmia ja työttömyysvakuutusta. Tämän jälkeen solmittiin useita kahdenvälisiä sopimuksia. Jo varhaisissa sopimuksissa noudatettiin sopimuspuolten kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Ensimmäinen Pohjoismaiden välinen sosiaaliturvasopimus solmittiin Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä vuonna 1919. Vuoden 1919 jälkeen kansainvälisen työjärjestön ILO:n suositukset ja kansainväliset sopimukset, jotka koskivat yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, vauhdittivat osaltaan kahdenvälisen sosiaaliturvasopimusten solmimista.

Kehittynein kansainvälinen järjestelmä sosiaaliturvaa koskevien oikeuksien osalta on luotu EU:ssa. EU:n järjestelmän pohjalla on työntekijöiden vapaa liikkuvuus, joka on edellyttänyt myös sosiaalisten oikeuksien vapaata liikkumista. Sosiaaliturvan yhteensovittaminen EU:ssa on ensimmäisiä Euroopan yhteisön säännöstöjä. Ensimmäiset asetukset N:o 3/58 ja N:o 4/58 ovat 1950-luvulta.

Ensimmäiset Suomen solmimat sosiaaliturvasopimukset olivat Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Tanskan välillä solmitut kahdenväliset sopimukset vuonna 1923. Ensimmäinen kaikkia Pohjoismaita sitonut sosiaaliturvasopimus tuli voimaan 1955. Suomi solmi kahdenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia myös muiden Euroopan maiden kanssa ennen EU-jäsenyyttä. Kahdenvälisiä sopimuksia oli Espanjan, Itävallan, Luxemburgin, Saksan, Sveitsin, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Kreikan kanssa. Viron, Latvian ja Liettuan kanssa Suomi on solminut sosiaaliturvasopimukset ennen näiden maiden EU-jäsenyyttä. EU-maiden ja Sveitsin kanssa solmitut kahdenväliset sopimukset ovat edelleen voimassa (lukuun ottamatta Latvian, Liettuan ja Viron sopimuksia, jotka on lailla lakkautettu). Vaikka sopimukset ovat siis edelleen voimassa, niiden merkitys on vähäinen, koska EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusta sovelletaan ensisijaisesti. Käytännössä niiden säännöksiä voidaan joutua soveltamaan edelleen esimerkiksi takautuvia vakuuttamiskysymyksiä selvitettyä. Sopimuksilla voi olla merkitystä myös periaatteessa eläkkeen määräytymisessä, koska niiden säännöksiä tulee soveltaa, jos eläke on edullisempi kahdenvälisen sopimuksen perusteella kuin EU-asetuksen perusteella.²

Suomella on sosiaaliturvasopimuksia myös EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Voimassa olevia sopimukset on Australian, Chilen, Israelin, Kanadan (ja järjestely Quebecin kanssa) ja

² Ks. EU-tuomioistuimen ratkaisut C-227/89 Rönfeldt ja C-475/93 Thevenon).

USA:n kanssa. Suomen ja Intian välinen sosiaaliturvasopimus on tulossa voimaan 1.8.2014. Suomella on neuvottelut meneillään Etelä-Korean, Japanin ja Kiinan kanssa. Sosiaaliturvasopimuksen solmimisella voi olla merkittävää kilpailuetua myös yrityksille. Esimerkiksi Kiinan kansallisen lainsäädännön mukaan työnantajan sosiaaliturvamaksut nousevat noin 40 prosenttiin. Ilman sosiaaliturvasopimusta, jossa sovitaan päällekkäisten maksujen estämisestä, suomalaiset Kiinassa toimivat yritykset joutuvat maksamaan Suomesta lähetetyistä työntekijöistä sosiaaliturvamaksut sekä Suomeen että Kiinaan. Kiinaan maksetut maksut ovat tässä tapauksessa vastikkeettomia.

Suomen ensimmäisten sosiaaliturvasopimusten ponttimena olivat suomalaiset siirtolaiset sopimuskumppanimaissa ja heidän oikeuksiensa turvaaminen. Vanhemmat sopimukset kattoivat vakuutusmaksujen päällekkäisyyden estämistä koskevat määräykset ja määräyksiä henkilöön sovellettavasta lainsäädännöstä. Sopimusten piiriin kuuluvien etuuskien määrä on kuitenkin rajoittunutta. Sopimukset koskevat pääosin vain eläkkeitä, kuitenkin sekä työeläkkeitä että kansaneläkkeitä. Joissain sopimuksissa on myös sairaanhoitoa koskevia määräyksiä. Esim. perhe-etuuksia koskevia määräyksiä on vain USA:n sopimuksessa. Nyt neuvoteltavana olevissa sopimuksissa ja voimaantuloa odottavassa Intian sopimuksessa asumisperusteisia etuuksia ei ole otettu sopimusten asialliseen soveltamisalaan lainkaan. Näin myöskään kansaneläkettä ei ole sisällytetty uusien sopimusten soveltamisalaan. Sopimusten keskeisenä tavoitteena on estää päällekkäiset maksut. Etuusoikeudet määräytyisivät käytännössä suurelta osin kansallisen lainsäädännön mukaan. Syynä tähän on muun muassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee jäsenvaltioiden solmimia sopimuksia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Oikeuskäytännön mukaan näiden sopimusten suomat oikeudet koskevat myös kaikkia EU:n alueella liikkuvia henkilöitä. Tämän käytännön vaikutukset ovat osittain epäselvät, ja tästä syystä on katsottu, että oikeusvarmuuden takaamiseksi on selkeämpää, että asumisperusteisia etuuksia koskevat oikeudet määräytyvät Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan.

Suomen osalta kansainvälisen sosiaaliturvan merkitys on 2000-luvulle saakka ollut pääsääntöisesti suomalaisten eri maiden välillä liikkuvien henkilöiden oikeuksien turvaamista. Tämä ei ole aiheuttanut paljoakaan julkista keskustelua, ja rajat ylittävään sosiaaliturvaan liittyvät tilanteet ovat säilyneet valtaosalle suomalaisista melko tuntemattomina asioina. Voisi jopa sanoa, että suomalaisilla on usein virheellisiä käsityksiä Suomen sosiaaliturvan jatkuvuudesta, kun he muuttavat ulkomaille. Yleinen väärinkäsitys on, että Suomen sosiaaliturva on sidottu Suomen kansalaisuuteen ja että oikeus siihen säilyy, vaikka muuttaisi ulkomaille. Tosiasiassa Suomen kansalaisuus vaikuttaa hyvin harvoin suoraan sosiaaliturvaoikeuksiin.

Oman Suomelle erityislaatuisen vivahteen kansainväliseen sosiaaliturvaan tuo se, että Suomi on yksi harvoista nk. vanhoista EU-jäsenvaltioista, joka on lähimenneisyydessään ollut siirtolaisia luovuttava maa. Erityisesti suomalaisten joukkomuutto Ruotsiin 1960- ja 1970-lukujen taitteessa on ollut maailmanlaajuisestikin erittäin merkittävä ilmiö. Suomalaisten liikkuminen Ruotsiin jatkuu edelleen, mutta Suomen talouden vakautuessa, maastamuutto kuitenkin väheni ja muutti muotoaan. Jo 1980-luvulle tultaessa ulkomaille lähtevät suomalaiset olivat koulutetumpia kuin Ruotsiin aikaisemmin muuttaneet. Suomalaisten massasiirtolaisuus Ruotsiin on aiheuttanut muun muassa sen, että Ruotsi maksaa yli 45 000:lle Suomessa asuvalle henkilölle eläkettä. Nämä ovat henkilöitä, jotka ovat palanneet Ruotsista Suomeen. Kelan eläkeasioista 42 prosenttia on sellaisia, joissa on kyse Suomen ja toisen maan eläkkeiden yhteensovittamisesta eli kansainvälisistä eläkeasioista. Yhtenä syynä kansainvälisten eläkeasioiden suhteellisesti suureen määrään on se, että kansaneläkkeiden määrää tarkistetaan vuosittain. Työeläkkeissä kansainvälisten eläkkeiden määrä on noin 10 prosenttia.

Kun Suomi liittyi ETA-sopimukseen 1994 ja EU:n jäseneksi 1995, muutto oli vähäistä sekä Suomeen että Suomesta. Suomesta lähdettiin ulkomaille opiskelemaan ja työhön usein suomalaisen työnantajan lähettämänä. Suomeen tulijoilla taas oli yleensä perhesiteitä Suomeen, tai sitten kyse oli pakolaisista ja turvapaikanhakijoista.

Tilanne rajat ylittävän sosiaaliturvan osalta kuitenkin muuttui vuoden 2004 jälkeen, jolloin kymmenen uutta jäsenvaltiota liittyi EU:hun³. Suomen kannalta suurin merkitys oli Viron EU-jäsenyydellä. Suomesta tuli ensimmäistä kertaa historiansa aikana maahanmuuttajia vastaanotettava maa. Bulgarian ja Romanian liittyminen EU:hun 2007 muutti tilannetta edelleen, kun näiden maiden suuri romaniväestö lähti liikkumaan EU-alueella.

3 SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMINEN EU:SSA

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen perustana ovat 1950-luvulta olevat periaatteet. Euroopan talousyhteisön perustajajäsenvaltioiden⁴ sosiaaliturvajärjestelmät olivat perusrakenteiltaan samankaltaisia. Ne perustuivat bismarckilaiseen vakuutusperiaatteeseen ja perheenelättäjämalliin. Sosiaaliturva-oikeudet perustuivat niissä ensisijaisesti työn perusteella vakuuttamiseen ja toissijaisesti työntekijän vakuutuksesta perheenjäsenenä johdettuihin oikeuksiin. Lapsilisätyyppiset etuudet olivat tuolloin yleisesti palkanlisä. Ensimmäiset sosiaaliturvan yhteensovittamisasetukset 3/58 ja 4/58 nojasivatkin näille samoille periaatteille.⁵ Jo alusta oli mukana myös lapsilisien maksaminen työntekijän perusteella perheen asuinmaahan. Tuolloin perheetuuden maksaminen toisessa maassa asuvasta lapsesta rajoitettiin kuitenkin ajallisesti kolmeen vuoteen. Tämän ajallisen rajoituksen taustalla oli se, että haluttiin estää perheiden asuminen erillään pidempään. Perheiden siirtolaisuuden hankaluus ja vaikeudet löytää asuntoa yleensä isän työskentelyvaltiosta johtivat siihen, että aikaraja pidennettiin ensin kuuteen vuoteen ja lopulta se poistettiin. Asetuksen 3/58 mukaan työskentelymaasta maksettavien etuuksien määrä rajoitettiin asuinvaltion perhe-etuuksien suurimpaan määrään saakka, eli työskentelyvaltio ei maksanut koko omaa perhe-etuuttaan. Kun valmisteltiin asetuksia 1408/71 ja 574/72, komissio ehdotti, että perhe-etuudet maksettaisiin vain lapsen asuinmaasta, koska perhe-etuudet oli useimmissa maissa erotettu palkoista. Tämä ehdotus ei kuitenkaan mennyt läpi.

EU:n järjestelmän pohjalla on työntekijöiden vapaa liikkuvuus, joka on edellyttänyt myös sosiaalisten oikeuksien vapaata liikkumista. EU:n sisämarkkinoiden toteuttamiseksi EU:n perussopimuksissa turvataan tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuminen. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) sen 48 artiklassa⁶ säädetään, että sosiaaliturvan koordinaatioasetukset toteuttavat sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, ja että koordinaation tavoitteena on ottaa käyttöön järjestelmä, joka turvaa palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville siirtotyöläisille ja heidän huollettavillean sen, että lasketaan yhteen kaudet, jotka on täytetty eri maissa. Periaate asumista koskevan kansallisen lainsäädännön ehdon soveltumattomuudesta perustuu SEUT 48 artiklaan, jonka mukaan etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville. SEUT 21(3) artikla Euroopan unionin kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta on oikeusperusta niille EU-kansalaisille, jotka eivät kuulu 48 artiklan soveltamisalaan eli jotka eivät ole työntekijöitä. Alkuperäisten asetusten tavoitteena oli myös, että kun siirtotyöläinen aikoinaan jää eläkkeelle ja palaa kotimaahansa, hän saa mukaansa työskentelymaassaan ansaitsemansa eläkkeen. Samoin jo alkuperäisessä asetuksessa vastuu sairaanhoidon kustannuksista oli sillä maalla, joka maksaa eläkettä.

³ Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekin tasavalta, Unkari ja Viro liittyivät EU:hun 2004. Bulgariasta ja Romaniasta tuli jäseniä 2007 ja Kroatia liittyi jäseneksi vuonna 2013.

⁴ Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa perustivat Euroopan talousyhteisön (EEC) vuonna 1957.

⁵ Asetusten 3/58 ja 4/58 asialliseen soveltamisalaan kuuluivat: sairaus- ja äitiysetuudet; työkyvyttömyysetuudet; vanhuusetuudet; työtapaturmia ja ammattitauteja koskevat etuudet; kuolinavustukset; työttömyysetuudet ja perheavustukset.

⁶ SEUT 48 artiklaa edelsi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 42 artikla. Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksissa N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 oikeusperustana on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 42 ja 308 artiklat. Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetukset on annettu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, mutta ne tulivat sovellettaviksi vasta 1.5.2010. Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009. Ennen Euroopan yhteisön perustamissopimusta oikeusperustana sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksille oli Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 51 artikla.

Vuonna 1973 Euroopan talousyhteisöön mukaan liittyivät Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Tanska. Kaikissa näissä uusissa jäsenvaltioissa oli asumisperusteisia etuuksia. Erityisesti näin oli Tanskalla. Juuri ennen kolmen uuden maan liittymistä oli yhteensovittamisasetuksia uudistettu, ja uudet asetukset 1408/71 ja 574/72 tulivat voimaan 1.10.1972. Ne perustuivat edelleen samoille periaatteille kuin edeltävät asetukset 3/58 ja 4/58. Kreikka liittyi Euroopan yhteisöön vuonna 1981 ja Espanja ja Portugali vuonna 1986. Vuonna 1995 mukaan tulivat Itävalta, Ruotsi ja Suomi. Kolmen Pohjoismaan mukana olo toi jo haasteita asetusten perusrakenteille. Itävalta, Ruotsi ja Suomi olivat ennen EU-jäsenyyttä tulleet Euroopan talousalueen eli ETAn jäseniksi 1.1.1994. ETA-sopimukseen liittyivät samaan aikaan myös Islanti ja Norja. Liechtenstein tuli ETAan mukaan 1.5.1995. Euroopan unioni ja EFTA, johon kuuluvat nykyisin Islanti, Norja ja Liechtenstein, muodostavat yhdessä Euroopan talousalueen eli ETAn. Myös nämä maat soveltavat EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia. Sveitsin ja EU:n välinen sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tuli voimaan 1.6.2002, ja myös Sveitsi soveltaa EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten 1408/71 ja 574/72 uudistaminen aloitettiin 1990-luvulla. Komissio antoi ehdotuksensa uusiksi asetuksiksi 21 päivänä joulukuuta 1998. Perusasetus 883/2004 on annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, mutta se on tullut sovellettavaksi vasta 1 päivänä toukokuuta 2010, jolloin myös sen toimeenpanosta annettu asetus 987/2009 tuli voimaan. Perusasetuksen antamisella oli kiire, sillä kymmenen uutta jäsenvaltiota oli liittymässä EU:hun 1.5.2004. Jos perusasetusta 883/2004 ei olisi saatu hyväksytyä ennen uusien jäsenvaltioiden mukaan tuloa, olisi uusien asetusten voimaantulo viivästynyt todennäköisesti usealla vuodella. Tämä kiire aiheutti muun muassa sen, että toimeenpanoasetus 987/2009 ei ole samalla tavalla pelkäämään toimeenpanoasetus kuten sitä edeltävät asetukset 4/58 ja 574/72. Asetuksessa 987/2009 on myös niin kutsuttuja materiaalisia määräyksiä. Tällaisia määräyksiä ovat asumisen määrittelyn kriteerit ja lastenhoitoaikoja koskeva määräys. Uusien asetusten säätäminen oli pitkä prosessi, joka sisälsi paljon kompromisseja. Asetusten hyväksyminen edellytti tuolloin yksimielisyyttä, joten yksikin jäsenvaltio saattoi estää sille epäedullisen määräyksen läpimenon. Mielenkiintoista on, että asetuksia 1408/71 ja 574/72 uudistettaessa ei käyty lainkaan keskustelua siitä, pitäisikö perhe-etuudet maksaakin lapsen asuinmaasta eikä työntekijän työskentelymaasta. Vasta viime vuosina on alettu keskustella lapsilisin ulosmaksamisen haasteellisuudesta.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten uudistaminen kesti yli kymmenen vuotta. Asetukset 883/2004 ja 987/2009 korvasivat entiset asetukset 1408/71 ja 574/72. Perusperiaatteet asetuksissa pysyivät samoina. Uudistusten tavoitteena oli yksinkertaistaa yhteensovittamisasetuksia sekä myös uudistaa niitä siten, että niissä huomioitaisiin jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädännöissä tapahtuneet muutokset.

Keskeiset muutokset uusissa asetuksissa olivat seuraavat:

- Asetusten henkilöpiiriin laajentaminen kaikkiin vakuutettuihin henkilöihin.
- Myös nk. ei-aktiiveille henkilöille eli henkilöille, jotka eivät ole työssä tai itsenäisinä ammatinharjoittajia, on sovellettavaa lainsäädäntöä koskeva määräys.
- Hyvän hallinnon periaatteiden vahvistaminen.
- Uudet säännökset väliaikaisesti sovellettavasta lainsäädännöstä ja väliaikaisesti maksettavista etuuksista.
- Sähköinen tiedonvaihto jäsenmaiden sosiaaliturvalaitosten välillä.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten muuttaminen tapahtuu määränemmistöllä. Määränemmistöön perustuva päätöksenteko tulee todennäköisesti nopeuttamaan asetusten mahdollisia muutoksia tulevaisuudessa. Komissio on ilmoittanut, että se antaa vuonna 2014 ehdotukset yhteensovittamisasetusten työttömyysturvaa koskevien säännösten muuttamisesta sekä pitkäaikaishoitoa koskevien säännösten sisällyttämisestä yhteensovittamisasetuksiin.

Sosiaaliturvan yhteensovittaminen EU:ssa on tällä hetkellä suurten haasteiden edessä. Syinä ovat muun muassa:

- 2000-luvulla mukaan tulleiden jäsenvaltioiden ja niin kutsuttujen vanhojen jäsenvaltioiden välinen *elintasoero*, joka on nostanut keskusteluun ”sosiaaliturismin”. Elintasoero on merkittävä, sillä rikkaimman jäsenvaltion BKT on 14-kertainen köyhimpään maahan verrattuna. ”Sosiaaliturismi”- termi on hyvin epämääräinen, eikä sille löydy selkeää määritelmää.
- *Talouskriisi* on aiheuttanut massatyöttömyyden, joka on lisännyt liikkuvuutta.
- *Ei-aktiivien* henkilöiden mukaantulo koordinaation henkilölliseen soveltamisalaan vuonna 2010 on aiheuttanut uudenlaisia haasteita kaikille jäsenvaltioille. Ei-aktiiviin henkilöön sovelletaan koordinaatioasetusten mukaan asuinmaan lainsäädäntöä, mikä on aiheuttanut sen, että kaikkia jäsenvaltioita kiinnostavat myös asumiseen liittyvät kysymykset ja asumisen määrittely EU-tasolla.
- *Perherakenteissa* on tapahtunut suuria muutoksia, kun verrataan tilannetta 1950-lukuun, jolloin ensimmäiset sosiaaliturvan koordinaatioasetukset säädettiin. Avioerojen ja avoliittojen määrä on lisääntynyt, ja samaa sukupuolta olevien liitot ovat saaneet juridisen aseman useissa jäsenvaltioissa.
- *Liikkuvuuden muodot ovat muuttuneet*. Yhä useammin työskennellään lyhyissä ja epävakaissa työsuhteissa, ja myös ammatillisesti ei-aktiivien henkilöiden liikkuvuus on lisääntynyt. Esimerkiksi Suomessa työskentelevien virolaisten työsovimuksista suuri osa on sellaisia, että työtä on tarkoitus tehdä 0–40 tuntia viikossa. Toisaalta erilaiset etätöiden muodot ovat lisääntyneet.
- *Globalisaatio* vaikuttaa muun muassa siihen, että yritykset ovat usein monikansallisia, ja ne voivat päättää työntekijöihin sovellettavasta lainsäädännöstä erilaisten yritysten sisäisten järjestelyiden avulla.
- *EU-tuomioistuimen dynaaminen oikeuskäytäntö* luo omat haasteensa sosiaaliturvan koordinaatiolle. Tuomioistuin nojaa yhä suuremmissa määrin perussopimukseen sivuuttaen sekundäärilainsäädännön. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön sisäankkirjoittaminen asetuksiin on aikaa vievä prosessi. Tällöin asetusten säännökset saattavat olla jossain määrin ristiriidassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, mikä osaltaan hankaloittaa asetusten toimeenpanoa. EU-tuomioistuin on antanut yli 500 ratkaisua EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksista.
- Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten määräykset ovat *usein pitkällisten kompromissineuvotteluiden tulosta*. Esimerkiksi uusien asetusten 883/2004 ja 987/2009 voimaantuloa valmisteltiin yli kymmenen vuotta.
- Sosiaaliturvan *yhteensovittamisasetukset eivät ole enää ainoat* EU-oikeudelliset instrumentit, jotka vaikuttavat sosiaaliturvaan. Rajat ylittävään sosiaaliturvaan vaikuttavaa myös muu EU-lainsäädäntö, kuten potilasdirektiivi, ja toisaalta siihen vaikuttavat EU-kansalaisia koskevat liikkuvuusdirektiivi 2004/38/EY ja liikkuvuusasetus 492/2011 sekä kolmansien valtioiden kansalaisia koskevat maahanmuuttodirektiivit, jotka sisältävät yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvan alalla koskevia määräyksiä.
- EU:n assosiaatiosopimukset kolmansien valtioiden kanssa vaikuttavat sosiaaliturva-oikeuksiin. Ylipäänsä *EU:n suhteet kolmansiin maihin* ovat yksi keskeisistä kysymyksistä EU:ssa. Yhtenä osana tätä kehitystä on myös EU-lainsäädännön vaikutus EU-maiden solmimiin kahdenvälisiin sosiaaliturvasopimuksiin kolmansien maiden kanssa.

Samaan aikaan jäsenvaltion kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät ovat kehittyneet enemmän yksilöllisten ja asumisperusteisten oikeuksien suuntaan. Näin on erityisesti perhe-etuuksien ja

sairaanhoidon osalta. Ainoastaan neljässä maassa 32:sta, jotka soveltavat EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia, perhe-etuudet perustuvat kansallisen lainsäädännön mukaan työskentelyyn. Sairaanhoidon oikeudet ovat kahdeksassa jäsenvaltiossa 32:sta työskentelyperusteisia (ks. liite 2). Tämä kehitys haastaa asetusten 883/2004 ja 987/2009 työskentelyyn perustuvan ja perheenjäsenten johdettuihin oikeuksiin perustuvan mallin.

4 SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMINEN EU:SSA – MÄÄRÄYKSET PÄÄPIIRTEISSÄÄN

4.1 JOHDANTO

Asetusten 883/2004 ja 987/2009 tavoitteena on yhteensovittaa jäsenvaltioiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva-oikeudet. Tavoitteena on, että henkilö ei menettäisi sosiaaliturva-oikeuksiaan siitä syystä, että on käyttänyt EU:n perussopimusten turvaamaa liikkumisvapautaan.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksissa 883/2004 ja 987/2009 oikeusperustana ovat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 42 ja 308 artiklat. Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetukset on annettu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, mutta ne tulivat sovellettaviksi vasta 1.5.2010. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) tuli voimaan Lissabonin sopimuksen voimaantulon perusteella 1.12.2009. Ennen Euroopan yhteisön perustamissopimusta oikeusperustana sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksille oli Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 51 artikla. Sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien määräysten oikeusperustana nykyisessä perussopimuksessa on SEUT 48 artikla⁷. Perustamissopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta turvaavan 45⁸ artiklan pohjalta on annettu asetus 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella.

Yhteensovittamisasetusten 883/2004 ja 987/2009 peruseriaatteet ovat seuraavat:

1. Yhdenvertainen kohtelu
2. Kausien yhteenlaskeminen
3. Yksi sovellettava lainsäädäntö
4. Etuuksien eksportointi
5. Laitosten välinen hyvä yhteistyö ja hyvä hallinto

4.1.1 Lukuohje EU-asetuksiin 883/2004 ja 987/2009 perehtymistä varten

Asetusten johdantojen teksteillä on tulkintaa ohjaava vaikutus. Yleiset alku- ja loppuosastot koskevat kaikkia etuuksia, mutta etuuskohtaisissa osioissa luvussa III voi olla poikkeuksia yleisten osastojen määräyksiin. Asetusten liitteet ovat juridisesti samantasoisia kuin varsinaiset määräykset. Asetuksen 883/2004 III osaston etuuskohtaisissa luvuissa on toisistaan eroavia säännöksiä eri etuuskategorioiden varten. Esimerkiksi perhe-etuuksiksi luokiteltavia etuuksia voidaan saada kahdesta maasta, mutta luku sisältää säännökset ensisijaisesta ja toissijaisesta maksajasta. Sairausetuusluvun piiriin luokiteltavien etuuksien osalta ei sairausluvussa taas ole määräyksiä ensisijaisesta ja toissijaisesta maksajasta. Se, mihin etuuskategoriiaan jokin jäsenvaltion etuus kuuluu, ei ole aivan yksiselitteistä. Esimerkiksi Virossa lapsille maksettavat

⁷ Tätä edelsi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 42 artikla.

⁸ Tätä edelsi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 39 artikla.

vammaisetuudet luokiteltiin asetuksen 883/2004 III osaston 8 luvun mukaisiksi perhe-etuuksiksi, kun Viro neuvotteli EU-jäsenyydestä. Suomen hyvin samankaltaiset alle 16-vuotiaille myönnettävät vammaisetuudet taas asettuivat EU-tuomioistuimen C-299/05 *komissio v. parlamentti ja neuvosto* ratkaisun jälkeen asetuksen III osaston 1 lukuun sairausetuuskiksi. Työkyvyttömyysetuuksien osalta aiheutuu myös ongelmia siitä, että joidenkin maiden etuudet katsotaan eläkkeiksi ja toisten maiden sairausetuuskiksi. Tätä kysymyksenasettelua kuvataan tässä selvityksessä eri etuuksia koskevissa osuuksissa.

Edeltävien yhteensovittamisasetusten 3/58 ja 4/58 sekä 1408/71 ja 574/72 osalta oli selkeä jako siten, että perusasetukset sisälsivät materiaaliset määräykset ja toimeenpanoasetukset tarkemmat hallinnolliset määräykset. Sama jaottelu on myös asetusten 883/2004 ja 987/2009 välillä, mutta asetuksessa 987/2009 on myös materiaalisia määräyksiä. Näitä ovat asumisen määrittämiseen liittyvät tekijät toimeenpanoasetuksen 987/2009 11 artiklassa ja lasten hoitokausien huomioon ottaminen 44 artiklassa. Synnä siihen, että materiaalisia määräyksiä on toimeenpanoasetuksessa, on muun muassa se, että oli kiire saada pääasetus 883/2004 hyväksyttyä, ennen kuin uudet jäsenvaltiot liittyivät unioniin. Näin haluttiin varmistaa, ettei jo pitkään kestänyt lainsäädäntöprosessi viivästy.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen tulkintoihin ja käytäntöihin perehtymiseksi on syytä tutustua sosiaaliturvan hallintotoimikunnan päätöksiin ja suosituksiin. Ne ovat osoitteessa <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=868>. Yleistä tietoa sosiaaliturvan yhteensovittamisesta EU:ssa löytyy osoitteesta <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=26&langId=en>

Tietoa sosiaaliturvan yhteensovittamisesta löytyy myös EU:n entisen tRESS-verkoston nykyisen Fresscon kotisivuilta. Täältä löytyy muun muassa tietopankki, jossa on linkki kunkin asetuksen artiklan osalta sitä koskevaan hallintotoimikunnan päätökseen ja suositukseen. Näiltä sivuilta löytyy myös kunkin asetuksen artiklan kohdalta linkki sitä koskevaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön <http://www.tress-network.org/>

4.1.2 Miksi sosiaaliturvan yhteensovittaminen on niin haastavaa?

EU-asetukset syrjäyttävät kansallisen lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevat määräykset. EU-asetukset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, eivätkä ne edellytä implementointia kansalliseen lainsäädäntöön kuten direktiivit. Tämä aiheuttaa näennäisen ristiriidan, joka johtuu siitä, että kansallista lainsäädäntöä sovelletaan yhdessä EU-lainsäädännön kanssa. Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia sovellettaessa ei esimerkiksi voida soveltaa kansallisia asumista koskevia ehtoja. Tästä johtuu esimerkiksi lapsilisien maksaminen ulkomailla asuvista lapsista vanhemman Suomessa työskentelyn perusteella.

Myös se, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on suoraan sovellettavaa, tuo omat haasteensa hahmottaa kaikki asian kannalta olennaiset tekijät. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö sisällytetään asetuksiin asetuksen muutoksilla, mutta asetusten muutosprosessit ovat hitaita.

Suomen sosiaaliturvalainsäädäntö perustuu yksilöllisiin oikeuksiin. Sosiaaliturvan yhteensovittamisen perustana ovat 1950-luvulta olevat periaatteet. Nämä samat periaatteet ovat pohjana edelleen sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksissa, mistä johtuvat perheenjäsenten työn-tekijästä johdetut oikeudet perhe-etuuksiin ja sairaanhoitoon.

Keskeinen osa sosiaaliturvan yhteensovittamista on tasapainoinen kustannusten jakaminen jäsenvaltioiden välillä. Tämä on myös olennainen osa kaikkia solmittavia kansainvälisiä sosiaaliturvasopimuksia. EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksissa on säännökset esimerkiksi sairaanhoidon ja työttömyysturvan kustannusten korvaamisesta jäsenvaltioiden välillä. Suomi on solminut sopimukset sairaanhoidon kustannusten korvaamisesta luopumisesta Pohjoismaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa. Tämä tarkoittaa, että sopimuspuolen lainsäädännön mukaan vakuutetun henkilön sairaanhoidon kustannukset jäävät hoitoa antaneeseen

maahan. Tämä taustalla toimiva kustannusten korvaamisjärjestelmä on hallinnollista työtä, joka ei näy asiakkaalle, eikä se myöskään tule useinkaan esiin julkisessa keskustelussa.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen yhtenä keskeisenä haasteena on myös *toimeenpanon haastavuus*. On yleistä, että rajat ylittävissä sosiaaliturva-asioissa käsittelyajat ovat pitkiä. Tämä johtuu osaltaan siitä, että tiedon kerääminen vie enemmän aikaa kuin puhtaasti kansallisissa tapauksissa. Asiakkaan on usein myös vaikea asioida toisen maan sosiaaliturvalaitoksen kanssa.

4.2 YHTEENSOVITTAMISASETUSTEN YLEISET MÄÄRÄYKSET

Seuraavassa käydään tiivistetysti läpi koordinaatioasetusten yleisiä määräyksiä, jotka koskevat kaikkia etuusryhmiä. Näistä yleisistä määräyksistä voi olla poikkeuksia eri etuusryhmiä koskevissa määräyksissä.

4.2.1 Määritelmät

Asetuksessa määritellään, mitä tarkoitetaan ”palkkatyöllä” ja ”itsenäisellä ammatinharjoittamisella”, muttei määritellä esimerkiksi ”työntekijää”. Palkkatyöllä tarkoitetaan asetuksen mukaan *toimintaa tai vastaavaa tilannetta, jota pidetään palkkatyönä sen jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännössä, jossa tätä toimintaa harjoitetaan tai vastaava tilanne vallitsee*.

Asetuksen mukaan ”vakuutetulla” III osaston 1 ja 3 luvuissa tarkoitetaan sosiaaliturvan alojen osalta henkilöä, joka täyttää II osaston nojalla toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset oikeuden saamiseksi etuuksiin, ottaen huomioon tämän asetuksen säännökset.

Määritelmistä löytyy myös esimerkiksi, ”perheenjäsenen” ja ”perhe-etuuden” määritelmä sekä ”työskentelykauden”, ”asumiskauden” ja ”vakuutuskauden” määritelmä. Myös esimerkiksi ”asumisesta” ja ”oleskelusta” on määritelmä.

4.2. 2 Henkilöllinen soveltamisala (2 artikla)

Yhteensovittamisasetuksia 883/2004 ja 987/2009 sovelletaan kaikkiin jossain jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä näiden perheenjäseniin sekä leskiin ja orpoihin. Yhteensovittamisasetuksia sovelletaan myös kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin ja heidän perheenjäseniinsä sekä heidän leskiinsä ja orpoihinsa. Asetusten soveltamisala on näin laajentunut aikaisemmin voimassa olleiden asetusten 1408/71 ja 574/72 soveltamisalasta. Näitä sovellettiin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja opiskelijoihin, jotka kuuluivat tai ovat kuuluneet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön piiriin.

EU-tuomioistuimen useasta yhdistetystä asiasta muodostuneessa ratkaisussa C-95/99 *Khalil ja muut* tuomioistuin totesi, että *jäsenvaltion alueella asuvat työntekijät, jotka ovat valtiotomia henkilöitä tai pakolaisia, ja heidän perheenjäsenensä eivät voineet vedota asetuksessa 1408/71 annettuihin oikeuksiin, jos he olivat tilanteessa, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden jäsenvaltion sisälle*. Eli suoraan kolmannelle maasta EU-maahan tulevaan kolmannen maan kansalaiseen ei sovelleta sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten määräyksiä.

Kesäkuussa 2003 tuli voimaan asetus 859/03 asetuksen 1408/71 soveltamisen laajentamisesta koskemaan *kolmansien valtioiden kansalaisia*, jotka ovat vakuutettuja jossain jäsenvaltiossa ja jotka oleskelevat laillisesti jäsenvaltiossa ja jotka liikkuvat jäsenvaltioiden välillä. Asetus 1231/2010, jonka myötä myös uusia koordinaatioasetuksia 883/2004 ja 987/2009 so-

velletaan kolmansien valtioiden kansalaisiin, tuli voimaan 1.1.2011.⁹ Nämä laajennukset asetusten soveltamisesta kolmansien valtioiden kansalaisiin eivät sido Tanskaa. Yhdistynyt kuningaskunta on jättänyt 883/2004 ja 987/2009 laajennuksesta koskemaan kolmansien valtioiden kansalaisia. Tanska soveltaa kuitenkin Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen nojalla osittain asetusten 883/2004 ja 987/2009 määräyksiä kolmansien valtioiden kansalaisiin, jotka liikkuvat Pohjoismaiden välillä. Henkilöön, joka ei ole EU-, ETA-maan tai Sveitsin kansalainen mutta joka on ollut vakuutettuna jossain jäsenvaltiossa ja liikkuu jäsenvaltioiden välillä, voidaan siis soveltaa asetuksen 883/2004 ja 987/2009 määräyksiä. Kolmannen maan kansalaiseen, joka tulee Suomeen EU:n ulkopuolelta, ei sovelleta koordinaatioasetusten määräyksiä. Jos sama henkilö on ollut vakuutettu toisessa EU-maassa ja tulee sieltä Suomeen, koordinaatioasetusten säännökset tulevat sovellettaviksi. Kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksista myös kappaleessa 6.2.

Yhdistelmälapudirektiivin 2011/98/EU implementoinnin yhteydessä Suomessa päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan direktiivin piiriin kuuluvat työntekijät vakuutetaan työskentelynsä perusteella Suomessa. Näin he pääsevät myös Kelan hoitamien soveltamisalain mukaisten etuuksien piiriin täysimääräisesti. Direktiivin piiriin kuuluville henkilöille ei kuitenkaan makseta perhe-etuuksia ulkomailla asuvista lapsista. Jos tällainen direktiivin piiriin kuuluva kolmannen maan kansalainen liikkuu jäsenvaltioiden välillä, häneen soveltuvat myös asetusten 883/2004 ja 987/2009 määräykset. Suomessa vakuuttamisesta myös kappaleessa 4.2.8.2.

4.2.3 Yhdenvertainen kohtelu (4 artikla)

Henkilöillä, joihin sovelletaan asetuksia, on samat oikeudet ja velvollisuudet jäsenvaltion lainsäädännön mukaan kuin maan kansalaisilla. Tämä on yksi EU-oikeuden tärkeimmistä periaatteista, koska edelleen erityisesti epäsuoraa syrjintää ilmenee jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmissä. Periaatetta on selkeytetty useissa EU-tuomioistuimen ratkaisussa.

Kiellettyä on paitsi suora kansalaisuuteen perustuva syrjintä myös epäsuora syrjintä, mikä tarkoittaa sitä, että liikkumisvapauttaan käyttänyt henkilö todennäköisesti joutuu huonompaan asemaan kuin henkilö, joka on aina asunut maassa tai ollut vakuutettu.

Käänteinen syrjintä on toistaiseksi näyttänyt olevan mahdollista eli se, että sellainen henkilö, joka ei ole käyttänyt liikkumisvapauttaan, voi olla huonommassa asemassa kuin liikkumisvapauttaan käyttänyt henkilö. Käänteinen syrjintä ei kuitenkaan ole ongelmatonta EU-oikeuden yleisten yhdenvertaista kohtelua koskevien periaatteiden näkökulmasta.¹⁰

Yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on hyvä myös huomata, että koska on kyse yhteensovittamisesta eikä harmonisoinnista, ei yhdenvertainen kohtelukaan välttämättä tuo kansallisen lainsäädännön mukaan yksilöllisiä oikeuksia. Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät ovat erilaisia, mikä voi merkitä esimerkiksi sitä, että esim. vähäistä työtä jossain maassa tekevä henkilö ei pääse vaikkapa sairausvakuutuksen piiriin, koska hän ei täytä tämän maan sairausvakuutuksen vähimmäisvaatimuksia. Tällöin ei välttämättä ole kyse syrjinnästä, koska vastaavassa asemassa tässä maassa olevat henkilöt eivät täyttäisi edellytyksiä.

Suomen sosiaaliturvalainsäädännössä ei ole käytännössä lainkaan Suomen kansalaisuuteen perustuvia rajoituksia. Näin voidaan todeta erityisesti EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten soveltamisalaa kuuluvista Suomen etuuksista.

⁹ Ennen asetuksen 1231/2010 voimaantuloa 1.1.2011 kolmansien valtioiden kansalaisiin sovellettiin asetuksen 859/2003 kautta asetuksia 1408/71 ja 574/72.

¹⁰ Ks. käänteiseen syrjintään liittyvistä ongelmista s. 48–50. tress Think Tank Report 2013 'Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020' http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII_ThinkTank%20Report%202013.pdf

4.2.4 Asiallinen soveltamisala (3 artikla)

Sosiaaliturva on asetusten 883/2004 ja 987/2009 merkityksessä EU-käsite, eikä se välttämättä ole yhteneväinen sen kanssa, miten sosiaaliturva ymmärretään kansallisesti. Etuudet voidaan jakaa kolmeen ryhmään, kun mietitään niiden kuulumista yhteensovittamisasetusten soveltamisalaan.

- 1) Etuudet, jotka kuuluvat asetusten asialliseen soveltamisalaan.
- 2) Etuudet, jotka kuuluvat asetusten asialliseen soveltamisalaan mutta joita ei tarvitse maksaa ulos maasta eli niihin voidaan soveltaa asumista koskevia edellytyksiä. Näitä ovat niin kutsutut maksuihin perustumattomat erityisetuudet.
- 3) Etuudet, jotka eivät lainkaan kuulu EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen piiriin. Näitä ovat sosiaalihuoltoetuudet ja sosiaalipalvelut.

Asetusten piiriin täysin kuuluvat etuudet

Yhteensovittamisasetuksia sovelletaan kaikkeen siihen lainsäädäntöön, joka koskee jotakin asetuksessa 883/2004 määriteltyä riskiä tai etuusryhmää. Asetuksen 3 artiklan mukaan näitä ovat sairausetuudet, äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet, työkyvyttömyysetuudet, vanhuusetuudet, perhe-eläke-etuudet, työtaturma- ja ammattitautietuudet, kuolematapauksen johdosta myönnettävät avustukset, työttömyysetuudet, varhaiseläke-etuudet ja perhe-etuudet. Kukin jäsenvaltio tekee kirjallisen ilmoituksen EU:n komissiolle sen 3 artiklan mukaisista etuuksista, eli mikä sen kansallisesta sosiaaliturvasta kuuluu koordinaatioasetusten soveltamisalaan. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle myös tapahtuneista muutoksista¹¹. EU-tuomioistuimien kuitenkin tulkitsee jatkuvasti rajaa koordinaatioasetusten piiriin kuuluvan lainsäädännön ja sen ulkopuolella olevan lainsäädännön välillä.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa ainakin kolme edellytystä, joiden perusteella etuuden voitaisiin katsoa olevan sosiaaliturvan koordinaatioasetusten soveltamisalaan kuuluvaa sosiaaliturvaa. Tällöin tarkastellaan erityisesti *etuuden tarkoitusta ja myöntämisedellytyksiä*. Ensinnäkin etuus tulee myöntää *ilman yksilöllistä tarveharkintaa*. Sosiaaliturvalainsäädännön, jonka mukaan etuutta haetaan, täytyy asettaa *hakija lailla määriteltyyn asemaan*, jonka seurauksena hakijalla on *ehdoton oikeus etuuteen* vastakohtana harkinnanvaraiselle ehdolliselle oikeudelle. Toiseksi etuuden täytyy *kattaa jokin* asetuksessa mainituista *sosiaaliturvan aloista*. Kolmanneksi luonteeltaan *yleinen etuus*, jolla suodaan kaikille oikeus *vähimmäistoimeentuloon, ei kuulu* yhteensovittamisasetusten soveltamisalaan.

Suomen lainsäädännön mukaisia asetuksen 883/2004 piiriin kuuluvia etuuksia ovat:

- sairausvakuutusetuudet
- julkinen terveydenhuolto
- kuntoutusetuudet
- kansaneläkelain mukaiset eläkkeet
- työeläkelakien mukaiset vanhuuseläkkeet ja työttömyyseläkkeet
- vammaisetuudet, joista on säädetty laissa vammaisuuksista
- työeläkelakien mukaiset perhe-eläkkeet
- tapaturmavakuutus
- työttömyysturvalain mukainen ansio- ja perusturva
- lapsilisä
- lasten kotihoidontuen hoitoraha ja hoitolisä.

¹¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>

Rajoitetusti asetusten piiriin kuuluva etuudet

Maksuihin perustumattomat erityisetuudet ovat etuuksia, jotka kuuluvat asetusten 883/2004 ja 987/2009 asialliseen soveltamisalaan, mutta niitä ei tarvitse maksaa henkilön asuinvaltion ulkopuolelle. Nämä etuudet merkitään asetuksen 883/2004 liitteeseen X. Suomen osalta liitteessä X ovat työmarkkinatuki ja eläkkeensaajan asumistuki.

Asetusten ulkopuolella olevat etuudet

Kuten edellä on mainittu, luonteeltaan yleinen etuus, jolla suodaan kaikille oikeus vähimmäistoimeentuloon, ei kuulu koordinaatioasetusten soveltamisalaan. Lähtökohtaisesti köyhyysriski on ainut, joka pitää etuudet sosiaaliturvan koordinaation ulkopuolella sosiaalihuoltona. Myös sosiaalihuoltoetuudet ovat kuitenkin työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annetun asetuksen 492/2011 tarkoittamia sosiaalisia etuja. Tarkemmin asetuksesta 492/2011 kappaleessa 6.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä asetuksen piiriin kuuluvista etuuksista

Esimerkkinä EU-tuomioistuimen tulkintakäytännön vaikutuksista Suomen sosiaaliturvaetuksien ulosmaksamiseen voidaan mainita kotihoidontuki ja vammaisetuudet. Suomen liittyessä EU:hun katsottiin, että kotihoidontuki ei kuulunut sosiaaliturvan yhteensovittamisen piiriin, koska se on osa sosiaalipalvelujärjestelmää, joka on EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkopuolella.

EU-tuomioistuin totesi kuitenkin ratkaisussaan *C-333/00 Maaheimo*, että Suomen lasten kotihoidontuen hoitoraha on asetuksen mukainen perhe-etuus, joka on eksportoitava. EU-tuomioistuin ei hyväksynyt Suomen argumentteja siitä, että hoitoraha olisi osana palvelujärjestelmää sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkopuolella, vaan katsoi, että rahaetus voidaan erottaa palveluista ja että rahaetus täyttää yhteensovittamisasetusten 'perhe-etuuksien' kriteerit. Arvioinnin kohteena tuomiossa eivät olleet yksityisen hoidon tuki ja kuntien maksamat kuntalisät, ja ne ovat edelleen sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkopuolella. Nämäkin etuudet ovat kuitenkin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen 492/2011 tarkoittamia sosiaalisia etuja.

Ratkaisussa *C-299/05 komissio v. parlamentti ja neuvosto* EU-tuomioistuin kumosi Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan eräiden etuuksien hyväksymisen asetuksen 1408/71 liitteeseen IIa (liite vastaa asetuksen 883/2004 liitettä X) maksuihin perustumattomaksi erityisetuuksiksi. Maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi luokittelu tarkoittaa, ettei etuutta tarvitse maksaa muille kuin maassa asuville henkilöille. Tuomion seurauksena Suomen alle 16-vuotiaan vammaistuki ja 16 vuotta täyttäneen vammaistuki sekä eläkettä saavan hoitotuki katsottiin koordinaatioasetusten mukaisiksi rahaetuuksiksi, jotka on maksettava myös toiseen maahan. Tämä tuomio osoittaa, että jos EU-oikeudessa on ”aukko”, EU-tuomioistuin täyttää sen tulkinnallaan.

4.2.5 Etuuksien tulojen, tosiseikkojen tai tapahtumien rinnastaminen

Tämä määräys on ehkä yksi asetuksen 883/2004 haasteellisimmista. Suurelta osin tosiseikkojen ja tapahtumien rinnastaminen toteutuu jo kansallisen lainsäädännön nojalla. Vaikutus on etuudensaajan näkökulmasta useimmiten negatiivinen, esimerkiksi toisen maan etuuden estävä tai vähentävä vaikutus. Muita vaikutuksia ovat maksupäivien huomioiminen päivärahoissa sekä, että kansaneläkkeenä myönnettävän leskeneläkkeen täydennysmäärässä huomioidaan työtulot ja työtuloon rinnastettavat tulot myös ulkomailta, eläkettä saavan hoitotuki ja lapsiko-

rotus voidaan rinnastaa myös toisen maan eläkkeeseen, toisen maan sairauspäivärahan saaminen rinnastetaan Suomen sairauspäivärahaan ja kansaneläkkeenä myönnettävän työkyvyttömyyseläkkeen alkamisajankohtaan vaikuttaa myös ulkomailta maksettava sairauspäiväraha, eläke myönnetään vasta kun päivärahan saamisen enimmäisaika on täyttynyt, ulkomaan vanhuuseläke estää Suomen sairauspäivärahan, kuntoutusrahan, työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saamisen, perhe-eläkettä varten rinnastetaan edunjättäjän kuolema toisessa maassa.

Positiivisia vaikutuksia ovat puolestaan esimerkiksi puolison toisessa maassa olevan vanhempainraha-oikeuden rinnastaminen isyysrahaa varten. Samoin työeläkejärjestelmästä myönnettävän osa-aikaeläkkeen aikainen osa-aikatyö voi tapahtua toisessa maassa.

Kaikkien tosiseikkojen ja tapahtumien rinnastamista kaikissa tilanteissa on kyseenalaistettu keskustelussa EU:ssa.¹² Jäsenvaltioiden suvereniteetti vaarantuisi, jos kaikki tosiseikat ja tapahtumat rinnastettaisiin. Jäsenvaltioille jäisi tällöin hyvin vähän liikkumavaraa päättää kansallisten etuuksiensa myöntämisedellytyksistä, ja tämä vahvistaisi etuudensaajan asemaa huomattavasti. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan välillinen syrjintä voi jossain tapauksissa olla sallittua, jos tälle on esitettävissä oikeutus. Asetuksen 883/2004 21 artiklan perusteella muun maan vakuutuksen aikaisia tuloja ei kuitenkaan tarvitse huomioida.

Asetuksen 883/2004 johdannon mukaan ”*Jossain jäsenvaltiossa ilmenneiden tosiseikkojen tai tapahtumien rinnastaminen ei voi mitenkään johtaa toisen jäsenvaltion toimivaltaisuuteen tai sen lainsäädännön soveltamiseen.*” Lisäksi johdannossa todetaan, että ”*suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olisi huolehdittava siitä, että tosiseikkojen tai tapahtumien rinnastamista koskeva periaate ei johda tuloksiin, jotka objektiivisesti katsottuna eivät ole perusteltuja, tai samanlaisten ja samaa kautta koskevien etuuksien päällekkäisyyteen.*”

Haasteita:

- *Jos kaikki toisissa jäsenvaltioissa tapahtuneet tosiseikat rinnastetaan täysin siinä maassa sattuneisiin, josta etuutta ollaan hakemassa, vesitetään monia yhteensovittamisen peruseriaatteita. Tavoitteena on oikeudenmukainen kustannusvastuu jäsenvaltioiden välillä ja se, että etuuksia saataisiin maasta, jonka järjestelmään myös maksuja on maksettu.*
- *Jos kaikki tosiseikat ja tapahtumat rinnastettaisiin sellaisenaan, ei enää voitaisi puhua eri maiden järjestelmien yhteensovittamisesta. Erityisesti täysimääräinen tulojen rinnastaminen johtaisi siihen, ettei voitaisi enää puhua pelkästä yhteensovittamisesta.*

4.2.6 Kausien yhteenlaskeminen (6 artikla)

Liikkumisvapauttaan käyttävät eivät saa joutua epäedulliseen asemaan niihin henkilöihin nähden, jotka ovat olleet vain yhdessä jäsenvaltiossa. Vaikka jäsenvaltiot saavat määrittää oman kansallisen lainsäädäntönsä sisällön ja siinä asetetut edellytykset, on toisessa jäsenvaltiossa täytetyt kaudet otettava huomioon etuus-oikeuden avaamiseksi. Etuuden määrä voidaan kuitenkin laskea maassa täytettyjen kausien perusteella. Kausien yhteen laskemisen avulla katsotaan siirtotyöläisen uraa kokonaisuutena.

Toisen jäsenvaltion ilmoittamat kaudet on otettava huomioon sellaisinaan tutkimatta niiden sisältöä ja, sitä vastaavtko ne niitä kausia siinä maassa, josta etuutta haetaan. Työttömyysturvassa sallitaan kuitenkin tiettyjä poikkeuksia.

¹²Ks. s. 10 http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_SelectedConcepts_Final_14011_1.pdf

4.2.7 Asuinpaikkaa koskevien sääntöjen jättäminen huomiotta (7 artikla)

Yhteensovittamisasetuksia sovellettaessa ei yleensä voida soveltaa kansallisessa lainsäädännössä olevaa asumista koskevaa edellytystä, jollei asetuksessa ole erityisesti säädetty toisin. Näin on niin kutsutuissa maksuihin perustumattomissa erityisasetuksissa, jotka tulee mainita asetuksen liitteessä X. Näissä etuuksissa voidaan edellyttää maassa asumista. Suomen osalta liitteessä X on mainittu työmarkkinatuki ja eläkkeensaajan asumistuki. Työttömyysturvassa on myös poikkeus, jonka mukaan työttömyysturvan maksaminen toiseen maahan voidaan rajoittaa 3–6 kuukauteen.

Pääsääntö on kuitenkin, että rahaetuksia ei saa pienentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai tuomita menetettäväksi sen vuoksi, että etuudensaaja asuu tai hänen perheenjäsenensä asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa etuuksien myöntämisestä vastuussa oleva laitos sijaitsee.

4.2.8 Etuuksien päällekkäisyyden estäminen (10 artikla)

Etuudensaajalla ei ole oikeutta saada päällekkäisiä samanlaisia etuuksia, jotka perustuvat yhteen ja samaan pakollisen vakuutuksen kauteen. Tästä yleisestä päällekkäisyyden estämisestä koskevasta määräyksestä on tarkennuksia muun muassa eläkkeitä ja perhe-etuuksia koskevissa luvuissa.

Tuomiossa C-225/10 *Perez Garcia* tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että Espanjassa lapselle myönnettävää vammaisetuutta ei voi yhteensovittaa Saksan perhe-etuuden kanssa, vaikka Espanjan etuus oli vaihtoehtoinen espanjalaiselle perhe-etuudelle ja perhe sai näin vammaisetuuden Espanjasta ja perhe-etuuden Saksasta. Perhe-etuus Saksasta maksettiin eläkkeen perusteella.

Haaste:

- *Etuuksien päällekkäisyys on estetty samanlaisten etuuksien osalta. Esimerkiksi Suomessa lapsille myönnettävät vammaisetaudet on yhteensovittamisasetusten mukaan luokiteltu sairausetuuksiksi, kun taas Viron vastaavat etuudet on luokiteltu perhe-etuuksiksi. Näin ollen niiden osalta yhteensovittamisasetusten päällekkäisyyden estäminen ei toimi. Sama ongelma on myös, kun Suomen vanhempainpäivärahaetuudet on luokiteltu sairaus-, äitiys- ja isyysetuuksiksi, kun taas esimerkiksi Saksan ja Viron vanhempainpäivärahat ovat perhe-etuuksia. Ongelmia syntyy myös työkyvyttömyyseläkkeiden ja sairauspäivärahojen erilaisten luokitteluiden vuoksi.*
- *EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan henkilölle kansallisen lainsäädännön mukaan syntyvät oikeudet säilyvät ja joka myös ”vesittää” yhden valtion lainsäädännön periaatetta (Ks. esimerkiksi C-611/10 Hudzinski).*

Ehdotus:

EU-tasolla:

- *Suomen tulisi vaikuttaa EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten yksinkertaistamiseen ja mahdollisuuksien mukaan eri etuuskategorioiden purkamiseen ja/tai vähentämiseen asetuksissa 883/2004.*

4.2.9 Sovellettava lainsäädäntö (II Osasto)

Se, minkä jäsenvaltion lainsäädäntöä henkilöön sovelletaan, määräytyy asetuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien määräysten mukaan. Sovellettavasta lainsäädännöstä säädetään

asetuksen II osastossa. Nämä niin kutsutut lainvalintamääräykset toimivat pohjana III osaston eri etuusryhmiä koskeville määräyksille. Siihen maahan, jonka lainsäädäntöä sovelletaan, maksetaan maksut, ja se maa maksaa etuudet.

Peruseriaate on, että työntekijään ja itsenäiseen ammatinharjoittajaan sovelletaan vain yhden jäsenvaltion lainsäädäntöä kerrallaan. Henkilöön sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka asetus 883/2004 osoittaa sovellettavaksi kansallisen lainsäädännön edellytyksistä riippumatta. Yhteensovittamisasetusten lainvalinnan pääsääntö on työskentelyvaltion lainsäädännön soveltaminen eli *lex loci laboris*-periaate. Työntekijään sovelletaan siis pääsääntöisesti hänen työskentelymaansa lainsäädäntöä riippumatta siitä, missä hänen työnantajansa kotipaikka on tai missä työntekijä asuu. Tätä periaatetta sovelletaan kaikkeen työhön, eli se koskee esimerkiksi myös freelancerina tehtävää etätöitä.

Se, että jonkin jäsenvaltion lainsäädäntöä sovelletaan henkilöön, ei merkitse, että henkilöllä olisi maassa oikeus kaikkiin yhteensovittamisasetusten piiriin kuuluviin etuuksiin. Jäsenvaltiot saavat asettaa etuuksien piiriin pääsemiseksi edellytyksiä, jotka eivät voi kuitenkaan syrjiä liikkumisvapautta käyttänyttä henkilöä. Esimerkiksi vähäistä työtä tekevä henkilö voi jäädä etuuksien ulkopuolelle, koska vastaavassa asemassa olevat kotimaiset työntekijät jäisivät samalla tavalla etuuksien ulkopuolelle.

Lex loci laboris-pääsääntöön on useita poikkeuksia. Lähtömaasta työntekomaahan lähetetty työntekijä voi kuulua lähtömaan lainsäädännön piiriin. Hänellä tulee olla lähtömaan toimivaltaisen viranomaisen antama A1 esitettävä asiakirja¹³, joka osoittaa, että hän kuuluu lähtömaan sosiaaliturvaan ja saa sosiaaliturvaetuunsa lähtömaastaan. Suomessa toimivaltainen viranomaisena antamaan A1 esitettävän asiakirjan on Eläketurvakeskus.¹⁴ Asetuksessa 883/2004 on myös muita poikkeuksia työskentelymaan lainsäädännön soveltamiseen. Näitä ovat esimerkiksi merityöntekijöitä ja lentohenkilökuntaa koskevat määräykset. Henkilö rinnastetaan asetuksen mukaiseen työntekijään myös siinä tilanteessa, että hän saa rahaetuutta työn tai yrittäjätoiminnan perusteella.

EU:n sosiaaliturva-asetuksissa on säännökset siitä, missä maassa henkilö vakuutetaan, jos tämä työskentelee kahdessa tai useassa EU-maassa. Näissäkin tilanteissa henkilöön sovelletaan vain yhden EU-maan sosiaaliturvalainsäädäntöä kerrallaan. Se, minkä maan sosiaaliturvaan henkilö kuuluu, ratkeaa näissä tilanteissa yleensä sen perusteella, harjoittaako hän huomattavaa osaa toiminnastaan asuinmaassaan. Kahdessa tai useammassa EU-maassa työskentelevä työntekijä kuuluu asuinmaansa sosiaaliturvaan, jos hän tekee siellä huomattavan osan työstään. Jos työstä huomattavaa osaa ei tehdä asuinmaassa, sovellettavaksi tulee joko työntekijän asuinmaan lainsäädäntö tai työnantajan/työnantajien kotipaikan lainsäädäntö riippuen siitä, minkä maalaisille työnantajille työtä tehdään. Kun henkilö työskentelee kahdessa tai useassa EU-maassa, sovellettavan lainsäädännön ratkaisee henkilön asuinmaan laitos, jonka tulee antaa henkilölle edellä mainittu A1-todistus. Haasteellista näissä tilanteissa on se, että esimerkiksi Suomen ja Viron välillä on paljon henkiöitä, jotka työskentelevät säännöllisesti molemmissa maissa, mutta ratkaisua siitä, kumman maan lainsäädäntöä kaikkeen tähän työhön tulisi soveltaa, ei ole osattu hakea. Jos tilanne joudutaan selvittämään jälkikäteen, vakuuttamista on vaikea järjestää takautuvasti.

Rahaetuuskauden ajan henkilö rinnastetaan työntekijään ja häneen sovelletaan sen maan lainsäädäntöä, joka maksaa rahaetuutta työskentelyn perusteella. Tällaisena rahaetuutena pidetään esimerkiksi sairaus-, vanhempainpäiväraha-, kuntoutusraha- tai työttömyyspäivärahaetuuksia. Kun tällaisen rahaetuuden maksamista Suomessa työskentelyn jälkeen jatketaan, vaikka henkilölle asuu tai muuttaa toiseen EU-maahan aloittamatta siellä työtä, tarkoittaa se myös sitä, että Suomella säilyy vastuu asetuksen 883/2004 perhe-etuuksista ja sairaanhoidon

¹³ Vanhan koordinaatioasetuksen mukaisia asiakirjoja olivat E-lomakkeet. A1 esitettävää asiakirjaa vastaa 1408/71 mukainen E101-todistus.

¹⁴ Sairaanhoidon työntekijä ja hänen perheenjäsenensä saavat kuitenkin työskentelymaassaan samoin ehdoin kuin työskentelymaassa vakuutetut henkilöt. Se maa, jossa henkilö on vakuutettu, maksaa kuitenkin työskentelymaalle sairaanhoidon kustannukset. Sairaanhoidon osalta toimivaltainen viranomaisena Suomessa on Kela, joka antaa myös tarvittavat todistukset hoito-oikeuksista.

kustannuksista myös tämän asetuksen 883/2004 merkityksessä työntekijäksi katsottavan henkilön osalta.

Eläkkeellä olevia henkilöitä ei pidetä työntekijänä asetuksen 883/2004 merkityksessä ja heihin sovelletaan heidän asuinvaltionsa lainsäädäntöä. Eläkkeensaajalla on kuitenkin asetuksen mukaan oikeuksia eläkettä maksavasta maasta asetusten muiden määräysten mukaan sairaanhoitoon, vaikka sovellettava lainsäädäntö osoittaisikin asuinvaltioon. Eläkkeen saamisen perusteella määräytyy se jäsenvaltio, joka vastaa eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista. Eläkkeen saamisen perusteella voi myös olla oikeus perhe-etuuksiin ja sairaus- ja äitiys- ja vastaaviin isysetuuksiin eläkettä maksavasta maasta. Asuinvaltion soveltamiselle eläkkeensaajan on merkitystä sitä kautta, että asuinvaltion lainsäädännön mukaan määräytyvät sairaanhoidon kustannukset, jotka laskutetaan eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista vastaavalta maalta. Eläkkeensaajalla voi olla asumisen perusteella oikeus asuinmaasta maan kansallisen lainsäädännön mukaisiin asumisperusteisiin etuuksiin.

Haasteita:

- *Epätavallisissa työsuhteissa työskentelevät.* Tällaisessa tilanteessa ovat esimerkiksi erilaiset pätkätyön tekijät. Erityisenä ongelmaryhmänä ovat taitelijat, tutki-
jat ja esimerkiksi freelancer toimittajat. Lyhyidenkin pätkien osalta pitäisi olla vakuutettu siinä maassa, jossa työtä tehdään. Vakuutukseen kuulumisen vaihtuminen saattaa johtaa etuuskien menetyksiin ja katkoksiin vakuutukseen kuulumisessa.
- *Merityöntekijät.* Sovellettava lainsäädäntö määräytyy laivan lippumaan mukaan. Esimerkiksi Suomessa aina asuneen henkilön voi olla vaikea ymmärtää, miksi häneen sovelletaankin Ruotsin lainsäädäntöä, jos laivan lippuvaltio vaihtuu Suomesta Ruotsiin. Yksilön näkökulmasta hänen tilanteensa ei ole muuttunut, mutta hänen pitääkin alkaa asioimaan Kelan sijasta Ruotsin Försäkringskassan kanssa.
- *Rahaetuutta työskentelyn jälkeen saava henkilö.* Jos rahaetuuskaudella oleva entinen työntekijä asuu muussa EU-maassa kuin siinä, joka rahaetuutta maksaa, ei hänelle aina ole intressiä ilmoittaa esimerkiksi työskentelyn aloittamisesta asuinmaassa, koska tämä useimmiten keskeyttäisi rahaetuuden maksamisen.
- *Henkilön statuksen vaihtuminen lyhyissä pätkissä.* Tällaisessa tilanteessa on esimerkiksi opiskelija tai eläkkeensaaja, kun hän tekee pätkätöitä.
- *Kahdessa maassa työskentelevät.* Esimerkiksi Suomen ja Viron välillä liikkuvien henkilöiden kohdalla on yleistä, että Suomessa työskentelyn lisäksi työskennellään tai harjoitetaan yritystoimintaa myös Virossa. Tällöin asuinmaa määrää sovellettavan lainsäädännön, jos asuinmaassa myös työskennellään. Henkilön pitäisi näissäkin tilanteissa kuulua vain yhden maan lainsäädännön piiriin ja sosiaaliturvamaksut tulisi maksaa vain yhteen maahan. Tämä tarkoittaa sitä, että toisen työnantajista pitää maksaa maksut vieraaseen maahan. Usein ongelmalista on, että kahdessa maassa työskentelystä ei saada tietoa. Toisaalta väärin vakuuttaminen saattaa tulla viranomaisten tietoon vasta eläkkeen hakuvaiheessa, jolloin tilanteen takautuva korjaaminen on vaikeaa.

Ehdotus:

Kansallisesti:

- Tulisi selvittää mahdollisuuksia kansallisen lainsäädännön muutoksiin, jotta voitaisiin vaihtaa yleisimmin tietoja myös muiden maiden laitosten kanssa päällekkäisen vakuuttamisen estämiseksi.

EU-tasolla:

- EU-asetuksissa ei ole säännöksiä vakuutusmaksujen takautuvasta korjaamisesta. Asetuksissa on ainoastaan säännökset siitä, kuinka takautuvat maksut korjataan maiden välillä silloin, kun on vakuuttaminen on hoidettu väliaikaisesti. EU-asetuksiin pitäisi saada vastaavat säännökset muidenkin väärin maksettujen maksujen korjaamisesta. Suomen tulee vaikuttaa tähän lainsäädännön kehitykseen EU:ssa.

4.2.8.1 Asumisen määrittely

Asuinjäsenvaltion lainsäädäntöä eli *lex domicilii* sovelletaan, jos henkilö ei harjoita taloudellista toimintaa (esim. eläkkeensaajat, perheenjäsenet, opiskelijat) asetuksen 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaisesti tai henkilö harjoittaa taloudellista toimintaa kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa tai työntekijällä on useampia työnantajia asetuksen 883/2004 13 artiklan mukaisissa tilanteissa.

Asuinvaltion lainsäädännön soveltaminen ei-aktiiviin henkilöön ei kuitenkaan välttämättä tuo henkilölle etuusoikeuksia. Kukin jäsenvaltio soveltaa omaa lainsäädäntöään ja vakuuttamisen edellytykset ja oikeus etuuksiin määräytyvät aina jäsenvaltion oman lainsäädännön mukaan. Perheenjäsenellä on asetuksen 883/2004 mukaan oikeus perhe-etuuksiin ja sairaanhoitoon siitä maasta, jossa esimerkiksi työntekijä on vakuutettu ja tämän maan kustannuksella, riippumatta siitä, asuuko perheenjäsen tässä maassa vai ei.

Ammatillisesti ei-aktiivin määritelmä EU:ssa on tällä hetkellä kuitenkin epäselvä. Jotkut maat ovat sitä mieltä, että ei-aktiivi on henkilö, joka ei ole ollut koskaan työssä eikä koskaan tule työskentelemään. Suomi ja useimmat jäsenvaltiot katsovat kuitenkin, että ei-aktiivi asetusten 883/2004 ja 987/2009 merkityksessä on henkilö, joka ei sillä hetkellä ole asetusten mukaisesti aktiivi eli ei ole palkkatyöntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja eikä henkilö, joka saa tällaisen toiminnan perusteella EU-asetuksen mukaista rahaetuutta.

Uuden toimeenpanoasetuksen 987/2009 11 artiklaan on otettu määräyksiä asumisen määrittelemiseksi. Asuminen ratkaistaan ensisijaisesti kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan. Jos kaksi jäsenvaltiota on erimielisiä henkilön asumisesta, asumisen tulee arvioida asetuksen 987/2009 11 artiklassa olevien tekijöiden mukaan. Erimielisten jäsenvaltioiden laitosten on vahvistettava yhteisellä sopimuksella asianomaisen henkilön 'etujen tavanomainen keskus'. Asetuksen 987/2009 mukaan kyseessä on kokonaisarviona, jossa voidaan ottaa huomioon muun muassa oleskelun kesto ja jatkuvuus sekä henkilön tilanne, jossa puolestaan otetaan huomioon työhön liittyvät siteet, perhesiteet, muun kuin ansiotoiminnan harjoittaminen, asumistilanne sekä asuinvaltio verotustarkoituksessa. Opiskelijan osalta tulonlähde on yksi tekijä asuinpaikkaa arvioitaessa. Määräyksen mukaan henkilön tahdonilmaisu on ratkaiseva, jos jäsenvaltiot eivät pääse yksimielisyyteen asumisesta. Kun sovelletaan sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia, asumisen tulisi olla yhden henkilön osalta sama kaikissa asetusten piiriin kuuluvissa etuuksissa. Asumisella on merkitystä eri etuusmääräysten osalta asetuksia sovellettaessa seuraavissa tilanteissa:

17 artikla: oikeus luontoisetuksiin, jos asuinpaikka on muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa;

23 artikla: eläkkeensaajien oikeus luontoisetuksiin asuinvaltion lainsäädännön nojalla;

32 artikla: Luontoisetuksia koskevien oikeuksien ensisijaisuus – erityissääntö perheenjäsenten oikeudesta etuuksiin asuinjäsenvaltiossa

58 artikla: lisän myöntäminen (vanhuus- ja perhe-eläkkeiden osalta);

65 artikla: oikeus työttömyysetuuksiin, jos työtön asuu muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa;

67 artikla: toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsenten oikeus perhe-etuuksiin;

68 artikla: ensisijaisuussäännöt perhe-etuuksien päällekkäisyystilanteessa;

70 artikla: erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet.

Asetuksen 883/2004 1 artiklan j ja k alakohdassa erotetaan toisistaan ”asuinpaikka” ja ”oleskelu”. Asuinpaikka on paikka, jossa henkilö *vakinaisesti* asuu, ja oleskelulla tarkoitetaan *tilapäistä* asumista.

Henkilön asuinmaan määräytymisellä on myös vaikutusta siihen, missä valtiossa ratkaistaan henkilöön sovellettava lainsäädäntö, jos työtä tehdään kahdessa tai useammassa EU-maassa. Täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 artiklan 16 mukaan henkilön asuinmaan tulee määrittää useassa maassa työskentelevään henkilöön sovellettava sosiaaliturvalainsäädäntö ja ilmoittaa siitä muiden työskentelymaiden laitoksille.

EU-tuomioistuin on todennut asumisesta, että se tarkoittaa jäsenvaltiota, jossa asianomaiset henkilöt asuvat vakinaisesti ja jossa on myös heidän *etujensa tavanomainen keskus*. EU-tuomioistuimen mukaan ”tilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena ja arvioitava erityisesti työntekijän perhetilannetta, syitä, jotka ovat johtaneet hänen siirtymiseensä, hänen asumisensa kesto ja jatkuvuus, sitä, onko hänellä mahdollisesti pysyvää työpaikkaa sekä työntekijän aikomusta sellaisena kuin se olosuhteista ilmenee”. Etujen tavanomainen keskus on määritettävä tosiseikkojen perusteella ottaen huomioon kaikki olosuhteet, jotka osoittavat, että henkilö on tosiasiallisesti valinnut tietyn maan asuinjäsenvaltiokseen. Termillä ”asuinpaikka” on unionin laajuinen merkitys, eli sitä sovelletaan nimenomaan samalla tavalla kaikkiin etuuksiin sovellettaessa asetusta 883/2004 ja asetusta 987/2009. EU-tuomioistuin on todennut myös, että henkilöllä voi olla vain yksi asuinpaikka asetuksia sovellettaessa.¹⁵ Asuinpaikan ymmärtäminen ”samalla tavalla” tarkoittaa kuitenkin käytännössä aina kahden maan asumiskriteerien yhteensovittamista. Muuttotilanteessa edellytetään kommunikointia kahden maan laitosten välillä tai sitten etukäteen tiedossa olevaa toisen maan järjestelmän ja käytäntöjen tuntemusta.

Komission julkaiseman sovellettavaa lainsäädäntöä koskevan käytännön oppaan¹⁶ mukaan jäsenvaltiot voivat säätää (kansallisessa lainsäädännössään) lisäehdoista, jotka koskevat oikeutta tiettyyn etuuteen tai kuulumista tiettyyn sosiaaliturvajärjestelmään. Perusteiden tulee olla EU:n lainsäädännön mukaisia, ja maahanmuuttajien yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden peruseriaatteita tulee noudattaa. Jos lisäehdot ovat asumiskausien vähimmäiskesto-vaatimuksia, on 883/2004 6 artiklaa kausien yhteenlaskemisesta sovellettava. ”Asuinpaikan” käsite on sama kuin sovellettaessa asetuksia 1408/71 ja 574/72.¹⁷ Näin asetusta 1408/71 koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa ”asumista” määritellään, soveltuu edelleen.

Uuden pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen, joka tuli voimaan 1. toukokuuta 2014, 5 artiklan mukaan:

”Henkilön asuminen Pohjoismaassa perustuu maan kansalliseen lainsäädäntöön. Jos on epäselvyyttä siitä, mitä lainsäädäntöä tulee soveltaa johonkin henkilöön, tämän katsotaan asuvan siinä Pohjoismaassa, jossa hän on väestökirjanpidon mukaan kirjoilla, jollei erityisistä syistä muuta johdu”. Määräys ei tarkoita sitä, että asuminen määräytyisi Pohjoismaassa aina väestökirjanpidon mukaan. Päinvastoin asetusten 883/2004 ja 987/2009 asumista sovelletaan ja arvioidaan henkilön ”etujen tavanomainen keskus”. Ainoastaan tilanteessa, jossa ei neuvotteluiden jälkeen päästä yksimielisyyteen, voidaan nojautua väestökirjanpidon mukaiseen asumiseen.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä on useita eri asumisen määrittelyjä. Asumisella on ratkaiseva merkitys kotikunnan, verotuksen ja Kelan hoitamien soveltamisalain mukaisten

¹⁵ C-589/10 Wencel.

¹⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=868&newsId=2021&furtherNews=yes>

¹⁷ EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä asumisesta C-90/97 *Swaddling*, C-76/76 *Di Paolo*, C-102/91 *Knoch*, C-589/10 *Wencel*, C-140/12 *Brey*.

etuuksien osalta. Kuitenkin asetuksia 883/2004 ja 987/2009 sovellettaessa nämä kansallisen lainsäädännön asumisen kriteerit eivät yksin voi määrittää asumista, vaan asuminen arvioidaan rajat ylittävissä tilanteissa kokonaisuutena edellä kuvattujen kriteerien perusteella.

Haasteita:

- *Jos asumisen osalta on kiistaa etuuden hakijan ja viranomaisten välillä, saattaa asumisen määrittely käytännössä olla erittäin vaikeaa. Tästä on esimerkkinä se, että Suomen ja Viron välillä liikkuvien henkilöiden määrittely” rajatyöntekijöiksi” nojautuu käytännössä täysin henkilön omaan ilmoitukseen. Rajatyöntekijä EU-asetusten mukaan on henkilö, joka palaa asuinmaahansa päivittäin tai vähintään kerran viikossa.*
- *Useimmissa jäsenvaltioissa asumista aletaan selvittämään vasta siinä tilanteessa, kun asuminen riitautetaan. Käytännössä tämä voi johtaa siihen, että henkilön asuinmaaksi määritellään eri maat, esimerkiksi kun ratkaistaan henkilön oikeutta sairaanhoitoon ja perhe-etuuksiin. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että useimmissa jäsenvaltioissa eri etuuksia hallinnoivat eri viranomaiset, eikä näiden keskinäinen tiedonvaihto ole usein riittävää.*
- *Ongelmallista asuminen on erityisesti ammatillisesti ei-aktiivien henkilöiden osalta. Milloin he siirtyvät edellisen jäsenvaltion vastuulta uuden valtion vastuulle? Tämä on myös osa keskustelua, jota käydään asumisdirektiivin 2004/38/EY ja yhteensovittamisasetusten välisestä suhteesta.*
- *Suomen kansallisessa lainsäädännössä on useita asumiskäsitteitä. Verotuksessa on omansa, kotikuntalaisissa on omansa ja soveltamisalalaisissa omansa. Asetusta 883/2004 sovellettaessa relevantteja Suomen asumiskäsitteistä ovat kotikuntalainen ja soveltamisalalainen mukaiset asumiskäsitteet. Soveltamisalalainen ja asetusten asumiskäsitteet ovat melko yhteneväiset, eli jos henkilön katsotaan asuvan Suomessa, soveltamisalalainen mukaan hänen usein katsotaan asuvan Suomessa myös asetuksen 883/2004 mukaan. Sen sijaan kotikuntalainen mukainen asumisen määrittely ei aina vastaa asumisen määrittelyä asetuksen 883/2004 mukaan.*

Ehdotus:

Kansallisesti:

- *Selvitetään tarkemmin kotikunnan mukaan määräytyvän sairaanhoito-oikeuden suhdetta EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 mukaan määräytyvään sairaanhoito-oikeuteen ja siitä syntyvään kustannusvastuuseen nähden. Tässä selvittämisessä tulee huomioida keskustelussa oleva mahdollinen EU-lainsäädännön muuttuminen tulevaisuudessa johdettujen ja yksilöllisten oikeuksien jaottelun osalta.*
- *Kun henkilöön sovelletaan asetusta 883/2004, tulisi asetuksen mukaista asumista tulkita yhteneväisesti Suomessa.*

EU-tasolla:

- *Osallistutaan aktiivisesti asumisesta käytävään keskusteluun EU-tasolla .*

- *Pyritään edistämään asumisen yhdenmukaista määrittelyä ja tulkintaa kaikkien asetuksen etuuskategorioiden osalta.*

4.2.8.2 Suomessa vakuuttamisen edellytykset

Suomessa on eri etuuksissa erilaisia vakuuttamisen edellytyksiä. Suomessa työskentelyn aloitava työntekijä tulee heti työskentelyn aloittamisesta alkaen vakuutetuksi mm. työeläkelainsäädännön ja tapaturmavakuutuslainsäädännön mukaan. Hänelle voi myös syntyä oikeus julkiseen terveydenhuoltoon asetuksen 883/2004 perusteella sekä lasten kotihoidontukeen. Kelan hoitaman asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta arvioidaan ensin, vakuutetaanko henkilö vakinaisen Suomessa asumisen perusteella (nk. asumistesti). Tämä arvio perustuu soveltamisalain mukaan kokonaisarvioon siitä, onko henkilön tarkoituksena muuttaa Suomeen vakinaisesti asumaan. Jos henkilön ei katsota muuttaneen Suomeen vakinaisesti asumaan, voi hän päästä Kelan hoitamien etuuksien piiriin työskentelyn tai yritystoiminnan aloittamisesta lukien, jos hän työskentelee yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan tai kun hän on yhtäjaksoisesti harjoittanut yritystoimintaa vähintään neljän kuukauden ajan. Työajan tulee olla kalenteriviikossa vähintään 18 tuntia. Edellytyksen täyttää myös työ, jossa neljän peräkkäisen kalenteriviikon aikana työaika on yhteensä vähintään 80 tuntia jakautuneena jokaiselle näistä kalenteriviikoista. Palkan tulee olla työehtosopimuksen mukainen tai vähintään 1 154 euroa kuukaudessa¹⁸. Tämä niin kutsuttu *neljän kuukauden sääntö* koskee kansaneläkelain mukaisia etuuksia, lapsilisää, äitiysavustusta, eläkkeensaajan asumistukea, vammaisetuuksia, takuueläkettä, sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia, kuntoutusetuuksia, yleistä asumistukea ja elatustukea. Vuoden 2014 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen mukaan vakuuttaminen perustuu paitsi aktiiviseen työskentelyyn myös kuuden kuukauden työskentelyn jälkeen työnhakijan statukseen ja yhteensovittamisasetuksen 883/2004 piiriin kuuluneella työntekijällä lisäksi rahaetuuden saamiseen. Kela tekee erikseen ratkaisun Kelan hoitamien etuuksien piiriin kuulumisesta. Oikeudet etuuksiin ratkaistaan tämän nk. vakuuttamispäätöksen jälkeen. Tämä on poikkeuksellinen menettely verrattuna muihin EU-maihin. Useimmissa maissa arvio järjestelmän piiriin kuulumisesta tehdään vasta silloin kuin henkilö hakee jotain etuutta.

Kun EU-kansalainen tulee Suomeen, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa kolmen kuukauden jälkeen. Ulkomaalaislain 158a §:n mukaan oleskelun rekisteröinti edellyttää, että hänellä on riittävät varat ja ettei hänestä aiheudu kohtuutonta raskautta Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle. Maahantuloviranomaisten ja sosiaalihuoltoviranomaisten välillä ei ole tiedonvaihtoa siitä, että EU-oleskeluoikeuden rekisteröinyt henkilö on turvautunut esimerkiksi toimeentulotukeen. Ulkomaalaislaissa oleva määräys koskee vain toimeentulotukea ja siihen rinnasteisia etuuksia. Ulkomaalaislain mukaan rekisteröinnin laiminlyönnistä on voitu vuodesta 2007 lukien määrätä sakko ulkomaalaisrikkomuksena, mutta EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintitodistuksen saaminen ei kuitenkaan ole edellytys tämän oleskeluoikeuden käyttämiselle.

Ei-aktiivi EU-kansalainen, joka tulee Suomeen, voi päästä Kelan hoitaman asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, jos hänen katsotaan asuvan Suomessa vakinaisesti. Suomi arvioi asumista ensisijaisesti oman kansallisen lainsäädännön avulla eli kotikuntalain ja soveltamisalain määräysten perusteella. Kuitenkin kun asetuksia 883/2004 ja 987/2009 sovelletaan on asumista arvioitava asetusten asumista koskevien määräysten mukaan. Asetusten 883/2004 ja 987/2009 asumisen kriteerit ovat yhteneväiset soveltamisalain kriteerien kanssa, joten käytännössä erityistä EU-asetusten mukaista arviota ei usein ole tarvetta tehdä.

¹⁸ Vuoden 2014 taso.

Kolmannesta maasta tulevan kolmannen maan kansalaisen vakuuttamisen soveltamisalalain mukaan

Yhdistelmälapudirektiivin implementoinnin yhteydessä soveltamisalalaki¹⁹ muutettiin siten, että kolmansista maista Suomeen työhön tulevat kolmansien maiden kansalaiset ovat käytännössä samojen vaatimusten alaisia kuin EU-maista tulevat työntekijät. He pääsevät asumisperusteisten etuuksien piiriin samoin ehdoin kuin edellä on kuvattu. Kolmannen maan kansalaiselta vaaditaan kuitenkin lupa tehdä työtä, eli heidän liikkumisensa ei ole vapaata kuten EU-kansalaisten. Lisäksi lapsilisään, kotihoidon tukeen ja työttömyyspäivärahaan liittyy rajoituksia. Lapsilisän ja kotihoidon tuen saamiseksi tulee olla kuuden kuukauden työskentelyaikomus ja lapsen täytyy olla mukana Suomessa. Kyse ei siis ole eksportoinnista eli ulosmaksamisesta. Työttömyysturvan saamiseksi on täytynyt työskennellä kuusi kuukautta.

Kolmannesta maasta tuleva henkilö, joka ei tule työhön, ei kuitenkaan pääse asumisperusteisten etuuksien piiriin muutoin kuin muuttamalla Suomeen vakinaisesti asumaan soveltamisalalain tarkoittamalla tavalla.

Neljän kuukauden sääntö

Solmu IV-työryhmä pohti mahdollisuuksia neljän kuukauden säännöstä luopumiseen. Sääntö on todettu ongelmalliseksi monestakin näkökulmasta. Ensinnäkin se on erittäin hankala toimeenpanna, mikä on tullut esiin erityisesti virolaisten työntekijöiden kohdalla, jotka ovat työvoiman vuokrausyritysten palveluksessa. Erittäin usein virolaisilla on työsopimus, jonka mukaan he tekevät työtä 0 – 40 tuntia viikossa. Näin 18 tunnin työskentelyedellytyksen tutkiminen on johtanut tilanteisiin, joissa työntekijä on joutunut useaan kertaan todistamaan ja toimittamaan Kelaan todistuksia siitä, että todella työskentelee. Neljän kuukauden sääntö muodostuu esimerkiksi pohjoismaalaisten rajatyöntekijöiden osalta ongelmaksi. Käytännössä säännön soveltaminen johtaa siihen, että esimerkiksi pohjoisen lomakeskuksissa työskentelevät kausityöntekijät, jotka eivät asu Suomessa, eivät täytä neljän kuukauden säännön edellytyksiä, eivätkä he pääse Kelan hoitamien soveltamisalalain mukaisten etuuksien piiriin.

Esimerkki:

*Suomalainen yksinhuoltajaäiti asuu lapsensa kanssa Ruotsissa Tornionjokilaaksossa. Äiti työskentelee osa-aikaisesti kahvilassa Suomen puolella. Asetuk-
kk:n säännön ehtoja. Äiti on kuitenkin työeläkevakuutettu sekä vakuutettu am-
mattitautien ja työtaturmien varalta. Hänellä voi olla myös oikeus kotihoi-
dontukeen, ja hänellä on oikeus käyttää julkisen terveydenhuollon palveluita
Suomessa. Ruotsin kansallisen lainsäädännön mukaan henkilöön ja hänen per-
heenjäseniinsä ei voida soveltaa Ruotsin lainsäädäntöä,²⁰ jos päähenkilöön so-
velletaan asetuksen 883/2004 perusteella jonkin muun maan lainsäädäntöä.
Näin äiti ei saa lapsilisää kummastakaan maasta. Suomesta hän ei saa lapsi-
lisää siitä syystä, että lapsilisä kuuluu nk. 4 kuukauden säännön piiriin kuuluviin
etuuksiin eikä äiti täytä ehtoja työskentelynsä perusteella eikä hän myöskään
asu Suomessa. Jos äiti lopettaisi työn, hän saisi Ruotsista barnbidragia lapsen
asumisen perusteella. Jos äiti ja lapsi muuttaisivat Suomeen asumaan, he saisi-
vat Suomesta lapsilisää lapsen asumisen perusteella.*

Työskentelyn perusteella asumisperusteisessa järjestelmässä vakuuttamisen ehdon tulisi olla hallinnollisesti mahdollisimman selkeä. Vaihtoehtoina voitaisiin ajatella hyödynnettävän jo olemassa olevia työntekijän määritelmiä. Näitä voisivat olla työeläkevakuutuksen mukainen vakuuttamisen ehto tai tapaturmavakuutuksen työntekijän vakuuttamisen ehto. Näissä molemmissa laeissa vakuuttamisen edellytykset ovat kuitenkin alhaiset, eivätkä ne sellaisenaan poistaisi haasteita, joita on sen osalta, että työskentelyn aloittamisen ei tulisi välittömästi laukaista oikeutta kaikkeen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

¹⁹ Soveltamisalalaki nimitystä käytetään tässä laista asumiseen perustuvansosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1993/1573)..

²⁰ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ei näytä selvältä, että Ruotsin lainsäädännössä oleva ehdoton etuuden myöntämisen este olisi EU-oikeuden mukainen (esimerkiksi C-611/10 *Hudzinski*)..

Nykyisellään työntekijän eläkelain (TyEL) vakuuttamisen ehto on hyvin pieni, koska lähes kaikki työ tulee työeläkevakuuttaa. Työntekijä tulee TyEL:n piiriin, jos hänen ansionsa ovat vähintään 56,55 euroa²¹ kalenterikuukaudessa. Työskentelyajan pituudella ei ole merkitystä työeläkevakuuttamisen kannalta. Tämä vakuuttamisen edellytys on selkeästi liian vähäinen asumisperusteisen sosiaaliturvan kannalta. Työeläkejärjestelmän muuttaminen siten, että vakuuttamisen edellytyksenä vaadittaisiin esimerkiksi pidempää työskentelyaikaa, ei vaikuta todennäköiseltä, koska vuoden 2005 työeläkeuudistuksen yhteydessä tehtiin ratkaisu siitä, että lähtökohtaisesti kaikki työ kartuttaa työeläkettä. Työeläkejärjestelmän piiriin kuulumisen alarajasta (vakuuttamisvelvollisuus ja eläkkeen karttuminen) sovittiin jo tuossa vaiheessa, vaikka itse toteutus tapahtui vasta vuonna 2007 TyEL:n säätämisen yhteydessä.

Kuten SOLMU IV-työryhmän loppuraportin mukaan näyttäisi siltä, että työttömyysturvan työssäoloehdon mukaiset vakuuttamisvaatimukset olisivat käytännössä selkeimmät myös soveltamisalalain osalta. Neljän kuukauden edellytys työsuhteen osalta on kuitenkin ongelmallinen. Tulisi kuitenkin pohtia, voitaisiinko ja olisiko tarpeen joidenkin etuuksien osalta asettaa lisäedellytyksiä. Tällaisia etuuksia voisivat olla esimerkiksi sairausvakuutuslain mukaiset päivärahaetuudet.

Haasteita:

- *Soveltamisalalain mukainen neljän kuukauden sääntö on osoittautunut ongelmalliseksi. Neljän kuukauden sääntö on nostettu pohjoismaiseksi rajaasteeksi.*

Ehdotus

Kansallisesti:

- *Tulisi arvioida, voitaisiinko asumisperusteisen vakuutuksen piiriin kuulumisen työn perusteella sitoa muuhun lainsäädäntöön, jossa henkilön työskentely tulee arvioitavaksi. Näyttäisi siltä, että työttömyysturvalainsäädännössä olevat edellytykset olisivat tarkoituksenmukaisimmat. Kelan hallinnoimien asumisperusteisten etuuksien piiriin kuulumisen ehtona voitaisiin suoraan soveltaa työttömyysturvan työssäoloehdot kartuttavaa työskentelyä eli edellytystä vähintään 18 viikkotyötunnista ja työehtosopimuksen mukaista tai vähintään 1 154 euron palkkaa kuukaudessa²². Tai vaihtoehtoisesti SOLMU IV- työryhmän ehdotuksen mukaisesti ei edellytettäisi vähimmäistyötunteja, mutta palkan edellytettäisiin olevan työehtosopimuksen mukainen tai vähintään 1 154 euroa kuukaudessa ja työn olisi ollut tarkoitus kestää vähintään kuukauden.*
- *Tulisi tarkastella soveltamisalalain piiriin kuuluvia etuuksia yksitellen ja arvioida, voitaisiinko joidenkin osalta asettaa lisäedellytyksiä etuuden saamiseksi. Eri-tyyppisesti voitaisiin tarkastella sairausvakuutuslain mukaisia päivärahaetuuksia.*

4.3 SAIRAUSETUUEDET SEKÄ ÄITIYS- JA VASTAAVAT ISYYSETUUEDET

4.3.1 Mitkä Suomen etuudet?

Suomen etuuksista luvun soveltamisalaan kuuluvat julkinen terveydenhuolto, kuntoutusetuudet, vammaisetuudet ja sairausvakuutusetuudet. Sairausvakuutuslain mukaiset etuudet kattavat paitsi korvaukset yksityisestä terveydenhuollosta, lääkekorvaukset, matkakorvaukset, sairauspäivärahat ja vanhempainpäivärahat.

²¹ Vuonna 2014.

²² Vuoden 2014 taso.

Tämän luvun soveltamisalaan kuuluvia *Suomen lainsäädännön mukaisia rahaetuuksia* ovat sairausvakuutuslain mukaiset sairauspäiväraha, osasairauspäiväraha, äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainraha, tartuntatautipäiväraha, luovutuspäiväraha ja erityishoitoraha, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukainen kuntoutusraha, työeläkejärjestelmän mukainen kuntoutusraha, alle 16-vuotiaan vammaistuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, eläkettä saavan hoitotuki ja ruokavaliokorvaus.

Tämän luvun soveltamisalaan kuuluvia Suomen lainsäädännön mukaisia luontoisuuksia ovat:

julkisen terveydenhuollon palvelut, sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvaukset ja laissa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista säännellyt kuntoutusetuudet ja työeläkejärjestelmän mukaiset ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteet.

4.3.2 EU-asetuksen määräykset lyhyesti

Sairausetuusluvulle erityistä on se, että se sisältää määräyksiä sekä niin kutsutuista hoitoetuksista eli luontoisuuksista että rahaetuksista. Rahaetuksissa periaate on, että ne maksetaan siitä maasta, jota henkilöön sovelletaan II osaston sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien määräysten perusteella ja jossa hän on vakuutettu. Tämä maa vastaa yleensä myös luontoisuuksien kustannuksista. Eri etuusryhmiä on käsitelty seuraavassa tarkemmin.

4.3.3 Sairaanhoito

Sairaanhoissa on erotettava toisistaan toisaalta *oikeus sairaanhoitoon* ja toisaalta sairanhoidon *kustannuksista vastaava valtio*.

Asetuksessa 883/2004 säädetään myös edellytyksistä, joilla henkilöllä on oikeus saada lupa saada asianmukaista hoitoa asuinjäsenvaltion ulkopuolella. Lisäksi asetuksessa säädetään siitä, mikä valtio vastaa henkilölle annettavan sairanhoidon kustannuksista. Sairaanhoitoon henkilöllä on kuitenkin oikeus kaikissa EU-valtioissa oleskellessaan. Asetukset turvaavat tietyt sairanhoido-oikeudet, joiden laajuus riippuu henkilön statuksesta ja oleskelun kestosta. Hoito-oikeudet ja hoidon laajuus määräytyvät aina hoitoa antavan maan lainsäädännön mukaan.

Henkilöllä on asetuksen nojalla:

- aina oikeus saada kaikki tarvitsemansa sairaanhoito asuinvaltiostaan tämän valtion lainsäädännön mukaan, vaikkei hän ole siinä maassa vakuutettu.
- pääsääntöisesti tämän lisäksi oikeus saada kaikki tarvitsemansa sairaanhoito myös vakuutusvaltiossaan tämän vakuutusvaltion lainsäädännön mukaisena, vaikka hän ei siellä asuisikaan, sekä vielä
- oikeus lääketieteellisesti välttämättömään sairaanhoitoon hoitoa antavan lainsäädännön mukaan muissa EU- valtioissa.

Sairaanhoitoluku sisältää myös *perheenjäsenten vakuutetusta henkilöstä johdetut oikeudet sairaanhoitoon*. Luvussa on myös prioriteettijärjestys sairanhoido-oikeuden määräytymisestä perheenjäsenten osalta. Ensimmäisenä on itsenäinen oikeus, toissijaisena perheenjäsenyyden perusteella syntyvä oikeus ja kolmantena asumisen perusteella syntyvä itsenäinen oikeus.

Sairaanhoitomääräyksissä säädetään myös siitä, *mikä valtio vastaa henkilön, esimerkiksi eläkkeensaajan, sairanhoidon kustannuksista*. Asetukset sisältävät myös yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, miten jäsenvaltioiden välinen *sairanhoidon kustannusten laskutus* hoidetaan.

4.3.4 Erityiskysymyksiä Suomen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta

Suomeen työhön tulevalla, asetuksen 883/2004 piiriin kuuluvalla henkilöllä ja hänen perheenjäsenellään on oikeus julkisen terveydenhuollon palvelujen käyttämiseen heti, kun maahan tullut alkaa tehdä TyEL:n mukaan vakuutettua työtä. Julkisen terveyden huollon palvelujen käyttäminen ei edellytä kotikunnan saamista tässä tilanteessa. Kela antaa työntekijälle tarvittaessa todistuksen, jolla oikeudesta hoitoetuksiin, jolla henkilö voi osoittaa oikeuden julkisen terveydenhuollon palveluihin.

Toisesta EU-maasta Suomeen tulevan EU-kansalaisen on rekisteröitävä EU-kansalaisen oleskeluoikeutensa poliisilla, ja tämän rekisteröinnin perusteella hänen tulisi kotikuntalain 4 § 1 mom. 3)-kohdan mukaan saada kotikunta. Oleskeluoikeus tulee rekisteröidä poliisilla, jos EU-kansalainen aikoo oleskella Suomessa yli kolme kuukautta. Tämän jälkeen henkilö pääsee julkisen terveydenhuollon piiriin.

Henkilöllä, joka ei muuta Suomeen vakinaisesti asumaan myöskään soveltamisalain mukaan, on kuitenkin oikeus sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvauksiin, jos hän tulee Suomessa sairausvakuutetuksi työnteon perusteella. Työntekijän perheenjäsenen on päästäkseen itsenäisesti Kelan etuuksien piiriin muutettava soveltamisalain mukaan Suomeen vakinaisesti asumaan. On huomioitava kuitenkin, että perheenjäsenellä on johdettu oikeus sairaanhoitokorvaukseen, vaikka hän ei itse olisi soveltamisalain mukaan Suomessa vakuutettu.

Suomesta EU-maahan lähtevän henkilön osalta oikeus sairaanhoitoon Suomen kustannuksella säilyy niin kauan kuin henkilöön sovelletaan Suomen lainsäädäntöä asetuksen 883/2004 II osaston määräysten perusteella. Vaikka henkilöön sovellettava lainsäädäntö ei II osaston määräysten mukaan olisi Suomen lainsäädäntö, sairaanhoidon kustannukset säilyvät Suomen vastuulla, jos henkilö on eläkkeensaaja, joka saa eläkettä ainoastaan Suomesta. Suomi vastaa henkilön sairaanhoitokustannuksista myös, kun kyse on Suomen lainsäädännön piiriin työn vuoksi kuuluvan henkilön perheenjäsenestä, jonka sairaanhoidon kustannukset eivät asetuksen 883/2004 kuulu minkään muun maan vastattaviksi. Säännökset ei-aktiivien saaman sairaanhoidon kustannusvastuusta valtioiden välillä eivät kuitenkaan ole asetuksen II osastossa. Ei-aktiiveihin sovelletaan II osaston nojalla asuinvaltion lainsäädäntöä. Täten esimerkiksi eläkkeensaajan ja johdetun oikeuden myötä muualla kuin toimivaltaisessa maassa asuvien perheenjäsenen osalta II osaston mukaan määräytyvä toimivaltainen maa eli maa jonka lainsäädäntöä henkilöön sovelletaan, ei ole kuitenkaan luontoisetuuksien kustannuksista vastaava maa. Mainitut eläkeläiset ja perheenjäsenet ovat tai eivät ole vakuutettuja kansallisen lainsäädännön mukaan asuinvaltiossaan (Suomessahan he ovat), mutta vain kustannuksista vastuussa oleva maa saa periä maksuja.

Kustannusvastuun osalta Suomi on toistaiseksi noudattanut menettelyä, jonka mukaan vakinaisesti Suomessa asuvan, ei-aktiivin perheenjäsenen sairaanhoidon kustannuksia ei ole laskutettu työntekijän työskentelymaasta, vaikka tähän olisi ollut mahdollisuus asetuksen 883/2004 perusteella. Tämä käytäntö on pohjautunut siihen, että näillä ei-aktiiveilla on jo Suomessa vakuutettuina ja asuvina oikeus sairaanhoitoon Suomen kansallisen lainsäädännön nojalla. Tällaisen kustannusvastuusäännösten soveltaminen olisi hallinnollisesti raskasta, eikä kustannusten laskuttaminen toisi taloudellista hyötyä valtiolle. Henkilölle menettely taas aiheuttaisi velvoitteen maksaa raskaitakin vakuutusmaksuja kustannusvastuussa olevalle valtiolle. Pohjoismaisessa sosiaaliturvasopimuksessa ja Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisessä sosiaaliturvasopimuksessa on sovittu sairaanhoidon kustannuksista luopumisesta sopimusmaiden kesken. Tämä tarkoittaa sitä, että jos jossain Pohjoismaassa vakuutettu henkilö tarvitsee sairaanhoitoa oleskellessaan tai asuessaan toisessa Pohjoismaassa tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jäävät nämä kustannukset hoitoa antaneen maan vastattaviksi. Pohjoismaidenkin osalta valtio, joka asetuksen 883/2004 mukaan vastaan sairaanhoidon kustannuksista, on se, joka vastaa kustannuksista suhteessa muihin EU-maihin ja joka myöntää myös

eurooppalaisen sairaanhoitokortin (EHIC). Poikkeuksena sairaanhoidon kustannuksista luopumiseen ovat ennakkoluvalla hoitoa toisessa jäsenvaltiossa saavat henkilöt. Näistä kustannuksista vastaa ennakkoluvan antanut maa.

Haasteet:

- *Sairaanhoidon osalta EU:n yhteensovittamismääräykset eivät ole seuranneet jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön kehityksen perässä. Asetukset 883/2004 ja 987/2009 pohjautuvat edelleen asetusten 3/58 ja 4/58 periaatteille, jotka pohjautuivat bismarckilaiseen järjestelmään. Tässä ajattelussa on keskeistä, että tehdään ero vakuutetun henkilön oman oikeuden ja perheenjäsenen johdetun oikeuden välillä. Kun nämä oikeudet joutuvat konfliktiin, ovat asumiseen perustuvat oikeudet heikompia kuin perheenjäsenen johdetut oikeudet. Tämä on täysin asumisperusteisten järjestelmien filosofian vastaista. Valtaosaltaan jäsenvaltion kansalliset sairaanhoitojärjestelmät perustuvat asumiseen.²³*
- *Eläkkeensaajien sairaanhoidon kustannuksista vastaa se maa, joka maksaa eläkettä. Jos eläkettä maksavia maita on useita, on kustannusvastuun ensisijaisuudesta omat määräykset. Kuitenkin ainoastaan lakisääteliset ja asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan vaikuttavat eläkkeet tuovat mukanaan sairaanhoidon kustannusvastuun. Useissa EU-maissa merkittävä osa eläketurvaa tulee vapaaehtoisista ja lisäeläkejärjestelmistä, jotka eivät ole yhteensovittamisasetusten asiallisessa soveltamisalassa. Tämä voi aiheuttaa sen, että esimerkiksi Suomi joutuu vastuuseen korkeakin suurtaikin lisäeläkettä saavan henkilön sairaanhoidon kuluista, jos tällainen lisäeläkkeensaaja muuttaa Suomeen.²⁴*

Ehdotuksia:

Kansallisesti:

- *Tulisi säätää lailla julkisen terveydenhuollon järjestämistä vastaavasta sellaisen kotikuntaa vailla olevien henkilöiden osalta, joilla on oikeus luontoisetuksiin Suomessa asetuksen 883/04 perusteella. Valtio on vuoden 2014 alusta alkaen vastannut tällaiselle henkilölle Suomessa annetun sairaanhoidon kustannuksista. Järjestämistä vastaavassa tahon puuttuminen aiheuttaa edelleen kuitenkin henkilöille tosiasiallisia ongelmia päästä käyttämään julkisen terveydenhuollon kaikkia palveluja. Järjestämistä vastaavassa puuttumisesta ilmenee ongelmia erityisesti kunnissa/alueilla, joissa on paljon lyhytaikaista ulkomaista työvoimaa käyttäviä työnantajia, ja/tai rajaseutujen läheisyydessä, kun alueella on paljon toisessa valtiossa asuvia ja Suomessa työskenteleviä ulkomaisia työntekijöitä.*
- *Edistetään yhdenmukaisen asumiskäsitteen soveltamista silloin, kun on kyse EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalaan kuuluvista tilanteista.*

EU-tasolla:

- *Tulisi edistää yhdenmukaista asumiskäsitteen soveltamista kaikissa EU-maissa myös sairaanhoidon osalta. Tällä hetkellä sairaanhoitoetuksia toi-*

²³ Think tank 2013 s. 13.

²⁴ Isoa ei-lakisäätelisiä eläkettä saavat eläkkeensaajat ovat muodostuneet haasteeksi esimerkiksi Portugalille, jonka sairaanhoitojärjestelmä on asumisperusteinen ja universaali. Portugaliin on muuttanut muista EU-maista huomattava määrä hyvätuloisia eläkkeensaajia muista EU-maista, joiden sairaanhoidon kustannuksista vapaaehtoista eläkettä maksava maa ei vastaa. Sairaanhoidon kustannukset jäävät Portugaliin.

meenpanevien viranomaisten tulkintakäytännössä näyttää vallitsevan osittain asetuksen 883/2004 yleisistä säännöksistä poikkeava tulkinta 'asumisesta' ja 'oleskelusta'.

- Suomessa tulisi osallistua aktiivisesti keskusteluun, joka on käynnistynyt trESS future challenges- raportin myötä sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten perheenjäsenten sairaanhoitoa koskevien johdettujen oikeuksien ensisijaisuuden käsitteestä luopumisesta ja lainsäädännön muuttamisesta. Tämä edellyttää perusteellista keskustelua jäsenvaltioiden kansallisista sairaanhoitojärjestelmistä. MISSOC-tietojen mukaan kaikkiaan 32:sta ainoastaan kahdeksassa²⁵ EU-asetuksia soveltavissa maassa sairaanhoito-oikeus ei perustu asumiseen.
- trESS Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020-raportissa on nostettu esiin myös kysymys yhteensovittamisasetusten ulkopuolella olevien eläkkeiden, kuten vapaaehtoisten lisäeläkkeiden, sisällyttämisestä asetusten asialliseen soveltamisalaan. Tällä olisi vaikutuksia myös eläkkeensaajien sairaanhoidon kustannusvastuun määräytymiseen. Myös tämä on asia, jota tulisi arvioida Suomessa kokonaisuudessaan sekä eläkkeiden että muiden sosiaaliturvaetuuksien, kuten sairaanhoidon, näkökulmasta.

4.3.5 Päivärahaetuudet

Kun henkilö tulee Suomeen työhön toisesta EU-maasta, hän voi päästä sairauspäivärahan, Kelan myöntämän kuntoutusrahan tai erityishoitorahan piiriin joko muuttamalla Suomeen vakinaisesti asumaan soveltamisalain tarkoittamalla tavalla tai työn perusteella, jos hän täyttää soveltamisalain neljän kuukauden säännön edellytykset. Suomeen muuttajalle maksetaan sairausvakuutuslakiin sekä Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettuun lakiin perustuvia päivärahaetuksia Suomesta riippumatta siitä, perustuuko etuuden määrä edeltäviin työtuloihin vai onko kyseessä vähimmäismääräisenä maksettava päiväraha. Sairauspäivärahaa voi saada vähimmäismääräisenä vasta 55 päivän odotusajan jälkeen. Poikkeuksena on kuitenkin vanhempainpäiväraha, joka edellyttää 180 päivän vakuutettuna oloa Suomessa joko asumisen tai työskentelyn perusteella ennen laskettua synnytysaikaa. Vakuutusajkaan voidaan laskea mukaan vakuutusajkaa toisessa EU- maassa.

Jos kyseessä on henkilö, joka on ollut aikaisemmin Suomessa vakuutettu ja joka palaa Suomeen, voidaan huomioida tulot edellisestä maasta tietyin edellytyksin. Sairausvakuutuslakia ollaan parhaillaan²⁶ muuttamassa siten, että muun maan tulot otettaisiin huomioon soveltuvien osin samoin periaattein kuin Suomessa ansaitut työtulot. Jos ulkomailla ansaitut tulot olisivat huomattavasti pienemmät tai suuremmat kuin Suomessa vastaavassa työssä ansaitut tulot, päivärahan perusteena käytettävät tulot voitaisiin arvioida vastaavasta työstä Suomessa ansaittavien työtulojen mukaan. Ensisijaisesti on tarkasteltava Suomen verotuksessa todettuja tuloja tai niin kutsuttuja kuuden kuukauden tuloja. Maahanmuuttoa pidetään ammatinvaihtumiseen verrattavana syynä, jolloin työtulot voitaisiin arvioida vuositasolle myös työkyvyttömyyttä välittömästi edeltävien tulojen perusteella.

Jos olisi kyse henkilöstä, joka sairastuu heti ensimmäisenä työpäivänä, voisi oikeus päivärahaetuuteen periaatteessa alkaa. Jos mitkään edellä mainitut päivärahan määräytymisen perusteet eivät tulisi kyseeseen, henkilö saisi minimipäivärahan 55 päivän yhtäjaksoisen työkyvyttömyyden jälkeen.

²⁵ Belgia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Luxemburg, Puola, Unkari ja Viro ovat MISSOC-tietojen mukaan maita, joissa sairaanhoito-oikeus ei perustu asumiseen

²⁶ Hallituksen esitys 63/2014 lainmuutoksesta on annettu 15.5.2014. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian, todennäköisesti 1.1.2015.

EU-tuomioistuin on arvioinut tulojen huomioimista Ruotsin järjestelmää koskeneessa tuomiossa *C-257/10 Bergström* tuomiossa. Tapauksessa oli kyse paitsi ulkomaan tulojen huomioimisesta myös siitä, pitikö toisen maan kausien huomioimiseksi täyttää lainkaan kautta maassa, josta etuutta haetaan. EU-tuomioistuin totesi, että toisessa maassa täytettyjen kausien huomioiminen ei edellytä kausien täyttymistä uudessa maassa, eli entinen periaate 1 + 1 muuttui periaatteksi 0 + 1.

Suomen vakuutusosoikeus on antanut kaksi ratkaisua, jossa se on viitannut Bergström-tuomioon. Ratkaisussaan (Dnro 6882/2009/2332) 12. kesäkuuta 2012, joka koski henkilöä, jolla ei ollut lainkaan verotettavaa tuloa Suomessa, mutta joka oli työskennellyt Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kela oli myöntänyt vanhempainrahan vähimmäispäivärahana. Vakuutusosoikeus totesi, että vaikka Suomen vanhempainraha on asetuksen jaottelussa sairaus-, äititys- ja isyysetuus eikä siis perhe-etuus, niin kuin Bergström-tuomiossa Ruotsin föräldrapenning, on EU-tuomioistuin pääosin soveltanut asetuksen 23 artiklaa ratkaisussaan. Tästä syystä vakuutusosoikeus katsoi, että se voi vedota Bergström-ratkaisuun. Vakuutusosoikeus katsoi, että Kelan ei olisi tullut myöntää etuutta vähimmäispäivärahana, vaan sen olisi tullut soveltaa 1408/71 3 artiklan 1 kohdan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja laskea etuus Bergström tuomion mukaisesti. Kelan olisi pitänyt huomioida tulot, joita henkilö rinnastettavalla kokemuksella olisi saanut maassa, josta hän etuutta hakee.

Toinen vakuutusosoikeuden ratkaisu (Dnro 768/2011/2029A) heinäkuulta 2013 koski sairauspäivärahaa. Henkilö oli työskennellyt Ruotsin lipun alla olevalla laivalla 1.1.2005-10.2008 ja asunut Suomessa koko ajan. Hän kuului 2.10.2008 alkaen hän kuului Suomen lainsäädännön piiriin. Hänelle myönnettiin opintotuki 1.1.2009 ja sairauspäiväraha 3.3. 21.3.2009. Sairauspäivärahan suuruus perustui opintotukeen, koska se oli suurempi kuin verotettavat tulot Suomessa vuonna 2007. Ruotsissa ansaittuja tuloja ei otettu huomioon. Vakuutusosoikeus katsoi, että Kelan olisi tullut myöntää etuus, siten kuin vakuutusosoikeus oli edellisessä tuomiossaan todennut eli ottaen huomioon verrattavat tulot Suomessa.

Käytännössä tilanne on siis Suomen osalta tällä hetkellä se, että päivärahana saaminen ansioon perustuvana ei enää edellytä tuloja Suomesta. Sairausvakuutuslakia ollaan muuttamassa tämän oikeuskäytännön mukaiseksi.²⁷

Suomesta toiseen EU-valtioon muuttava päivärahaetuuden saaja pidetään Suomessa vakuutettuna päivärahana maksukauden ajan, kun etuuden määrä perustuu edeltäviin työtuloihin. Tällainen päivärahana saaja rinnastetaan työntekijään asetusten 883/2004 lainvalintamääräyksiä sovellettaessa.

Myös ei-aktiivin minimipäiväraha maksetaan ulkomaille. Eli tällaisen henkilön maksu pysyy samana liikkumisesta huolimatta, mutta henkilön ei katsota enää kuuluvan Suomen lainsäädännön piiriin II osaston lainvalintasääntöjen mukaan.

Esimerkki:

Puolalainen 27-vuotias Jan työskenteli 8 kuukautta lentäjänä kuljetusyrityksen palveluksessa. Asetuksen 883/2004 lainvalintasääntöjen mukaan Janiin sovellettiin työskentelyn aikana Suomen lainsäädäntöä. Jan sairastui ja sai sairauspäivärahaa enimmäisajan. Lääkäri totesi, että Jan on tullut työkyvyttömäksi lentäjän työhön ja hänellä olisi oikeus kuntoutukseen. Jan on ilmoittanut aloittaneensa lääkärin opinnot Saksassa. Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan Janilla voisi olla oikeus kuntoutusrahaan Kelasta tai kuntoutustukeen työeläkejärjestelmästä koko opintojensa ajan. Tällöin häntä pidettäisiin Suomen lainsäädännön mukaan työntekijänä asetusta 883/2004 sovellettaessa koko opintojen ajan eli usean vuoden ajan.

Haasteita:

²⁷Hallituksen esitys 63/2014 lainmuutoksesta on annettu 15.5.2014. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian, todennäköisesti 1.1.2015.

- *Päivärahaetuuksien maksaminen suoraan ulkomaan tulojen perusteella on kysymys, joka tavallaan vesittää koko sosiaaliturvan yhteensovittamisen peruseriaatteita. Jos lähdetään siitä, että kaikki tosiseikat ja tapahtumat rinnastetaan tapahtuneiksi siinä maassa, josta etuutta haetaan, on käytännössä astuttu sivuun sosiaaliturvan yhteensovittamisen yhdestä keskeisestä periaatteesta, eli että etuudet ja maksut olisivat tasapainossa keskenään. EU-tuomioistuimen ratkaisu hypoteettisesta vertailutulosta ei ole todennäköisesti todellisten tulojen käyttämistä helpompi vaihtoehto toimeenpanon ja henkilön oikeusturvan kannalta, päinvastoin. Myöskään siinä etuudet ja maksut eivät ole tasapainossa keskenään.²⁸*
- *Suomi on ainut jäsenvaltio, jossa ei-aktiiville myönnetään päivärahaetuksia kansallisen lainsäädännön mukaan. Toistaiseksi tämä ei ole ollut suuri haaste, mutta voiko siitä tulla sellainen ei-aktiivien liikkuvuuden lisääntyessä.*
- *Vanhempainpäivärahojen luokittelu sairaus-, äitiys- ja vastaavien isyysetuuksien kategoriaan on jossain määrin haasteellista, koska monien jäsenvaltioiden vastaavat etuudet luokitellaan perhe-etuuksiksi.*

Ehdotuksia

Kansallisesti:

- *Pitäisikö sairauspäivärahassakin olla vähimmäisvakuutuskausi?*
- *Tulisi arvioida Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan ei-aktiiville myönnettävien päivärahaetuuksien EU-vaikutuksia.*

EU-tasolla:

- *Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten uudistamisessa tulisi arvioida myös toisessa jäsenvaltiossa ansaittujen tulojen huomioimiseen liittyvä ongelmat sosiaaliturvan yhteen sovittamisen peruseriaatteiden näkökulmasta.*

4.3.6 Kuntoutus rajat ylittävissä tilanteissa

Asetuksen 883/2004 mukaan, kun kyseessä on henkilö, joka asuu muussa maassa kuin siinä, jonka lainsäädäntöä häneen sovelletaan, tai muuttaa takaisin sellaiseen maahan, työskentelymaa vastaa rahaetuuksista (kuntoutusrahasta, sairauspäivärahasta jne.) ja asuinmaa luontoisuuksista. Kun kyseessä on kuntoutus, luontoisuuksia ovat kuntoutuksen toimenpiteet, työkokeilu, koulutus jne. Käytännössä näitä säännöksiä on erittäin vaikea soveltaa siitä huolimatta, että EU-lainsäädännöllä on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Näin siksi, että maiden lainsäädännöt ovat hyvin erilaisia ja kuntoutukseen liittyviä raha- ja luontoisuuksia voi olla vaikea sovittaa yhteen jo kansallisellakin tasolla. Tilanne on erityisen hankala, kun kahden eri maan järjestelmiä sovitetaan yhteen. Esimerkiksi Ruotsin sairausvakuutusuudistus vuonna 2008 on aiheuttanut ongelmia niille, jotka työskentelevät tai ovat viimeksi työskenteleet Ruotsissa mutta asuvat Suomessa. Käytännössä työntekijän sairastuttua rahaetuutta ei voi saada kolmen kuukauden jälkeen ellei työntekijän työkykyä arvioida suhteessa koko Ruotsin työmarkkinoihin. Tässä vaiheessa työvoimahallinto tulee mukaan henkilön aktivointiin. Näin esimerkiksi Ruotsin lipun alla olevalla laivalla työssä oleva henkilö ei ole saanut Ruotsista enää ansiosidonnaista sairauspäivärahaa kolmen kuukauden sairauden jälkeen, koska Ruotsi ei

²⁸ Ks. s. 12. 2010: trESS Think Tank Report 'Analysis of selected concepts of the regulatory framework and practical consequences on the social security coordination' http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_SelectedConcepts_Final_140111.pdf

ole hyväksynyt Suomen lainsäädännön mukaisia aktivointitoimenpiteitä. Myös Norja on lisännyt toimintaa koskevia vaatimuksia, joita se asettaa sairaana olevan henkilön etuuskien saamiselle. Norjassa on myös lisätty työnantajien vastuuta työpaikan seurannasta ja mukauttamisesta. Toinen esimerkki pulmia aiheuttavista säännösmuutoksista on, että Ruotsissa ja Norjassa ei enää voi saada määräaikaista sairaus/työkyvyttömyyseläkettä, kun taas Suomessa tällainen mahdollisuus on edelleen olemassa. Tanskan järjestelmään kuuluva kuntoutus katsotaan kokonaisuutena luontoisetuudeksi. Kyseinen etuus ei sen vuoksi ole vietävissä toiseen maahan.

Kela järjestää ja korvaa ammatillista kuntoutusta, vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta, kuntoutuspsykoterapiaa sekä harkinnanvaraista kuntoutusta. Kela korvaa myös kuntoutuksesta aiheutuneita matkakustannuksia. Lääkinnällistä kuntoutusta järjestävät Kelan lisäksi mm. julkinen terveydenhuolto, kuten terveyskeskukset sekä sairaalat. Ammatillista kuntoutusta järjestävät myös työeläkelaitokset. Jos kuntoutustarve aiheutuu liikennevahingosta, työtapaturmasta tai ammattitaudista, kuntoutuksen järjestämisestä vastaa vakuutusyhtiö.

Edellä mainituista kuntoutusetuuksista muut kuin liikennevahinkojen piiriin kuuluva kuntoutus ovat sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksen 883/2004 asiallisessa soveltamisalassa. Kurssit, koulutus ja erilaiset toiminnot, kuten työkokeilut, kuuluvat koordinaatioasetusten mukaan nk. luontoisetuuskien piiriin ja kuntoutusraha rahaetuuskien piiriin.

Pohjoismaiden kesken on useiden vuosien ajan pyritty helpottamaan kuntoutusta rajat ylittävissä tilanteissa, neuvottelemalla kahdenkeskeisistä hallinnollisia menettelyitä koskevista sopimuksista. Rajat ylittävä kuntoutus ja työntekijän aktivointi ovat olleet myös EU-keskustelussa²⁹. Useissa jäsenvaltioissa työntekijöiden aktivointi, kuntoutus ja työelämässä jaksaminen ovat keskeisessä asemassa sosiaalipoliittisessa keskustelussa.

Uudessa pohjoismaisessa sosiaaliturvasopimuksen 12 artiklan mukaan toimivaltaisten laitosten on tehtävä yhteistyötä, jonka tavoitteena on antaa tukea ja toimia aktiivisesti työhön pääsyä ja työhön paluun mahdollisuuksien lisäämiseksi. Lisäksi todetaan, että mikäli tehtävät toimet voivat merkitä siirtymistä toisen maan vakuutusjärjestelmän piiriin, maiden on mahdollisimman pitkälti ratkaistava tilanne yksilön eduksi. Pohjoismaisen sopimuksen hallinnollisen sopimuksen 9 artiklassa säädetään, että maiden on kahdenvälisesti sovittava kuntoutukseen liittyvistä hallinnollisista järjestelyistä kahdessa vuodessa pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen ja sen toimeenpanosopimuksen voimaantulosta. Pohjoismaisen sopimuksen mukaan maiden pitää kussakin tapauksessa tehdä mahdollisimman pitkälti yhteistyötä tilanteen ratkaisemiseksi henkilön eduksi.

Haasteita:

- *Rajat ylittävä kuntoutus ja aktivointi ovat erittäin haasteellisia, koska yhteen sovitettavana ovat kahden eri maan järjestelmät, joilla on omat tavoitteensa työntekijöiden aktivoimiseksi ja työssä jatkamiseksi.*
- *Pohjoismaisia rajat ylittäviä kuntoutustilanteita koskevia hallinnollisia sopimuksia tehtäessä on ilmennyt, että Suomen järjestelmä on muiden Pohjoismaiden järjestelmiin verrattuna anteliaan ja ehkä vähiten työntekijää aktivoiva. Suomesta rahaa maksetaan pisimpään ilman takuuta todellisesta aktivoinnista. Suomen järjestelmä on myös hajautunein. Toimijoina ovat Kela, julkinen terveydenhuolto, työvoimahallinto, työeläkelaitokset ja tapaturmavakuutusjärjestelmä. Kokonaisuuden hahmottaminen kuntoutettavan henkilön osalta näyttää vaikealta. Toistaiseksi EU-tilanteissa on Suomen näkökulmasta ollut kyse siitä, että on pyritty turvaamaan suomalaisten toisessa Pohjoismaassa työskennelleiden henkilöiden oikeus rahaetuuteen edellisestä työskentelymaastaan tai suomalaisen kuntoutus toisessa EU-maassa. Suomen järjestelmän anteliaisuus ei tässä yhteydes-*

²⁹ 2012: trESS Special European Report 'The Coordination of Benefits with Activation Measures'
http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESS_ThematicReport2012.pdf

sä vaikuta ongelmalliselta. Tulevaisuudessa tulee kuitenkin olemaan yhä enemmän tilanteita, joissa Suomessa työskennelleelle henkilölle voi syntyä oikeus kuntoutukseen, ja tällöin järjestelmän anteliaisuus ehkä joutuu uudelleen arvioitavaksi. On kuitenkin todettava, että yleisesti kuntoutustoimenpiteet ovat verrattain lyhytkestoisia.

Ehdotus:

Kansallisesti :

- *Arvioidaan Suomen kuntoutusjärjestelmässä kansainvälisen yhteistyön myötä ilmenneitä haasteita.*

EU-tasolla:

- *Vaikutetaan EU-tasolla kuntoutusta ja työkyvyttömyyttä koskevien määräysten kehittämiseen. Tällä hetkellä EU-asetuksissa ei käytännössä ole rajat ylittäviä kuntoutustilanteita koskevia määräyksiä, vaan rajat ylittävät kuntoutustilanteet toimeenpannaan yleisten raha- ja luontoisetuuksia koskevien säännösten avulla.*

4.3.7 Vammaisetuudet

Oikeus vammaisetuksiin syntyy Suomessa joko oman asumisen tai työntekijän toisessa jäsenvaltiossa asuvalle perheenjäsenelle johdettuna oikeutena.

Alle 16-vuotiaan vammaistuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, eläkettä saavan hoitotuki ja ruokavaliokorvaus katsotaan asetuksen mukaisiksi sairausrahaetuksiksi. Ratkaisussa C-299/05 komissio v. parlamentti ja neuvosto EU-tuomioistuimien kumosi Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan eräiden etuuksien hyväksymisen asetuksen 1408/71 liitteeseen Iia maksuihin perustumattomaksi erityisetuksiksi. Maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi luokittelu tarkoittaa, ettei etuutta tarvitse maksaa muille kuin maassa asuville henkilöille. Tuomion seurauksena Suomen alle 16-vuotiaan ja 16 vuotta täyttäneen vammaistuki sekä eläkettä saavan hoitotuki katsottiin koordinaatioasetusten mukaisiksi rahaetuksiksi, jotka on myös maksettava toiseen maahan.

Koska sairaus- ja äitiysetuusluvun määräykset eivät sisällä erityisiä määräyksiä, jotka soveltuisivat vammaisetuksiin on etuuksien yhteensovittaminen haastavaa. Oikeus vammaisetuksiin voi syntyä esimerkiksi johdettuna oikeutena lapselle kahdesta maasta päällekkäin, mutta sairausluvussa ei ole määräyksiä etuuksien ensisijaisuudesta ja toissijaisuudesta, kuten perhe-etuusluvussa. Tämä voi johtaa etuuksien päällekkäisyyteen tai sitten siihen, ettei etuutta tule mistään maasta. Suomessa on päädytty asiakkaan kannalta myönteiseen tulkintaan, jonka mukaan etuus myönnetään aina Suomesta, jos oikeus siihen on syntynyt maassa asumisen perusteella. Jos toinen maa myös maksaa vastaavaa etuutta, se vähennetään Suomen etuudesta kansallisten ja asetuksen yleisen päällekkäisyyden estämistä koskevan määräyksen mukaan.

Haasteita:

- *Eri maiden vammaisetuksia on luokiteltu eri ryhmiin asetuksen systematiikassa. Etuuksia on luokiteltu perhe-etuuksiksi, sairausrahaetuksiksi ja maksuihin perustumattomiksi erityisetuksiksi. Tästä voi aiheutua etuuksien päällekkäisyyttä. Esimerkiksi Virossa lapsille myönnettävät vammaisetuudet on luokiteltu perhe-etuuksiksi asetuksen 883/2004 merkityksessä.*
- *Sairausluvussa ei ole etuuksien yhteensovitusmääräyksiä siten kuin per-*

he-etuusluvussa, joten jos kaksi maata myöntää saman lapsen perusteella vammaisetuuden, on vaarana, että etuudet maksetaan päällekkäin tai molemmat jäävät myöntämättä, kun molemmat maat soveltavat omia päällekkäisyyden estämistä koskevia säännöksiään.

- *Suomen vammaisetuuksia on pyritty määrittelemään asetuksen 883/2004 merkityksessä pitkäaikaishoitoetuuksiksi. Ne eivät kuitenkaan helposti tähän ryhmään mahdu, eikä Suomi ole soveltanut niihin pitkäaikaishoitoetuuksia koskevaa 34 artiklaa.*
- *Näin on menetelty erityisesti siksi, että käytössä ei ole omia tiedonvaihtolomakkeita tätä sektoria varten*

Ehdotus:

EU-tasolla:

- *Suomen tulee vaikuttaa asetusten 2014 vuonna alkavaan muutokseen, jossa tarkastellaan asetusten pitkäaikaishoitoetuuksia komission ehdotuksen pohjalta.*

4.3.8 Pitkäaikaishoitoetuudet – Long term care benefits

EU- tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä on erilaisia nk. pitkäaikaishoitoetuuksia tulkittu koordinaatioasetusten sairausrahaetuuksiksi ja siitä syystä eksportoitaviksi etuuksiksi. EU-tuomioistuin on tulkinnut erilaisia hoivaan, huolenpitoon ja vammaisten tai toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden tukemiseen tai auttamiseen liittyviä etuuksia ja todennut, että jos etuuden myöntäminen perustuu objektiivisesti laissa määriteltyyn asemaan ja etuuden tarkoituksena on parantaa hoivasta ja huolenpidosta riippuvaisen henkilön terveydentilaa ja elämää, on niiden tarkoitus täydentää sairausvakuutusetuksia, ja niitä on siksi pidettävä sairauteen liittyvinä koordinaatioasetusten mukaisina sosiaaliturvaetuuksina. Useat ratkaisut ovat koskeneet Saksan ja Itävallan hoitovakuutusetuksia (*Pflegeversicherung*). Saksan *Pflegeversicherungin* perusteella korvataan kokonaan tai osittain vakuutetun hoidon tarpeesta aiheutuvat tietyt kulut, kuten kotona, erikoissairaaloissa tai -laitoksissa annetusta hoidosta aiheutuneet kulut, vakuutetulle välttämättömien varusteiden hankintakulut ja vakuutetun asunnon kunnostamiskulut. Lisäksi maksetaan kuukausittain taloudellinen tuki, jonka avulla vakuutettu voi valita vapaasti hoitomuodon ja esimerkiksi maksaa tavalla tai toisella palkkaa häntä avustaville henkilöille. Saksan hoitovakuutusjärjestelmä kattaa lisäksi tiettyjen tällaisten kolmansien henkilöiden vakuuttamisen tapaturman, vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta. Tuomioistuin on todennut (*C-160/96 Molenaar*), että tämänkaltaisilla etuuksilla pyritään ennen kaikkea täydentämään sairausvakuutusetuksia, joita käsitellään hallinnollisesti yhdessä, ja parantamaan tällä tavoin hoidon tarpeessa olevien henkilöiden terveydentilaa ja elämänlaatua. Näin ollen vaikka tällaisilla etuuksilla onkin omia erityispiirteitä, niitä oli pidettävä asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuina sairausetuuksina.

EU-tuomioistuimen ratkaisussa *C-299/05 komissio v. parlamentti ja neuvosto* oli kyse komission nostamasta kanteesta lainsäätäjää Neuvostoa ja parlamenttia vastaan Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan eräiden etuuksien hyväksymisestä asetuksen 1408/71 liitteen IIa maksuihin perustumattomaksi erityisetuuksiksi. Tuomioistuin kumosi kaikki kyseenalaistetut liitemääräykset (yhtä Yhdistyneen kuningaskunnan etuuden osaa lukuun ottamatta). Tuomion seurauksena Suomen alle 16-vuotiaan ja 16 vuotta täyttäneen vammaistuki ja eläkettä saavan hoitotuki katsottiin koordinaatioasetusten mukaisiksi rahaetuuksiksi, jotka on myös maksettava toiseen maahan. Suomi ei ole kuitenkaan katsonut, että nämä vammaiseturvet olisivat yhteensovittamisasetusten mukaisia pitkäaikaishoitoetuksia. Suomi ei ole sovel-

tanut vammaisetuksiin asetuksen 883/2004 pitkäaikaishoitoetuksien yhteensovittamista koskevaa 34 artiklaa.

Tuomioistuimen mukaan myös hoitoa antavan henkilön vanhuuseläkemaksut voivat olla sairausetuuksia koordinaatioasetusten merkityksessä (*C-502/01 Gaumain-Cerri and C-31/02 Barth*). Tuomioistuin totesi, että myös sellaiset Saksan hoitovakuutuksen mukaisesti annettavan kaltaiset etuudet, joilla on tarkoitus vakuuttaa vanhuuden varalta hoitoa tarvitsevaa henkilöä avustava kolmas henkilö, ovat hoitoa tarvitsevan henkilön saamia asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja ”sairausetuksia”. Tuomioistuin totesi, että se, että tällaisesta etuudesta hyötyy henkilökohtaisesti hoitoa tarvitsevaa henkilöä avustava kolmas henkilö, ei muuta millään tavalla sitä, että henkilö, jonka hoidontarve on peruste kaikkien hoitoetuksien myöntämiselle, hyötyy tällä tavoin järjestelystä, jolla on tarkoitus auttaa häntä saamaan mahdollisimman edullisin ehdoin hänen terveydentilansa kannalta tarpeelliset hoidot. Kyseinen etuus kuuluu näin ollen tämän perusteella sairausvakuutuksen piiriin. Sama toteamus pätee lisäksi varsinaisen hoitoavustuksen osalta silloin, kun hoitoavustusta käytetään kokonaan tai osittain hoitoa tarvitsevaa henkilöä avustavan kolmannen henkilön palkan maksamiseen.

Tuomioistuin on myös todennut (*C-388/09 da Silva Martins*), että vaikka henkilö ei koordinaatioasetuksen 1408/71 sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien määräysten perusteella enää kuulunut Saksan lainsäädännön piiriin vaan asuinmaansa Portugalin lainsäädännön piiriin, niin hänellä oli oikeus Saksan hoitovakuutuksen etuuksiin vapaaehtoisen valinnaisen vakuutuksen perusteella Saksasta.

Pitkäaikaishoitoa koskevia etuuksia koskeva keskustelu on meneillään EU:ssa. Komission alainen tRESS verkosto on laatinut raportin (Coordination of Long-term care Benefits – current situation and future prospects).³⁰

Haasteita:

- *Pitkäaikaishoitetuksia koskevat vaikutukset tällä hetkellä sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkopuolella oleviin etuuksiin kuten omaishoidontukeen ja vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen avustajaan.*

Ehdotus:

Kansallisesti:

- *Tulee arvioida omaishoidon tuen mahdollisen kehittämisen vaikutuksia sen ulosmaksuvelvoitteeseen asetuksen 883/2004 mukaisesti.*

EU-tasolla:

- *Suomen tulee vaikuttaa asetusten 2014 vuonna alkavaan muutokseen, jossa tarkastellaan asetusten pitkäaikaishoitoetuksia komission ehdotuksen pohjalta.*

4.4 ELÄKKEET

4.4.1 Mitkä ovat Suomen etuudet?

Kansaneläkejärjestelmän ja työeläkejärjestelmän³¹ mukaiset vanhuus, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet. Asumisperusteisiä eläkkeitä ovat kansaneläkejärjestelmän mukaiset eläkkeet.

³⁰ Raportti löytyy osoitteesta http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII_ThinkTankReport-LTC_20111026FINAL_amendmentsEC-FINAL.pdf

³¹ Tässä selvityksessä ei tarkastella työeläkkeitä.

Takuueläke on asetuksen 883/2004 58 artiklan mukainen vähimmäisetuus, jota ei makseta ulkomaille.

4.4.2 EU-määräykset ja Suomen lainsäädäntö

Jos henkilö on asunut ja työskennellyt useammassa EU-maassa, hänelle karttuu lähtökohtaisesti eläkettä kaikista niistä maista, joissa hän on ollut vakuutettu. Maiden sosiaaliturvalaitosten tulisi kerätä ja säilyttää tiedot vakuutusajoista eläkeiän saavuttamiseen saakka.

Asetus 883/2004 sisältää eläkkeen laskemista koskevat säännökset. Mikäli henkilö täyttää jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaiset eläkkeen saamisen edellytykset, eläke lasketaan kahdella tavalla, itsenäisenä eläkkeenä ja vakuutuskausiin suhteutettuna pro rata -eläkkeenä. Näistä myönnetään se, kumpi on suurempi.

Eläke lasketaan kussakin maassa täytettyjen vakuutuskausien perusteella. Eläkkeen määrä kustakin maasta vastaa asianomaisessa maassa täytettyä vakuutusaikaa. Eläkkeensaaja saa yhteenvedon eläkepäätoöksistä³², joita eläkkeenhakija on saanut eri maista. Eläkettä haetaan asuinvaltiosta, joka välittää eläkehakemukset kaikkiin maihin, jossa eläkkeenhakija on ollut vakuutettuna.

Kansallisen lain mukaan oikeus kansaneläkkeeseen on Suomessa asuvalla henkilöllä. Kansaneläkelain mukaan Suomessa asuvana pidetään soveltamisalain mukaan vakuutettua henkilöä.

Kansaneläkkeen saadakseen hakijan on kansallisen lain mukaan täytettävä asumisaikavaatimus eli asuttava Suomessa 3 vuotta ajalla 16 vuoden täyttämisen 65 vuoden iän täyttämiseen tai eläkkeen alkamiseen. Asetusta sovellettaessa muissa EU-maissa täyttyneitä vakuutuskausia voi lukea hyväksi edellyttäen, että Suomen vakuutusajaksi on vähintään yksi vuosi.

Kansaneläkelaisissa määritellään kansaneläkkeen täysi määrä yksin asuvalle ja perheelliselle henkilölle. Jos hakija on asunut ulkomailla, kansaneläkkeen täysi määrä suhteutetaan hakijan Suomessa asumaan aikaan. Täysimääräisestä tai suhteutetusta kansaneläkkeestä vähennetään 50 % siitä kansaneläkkeeseen vaikuttavien vuositulojen yhteismäärästä, joka ylittää tietyn tulorajan.

Kansaneläkkeen määrään vaikuttavat mm. henkilön jatkuvasti saama työeläke, tapaturmavakuutukseen perustuva eläke tai korvaus sekä liikennevakuutukseen perustuvat jatkuvat eläkkeet ja korvaukset. Myös vastaavat ulkomaiset etuudet vaikuttavat kansaneläkkeen määrään kansallisen lain mukaan. Mikäli kansaneläkkeeseen vaikuttaa jokin ulkomainen eläke tai korvaus, eläke tarkistetaan kahden vuoden välein.

Lähtökohtaisesti asetus 883/2004 kieltää samanlaisen etuuden ottamisen tulona huomioon eläkettä laskettaessa. Asetuksen 883/2004 liite XI mahdollistaa kuitenkin myös ulkomaisen työeläkkeen tulona huomioon ottamisen kansaneläkkeessä. Tällöin edellytetään kuitenkin, että eläke ei voi olla pienempi kuin eläke, jonka henkilö saisi, jos hän olisi koko EU-maissa työskentelemänsä ajan työskennellyt Suomessa. Suomessa asuvalle eläkkeenhakijalle, joka täyttää asumisaikavaatimuksen ottamalla huomioon pelkästään Suomen vakuutuskaudet, lasketaan asetuksen 883/2004 mukaan eläke, jonka hän olisi saanut, jos olisi asunut ja työskennellyt koko ajan Suomessa.

Takuueläke on asetuksen 883/2004 58 artiklan mukainen vähimmäisetuus, jota ei makseta ulkomaille. Käytännössä alle vuoden tilapäisen ulkomailla oleskelun ajalta takuueläke kuitenkin maksetaan oleskelumaasta riippumatta.

Suomi yritti saada takuueläkettä asetuksen 883/2004 liitteeseen X maksuihin perustumatomana erityisetuutena. Komissio ei hyväksynyt tätä kirjausta. Takuueläkkeen voi saada Suomessa soveltamisalain mukaan vakinaisesti asuva henkilö, joka saa takuueläkkeeseen oikeutavaa eläkettä. Takuueläkkeeseen voi olla oikeus myös 65 vuotta täyttäneellä maahanmuuttajalla tai 16 vuotta täyttäneellä maahanmuuttajalla, joka on kansaneläkelain mukaan työkyvy-

³² [document P1](#)

tön. Maahanmuuttajalla tarkoitetaan henkilöä, joka ei saa takuueläkkeeseen oikeuttavaa eläkettä Suomesta. Asetuksen 883/2004 tapahtumien ja tosiseikkojen rinnastamisen vuoksi toisesta EU-maasta maksettava eläke voi oikeuttaa takuueläkkeeseen, mikäli se rinnastuu takuueläkkeestä annetussa laissa lueteltuihin oikeuttaviin eläkkeisiin.

Lisäksi takuueläkkeen saadakseen henkilön on tullut asua Suomessa vähintään 3 vuotta 16 vuoden iän täytettyään sekä osoitettava hakeneensa Suomesta ja ulkomailta kaikki eläkkeet, joihin hän voi olla oikeutettu. Takuueläkkeestä vähennetään henkilön Suomesta ja ulkomailta jatkuvasti tai toistuvasti saamien eläketulojen määrä. Käytännössä on melko hankalaa selvittää, mistä maista hakijalla missäkin tilanteessa voi olla oikeus eläkkeeseen.

Eläkkeensaajan asumistuki

Eläkkeensaajan asumistukeen voi olla oikeus Suomessa asuvalla 65-vuotiaalla henkilöllä tai 16 – 64 -vuotiaalla henkilöllä, joka saa asumistukeen oikeuttavaa eläkettä tai korvausta ja jolla on asumistuessa huomioon otettavia asumismenoja.³³

Eläkkeensaajan asumistuki on asetuksen 883/2004 mukainen maksuihin perustumaton erityisetuus, jonka saaminen edellyttää Suomessa asumista. Käytännössä ratkaisu asumisesta tehdään soveltamisalain mukaan. Jos asumisesta on epäselvyyttä, se määräytyy asetuksen 883/2004 asumisen mukaan, jonka tulisi olla yhteneväinen soveltamisalain asumisen kanssa.

Eläkkeensaajan asumistukeen oikeuttavana eläkkeenä voi olla niin suomalainen eläke kuin EU-maasta tai muualta ulkomailta saatu eläke. Rinnastaminen perustuu kansalliseen lakiin. Vaikka henkilö ei saisi mitään eläkettä, hän voi 65-vuotiaana saada asumistuen, jos hän asuu Suomessa ja hänellä on asumistuessa huomioon otettavia asumismenoja. Asumistukea laskettaessa otetaan huomioon kohtuulliset asumismenot yhdestä Suomessa sijaitsevasta, vakinaiseksi katsottavasta asunnosta, jossa hakija asuu asumistuen alkaessa. Vakinaiseksi katsotaan asunto, jossa hakija asuu tosiasiallisesti pääosan vuodesta. Näin ollen asumistukea ei makseta ulkomaille lähdöstä alkaen, jos henkilö asuu yli kuusi kuukautta vuodesta ulkomailla, vaikka hän olisikin soveltamisalain mukaan vakuutettu.

Etuuden määrään vaikuttavat mm. hakijan ja samassa taloudessa asuvan puolison ja lapsen asumismenot, perhesuhteet, tuenhakijan ja puolison tulot ja vähennykset, omaisuus ja velat sekä asuinkunta. Myös ulkomaiset eläkkeet ja tulot vaikuttavat asumistuen määrään.

Ulkomailta Suomeen vakituisesti muuttava tulee usein Suomessa asuvaksi melko nopeasti. Näin ollen oikeus asumistukeen voi alkaa hyvin pian Suomeen muutosta, jo ennen kuin Suomesta olisi oikeus eläkkeeseen.

4.4.3 Erityisiä kysymyksiä Suomen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta

Eläkettä haetaan usein huomattavasti myöhemmin kuin milloin vakuuttamiseen vaikuttavat tapahtumat ovat tapahtuneet. Jos vakuuttamista ei ole aktiiviaikana selvitetty, sen selvittäminen jälkikäteen on työlästä ja voi olla todella vaikeaa. Toisaalta joskus eläkettä hakiessa ilmenee seikkoja, jotka eivät ole olleet tiedossa silloin, kun henkilön aktiiviaikana on annettu vakuuttamispäätöksiä. Jos vakuuttamista selvitetään vasta eläkettä haettaessa, vakuuttaminen selvitetään aina sen ajankohdan lainsäädännön mukaan, milloin henkilö on asunut tai työskennellyt Suomessa tai ulkomailla.

Ulkomaille lähtevien on jo vuosien ajan pitänyt hakea vakuuttamispäätös tai todistus sovellettavasta lainsäädännöstä. Sen sijaan Suomeen tulleiden ei ole ollut pakko hakea päätöksiä, ja jos etuusasiat eivät ole aktualisoituneet, saattaa vakuuttamisasia tulla selvitettäväksi ensimmäistä kertaa vasta eläkeasian yhteydessä, jolloin vakuuttamisen selvittäminen kyseisenä

³³ Eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia on ehdotettu muutettavaksi niin, että etuuden saaminen sidottaisiin selkeämmin eläkkeen saamiseen. Ks. tarkemmin HE 52/2014.

aikana voimassa olleiden sääntöjen perusteella voi olla vaikeaa. Esimerkiksi asetuksen 1408/71 aikana tietyltä ajalta 1.1.1994 – 31.8.2004 kansaneläkkeen vakuutusaikaa karttui EU-maista tullee ajalta, jonka oli työeläkevakuutettu. 1.9.2004 tuli voimaan 4 kuukauden sääntö, jonka soveltaminen jälkikäteen voi olla vaikeaa, koska työskentelyaikaa ja palkkaa koskevien tietojen saaminen pitkän ajan kuluttua voi olla vaikeaa tai mahdotonta. Uusien oleskelulupia koskevien vaatimusten selvittely saattaa tulevaisuudessa tuoda lisää ongelmia.

Nykyisin Suomesta vahvistetaan työskentelyaikaa koko vuodelta, mikäli vakuuttamisen edellytykset täyttyvät. Käytännössä myös muut Pohjoismaat vahvistavat vakuutusaikaa koko vuoden, mikäli työskentely täyttää tietyt edellytykset. Kun pätkätyöskentely useissa maissa lisääntyy, voi useammin tulla esiin tilanteita, joissa kahden tai kolmen maan työskentelyyn perustuvat vakuutuskaudet ovat pitkältikin ajalta päällekkäin kyseisestä teknisestä syystä. Tällöin voi tulla vaikeuksia määrittellä, mikä olisi tai pitäisi olla Suomessa asuttua aikaa.

Työkyvyttömyyden sattuessa voi EU-maiden välillä liikkunut henkilö kohdata toimeentulovaikeuksia, koska edellytykset työkyvyttömyysetuuksien myöntämiseksi ovat erilaisia. Tämä koskee sekä määräaikaisia että pysyviä etuuksia. Samoin itse etuudet ovat erilaisia. Etuudet saattavat olla EU-lainsäädäntöä sovellettaessa eri kategorioiden alla joko sairausrahaetuksia tai eläkkeitä.

Esimerkki:

Suomalainen Liisa on työskennellyt Ruotsissa 20 vuotta, minkä jälkeen hän palaa Suomeen asumaan. Hän sairastuu, ja hänelle myönnetään Suomesta kuntoutustuki (eläke). Ruotsi ei myönnä Liisalle eläkettä 20 Ruotsin vuodesta, koska Liisa ei täytä Ruotsin eläkkeen myöntämisen edellytyksiä. Jos Liisa asuisi Ruotsissa, hän voisi saada Ruotsista rahaetuutta kuten sairauspäivärahaa, kuntoutusrahaa tai työttömyysturvaa. Koska sovellettava lainsäädäntö osoittaa Suomeen asetuksen 883/2004 mukaan, sovelletaan Suomen lainsäädäntöä, eikä hän voi saada Ruotsista asetuksen mukaan rahaetuudeksi määritettyä etuutta.

Edellä mainitussa esimerkissä kumpikin valtio soveltaa EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia ja omaa kansallista lainsäädäntöä oikein. Koska kyse on yhteensovittamisesta eikä harmonisoinnista, työkyvyttömyyden käsitteet ovat erilaisia eri maissa samoin kuin se, mitä etuuksia myönnetään. Ensi sijassa on kyse siitä, että EU-asetuksissa 883/2004 ei riittävästi huomioida sitä, että jäsenvaltioiden kansalliset edellytykset määräaikaisille tai pysyville työkyvyttömyyden perusteella myönnettäville etuuksille ovat hyvin erilaisia. Tämä on periaatteellinen kysymys ja liittyy EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten logiikkaan. Asia tulisi nostaa keskusteluun EU-tasolla.

Haasteita:

- *Kansaneläkettä varten selvittävät asumisaika Suomessa on usein haasteellista, koska selvittely tehdään vuosia takautuen. Eläkevakuutuskausiin sovelletaan aina kulloinkin voimassa olleen lainsäädännön määräyksiä. Tarvittavia selvityksiä on vaikea saada. Suomen työeläkkeessä ja myös monien muiden maiden työeläkkeissä vakuutusaika ilmoitetaan usein kokonaisuena kalenterivuotena, vaikka todellisuudessa työskentely olisi saattanut kestää hyvin lyhyen aikaa. Kun sitten Suomessa selvitetään todellista Suomessa asumisaikaa, se on usein vaikeaa, koska henkilöllä saattaa olla esimerkiksi sekä Suomesta että Ruotsista päällekkäin kokonaisen vuoden työskentelykaudet, vaikka hän olisi todellisuudessa työskennellyt Ruotsissa ja Suomessa vain lyhyen aikaa. Kelan on kuitenkin selvittävä todellinen asumisaika Suomessa kansaneläkettä varten.*
- *Kansaneläkkeiden tarkistukset ovat erittäin suuri osa Kelan kansainvälisissä eläkeasioissa tehtävää työtä. Kaikki kansaneläkkeeseen vaikuttavien eläkkeiden ja korvausten määrissä tapahtuvat muutokset edellyttävät aina kansaneläkkeen määrän tarkistamista.*

- *Takuueläkkeeseen liittyvät haasteet koskevat käytännön toimeenpanoa. Esimerkiksi ulkomaisten eläkkeiden selvittäminen on hyvin työlästä hallinnollisesti.*
- *Työkyvyttömyysetuuksien erilaiset luokittelut erityisesti Pohjoismaiden kesken aiheuttavat haasteita ja tarvetta turvautua toimeentulotukeen.*

Ehdotuksia:

Kansallisesti:

- Tulisi selvittää, voisivatko työeläkelaitokset rekisteröidä henkilön todellisen työskentelykauden työeläkerekisteriin kokonaisen kalenterivuoden sijaan. Tämä nopeuttaisi huomattavasti kansainvälisten eläkeasioiden käsittelyä ja lisäisi eläkkeensaajan oikeusvarmuutta.
- Tulisi selvittää, olisiko mahdollista yksinkertaistaa vakuuttamisen edellytyksiä, jotta niiden tutkiminen myös jälkikäteen ja epätyypillisissä liikkumistilanteissa olisi helpompaa.

EU-tasolla:

- Työkyvyttömyysetuuksien erilaiset luokittelut asetuksen systematiikassa ja siitä liikkuvalla työntekijälle aiheutuvat toimeentulovaikkeudet, ovat kysymys, joka tulisi nostaa EU-tason keskusteluun.

4.5 TYÖTTÖMYYSTURVA

4.5.1 Mitkä Suomen etuudet?

Kelan maksama työttömyysturvan peruspäiväraha ja työttömyyskassojen maksama ansioon perustuva päiväraha kuuluvat samoin kuin työmarkkinatuki asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan. Työmarkkinatuki on kuitenkin maksuihin perustumaton erityisetuus, joka on mainittu Suomen osalta asetuksen 883/2004 liitteessä X, ja sen saaminen edellyttää aina vakiinaista asumista Suomessa, eli sitä ei makseta ulkomaille.

4.5.2 EU-määräykset ja Suomen lainsäädäntö

Työttömyysturva poikkeaa muista asetuksen 883/2004 mukaisista etuuksista. Työttömyysturvan osalta poikkeuksia on kausien yhteenlaskemisperiaatteeseen, etuuksien ulosmaksuun eli eksportointiperiaatteeseen ja *lex loci laboris*-periaatteeseen. Nämä poikkeukset yhteensovittamisen systematiikassa johtuvat siitä, että työttömyysturvalla on erityinen sosiaali- ja työvoimapolitiittinen asema ja tästä syystä EU:n lainsäätäjä on päätenyt erityisiin kompromisseihin työttömyysturvan osalta.

Työttömyysturvassa etuuksien ulosmaksuperiaate on poikkeus eikä pääsääntö. Muissa koordinaatioasetusten mukaisissa rahaetuksissa sovelletaan yleistä periaatetta, jonka mukaan asumista koskevia kansallisen lainsäädännön ehtoja ei saa soveltaa eli periaatetta, jonka mukaan etuudet tulee maksaa ulos maasta, vaikka ne kansallisen lainsäädännön mukaan edellyttäisivätkin maassa asumista. Työttömyysturvan saamiseksi voidaan siis pääsääntöisesti edellyttää asetuksen 883/2004 mukaista maassa asumista.

Asetuksen 883/2004 mukaan työttömyysturvaa saadaan viimeisestä työskentelymaasta.

Kun työntekijä jää työttömäksi, hänen tulee täyttää tämän maan työttömyysturvalainsäädännön edellyttämä työssäoloehto. Työssäoloehdon täyttämiseksi hän voi tuoda mukanaan kausia toisista jäsenvaltiosta. Suomen työttömyysturvalainsäädännössä edellytetään vähintään neljän viikon työskentelyä Suomessa, ennen kuin toisessa EU-maassa täytetyt työskentelykaudet voidaan ottaa huomioon.

Kausien yhteenlaskemisen osalta ei sovelleta asetuksen 7 artiklan yleistä kausien yhteenlaskusääntöä, vaan jäsenvaltiot voivat työttömyysturvan osalta edellyttää kausien huomioimiseksi enemmän kuin muiden etuussektoreiden osalta. Suomessa edellytetään, että toisessa maassa täytetyt kaudet ovat olleet vakuutuskausia siinä maassa, jossa ne on täytetty.

Palkansaajan neljän viikon tai yrittäjän neljän kuukauden työskentelyä Suomessa ei kuitenkaan vaadita, kun kyseessä on varsinainen tai ns. epävarsinainen rajatyöntekijä (esim. merimies), joka saa työttömyysetuuksia asuinmaansa Suomen lainsäädännön mukaisesti. Myös pohjoismaisen sopimuksen viiden vuoden paluuoikeus poistaa vaatimuksen neljän viikon työskentelystä muun maan kausien hyväksilukemisen ehtona.

EU:n komissio on eri mieltä Suomen kanssa tästä neljän viikon työskentelyvaatimuksesta ja katsoo, että se on liian pitkä. Suomea odottaakin rikkomuskanne EU-tuomioistuimessa neljän viikon työskentelyedellytyksestä.

Jäsenvaltioilla on erimielisyyksiä siitä, mitä kausia tulisi huomioida. Erilaisia näkemyksiä on työskentelykausista ja itsenäisen ammatinharjoittamisen kausista, kun sen lainsäädännön mukaan, jossa ne on täytetty, ne eivät oikeuta työttömyysetuuksiin. Jotkin laitokset eivät halua yhteenlaskea kausia, jolloin henkilö jätti vakuuttamatta itsensä vapaaehtoisesti.

Kun henkilö on asettautunut työttömäksi työnhakijaksi ja alkanut saamaan työttömyysturvaa, hän voi lähteä toiseen jäsenvaltioon työttömäksi työnhakijaksi. Tämä etuuden maksaminen ulos viimeisestä työskentelymaasta ei ole ajallisesti rajoittamaton, vaan etuutta voi saada toiseen EU-maahan suuntautuvaan työnhakuun kolmesta kuuteen kuukauteen. Jäsenvaltiolla on erilaisia käytäntöjä sen suhteen, jatkavatko ne työhakuoikeutta toisessa maassa kolmen kuukauden jälkeen. Suomi kuuluu maihin, joka on rajoittanut toiseen jäsenvaltioon suuntautuvan työnhaun kolmeen kuukauteen (TTL 1 luvun 8a §).

Työttömyysturvaa koskeva luku sisältää myös poikkeuksen työskentelymaan periaatteesta. Taustalla tässä on toisaalta jäsenvaltioiden välinen kustannusten taseus ja toisaalta tavoite turvata työttömälle parhaat mahdollisuudet työllistyä.

Henkilön, joka viimeisen työskentelynsä aikana asui eri maassa kuin missä hän oli työssä on jossain tilanteissa aina ilmoitettava asuinvaltionsa työvoimaviranomaisten käytettäväksi ja joissain tilanteissa hän voi valita, asettautuuko viimeiseen työskentelyvaltioon vai asuinvaltionsa.

Rajatyöntekijä tarkoittaa sitä, että henkilö palaa asuinmaahansa päivittäin tai kerran viikossa. Kun rajatyöntekijä on kokonaan työtön, hänen on aina ilmoitettava työnhakijaksi asuinvaltionsa. Hän saa työttömyysturvaetudet asuinmaansa lainsäädännön mukaan niin kuin hän olisi ollut siellä työssä viimeisen työskentelynsä aikana. Viimeinen työskentelymaa korvaa työttömyysturvaetuuksien kustannuksia asuinmaalle kolmen kuukauden ajalta. Korvattava määrä on kuitenkin korkeintaan työskentelymaan lainsäädännön mukaan maksettavan työttömyysturvaetuuden suuruinen. Jos työtä viimeisessä työskentelymaassa oli tehty edeltävien 24 kuukauden aikana vähintään 12 kuukauden ajan, korvattava aika pidentyy viiteen kuukauteen. Rajatyöntekijä voi tämän lisäksi rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi viimeisen työskentelymaansa työvoimaviranomaiselle. Työttömyysetuus tulee kuitenkin aina vain asuinmaasta ja asuinmaan lainsäädännön mukaisena. Myös työttömyysetuuden saamiseen liitännäiset etuudet kuten perhe-etuudet ja kustannusvastuu sairaanhoitoetuuksista tulee asuinmaasta ja asuinmaan lainsäädännön mukaisena.

Muu kuin rajatyöntekijä, joka asui työskentelyn aikana eri maassa tai palaa sinne saa työttömäksi jäätyään työttömyysetuudet ensisijaisesti asuinmaastaan niin kuin hän olisi ollut siellä työssä viimeisen työskentelynsä aikana. Jos hän jää entiseen työskentelymaahansa hän saa työttömyysetuudet sieltä, ja hän voi saada ne mukaansa entiseen asuinmaahan kolmeksi kuukaudeksi

Jos rajatyöntekijä tai muu työntekijä, joka asui viimeisen työskentelynsä aikana eri maassa, on osittain työtön, esimerkiksi lomautettu, hän saa työttömyysturvan työskentelymaastaan.

Esimerkki:

Virolainen Reet työskentelee Helsingissä ravintolassa. Hänen asuu miehensä ja lastensa kanssa Tallinnassa. Reet palaa kotiin Tallinnaan useamman keran viikossa. Hänen miehensä Taisto on työttömänä työnhakijana Virossa. Työskentelynsä ajan Reet kuuluu Suomen sosiaaliturvaan. Reetin työskentely Suomessa velvoittaa Suomen maksamaan perhe-etuuksia Reetin Virossa asuvista lapsista. Taisto rinnastetaan EU-asetuksen mukaan työntekijään, koska hän on työttömänä työnhakijana Virossa ja hän saa työttömyyspäivärahaa Virosta. Taiston aktiivistatuksen vuoksi Viro vastaa ensisijaisesti perhe-etuuksista, koska perhe asuu siellä. Viro myös vastaa Taiston ja lasten sairaanhoidon kustannuksista. Viron perhe-etuudet maksetaan täytenä, ja Suomi maksaa lapsilisän ja mahdollisen kotihoidontuen Viron maksamilla etuuksilla vähennettynä. Jäätyään työttömäksi Reetin tulee rajatyöntekijänä rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi Viroon. Hän saa työttömyysturvan Virosta Viron lainsäädännön mukaisena niin kuin hän olisi työskennellyt viimeisen työskentelynsä aikana Virossa. Kun molemmat vanhemmat ovat Virossa työttömiä he saavat ainoastaan Virosta perhe-etuuksia ja Viro vastaa heidän sairaanhoidonsa kustannuksista. Suomi korvaa Virolle Viron maksaman työttömyysturvan kolmelta tai viideltä kuukaudelta riippuen siitä, kuinka pitkään Reet oli työskennellyt Suomessa. Suomella ei tässä tilanteessa ole enää muuta vastuuta etuuksista.

Haasteet

- *Kuinka lyhyt työskentely uudessa työskentelymaassa riittää siihen, että toisessa maassa täytetyt kaudet lasketaan mukaan ja oikeus työttömyysturvaan voi syntyä? Työttömyysturvalaissa (TTL 5 luku 9 §) edellytetään vähintään neljän viikon työskentelyä työntekijänä tai vähintään neljä kuukautta yrittäjänä Suomessa välittömästi ennen työttömyyttä, jotta toisessa maassa täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet luetaan työssäolohtoon. EU:n komissio on sitä mieltä, että tämä Suomen vaatimus on liian pitkä. Komissio on nostamassa Suomea vastaan EU-tuomioistuimessa rikkomuskanteen asiasta. Viimeistään tuolloin selviää, riittääkö hyvin lyhytaikainenkin työ viimeisessä työskentelymaassa työttömyysturvan saamiseen, jos henkilöllä on vakuutuskausia muista maista. Esimerkiksi Virossa, Ruotsissa ja Saksassa ei ole mitään minimiaikaa, vaan yksikin päivä vakuutettavaa työtä riittää muun muassa kausien hyväksilukemiseen. Neljän viikon työskentelyvaatimusta ei edellytetä Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen piiriin kuuluvilta henkilöiltä, jotka ovat olleet Suomessa työssä tai työttöminä siten, että ovat saaneet työttömyyspäivärahaa viimeisten viiden vuoden aikana ja palaavat Suomeen toisesta Pohjoismaasta työttömänä työnhakijana.*
- *Työttömyysturvaa voidaan tietyissä tilanteissa maksaa toiseen EU-maahan suuntautuvan työnhaun ajalta 3 -6 kuuden kuukauden ajan. Suurin osa EU-jäsenvaltiosta pidentää harkinnan mukaan kolmen kuukauden työnhakua kuuteen kuukauteen. Työttömyysturvalain 1 luvun 8a §:n mukaan Suomesta työttömyysturvaa maksetaan vain kolmen kuukauden ajan toiseen EU-maahan. Pykälän mukaan työnhakuaikaa ei ole mahdollista jatkaa. Suomen tiukka linja näyttäisi olevan EU:n komission käsityksen vastainen.*
- *Suomen työttömyysturvalainsäädäntöä muutettiin heinäkuussa 2012 siten, että TTL 2 luvun 3 §:stä ”ulkomaanmatka” poistettiin työmarkkinoilla olon esteenä, eli tilapäinen ulkomailla oleskelu ei estä työttömyysetuuden saamista. Työttömyysturvalain pääsäännön mukaan vaaditaan Suomessa asumista siten kuin soveltamisalalaisia säädetään. Pääsäännön mukaan työnhakija voi siis oleskella tilapäisesti ulkomailla enintään yhden vuoden, mutta taustalla täytyy olla asumi-*

nen Suomessa. Tämä koskee kolmansia maita sekä työttömyyspäivärahan että työmarkkinatuen osalta. EU-asetusten piiriin kuuluvalta työttömältä työnhakijalta edellytetään asetuksen 883/2004 mukaista asumista, jotta häntä voitaisiin pitää työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla Suomen työmarkkinoiden käytävissä olevana.

Käytännössä ristiriita kansallisen lainsäädännön ja asetuksen 883/2004 välillä on hankala. Se, että ulkomaan matkoja ei tarkkailla, luo ristiriidan lainsäädännön käytännön välillä. Tämä edellyttäisi lainsäädännön selkeyttämistä. Lainsäädännön tulee olla läpinäkyvää ja ihmisten kohtelun tulee olla yhdenvertaista. Nyt Suomen oman kansallisen lainsäädännön muutokset ovat johtaneet siihen, että todellisuudessa ei ole keinoja arvioida, onko henkilö Suomessa vai ei. Toisaalta taas Suomen linja suhteessa EU-lainsäädäntöön on hyvinkin tiukka. Kansallinen lainsäädäntömme mukaan työttömyysturvan ulosmaksaminen on anteliaampaa kuin EU-lainsäädännön mukaan.

- Alkuperäinen komission ehdotus vuodelta 1998 nyt voimassa oleviksi asetuksiksi 883/2004 ja 987/2009 sisälsi radikaalin yksinkertaistamishdotuksen, jonka mukaan työttömyysturvan osalta siirryttäisiin rajatyöntekijöiden ja muiden henkilöiden kuin varsinaisten rajatyöntekijöiden osalta viimeisen työskentelymaan lainsäädännön soveltamiseen. Ehdotuksen mukaan olisi luovuttu erityismääräyksistä, joiden mukaan näiden erityisryhmien täytyy asettautua työttömiksi työnhakijoiksi asuinvaltioonsa ja joiden osalta työttömyysturvan kustannuksia korvataan viimeisestä työskentelymaasta asuinvaltiolle. Komission alkuperäinen ehdotus ei kuitenkaan menestynyt, ja asetus 883/2004 sisältää edelleen nämä hallinnollisesti raskaat määräykset. Ongelmana on myös rajatyöntekijän, joka ei asunut viimeisen työskentelyn aikana työskentelymaassaan, tunnistaminen, samoin kuin muun kuin rajatyöntekijän tunnistaminen. Vaikuttaisi siltä, että koska asumisen objektiivinen toteaminen on haasteellista, henkilön on työttömäksi jäätyään melko helppo päättää oman etunsa mukaisesti, kummassa maassa asui työskentelynsä aikana.
- Komissio valmistele parhaillaan ehdotusta uusista työttömyysturvamääräyksistä sosiaaliturvan yhteensovittamisasetukseen. Työttömyysturva koskevien määräysten muuttamista koskevan komission ehdotuksen käsittely alkaa todennäköisesti syksyllä 2014. EU-lainsäädännön tavoitteena on löytää tasapaino kolmen intressin välillä: ensinnäkin työttömällä tulisi olla optimaaliset olosuhteet työn etsintään; toiseksi työvoimapaalveluiden näkökulmasta tärkeitä ovat toimivat hallinnolliset menettelyt ja erimielisyyksien välttäminen ja kolmanneksi jäsenvaltioiden välillä. Määräysten yksinkertaistamista (eli että työttömyysturva tulisi aina vain viimeisestä työskentelyvaltiosta) puoltaisi hallinnollisten menettelyiden yksinkertaistuminen ja työttömän henkilön kannalta myös oikeusvarmuuden lisääntyminen sitä kautta, että hän tietäisi työskennellessään, minkä maan sosiaaliturvaan hän kuuluu työttömäksi jäätyään. Toisaalta nykytilan säilyttämistä puoltaa se, että henkilö, joka asui Suomessa työskennellessään esimerkiksi Virossa, saisi työttömyysturvan työttömäksi jäätyään Virosta Viron lainsäädännön tasoisena (Suomen vastuulle kuuluu korvata Viron työttömyysturvan määrä Viroon). Tässä tilanteessa oikeus muihin etuuksiin, kuten perhe-etuuksiin, Suomessa päättyy eikä Suomella ole velvoitteita enää sairaanhoidon kustannusvastuun osalta. Erityisesti, jos Suomi ei voi tulevaisuudessa edellyttää neljän viikon työskentelyä ennen kuin oikeus Suomen työttömyysturvaan voi avautua, sisältää tä-

mä riskin sosiaaliturvan väärinkäytöstä esimerkiksi tekaistujen työsopimusten turvin.

- Työmarkkinatuen osalta on aika ajoin erityisesti EU-tuomioistuimen asetusta 492/2011 koskevan oikeuskäytännön osalta noussut esiin kysymys siitä, onko myös työmarkkinatuki maksettava ulos Suomesta. EU-tuomioistuin on ratkaisussaan, jotka ovat koskeneet asetuksen 883/2004 asiallisen soveltamisalalain ulkopuolella olevia työnhakua edistäviä sosiaalihuoltotyyppejä etuja, arvioinut, että työnhakijalla voi työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun nojalla olla niihin joissain tilanteissa oikeus. Kuitenkin niin kauan kuin työmarkkinatuen myöntämisedellytykset pysyvät entisellään sisältäen tarveharkintaa ja etuus pysyy asetuksen 883/2004 liitteessä X maksuihin perustumattomana erityisluonteena, ei asetusta 492/2011 koskevan oikeuskäytännön nojalla näyttäisi syntyvän veloitetta työmarkkinatuen eksportointiin. Työmarkkinatuen myöntämiseksi voidaan myös edellyttää riittävää yhteyttä jäsenvaltioon ja voitaisiin arvioida, että asuamista koskeva ehto on sopusoinnussa tämän riittävän yhteyden vaatimuksen kanssa.

Ehdotukset:

Kansallisesti:

- Tulisi arvioida uudelleen TTL:n 3 luvun 2 §:n ulkomaan matkaa koskevan rajoituksen poistamisen tarkoituksenmukaisuus.
- Arvioitaessa työmarkkinatukea kansallisesti tulee muistaa, että jos tarveharkintaa koskevat elementit poistuisivat työmarkkinatuesta, tulisi työmarkkinatuesta todennäköisesti ulosmaksettava etuus.

EU-tasolla:

- Suomen tulee osallistua aktiivisesti EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten työttömyysturvaa koskevien määräysten uudistamiseen ja punninta, mikä on kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaisin ratkaisu Suomen oman työttömyysturvapolitiikan tavoitteiden valossa. Onko se määräysten mahdollisimman suuri yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys ja tätä kautta toimeenpanon kustannustehokkuus ja yksilön kannalta oikeusvarmuus, mutta myös mahdollisesti etuusmenojen kasvu? Vai onko se hallinnollisesti melko haasteelliset määräykset, jotka sisältävät yksityiskohtaisia eri henkilöryhmiä koskevia säännöksiä, joiden valvonta on käytännössä hankalaa mutta jotka lainsäädännön tasolla turvaisivat sen, että työttömyysturvan maksaminen ja siihen liitännäisten etuuksien (perheetuudet ja sairaanhoito) eivät olisi Suomen vastuulla silloin, kun henkilö ei asunut Suomessa viimeisen työskentelynsä aikana? Viimeksi mainittu vaihtoehto sisältää myös hallinnollisesti melko työläästi kustannusten laskutusmekanismien. Näiden kahden vaihtoehdon välillä tulisi tehdä objektiivin punninta.

4.6 PERHE-ETUUEDET

4.6.1 Mitkä Suomen etuudet?

Suomen lainsäädännön mukaiset yhteensovittamisasetusten soveltamisalaan kuuluvat perheetuudet ovat lapsilisä ja kotihoidon tuen hoitoraha ja hoitolisä (ilman kuntalisää).

Mikä tarkoittaa perhe-etuus EU-asetuksen 883/2004 mukaan?³⁴

Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten mukaan ”perhe-etuus” on EU-käsite. Sillä ei ole merkitystä minkälaiseksi etudeksi jäsenvaltio on nimennyt etuuden tai minkälaiseksi etudeksi jäsenvaltio on kansallisessa lainsäädännössään etuuden määritellyt. Etuus voi olla palkanlisä, verohelpotus, rahaetuus, lapsilisätyyppinen tai esimerkiksi kotihoidontukityyppinen etuus. Asetuksen 883/2004 1 artiklan z) kohdan mukaan ”perhe-etuudella” tarkoitetaan *luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia*.

Kun Suomi liittyi ETAan ja EU:hun, ajateltiin, että ainoastaan lapsilisä on Suomen etuuksista EU-asetuksen mukainen ”perhe-etuus”. Suomi katsoi, että kotihoidontuki ei kuulunut sosiaaliturvan yhteensovittamisen piiriin, koska se on osa sosiaalipalvelujärjestelmää, joka on EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkopuolella. EU-tuomioistuin totesi kuitenkin ratkaisussaan *C-333/00 Maaheimo* (tuomio annettu 7.11.2002), että Suomen lasten kotihoidontuen hoitoraha on asetuksen mukainen perhe-etuus, joka on eksportoitava etuus. EU-tuomioistuin ei hyväksynyt Suomen argumentteja siitä, että hoitoraha olisi osana palvelujärjestelmää sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkopuolella, vaan katsoi, että rahaetuus voidaan erottaa palveluista ja että rahaetuus täyttää yhteensovittamisasetusten ’perhe-etuuksien’ kriteerit. Arvioinnin kohteena tuomiossa eivät olleet yksityisen hoidon tuki ja kuntien maksamat kuntalisät. Yksityisen hoidon tuki, kuntien maksamat kuntalisä, osittainen hoitoraha ja joustava hoitoraha ovat edelleen sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkopuolella.

EU-tuomioistuin argumentoi *Maaheimo*-tuomiossa, että lasten kotihoidon tuen kaltainen etuus täyttää asetuksen mukaisen perhe-etuuden kriteerit: kyseisen tuen myöntämisedellytyksiä koskevissa säännöksissä annetaan etuudensaajille laissa määritelty oikeus, ja hoitoraha samoin kuin hoitolisä myönnetään automaattisesti henkilöille, jotka täyttävät tietyt objektiiviset kriteerit, ilman tapauskohtaista tarveharkintaa. Etuus kuuluu perhe-etuuksien käsitteen alaisuuteen. Se on nimittäin tarkoitettu korvaamaan perhekustannuksia asetuksessa tarkoitettulla tavalla.

4.6.2 EU-määräykset ja Suomen lainsäädäntö

Asetuksen 883/2004 soveltuminen perhe-etuuksiin merkitsee sitä, että vaikka Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan lapsilisä ja kotihoidon tuki maksetaan Suomessa asuvasta lapsesta, etuus on maksettava esimerkiksi vanhemman työskentelyn perusteella Suomesta EU-alueella asuvasta lapsesta, eli kansallisen lainsäädännön asumista koskevaa ehtoa ei voida soveltaa. Perhe-etuusoikeus kytkeytyy myös rahaetuuden saamiseen, jos rahaetuutta maksetaan työn perusteella. Työntekijään rinnastetaan siis myös henkilö, joka saa sairaus-, kuntoutus-, vanhempainpäivärahaa tai työttömyyspäivärahaa aikaisemman työskentelynsä perusteella.

Useimmissa EU-lainsäädäntöä soveltavissa maissa Belgiaa, Italiaa, Kreikkaa ja Sveitsiä lukuun ottamatta oikeus lapsilisätyyppiin etuuksiin perustuu EU-maiden kansallisten lainsäädäntöjen mukaan lapsen maassa asumiseen. Eli useimmat jäsenvaltiot joutuvat maksamaan perhe-etuuksiaan ulos kansallisen lainsäädäntönsä vastaisesti soveltaessaan EU-lainsäädäntöä.

Asetus 883/2004 ei kuitenkaan suo oikeutta päällekkäisiin etuuksiin, ja tästä syystä perhe-etuuksien osalta on erityismääräykset päällekkäisyyden estämisestä. Kun kahden jäsenvaltion on maksettava etuuksia *eri perustein, ovat* ensisijaisena *työskentelyn tai itsenäisen ammatinharjoittamisen* perusteella saavutetut oikeudet (esim. työskentely vs. asuminen), toissijaisena *eläkkeensaamisen* perusteella saavutetut oikeudet (esim. eläkkeen saaminen vs. asuminen) ja viimeisenä *asumisen* perusteella saavutetut oikeudet.

³⁴ Sama EU-käsitelmäärittely koskee myös muita asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan kuuluvia etuuksia. Perhe-etuuden määritelmää on tässä käsitelty tarkemmin sen vuoksi, että erityisesti perhe-etuudet on usein koettu vaikeaksi EU-asetusten näkökulmasta.

Kun kahden jäsenvaltion on maksettava etuuksia *samoin perustein* eli työn perusteella, on *lasten asuinvaltio* ensisijainen, edellyttäen että vanhempi on työssä siellä. Jos päällekkäisyys syntyy eläkkeen saamisen perusteella, on ensisijainen lasten asuinvaltio, edellyttäen että se maksaa eläkettä. Jos eläkettä ei ole maksussa, ensisijaisesti vastuussa etuudesta on maa, jossa on pisin vakuutus- tai asumiskausi.

Perhe-etuuksien yhteensovitus tarkoittaa sitä, että ensisijaisesti etuuksien maksamisesta vastuussa oleva valtio maksaa oman lainsäädäntönsä mukaisen etuuden kokonaisuudessaan ja toissijaisesti vastuussa oleva valtio maksaa oman etuutensa vähennettynä ensisijaisesti vastuussa olevan valtion maksamilla etuuksilla. Asetuksessa on myös säännöksiä niitä tilanteita varten, joissa useampi kuin kaksi jäsenvaltiota on vastuussa perhe-etuuden maksamisesta.

Koordinaatioasetuksen mukaan *perheenjäsenyys* määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaan. Suomessa on katsottu, että koska esimerkiksi lapsilisää ei voida maksaa eronneelle vanhemmalle, jonka kanssa lapsi ei asu samassa taloudessa, ei lapsilisää makseta eronneen, esim. Suomessa työssä olevan isän perusteella toiseen EU-maahan. Se, että vanhempi on siirtotyöläisenä työnsä vuoksi Suomessa ja ehkä hänellä on asuntokin Suomessa, ei kuitenkaan yksinään tarkoita, ettei kyse olisi Suomen lainsäädännönkin mukaisista perheenjäsenistä. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään pidättäytynyt perheoikeudellisessa perhekäsitteessä tulkittaessaan eronneen puolison vaikutusta perhe-etuusoikeuksiin. Tuomioistuimessa ei ole vielä ollut uusperhetapausta eikä tuomioistuin ole muutoinkaan joutunut ottamaan kantaa esimerkiksi vanhemman uuteen puolisoon tai avopuolisoon. Perherakenteiden muutokset vaikuttavat kuitenkin myös perhe-etuuksien ensisijaisuusmääräysten soveltamiseen. Suomessa lapsi kuuluu sen vanhemman perheeseen, jonka luona asuu. Jos toisen huoltajan/vanhemman maksettavaksi on vahvistettu elatusapu, lapsi ei kuulu tämän vanhemman kanssa samaan perheeseen. Tämä on ristiriidassa joidenkin maiden (mm. Ruotsi) perhekäsityksen kanssa ja ongelmallinen myös laajemmin EU:ssa.

Perhe-etuuksissa on sama haaste kuin sairaanhoidossa, eli perheenjäsenten johdetut oikeudet sekoittavat tilannetta käytännössä. Asetukset tuovat työntekijästä johdettuja oikeuksia työskentelyvaltiosta, mutta samaan aikaan asuinvaltiossa turvataan ei-aktiiveille oikeuksia esim. kotihoidontukityyppisiin etuuksiin kaikille asuville. Asetusta sovellettaessa henkilön oman asumisen perusteella syntyvä oikeus on toissijainen.

Tämä problematiikka on korostunut myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa tuomioistuin on todennut primäärioikeuden nojalla, ettei asuinmaassa kansallisen lainsäädännön nojalla syntynyt oikeus voi syrjäytyä. Tuomioissa *C-611/10 Hudziński ja Wawrzyniak* oli kyse Puolan kansalaisista, jotka työskentelivät ja asuivat Puolassa mutta joista toinen oli työskennellyt kausityöntekijänä ja toinen lähetettynä työntekijänä myös Saksassa. Molemmat olivat yleisesti verovelvollisia Saksassa työskentelynsä ajalta. Saksan kansallisen lainsäädännön mukaan oikeus perhe-etuuksiin syntyy lapsen asumisen tai yleisen verovelvollisuuden mukaan. Saksan lainsäädännön mukaan etuuden saaminen kuitenkin estyy, jos henkilö saa vastaavaa etuutta ulkomailta. Oli selvää, että asetuksen 1408/71 mukaan puolalaisiin työntekijöihin oli sovellettava vain Puolan lainsäädäntöä, eikä esimerkiksi 1408/71 perhe-etuuksien yhteensovittamismääräysten soveltaminen tullut kyseeseen. EU-tuomioistuin katsoi, että kansallinen määräys, joka ehdottomasti ja aina estää etuuden myöntämisen, on epäedullinen siirtotyöläisille. Tällainen heikennys on EU:n vapaata liikkuvuutta koskevien primäärioikeuden säännösten vastainen. Tuomioistuimen mukaan SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan tavoitetta ei saavuteta, jos oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävät siirtotyöläiset menettävät sosiaaliturvaetuja, joita heille tarjotaan yksinomaan tietyn jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännössä.

Voidaan perustellusti todeta, että asumiseen perustuvia oikeuksia ei ole riittävästi huomioitu asetuksissa tällä hetkellä. Nykyinen logiikka omien ja johdettujen oikeuksien välillä on hyvin monimutkainen. On myös todennäköistä, että jos asetuksen mukaan jäsenvaltion ei tarvitse lainkaan myöntää jotain etuutta asumisen perusteella ja jos asia päättyisi EU-

tuomioistuimen arvioitavaksi lopputulos olisi, että primäärioikeus velvoittaa myöntämään etuudet kuitenkin asumisen perusteella.³⁵

Haasteita:

- *Oikeus kotihoidon tukeen³⁶ määräytyy kotikunnan mukaan, kun taas oikeus lapsilisään määräytyy soveltamisalalain mukaan. Näin Suomeen työhön tuleva henkilö, joka ei asu soveltamisalalain mukaan Suomessa ja jonka työskentely ei täytä soveltamisalalain 4 kuukauden säännön edellytyksiä, voi siis olla oikeutettu työskentelynsä perusteella kotihoidontukeen Suomesta, vaikkei oikeutta lapsilisään synnykään.*
- *Kotihoidon tuki soveltuu lain tarkoituksen huomioiden huonosti eksportoitavaksi eli ulosmaksettavaksi, koska tuki on vaihtoehtona kunnalliselle päivähoitolle. Kansainvälisissä tilanteissa ei käytännössä ole mahdollista saada luotettavia tietoja siitä, onko lapsi päivähoitossa, ja siksi sitä ei seurata. Ulkomailla asuvasta lapsesta voidaan maksaa kotihoidon tukea, vaikka lapsi olisi päivähoitossa.*
- *Kotihoidontuessa haasteita aiheuttaa ”tavanomaisen lomamatkan käsite”, eli kuinka pitkän lapsen ulkomailla oleskelun ajalta kotihoidon tai yksityisen hoidon tukea maksetaan?*

Hallinnollisen toimeenpanon raskaus ja tiedonkulkuun liittyvät haasteet ovat leimallisia perhe-etuuksille.

- *Tietojen vaihtaminen perhekoonpanosta ja etuuksien määrästä on työlästä ja aikaa vievää, ja vastaukset ovat usein tulkinnan varaisia. Eri maiden viranomaiset vaihtavat tietoja rekisteritietojen pohjalta. Usein viranomaisilla ei ole ajantasaisia tietoja esim. siitä, kenen luona lapset asuvat. Samoin avoliitoista voi olla ristiriitaista tietoa asiakkaan ja toisen maan laitoksen suunnalta.*
- *Jäsenvaltiot ovat erimielisiä erotusetuuden laskutavasta. Sekä perhekohtainen että lapsikohtainen laskeminen on mahdollista. Lopputulos eri laskutavoista on perheen kannalta erilainen. Eri tavalla laskettava erotusetuus on hallinnollisesti työläs.*
- *Olosuhdemuutokset ovat yleisiä perhe-etuuksissa, koska etuuden maksamiseen vaikuttavat kaikkien perheenjäsenten olosuhteet (asuinmaa, työskentely, ikä jne.). Valitettavasti olosuhdemuutoksiin ei pystytä reagoimaan aina nopeasti, jolloin syntyy liikamaksua. Liikamaksu aiheuttaa takaisinperinnän ja usein pitkällisen tiedonvaihdon toisen maan laitoksen kanssa.*
- *Perhe-etuudet ovat asialliselta soveltamisalaltaan hyvin laaja etuus. Mukaan mahtuu etuuksia vanhempainrahoista lapsilisiin ja vammaisestuytystyypisiin etuuksiin. Eri maiden käsittelijät tuntevat muiden maiden etuuksista yleensä vain lapsilisän tai sitä vastaavan etuuden, ja muiden maiden muut perhe-etuudet saattavat jäädä huomioimatta.*
- *Perhe-etuuksien ensisijaisuuteen ja toissijaisuuteen vaikuttavat työskentely ja asuminen määräytyvät asetuksen 883/2004 II osaston sovellettavaa lainsäädäntöä koskevan luvun määräysten mukaan. Sovellettavasta lainsäädännöstä ja perhe-etuuksista vastaavat useissa maissa eri viranomaiset, ja näiden keskinäinen tiedonvaihto saattaa olla puutteellista.*

³⁵ Ks. s. 14. 2013: tress Think Tank Report 'Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020'http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII_ThinkTank%20Report%202013.pdf

³⁶ Lakiä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta ollaan parhaillaan muuttamassa.

4.6.3 Pitäisikö lapsilisien maksaminen toisessa EU-maassa asuvista lapsista lopettaa?

EU-asetusten 883/2004 perhe-etuusmääräysten soveltamiseen liittyy paljon haasteita. Ne ovat hallinnollisesti raskaita toimeenpanna, ja niiden taustalla olevien periaatteiden voidaan katsoa olevan vanhentuneita. Niiden taustalla oleva perheenelättäjämalli ja työntekijän työskentelyyn nojautuvat perheenjäsenen johdetut oikeudet ovat ristiriidassa useimpien jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön määräysten kanssa. Lisähaasteita tuo se, että nykyiset perheet ovat moninaisempia kuin 1950-luvulla. Tästä johtuu, että kansainvälisissä tilanteissa voidaan joutua yhteensovittamaan usean maan perhe-etuuksia. Näin on erityisesti avioero- ja uusperhetilanteissa. Selvittelytyö eri maiden sosiaaliturvalaitosten kesken on aikaa vievää ja kallista. Euroissa lopputulos saattaa kuitenkin olla perheen kannalta +/- 0.

Alkuperäisten asetusten 3/58 ja 4/58 mukaan perhe-etuuden maksaminen toisessa maassa asuvasta lapsesta rajoitettiin ajallisesti kolmeen vuoteen ja etuus oli lapsen asuinvaltion etuuden tasoinen. Kun valmisteltiin asetuksia 1408/71 ja 574/72, komissio ehdotti, että perhe-etuudet maksettaisiin vain lapsen asuinmaasta, koska perhe-etuudet oli jo tuolloin 1970-luvulla yhä useimmissa maissa erotettu palkoista. Tämä ehdotus ei kuitenkaan mennyt läpi. Kun uusia asetuksia 883/2004 ja 987/2009 valmisteltiin, tätä periaatteellista keskustelua ei enää edes käyty. EU-asetuksen mukaisesta perhe-etuuksien eksportoinnista ja yhteensovittamisesta oli näyttänyt tulleen hyväksytty periaate. Nyt kysymys siitä, miksei lapsilisiä voisi maksaa vain lapsen asuinmaan lainsäädännön tasoisena, on noussut uudelleen keskusteluun. Syynä on uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden välinen elintasoero ja ajatus paremman sosiaaliturvan ”shoppaamisesta”.

Suomella ei ole kansallisesti liikkumavaraa asiassa suhteessa EU:hun. Lapsilisien maksamista toiseen EU-maahan Suomessa tapahtuvan työn perusteella, ei voida lopettaa, ellei lopeteta koko lapsilisjärjestelmää. Ehkä on hyvä muistaa, että myös ETA-valtiot (Islanti, Norja ja Liechtenstein) ja Sveitsi soveltavat samoja määräyksiä. Tulee myös huomioida, että perhe-etuuksien ulosmaksaminen ei ole yksipuolista. Jos suomalainen aloittaa työt vaikkapa saksalaisen kuljetusyrityksen palveluksessa tai Ruotsin lipun alla olevalla laivalla, maksavat Saksa ja Ruotsi omat perhe-etuutensa Suomessa asuvista lapsista. Esimerkiksi Saksassa ja Ruotsissa perhe-etuudet määräytyvät niiden kansallisen lainsäädännön mukaan lapsen asumisen perusteella.

EU:n komission alaisen sosiaaliturvan yhteensovittamisen hallintotoimikunnan asialistalle on Irlannin, Itävallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan aloitteesta ehdotettu kysymys yhteensovittamisasetusten perhe-etuusmääräysten uudelleentarkastelusta. Muistiossa nostetaan esiin juuri ne seikat, jotka ovat suomalaisessakin keskustelussa tulleet esiin. Muistiossa todetaan mm., että on tärkeää löytää kohtuullinen tasapaino yhteensovittamisasetusten velvoitteiden ja sen välillä, mitkä mahdollisuudet jäsenvaltioilla on kontrolloida kustannuksia ja velvollisuuksia, joita aiheutuu maiden omille järjestelmille. Irlannin, Itävallan ja UK:n muistiossa esitetään useita eri vaihtoehtoja keskustelun pohjaksi: mm. luopuminen erotusetuuksien maksamisesta; perhe-etuuksien maksaminen asuinmaan tasoisena, mutta työskentelymaan kustannuksella; perhe-etuuksien maakohtainen indeksointi jne.

Perhe-etuuksien vastuuvaltion määrittämiseksi ei ole ehkä vielä esitetty vaihtoehtoa, jolla voisi olla laajempia menestymisen mahdollisuuksia. Lapsen asuinvaltiosta asuinvaltion lainsäädännön mukaan myönnettävä etuus vaikuttaa houkuttelevalta. On myös esitetty, että työskentelyvaltio vastaisi etuuden kustannuksista, mutta etuus olisi lapsen asuinvaltion tasoinen. Tällainen muutos edellyttäisi ensinnäkin EU:n perussopimusten muutosta. Toisaalta voidaan myös kysyä, johtaisiko se lopulta siihen, että kokonaiset perheet useammin muuttaisivat vanhemman työskentelymaahan. Tällöin kustannukset työskentelymaalle ei-aktiiveista perheenjäsenistä suurenisivat entisestään. Perhe pääsisi työskentelymaan koko palvelujärjestelmän piiriin, joka ei ole eksportoitava mutta jonka mukaiset etuudet on myönnettävä yhdenvertaisesti

työntekijän ei-aktiiveille perheenjäsenille. Onko lopulta kokonaistaloudellisesti järkevämpää maksaa perhe-etuudet työskentelyn perusteella toiseen EU-maahan?

Ehdotuksia:

Kansallisesti

- Suomessa tulisi arvioida, mitkä ovat meidän kansallisen järjestelmän reunaehdot ja miten suomalaisen järjestelmän näkökulmasta perhe-etuuksien yhteensovittaminen tulisi tapahtua.

Pohjoismaisella tasolla

- Voitaisiinko ainakin Pohjoismaiden kesken arvioida mahdollisuuksia perhe-etuuksien erotusetuuksien maksamisen lopettamisesta? Koska Pohjoismaiden perhe-etuusjärjestelmät ovat hyvin samantapaisia ja etuuksien määrät hyvin samantasoisia voisi tämä olla sekä hallinnollisesti että asiakkaan kannalta hyvä vaihtoehto. Tulisi kuitenkin arvioida, onko tämä EU:n perussopimusten valossa mahdollista.

EU-tasolla

- Suomen pitäisi yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa pyrkiä vaikuttamaan siihen, että EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten perhe-etuusmääräykset olisivat ajan tasalla ja että asetusten määräykset olisivat paremmin sopusoinnussa niiden sosiaalisten tavoitteiden kanssa, joita perhe-etuusjärjestelmille on kansallisesti asetettu.
- Selkeästi muutosta tarvittaisiin ainakin:
- Perhekäsitteen nykyaikaistamisessa vastaamaan muuttuneita perherakenteita. Tavoitteena tulee myös olla mahdollisimman selkeät ja yksinkertaiset määräykset.
- Vanhemman omaa ansionmenetystä korvaavat etuudet kuten vanhempainpäiväraha- tyyppiset etuudet on erotettava lapsilisätyyppisistä etuuksista kun etuuksia yhteen sovitetaan.

5 SOSIAALITURVAAN LIITTYVÄ YHTEISTYÖ EU:SSA JA SUOMESSA

Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten 883/2004 ja 987/2009 merkitystä ei voi arvioida irrallaan niiden käytännön toimeenpanosta. EU-valtioissa on yli 15 000 sosiaaliturvalaitosta ja muuta toimijaa, jotka toimeenpanevat määräyksiä käytännössä. Sosiaaliturvan yhteensovittaminen on mitä suurimmassa määrin jokapäiväistä sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanoa. Suomessa sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia toimeenpanevat Kela, Eläketurvakeskus, työeläkelaitokset, kunnat, työvoimahallinto, Työttömyyskassojen yhteisjärjestö, työttömyyskassat, Työttömyysvakuutusrahasto, työ- ja elinkeinoministeriö, Tapaturmavakuutuslaitosten keskusliitto, tapaturmavakuutuslaitokset sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Suomen eri toimijoiden toimivaltuuksista sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten toimeenpanoon liittyen säädetään laissa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta nk. EESSI-laki.

Suomalaiset toimijat tekevät kansainvälisissä asioissa jatkuvasti yhteistyötä keskenään sekä ulkomaisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Koska Suomen kansainvälisistä asioista noin 70 prosenttia arvioidaan muodostuvan Ruotsin ja Viron kanssa olevista yhteisistä tapauksista, ovat nämä maat tietysti tärkeimmät yhteistyökumppanit. Toisaalta sairaanhoidon osalta Espanja ja uutena Portugali ovat tärkeitä kumppaneita. Koska Pohjoismaiden kesken on luovuttu sairaanhoidon kustannusten korvaamisesta, keskittyy pohjoismainen yhteistyö sairaanhoidon osalta parhaiden käytänteiden vertailuun ja muuhun yhteistyöhön. Ulkomaisista yhteistyö-

kumppaneista tärkeimpiä ovatkin Ruotsissa *Försäkringskassan* ja *Pensionsmyndigheten* sekä Virossa *Sotsiaalkindlustusamet*, *Haigekassa* ja *Töötukassa*.

Tällä hetkellä tiedonkulku EU-maiden välillä tapahtuu vaihtamalla paperilomakkeita, jotka ovat joko vanhoja E-lomakkeita tai sitten uusien asetuksen mukaisia SED³⁷-lomakkeita. Lomakkeet ovat identtisiä kaikilla EU:n virallisilla kielillä, ja niiden tarkoituksena on mahdollistaa yhteydenpito maiden välillä. Tiedonvaihdon on tarkoitus muuttua sähköiseksi tulevaisuudessa. EU:ssa on ollut vireille EESSI-projekti³⁸ jo usean vuoden ajan. Projekti on saanut uutta tuulta alleen ja on odotettavissa, että sähköiseen tiedonvaihtoon siirryttäisiin noin kahden vuoden kuluessa.³⁹ Yhteyspiste, johon muiden maiden sosiaaliturvalaitosten sähköiset sanomat aikoinaan lähetetään ja josta Suomesta lähtevät sanomat välitetään muiden maiden laitoksiin, tulee Kelaan. Yhteyspisteen hallinnoinnista ja muusta EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 toimeenpanoon liittyvästä säädetään laissa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta eli niin kutsutussa EESSI-laissa.

Suomen toimijat tekevät yhteistyötä myös Euroopan komission kanssa. Erityisesti Kelan ja ETK:n asiantuntijat toimivat yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijoiden kanssa komission alaisessa hallintotoimikunnassa, jossa jäsenvaltiot yhdessä pohtivat sosiaaliturvan yhteensovittamiseen liittyviä haasteita ja tulkintoja. Hallintotoimikunnassa on jäsenet kaikista jäsenvaltioista. Hallintotoimikunnan tehtävänä on käsitellä hallinnollisia ja tulkinnallisia kysymyksiä, edistää EU-oikeuden yhdenmukaista soveltamista, edistää jäsenvaltioiden ja laitosten välistä yhteistyötä, edistää uusien teknologioiden käyttöä ja tehdä komissiolle ehdotuksia. Hallintotoimikunnalla on myös jäsenvaltioiden välisten erimielisyyksien ratkaisutehtäviä. Hallintotoimikunta antaa päätöksiä ja suosituksia. Ne eivät ole juridisesti sitovia, mutta niillä on vahva tulkintaa ohjaava vaikutus. Päätökset ja suositukset muotoillaan hallintotoimikunnassa jäsenvaltioiden kanssa yhdessä. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa hallintotoimikunta antoi päätöksiä ja suosituksia vain yksimielisesti. Nyt niistä voidaan myös äänestää. Hallintotoimikunnassa kynnys hyväksyä päätöksiä tai suosituksia jonkun jäsenvaltion niitä vastustaessa on korkea. Näin on kuitenkin myös tehty. Jäsenvaltiot noudattavat hallintotoimikunnan linjauksia lähtökohtaisesti, ja tarkoituksellinen ja tietoinen poikkeaminen niistä on harvinaista.

Käytännössä hallintotoimikunnan kokoukset ovat foorumi, jossa jäsenvaltiot ja komissio käsittelevät kaikkia sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä ja myös siihen liitännäistä lainsäädäntöä. Komissio informoi jäsenvaltioita tulevasta hankkeista ja lainsäädäntömuutoksista. Jäsenvaltiot tiedottavat lainsäädäntömuutoksistaan ja nostavat keskusteluun asetusten 883/2004 ja 987/2009 tulkintaan liittyviä kysymyksiä. Hallintotoimikunnassa keskustellaan myös EU-tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön vaikutuksista.

Hallintotoimikunta kokoontuu neljä kertaa vuodessa eli kaksi kertaa kunkin puheenjohtajamaan kaudella. Asioiden käsittely etenee siten, että komission sihteeristö tai jäsenvaltiot laativat muistion, jonka pohjalta keskustelua käydään. Käytännössä asioiden käsittely vaatii aina useamman kokouksen, ennen kuin asiassa voidaan päätyä johonkin kantaan. Hallintotoimikunnassa käsiteltyjen asioiden pohjalta komissio voi tehdä ehdotuksia esimerkiksi sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten muuttamiseksi.

³⁷ SED = Structured Electronic Document eli rakenteinen sähköinen asiakirja.

³⁸ Electronic Exchange of Social Security Information.

³⁹ Tämän hetken käsityksen mukaan siirtymäaika voisi alkaa syksyllä 2016, jolloin EESSI:n siirrytään viimeistään syksyllä 2018.

6. MUU SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMISEEN VAIKUTTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

6.1 EU-KANSALAISTEN JA HEIDÄN PERHEENJÄSENTENSÄ OIKEUDET

Unionin kansalaisuus yhdessä vapaan liikkuvuuden kanssa on tuonut jäsenvaltioille velvoitteen jonkinlaiseen taloudelliseen ja sosiaaliseen solidaarisuuteen. Maastrichtin sopimuksessa vapaa liikkuvuus ulotettiin kaikkiin unionin kansalaisiin, ei siis enää pelkästään työntekijöihin. Lissabonin sopimuksen myötä unionin kansalaisten oikeudet vahvistuivat entisestään ja Euroopan unionin peruskirja nostettiin primäärioikeuden tasolle.

Jäsenvaltioiden välillä liikkuvien EU-kansalaisten oikeutta sosiaaliin etuihin säätelevät kolme sekundäärilainsäädännön instrumenttia, jotka ovat sosiaaliturvan yhteensovittamisasetukset 883/2004 ja 987/2009, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annettu asetus 492/2011 ja direktiivi unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella 2004/38/EY. Lisäksi myös potilasdirektiivillä 2011/24/EU on yhtymäkohtia sosiaaliturvaoikeuksiin.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevalla direktiivillä 96/71/EY, joka on annettu palveluiden vapaata tarjoamista koskevan SEUT 56 nojalla, säännellään lähinnä työoikeudellisista ja työsuojelullisista kysymyksistä. Toukokuussa on hyväksytty lähetettyjen työntekijöiden täytäntöpanodirektiivi IP/14/542, jolla pyritään estämään sosiaalista dumpausta ja harmaata taloutta.

6.1.1 Asetus 492/2011

Asetus 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta on annettu SEUT 45 artiklan nojalla, joka takaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden. Asetusta edelsi asetus 1612/68, jota oli muutettu useaan otteeseen. Uusi asetus 492/2011 vastaa suurelta osin muutettua vanhaa asetusta 1612/68. Vapaa liikkuvuus on asetuksen mukaan työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä perusoikeus. Asetuksen 492/2011 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion työntekijän on ”saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden”. Sosiaalisen edun käsite on hyvin laaja, ja se kattaa paitsi kaikki sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten 883/2004 asialliseen soveltamisalaan kuuluvat sosiaaliturvaetuudet myös yhteensovittamisasetusten asiallisen soveltamisalan ulkopuolella olevat sosiaalihuoltoetuudet ja esimerkiksi opintotuen ja asumisen tuet. EU-tuomioistuin on todennut, että 7 artiklan 2 kohta kattaa ”kaikki työsuhteeseen perustuvat tai siitä riippumattomat etuudet, jotka yleensä myönnetään kotimaisille työntekijöille pääasiallisesti näiden objektiivisen työntekijäaseman perusteella tai pelkästään sillä perusteella, että näiden vakinainen asuinpaikka on jäsenvaltion alueella, jolloin etuuksien ulottaminen koskemaan työntekijän asemassa olevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia on omiaan helpottamaan näiden liikkuvuutta yhteisön alueella.”

Vapaa liikkuvuus on paitsi työntekijän myös hänen perheenjäsentensä perusoikeus. Työntekijää ei määritellä asetuksessa, mutta työntekijänä pidetään ainakin kausityöntekijöitä, raja-työntekijöitä ja sellaisia henkilöitä, jotka harjoittavat palveluiden tarjoamista. Jäsenvaltion työmarkkinoille päässeenä työntekijänä pidetään henkilöä, joka tekee tehtäviä valvonnan alaisena toisen hyväksi vastikkeesta. Työskentelyn ja työsuhteen tulee olla *aitoa ja todellista*. Myös henkilöä, joka hakee tosiasiaa töitä, on pidettävä asetuksen mielessä työntekijänä. Näin henkilö, jolla on aikaisempi työsuhte ja joka hakee töitä, voi olla asetuksen 492/2011 merkityksessä työntekijä. Jäsenvaltio voi kuitenkin edellyttää, että etuudenhakijan ja jäsenvaltion työmarkkinoiden välillä on *todellinen yhteys*. Näin oikeus etuuksiin ei voi tulla sellaiselle jäsenvaltion kansalaiselle, joka hakee ensimmäistä kertaa työtä jäsenvaltiossa eikä ole aikaisemmin työskennellyt siellä.

EU-tuomioistuin on todennut rajatyöntekijöitä koskeissa ratkaisuisaan, että työntekijän yhteyttä jäsenvaltioon osoittaa osallistuminen maan sosiaalisten etujen rahoitukseen maksamalla veroja ja muita sosioekonomisia maksuja, mikä on keskeinen tekijä arvioitaessa todellisen yhteyden syntymistä työskentelymaahan. *C-213/Geven* tuomiossa todettiin, että tällaista riittävää yhteyttä työskentelymaahan ei ollut syntynyt, koska työskentely oli ollut niin vähäistä, minkä vuoksi myös rahoitukseen osallistuminen oli ollut vähäistä.

Tapauksessa *C-379/11 Caves Krier* ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin halusi kysymyksellään selvittää, onko EU-kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevaa SEUT 21 ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa SEUT 45 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa yli 45-vuotiaiden työttömien työllistämistuen antajalle myöntämisen edellytykseksi asetetaan se, että palvelukseen otettu työntekijä on rekisteröitynyt työnhakijaksi tässä samassa jäsenvaltiossa, kun rekisteröinti edellyttää asumista kyseisen valtion alueella. Tuomioistuin totesi, että riittävä yhteys työskentelymaahan syntyy osallistumisesta työmarkkinoille ja verojen maksamisesta eli osallistumisesta sosiaalipolitiikan rahoitukseen. Näin rajatyöntekijänä olevat siirtotyöläiset voivat nauttia yhdenvertaisesta kohtelusta suhteessa maassa asuviin työntekijöihin.

Tuomioistuin on todennut ratkaisuisa *C-224/98, D’Hoop* ja *C-138/02 Collins*, että jäsenvaltion velvollisuus myöntää työnhakijalle korvaus työnhaun ajalta muodostuu vasta sen jälkeen, kun työnhakijan ja kyseisen valtion työmarkkinoiden välillä on voitu osoittaa olevan tosiasiallinen yhteys.

6.1.2 Yhteensovittamisasetusten 883/2004 ja 987/2009 ja asetuksen 492/2011 välisestä suhteesta

Asetuksen 492/2011 sosiaalisen edun käsite on hyvin laaja, ja se kattaa myös kaikki sosiaaliturvaetuudet, jotka kuuluvat asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan. Asetus 883/2004 ja sen toimeenpanoasetus 987/2009 ovat erityissäännöksinä kuitenkin ensisijaisia asetukseen 492/2011 nähden. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos jokin etuus kuuluu asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan, ei oikeutta siihen voi syntyä asetuksen 492/2011 yhdenvertaisen kohtelun perusteella. Jos näin olisi, tekisi asetus 492/2011 käytännössä asetuksen 883/2004 merkityksettömäksi. Asetuksen 492/2011 36 artiklan mukaan asetuksella 492/2011 ei vaikuteta toimenpiteisiin, jotka toteutetaan SEUT 48 artiklan nojalla. SEUT 48 artikla on oikeusperustana sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksille 883/2004 ja 987/2009. Koska kuitenkin SEUT 48 artiklan tavoitteena on myös työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen, ei yhteensovittamisasetuksia sovellettaessa voi jättää huomiotta SEUT 45 artiklaa, joka on asetuksen 492/2011 oikeusperusta.

EU-tuomioistuimen ratkaisussa *C-213/05 Geven* oli kyse Alankomaissa asuvasta Alankomaiden kansalaisesta, joka työskenteli Saksassa 3- 14 tuntia viikossa. Hänen ansionsa alittivat Saksassa vakuuttamisen vähimmäisrajan. Hän haki kotihoidontukea Saksasta, mutta hakemus hylättiin hänen työskentelynsä vähäisyyden vuoksi. EU-tuomioistuin totesi, että ottaen huomioon Gevenin vähäisen integroitumisen Saksan työmarkkinoille, Saksalla oli oikeutettu peruste poiketa yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta. *C-212/05 Hartmann*- tapauksessa taas kotihoidontuen myöntämisen epäminen ei ollut sallittua, kun oli kyse tilanteesta, jossa työntekijä ei virkamiehenä kuulunut 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan. Tuomioistuin totesi, että kotihoidon tuki oli maksettava 1612/68 7 artiklan 2 kohdan perusteella toisessa maassa asuvalle puolisolalle. Ratkaisussa *C-287/05 Hendrix* oli kyse Alankomaiden lainsäädännön mukaisesta maksuihin perustumattomasta erityisasetuksesta, jota Alankomaiden ei tarvinnut maksaa ulos Alankomaista. Kyse oli nuorille myönnettävästä vähimmäisasetuksesta. Etuus myönnettiin nuorille, jotka ovat kokonaan tai osittain pitkäaikaisesti työkyvyttömiä jo ennen työmarkkinoille siirtymistä. Hendrix oli muuttanut Belgiaan, jolloin etuuden maksaminen keskeytettiin. EU-tuomioistuin totesi, että vaikka etuus on sosiaalinen etu asetuksen 1612/68 merkityksessä, se

oli myös asetuksen 1408/71 mukainen maksuihin perustumaton erityisetuus, jonka osalta voitiin edellyttää maassa asumista. Tuomioistuin totesi, että Alankomaiden lainsäädännön mukaiset ehdot olivat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Kun tuomioistuin arvioi asumisedellytystä, se kiinnitti huomiota sen perustelun objektiivisuuteen. Asumisedellytyksen oikeasuhtaisuuden osalta tuomioistuin huomioi sen, että kansallisen lainsäädännön asumisedellytys ei ollut ehdoton. Alankomaiden lainsäädännön mukaan asumisedellytyksestä voitiin poiketa huomattavan epäoikeudenmukaisessa tilanteessa, ja tästä syystä menettely oli EU-oikeuden mukainen. Tapauksessa tuomioistuin myös totesi, että Hendrixin taloudelliset ja sosiaaliset siteet olivat Alankomaihin. Näin tuomioistuin totesi, ettei etuutta tarvinnut maksaa Alankomaista Belgiaan.

Tapauksessa *C-443/11 Jeltés* oli kyse siitä, oliko tuomioistuimen vanha ratkaisu *C-1/85 Miethé* asiassa edelleen pätevä. Miethe-tuomioissa vahvistettiin periaate, jonka mukaan kokonaan työtön rajatyöntekijä voi asettautua entiseen työskentelyvaltioonsa työnhakijaksi, jos hänellä on läheisempi yhteys entiseen työskentelyvaltioonsa kuin asuinvaltioon. Rajatyöntekijän tuli asetuksen 1408/71 mukaan rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi asuinmaassaan, jossa hänen intressinsä keskus on. Miethe-tapauksessa tuomioistuin totesi kuitenkin, että kyse oli epätyypillisestä rajatyöntekijästä, jolla oli paremmat mahdollisuudet työllistyä entisessä työskentelymaassaan kuin asuinmaassaan. Tätä epätyypillisen rajatyöntekijän käsitettä on sovellettu Miethe-tuomioista alkaen. Jeltés-tapauksessa EU-tuomioistuimelta kysyttiin muun muassa, onko unionin oikeus, tässä tapauksessa SEUT 45 artikla tai asetuksen 1612/68 7 artiklan 2 kohta, esteenä sille, että jäsenvaltio kieltäytyy myöntämästä kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaa työttömyysetuutta sellaiselle kokonaan työttömäksi joutuneelle siirtotyöläiselle (rajatyöntekijälle), joka oli viimeksi töissä kyseisessä jäsenvaltiossa ja josta voidaan hänen sosiaalisten siteidensä ja perhesiteidensä vuoksi olettaa, että hänen mahdollisuutensa palata työelämäänsä ovat parhaat kyseisessä jäsenvaltiossa yksinomaan sillä perusteella, että asianomainen asuu toisessa jäsenvaltiossa.

EU-tuomioistuin totesi Jeltés-ratkaisussaan, että lainsäätäjällä olisi – kun otetaan huomioon sen pyrkimys uudistaa ja yksinkertaistaa voimassa olevia sääntöjä – halutessaan voinut muotoilla uudelleen kyseisen asetuksen 883/2004 65 artiklan siten, että siihen olisi sisällytetty täysin ja nimenomaisesti yhteisöjen tuomioistuimen Miethe-asiassa asetuksen 1408/71 71 artiklasta vahvistama tulkinta. Se ei kuitenkaan tehnyt näin. Se, että asetuksen 883/2004 65 artiklan 2 kohdassa ei mainita nimenomaisesti mahdollisuutta saada työttömyyskorvauksia viimeiseltä työskentelyjäsenvaltiolta, heijastaa lainsäätäjän nimenomaista tahtoa rajoittaa asiassa Miethe annetun tuomion huomioon ottamista siten, että on säädetty ainoastaan kyseisen työntekijän täydentävästä mahdollisuudesta ilmoittautua työnhakijaksi tämän jäsenvaltion viranomaisille, jotta kyseinen työntekijä voisi saada sieltä lisätukea uudelleen työllistymistä varten.

EU-tuomioistuimen mukaan se, että Jeltésin kaltainen henkilö saa työttömyyskorvauksia asuinjäsenvaltion laitokselta, johtuu siitä, että häneen sovelletaan asetuksen 883/2004 mukaan asuinvaltionsa työttömyysetuuksia koskevaa lainsäädäntöä. Viimeisen työskentelyjäsenvaltion lainsäädännössä säädettyjen etuuksien ja asuinjäsenvaltion lainsäädännön mukaan maksettujen etuuksien välillä olevaa eroa ei näissä olosuhteissa voida pitää työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoituksena.

6.1.3 Direktiivi 2004/38/EY

Direktiivi 2004/38, joka koskee unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella, toteuttaa SEUT 21 artiklaa unionin kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta. Tällä direktiivillä yhdistettiin eri alakohtaisia vapaata liikkuvuutta koskevia direktiivejä sekä muutettiin asetusta 1612/68 ja kumottiin sen artiklat 10 ja 11. Oikeus liikkua vapaasti unionin alueella on jokaisen unionin kansalaisen henkilökohtainen

perusoikeus. Liikkumisoikeus ei edellytä taloudellista aktiivisuutta. Ei-aktiiveina pidetään direktiivin 7 artiklan mukaan henkilöitä, joita ei pidetä työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina. Liikkumisoikeus myönnetään myös unionin kansalaisen perheenjäsenille heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Direktiivin mukaan kolmen kuukauden oleskelun ajalta unionin kansalaiselta edellytetään ainoastaan voimassa olevaa passia tai henkilökorttia. Yli kolmen kuukauden oleskelulta edellytetään oleskeluoikeuden rekisteröintiä ja riittäviä varoja, jottei henkilö joudu turvautumaan vastaanottavan maan sosiaalihuoltojärjestelmään ja jottei hänestä muodostuisi kohtuutonta taakkaa vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Sosiaalihuoltojärjestelmään turvautuminen ei voi kuitenkaan automaattisesti johtaa karkottamiseen. Unionin kansalaisen oikeudet vahvistuvat sitä mukaa, mitä pidempään hän oleskelee jäsenvaltiossa. Viiden vuoden laillisen oleskelun jälkeen unionin kansalainen saa pysyvän oleskeluluvan. Direktiivin 24 artiklan mukaan kaikkia unionin kansalaisia, joilla on oleskeluoikeus tai pysyvä oleskeluoikeus, sekä heidän perheenjäseniään on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisaloilla. Vastaanottavan jäsenvaltion ei kuitenkaan ennen pysyvän oleskeluoikeuden myöntämistä tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustuksiin muille kuin palkatuille työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille ja heidän perheenjäsenilleen, eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten opintorahan tai -lainan muodossa.

6.1.3.1 Kohtuuton rasitus ja riittävä yhteys

EU-tuomioistuin on ratkaisussaan *C-140/12 Brey* valottanut hieman kohtuuttoman rasituksen määritelmää. Tapauksessa Saksan kansalaiset Peter Brey ja hänen puolisonsa muuttivat Saksasta Itävaltaan vuoden 2011 maaliskuussa. Brey sai Saksasta työkyvyttömyyseläkettä 862,74 e/kk ja hoitoavustusta 225 e/kk. Avioparilla ei ollut muita tuloja tai muuta omaisuutta. Breyn puoliso oli saanut Saksasta perusturvaa, jota hänelle ei kuitenkaan maksettu enää 1.4.2011 jälkeen Itävaltaan muuton johdosta. Pariskunta maksoi vuokraa asunnostaan Itävallassa 532,29 e/kk. Brey haki Itävallasta korvauslisää 1.4.2011 alkaen. Itävallan eläkelaitos hylkäsi hakemuksen 2.3.2011 sillä perusteella, ettei Breyllä ollut eläkkeen vähäisyyden vuoksi riittäviä varoja, joiden perusteella hän voisi oleskella Itävallassa laillisesti.

Itävallan sosiaaliturvalainsäädännön mukaan eläkkeensaajalla on oikeus korvauslisään, jos hänen tulonsa ovat alle tietyn viitemäärän, joka vastaa hänen henkilökohtaisten tulojensa ja viitemäärän välistä erotusta. Edellytyksenä korvauslisän saamiselle on, että saaja oleskelee vakinaisesti ja laillisesti Itävallassa. Itävallan maahantulolainsäädännön mukaan ETA-kansalaisilla on oikeus oleskella maassa yli kolmen kuukauden ajan, jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja kattava sairausvakuutus turva niin, etteivät he joudu oleskelunsa aikana hakemaan sosiaaliavustuksia eivätkä korvauslisää.

EU-tuomioistuin toteaa ratkaisussaan, että EU-oikeus ei ole esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan oikeus erityiseen maksuihin perustumattomaan rahaetuuteen edellyttää laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytysten täyttymistä kyseisessä jäsenvaltiossa. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että mikään ei lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että sosiaalietuuksien myöntämiseksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia asetetaan edellytykseksi se, että nämä täyttävät laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa. EU-tuomioistuin kuitenkin jatkaa, että tällaisten oleskeluoikeuden myöntämiseksi asetettujen edellytysten on kuitenkin oltava unionin oikeuden mukaisia. EU-tuomioistuin toteaa myös, että jäsenvaltion kansalaisen oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella tekemättä siellä palkattua työtä tai harjoittamatta itsenäistä ammattia ei ole ehdoton. EU-tuomioistuin toteaa myös, että ei-aktiivi toisen jäsenvaltion kansalainen, joka voi eläkkeen vähäisyyden perusteella olla oikeutettu korvauslisään, voisi olla seikka, joka osoittaa, ettei kyseisellä kansalaisella ole riittäviä varoja sen välttämiseksi, että hänestä aiheutuu kohtuutonta rasitusta kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle direktiivin

2004/38/EY 7 artiklan b kohdassa tarkoitettulla tavalla. Tuomioistuin kuitenkin jatkaa, että viranomaiset eivät saa kuitenkaan tehdä tällaista päätelmää arvioimatta kokonaisuutena rasi-
tusta kyseisen valtion koko kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle. Asianomaisen tilannetta
luonnehtivat henkilökohtaiset olosuhteet tulee ottaa huomioon.

Jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa määrää, jonka ne katsovat riittäviksi varoiksi, vaan niiden
on otettava huomioon kyseessä olevan henkilön henkilökohtainen tilanne. Direktiivin 8 artik-
lan 4 kohdan mukaan riittävien varojen määrä ei saa olla suurempi kuin se, jonka alittuessa
vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille voidaan myöntää sosiaaliavustusta tai, jos tätä perus-
tetta ei voida soveltaa suurempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän
mukainen vähimmäiseläke. Sen arvioimiseksi aiheuttaako sosiaaliavustuksen saaja kohtuut-
toman rasituksen vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, on tämän jäsenval-
tion ennen karkottamistoimenpiteen toteuttamista tarkasteltava, ovatko asianomaisella olevat
vaikeudet väliaikaisia, ja otettava huomioon hänen oleskelunsa pituus, henkilökohtaiset olo-
suhteet ja hänelle myönnetyn avustuksen määrä.

Julkisasiamies on myös Brey-tuomion ratkaisuehdotuksessaan todennut, että ”vaikuttaa
aluksi vaikealta ymmärtää, miten yksittäisestä henkilöstä voi muodostua kohtuuton rasite
jäsenvaltion taloudelle. Direktiiviin sisältyvät säännöt olisivat kuitenkin merkityksettömiä,
ellei se olisi mahdollista. Toisaalta, jos asia olisi koskenut 326,82 euron kertaluonteista mak-
sua, ei voitaisi järkevästi puhua ”kohtuuttomasta rasitteesta”. Kohtuuttomuus piilee siinä, että
korvauslisän maksaminen on toistaiseksi jatkuva toistuva tapahtuma, mutta Brey ei pysty
osoittamaan, että hänellä on Itävallan yhteiskuntaan sellaisia aiempia yhteyksiä, jotka oikeut-
taisivat kyseiset maksut. Jos hänelle olisi syntynyt yhteys Itävallan yhteiskuntaan esimerkiksi
siten, että hän olisi aiemmin työskennellyt, oleskellut ja maksanut veroja siellä, tilanne olisi
toinen” julkisasiamiehen mukaan.

EU-lainsäädännön valossa näyttää selvältä, että jonkinlaista yhteyttä vastaanottavaan jä-
senvaltioon voidaan edellyttää kansallisessa lainsäädännössä, ennen kuin oikeus etuuksiin
syntyy. Direktiivin 2004/38 mukaan voidaan erottaa kolme eri kategoriaa henkilöitä: 1) enin-
tään kolme kuukautta oleskelevat henkilöt 2) yli kolme kuukautta oleskelevat henkilöt ja 3)
pysyvän oleskeluoikeuden saavuttaneet henkilöt.

Työnhakijat ovat EU-lainsäädännön mukaan ammatillisesti aktiivin ja ei-aktiivin välimaas-
tossa. Työnhakijoihin sovelletaan SEUT 45 artiklaa työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta.
Tämä ei kuitenkaan tarkoita välttämättä oikeutta työttömyysavustuksiin. EU-tuomioistuin on
ratkaisussaan *C-138/02 Collins* todennut, että oikeus työnhakijan avustukseen edellyttää ’to-
dellisen yhteyden’ olemassaoloa. Etuuden myöntämisen edellytysten täytyy kuitenkin olla
suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Collins haki työttömyysavustusta (*job seekers allowance*)
Yhdistyneestä kuningaskunnasta, jossa hän oli työskennellyt 17 vuotta aikaisemmin. EU-
tuomioistuin totesi, että Collins oli asetuksen 1612/68 tarkoittama työntekijä, mutta että aikai-
sempien töiden ja 17 vuotta myöhemmin tapahtuneen työnhakemisen välillä ei ollut yhteyttä
eikä Collinsilla ollut tuomioistuimen mukaan riittävää yhteyttä Yhdistyneen kuningaskunnan
työmarkkinoihin. Tuomioistuin totesi, että yhdenvertaista kohtelua sosiaalisten etujen suhteen
voivat vaatia vain henkilöt, jotka ovat jo päässeet jäsenvaltion työmarkkinoille. Tuomioistuin
totesi, että asumista koskeva edellytys on tarkoituksenmukainen, mutta sen on oltava suhteelli-
suusperiaatteen mukainen. Ei voida vaatia enempää kuin vaaditaan riittävän ja todellisen yhe-
yden luomiseksi. Edellytysten täytyy olla selkeästi määriteltyjä ja etukäteen tiedossa. *C-
22/08 Vatsouras*-ratkaisussa tuomioistuin tulkitsi direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaa
SEUT 45 artiklan 2 kohdan valossa. Määräyksessä rajataan ulkopuolelle työnhakijoille myön-
nettävät sosiaaliavustukset. Tuomioistuin totesi, että direktiivin sanamuodon mukainen tulkin-
ta johtaisi liian laajaan tulkintaan, jota oli tarpeen rajata. Tästä syystä taloudellisen etuudet,
joiden tarkoituksena on edistää pääsyä työmarkkinoille, jäävät tämän määräyksen ulkopuolel-
le, eli työnhakijalla voisi olla niihin myös oikeus. EU-tuomioistuin jätti kansallisen tuomiois-

tuimen arvioitavaksi, oliko Vatsourasille syntynyt riittävä yhteys maahan, josta hän haki työn-hakuetautta haki.

Asiassa *C-213/05 Geven* tuomioistuin totesi, että Wendy Gevenille ei ollut syntynyt riittä-vää yhteyttä Saksan työmarkkinoille, koska työskentely oli niin vähäistä, ettei hän ollut riittä-västi osallistunut järjestelmän rahoitukseen. Järjestelmän rahoitukseen osallistuminen onkin useissa tuomioissa todettu olevan keskeinen tekijä riittävää yhteyttä arvioitaessa. Tuomioistuin on rajatyöntekijöiden ja muiden jäsenvaltion ulkopuolella asuvien työntekijöiden kohdalla riittävää yhteyttä arvioidessaan edellyttänyt, että työntekijät osallistuvat sosiaalietuuksien rahoitukseen maksamalla veroja tai maksuja. Maksujen maksaminen on käytännössä usein riittänyt luomaan riittävän yhteyden. Näin tuomioistuin on todennut tuomioissa *C-379/11 Ca-ves Krier Frères*, joka koski rekrytointitukea yli 45-vuotiaalle työttömille. Näissä tuomioissa annetaan erityinen painoarvo maksujen maksamisella, ja *Caves Krier Frères*-tapauksessa käy-tetään englanninkielisessä versiossa ilmaisua ”in particular” maksujen kohdalla. Suomenkieli-sessä versiossa käytetään ilmaisua ”muun muassa”, joka antaisi ymmärtää, että maksujen suorittaminen on yksi kriteeri muiden joukossa. ”In particular” ilmaisu antaa erityisen paino-arvon maksujen maksamiselle.

EU-tuomioistuimen julkisasiamies on antanut 20.5.2014 ratkaisuehdotuksensa tapauksessa *C-333/13 Dano*. Tapauksessa on kyse kahdesta Romanian kansalaisesta, jotka ovat hakeneet Saksasta varattomille työnhakijoille tarkoitettua perusturvaetautta. Etuudella pyritään varmis-tamaan ihmisarvoinen elämä, ja etuuden oletetaan kattavan perustarpeet, lisätarpeet ja asumi-sesta ja lämmityksestä johtuvat tarpeet. Saksan lainsäädännön mukaan kuitenkin henkilöt, jotka hakeutuvat Saksaan pelkästään saadakseen tukia tai hakeakseen työtä, eivät ole oikeutet-tuja saamaan tällaisia etuuksia. Julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksessaan, että unionin oikeus ei ole ristiriidassa sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jossa muiden jäsenvalti-oiden kansalaisilta evätään tällainen maksuihin perustumaton rahaetus, edellyttäen että voi-daan osoittaa tosiasiallisen yhteyden jäsenvaltioon puuttuvan ja että sillä näin pyritään välttä-mään kohtuuton rasitus kansalliselle sosiaaliturvajärjestelmälle. Julkisasiamies toteaa, että jäsenvaltion kansalaisen oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa edellyttää, ettei hänestä muo-dostu kohtuuton rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Kun täl-lainen henkilö haluaa jäädä jäsenvaltioon yli kolmeksi kuukaudeksi, on hänellä oltava riittävät varat. Julkisasiamies jatkaa, että tästä seuraa väistämättä, että vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten ja muiden unionin kansalaisten välillä voi olla epäyhdenvertaisuutta myönnettä-essä sosiaalitukia. Julkisasiamies toteaa lisäksi, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa evätään perusturvaetuudet henkilöiltä, jotka eivät pyri millään tavoin integroitumaan työmarkkinoille vaan tulevat maahan ainoastaan hyötyäkseen maan sosiaalihuoltojärjestelmästä, on unionin lainsäätäjän tahdon mukainen. Tällainen lainsäädäntö on jäsenvaltiolle annetun liik-kumavaran mukainen. Julkisasiamies toteaa myös, että toisin sanoen sen avulla voidaan vält-tää väärinkäytökset ja ”sosiaaliturismin” tietty muoto. EU-tuomioistuimen ratkaisu julistetaan myöhemmin. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus ei sido EU-tuomioistuinta.

Näin kohtuuttoman rasituksen arvioimiseksi olisi vastattava ainakin seuraaviin kysymyk-siin: Kuinka pitkään henkilö todennäköisesti tarvitsee sosiaalihuoltoetautta? Mikä on henkilön henkilökohtainen tilanne? ja Kuinka paljon tukea on myönnetty? Näyttäisi siltä, että yksikin henkilö voisi muodostua ”kohtuuttomaksi rasitukseksi”.

6.1.4 Yhteensovittamisasetusten 883/2004 ja 987/2009 ja direktiivin 2004/38/EY välisestä suhteesta

EU-tuomioistuimen ratkaisussa *C-140/12 Brey*, jota on selostettu tarkemmin edellä, oli kyse myös asetuksen 883/2004 ja direktiivin 2004/38 välisestä suhteesta. Itävallan lainsäädännön mukainen korvauslisä, jota Peter Brey haki, on nimittäin asetuksen 883/2004 liitteen X mu-kainen maksuihin perustumaton erityisetuus. Korvauslisä siis kuuluu asetuksen 883/2004

asialliseen soveltamisalaan. Sitä ei kuitenkaan tarvitse maksaa Itävallasta ulos, vaan ainoastaan Itävallassa asuville henkilöille. Ennen tätä tuomioita oli epäselvää, voiko ylipäänsä etuus, joka kuuluu asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan, olla direktiivin tarkoittamaa sosiaalihuoltoa. EU-tuomioistuin totesi, että se, että korvauslisä kuuluu asetuksen 883/2004 soveltamisalaan, ei sinällään ole ratkaiseva tulkittaessa direktiivin 2004/38/EY säännöksiä. Direktiivin ja asetuksen tavoitteet poikkeavat toisistaan. Tuomioistuimen mukaan direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaan sisältyvää sosiaalihuoltojärjestelmän käsitettä ei voida rajata koskemaan vain sosiaaliavustuksia, jotka eivät kuulu asetuksen 883/2004 soveltamisalaan. EU-tuomioistuimen mukaan direktiivin sosiaalihuollon käsitettä on tulkittava siten, että sillä viitataan kaikkiin kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamiin tukijärjestelmiin, joihin turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen ja joka saattaa siksi muodostua oleskelunsa aikana rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle.

EU-tuomioistuin arvioi tapauksessa *C-208/07 Chamier-Glisczinski* sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten 883/2004 ja 987/2009 sekä unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 18 artiklaa, joka on nykyisin SEUT 21 artikla ja joka on direktiivin 2004/38/EY oikeusperustana, suhdetta. Tässä ratkaisussa EU-tuomioistuin totesi, että vapaa liikkuvuus ei turvaa vakuutetulle sitä, että jäsenvaltiosta toiseen muuttaminen olisi neutraalia. Lähtökohtaisesti jäsenvaltion lainsäädäntö, joka on unionin kansalaiselle epäedullinen kun hän käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, estää vapaan liikkuvuuden toteuttamista ja on siten unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden tavoitteiden vastainen. EU-tuomioistuin kuitenkin toteaa, että sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten oikeusperustana oleva perussopimuksen määräys ei mahdollista lainsäädäntöjen harmonisointia vaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen. Eli unionin oikeuden vastaista ei ole tila, jossa liikkumisen epäedullisuus johtuu sosiaaliturvajärjestelmien eroista.

Ehdotus:

EU-tasolla

- *Tulisi osallistua aktiivisesti ”riittävästä yhteyttä” ja ”kohtuuton rasitusta” koskevaan keskusteluun, joka liittyy direktiivin 2004/38/EY, asetuksen 883/2004 ja asetuksen 492/2011 soveltamiseen ja tulkintaan.*

6.1.5 Potilasdirektiivi 2011/24/EU

Potilasdirektiivi koskee omaehtoista hoitoon hakeutumista toiseen jäsenvaltioon. Direktiiviä sovelletaan kaikkeen terveydenhuoltoon riippumatta siitä, kuinka terveydenhuolto on järjestetty, tarjottu ja rahoitettu sekä riippumatta siitä, onko se julkista tai yksityistä. Suomesta toiseen EU-maahan hoitoon hakeuduttaessa korvataan ulkomailla syntyneet hoitokustannukset sairausvakuutuslain mukaan, jos kustannukset syntyivät hoidosta, joka olisi sairausvakuutuslain mukaan korvattavaa. Kuitenkaan jakoa yksityisen ja julkisen välillä ei voida tehdä hoitoonhakeutumistilanteissa.

Potilas maksaa ensin itse kaikki hoidosta aiheutuneet kustannukset. Hoidosta peritään sama kustannus kuin kotimaisten potilaiden hoidosta. Potilaalla on oikeus samansuuruiseen korvaukseen hoitokustannuksista kuin vastaavasta hoidosta olisi henkilön kotimaassa maksettu.

Potilasdirektiivin toimeenpanoon liittyy useita haasteita. Direktiivin ja asetuksen 883/2004 välisen suhde on myös jatkuvan tarkastelun kohteena. Potilasdirektiivini on Suomessa toimeenpantu laissa rajat ylittävistä terveydenhuollosta ja eräistä siihen liittyvistä laeista. Tähän lakiin on koottu rajat ylittävää terveyden huoltoa koskevat tilanteet. Laki kattaa siis myös muita tilanteita kuin yksinomaan potilasdirektiivin toimeenpanon.

6.2 KOLMANSIEN VALTIOIDEN KANSALAISTEN OIKEUDET

Kolmansien valtioiden kansalaisilla ei ole oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen kolmannesta maasta unioniin tai unionin sisällä. Kolmannen valtion kansalaisella on kuitenkin oikeus yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion kansalaiseen nähden useiden määräysten perusteella. Ensimmäiset velvoitteet kohdella kolmannen maan kansalaisia yhdenvertaisesti ovat syntyneet assosiaatiosopimusten perusteella. Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia 883/2004 ja 987/2009 sovelletaan myös kahden jäsenvaltion välillä liikkuneeseen kolmannen valtion kansalaiseen. Tämä sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten laajennus on toteutettu asetuksella 1231/2010. Assosiaatiosopimusten lisäksi kolmansien valtioiden kansalaisten asemaan vaikuttavat EU:n muuttoliikettä koskevat direktiivit.

Kolmansien valtioiden kansalaisten oikeudet ovat rajoitettuja EU-kansalaisten oikeuksiin verrattuna. Esimerkiksi EU-tuomioistuimen ratkaisussa *C-45/12 Hady Ahmed* tuomioistuin katsoi, että Belgian kansallisen lainsäädännön edellytys viiden vuoden asumisesta Belgiasta ennen perhe-etuuden myöntämistä, oli EU-oikeuden mukainen. Tapauksessa lapsi, josta perhe-etuutta haettiin ja hänen äitinsä olivat kolmannen maan kansalaisia. Heitä ei pidetty EU-kansalaisen perheenjäsenenä eikä myöskään EU-kansalaisesta riippuvaisena henkilönä.

Tampereen päätelmät vuoden 1999 Eurooppa-neuvoston erityiskokouksesta voidaan pitää kolmansien valtioiden kansalaisten aseman vahvistumisen poliittisen tason huipentumana. Kokouksessa käsiteltiin vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomista Euroopan unioniin. Tampereen päätelmissä todetaan, että EU:n on turvattava jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevilla kolmansien valtioiden kansalaisille oikeudenmukainen kohtelu EU-kansalaiseen nähden.

Ennen unionin toimivallan laajennusta unionilla oli toimivalta solmia kahdenvälisiä sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa, kuten assosiaatiosopimuksia, jotka saattoivat vaikuttaa myös sopimusmaan kansalaisten oikeuksiin. Kolmansien valtioiden kansalaisia koskevat oikeudelliset asiat, kuten pääsy EU:n alueelle, oleskeluoikeus, työskentelyoikeus sekä liikkuminen jäsenvaltioiden välillä, kuuluvat EU:n oikeus- ja sisäasioihin. Maastrichtin sopimuksella annettiin yhteisölle toimivalta viisumiasioissa, sovittiin yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioissa hallitusten välisen yhteistyön muotona. Maastrichtin sopimuksella syntyi Euroopan unioni ja EU-kansalaisuuden käsite. Toimivalta unionille lainsäädännön tekemiseen kolmansien valtioiden kansalaisten osalta perustuu Amsterdamin sopimukseen, jolloin ne siirrettiin ensimmäiseen pilariin eli osaksi asioita, joihin unionilla on kokonaisuudessaan toimivalta. Lissabonin sopimuksella oikeusperusta direktiiveillä on yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa koskevassa SEUT 79 artiklassa. Tämän oikeusperustan nojalla tehdyt toimet eivät sido lainkaan Tanskaa. Irlannilla ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla on niihin opt-in-mahdollisuus.

SEUT 79 oikeusperustan nojalla on säädetty myös asetus 1231/2010, jolla asetusten 883/2004 ja 987/2009 soveltamisalaa on laajennettu koskemaan myös EU-maiden välillä liikkuvia kolmansien valtioiden kansalaisia, pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa koskeva direktiivi 2003/109/EY sekä muuttoliikeditiivit: yhdistelmälapadirektiivi 2011/98/EU, sinistä korttia koskeva direktiivi 2009/50/EY, ulkomaisia tukijoita koskeva direktiivi 2005/71/EY ja opiskelijoita koskeva direktiivi 2004/114/EY, kausityöntekijöitä koskeva direktiivi 2014/36/EU ja yritysten sisäisiä siirtoja koskeva direktiivi 2014/66/EU. Lisäksi komissio on antanut ehdotuksensa tukimusta, opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien valtioiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä. Voimassa olevat tutkijoita ja opiskelijoita koskevat direktiivit korvautuisivat viimeksi mainitulla direktiivillä. Lisäksi kolmansien valtioiden kansalaisten asemaan vaikuttaa kolmansien valtioiden kansalaisten perheenyhdistämisdirektiivi 2003/86/EY.

Direktiivit edellyttävät lainsäädäntöinstrumentteina implementointia kansalliseen lainsäädäntöön, asetukset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä ja ohittavat kansallisen lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevat määräykset. Kaikissa näissä direktiiveissä on määräykset *suotuisampien säännösten soveltamisesta*, eli direktiivi ei rajoita soveltamasta suotuisampia määräyksiä, joita mahdollisesti on kahden- ja monenvälisissä sopimuksissa, joita yhteisö tai yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka joista on säädetty yhden tai useamman jäsenvaltion kolmannen valtion kanssa solmimassa kahden- tai monenvälisessä sopimuksessa. Esimerkiksi Turkin assosiaatiosopimuksen mukaan Turkin kansalaisella on vapaa pääsy jäsenvaltioiden työmarkkinoille neljän vuoden laillisen työnteon jälkeen. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen vapaa pääsy työmarkkinoille taas edellyttää viiden vuoden laillista oleskelua, muttei ole sidottu työntekijästatukseen. Myös kansallisessa lainsäädännössä olevia suotuisampia säännöksiä voidaan joidenkin direktiivien osalta soveltaa.

Laajimmat oikeuden kolmannen valtion kansalaisille on turvattu ETA-sopimuksen nojalla sekä EU:n ja Sveitsin välillä solmitulla sopimuksella vapaasta liikkuvuudesta. Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaisille on näillä sopimuksilla suotu EU-kansalaisten vapaata liikkuvuutta vastaavat oikeudet. Turkin ja EU:n välinen assosiaatiosopimus on laajin ETA-sopimuksen ja Sveitsin ja EU:n sopimuksen jälkeen.

6.2.1 Kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksia koskevat direktiivit

Pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa koskevan direktiivin (2003/109/EY) mukaan pitkään oleskelleella kolmannen valtion kansalaisella tulisi olla oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa palkkatyön tekemistä, itsenäistä ammatinharjoittamista tai opintojen suorittamista varten, mutta myös maahan asettautumiseen ilman taloudellisen toiminnan harjoittamista. Pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista on kohdeltava tasa-arvaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa sosiaaliturvan ja sosiaaliavun sekä sosiaalisen suojelun aloilla. Kolmannen maan kansalaiselta voidaan edellyttää viiden vuoden asumista maassa. Asumisen tulee olla yhtäjaksoista ja laillista. Direktiivi antaa kolmannen maan kansalaiselle oikeuksia riippumatta siitä, millä perusteella henkilö on alun perin tullut jäsenvaltioon. Tämä poikkeaa muista kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksia koskevista direktiiveistä, jotka ovat sidottuja siihen, mikä henkilön status on. Direktiivin tavoitteen on tietyin edellytyksin vapaa liikkuvuus unionin alueella sen soveltamisalaan kuuluvalla henkilöryhmälle. Direktiivi on implementoitu Suomessa alun perin maaliskuussa 2007 ja direktiiviin myöhemmin tullut laajennus lokakuussa 2013 ulkomaalaislain ja opintotukilain muutoksella.

Perheenyhdistämisdirektiivillä (2003/86/EY) pyritään lähentämään kolmansien maiden kansalaisten perheenjäseniin sovellettavaa maahantuloa ja maassa oleskelua koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää mm. toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäsenten maahanmuutto. Direktiivissä vahvistetaan ne edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen. Perheenyhdistäminen edellyttää sairausvakuutusta ja sitä, ettei henkilöstä saa muodostua kohtuutonta rasiitusta sosiaalihuoltojärjestelmälle. Perheenkokoajalla tulee olla vähintään vuodeksi myönnetty oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus. Direktiivin erityisenä tarkoituksena on huomioida ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen 8 artikla, joka velvoittaa suojelemaan perhettä sekä kunnioittamaan perhe-elämää. Direktiivi tunnustaa perhe-elämän kotouttavan vaikutuksen. Direktiivillä turvataan perheenjäsenelle perheenkokoajan kanssa yhdenvertaiset oikeudet työntekoon ja koulutukseen, mutta siinä ei ole säännöksiä yhdenvertaisen kohtelun velvoitteesta sosiaaliturvan alalla. Direktiivin mukaan perheenyhdistämisen tulee koskea ainakin ydinperheen jäseniä eli aviopuolisoa, naimattomia

alaikäisiä lapsia ja huollettavia adoptiolapsia. Alaikäinen ilman huoltajaa tullut ja pakolais-aseman saanut perheenkokoaja on oikeutettu perheenyhdistämiseen vanhempiensa kanssa. Direktiivin on implementoitu Suomessa ulkomaalaislain muutoksella heinäkuussa 2006.

Opiskelijadirektiivin (2004/114/EY) tavoitteena on määrittää edellytykset, jotka koskevat kolmansista maista tulevien henkilöiden maahanpääsyä jäsenvaltioiden alueella tapahtuvaa yli kolmen kuukauden ajan kestävästä opiskelusta, oppilaskorvausta, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten. Jäsenvaltiot ovat velvoitettuja soveltamaan direktiivejä henkilöihin, jotka hakevat maahanpääsyä opiskelutarkoituksessa. Lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa direktiiviä oppilaskorvausta, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten maahan tuleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Direktiivissä ei ole säännöstä yhdenvertaisen kohtelun velvoitteesta sosiaaliturvan alalla. Implementointi on Suomessa toteutettu ulkomaalaislain muutoksella syyskuussa 2007.

Tutkijadirektiivin (2005/71) tarkoituksena on säätää edellytykset kolmansista maista tulevien tutkijoiden maahanpääsulle jäsenvaltion alueelle yli kolmen kuukauden ajaksi. Direktiivin mukainen maahanpääsy edellyttää jäsenvaltion hyväksymän tutkimusorganisaation kanssa tehdyn vastaanottosopimuksen tekemistä. Direktiivin mukaisella tutkijalla tarkoitetaan sellaista kolmannen maan kansalaista, jolla on tohtorinkoulutusohjelmaan pääsyn mahdollistava ylempi korkeakoulututkinto ja jonka tutkimusorganisaatio valitsee toteuttamaan sellaista tutkimushanketta, johon tavallisesti edellytetään mainittua tutkintoa. Tutkijadirektiiviä ei sen 3 artiklan mukaisesti sovelleta sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka hakevat maahanpääsy- ja oleskeluoikeutta tehdäkseen jäsenvaltiossa tutkimusta tohtorintutkinnon suorittamista varten. Nämä henkilöt kuuluvat opiskelijadirektiivin soveltamisalaan. Tutkimusorganisaation velvollisuutena on voidakseen allekirjoittaa vastaanottosopimuksen tutkijan kanssa varmistuttava siitä, että tällä on riittävät kuukausittaiset varat siten, ettei hänen tarvitse turvautua oleskelunsa aikana vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään ja siitä, että hänellä on sairausvakuutus. Direktiivin mukaan oleskeluluvan haltijaa on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa mm. sosiaaliturvan osalta. Implementointi on Suomessa toteutettu ulkomaalaislain muutoksella syyskuussa 2009.

Yhdistelmälapudirektiivin (2011/98/EU) tarkoitus on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä. Jäsenvaltioilla on direktiivin mukaan velvoite kohdella henkilöitä yhdenvertaisesti direktiivissä määritellyillä aloilla mm. sosiaaliturvan osalta. Yhdistelmälapudirektiivi on puitedirektiivi ja samaan kokonaisuuteen kuuluvat kausityöntekijädirektiivi, erityisosaajadirektiivi ja yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi.

Yhdistelmälapu on jäsenvaltion viranomaisen myöntämä oleskelulupa, joka oikeuttaa kolmansien maiden kansalaiset oleskeluun jäsenvaltion alueella työntekoa varten. Yhden hakemuksen menettelyssä myönnetään yksi hallinnollinen asiakirja, joka sisältää sekä oleskeluettä työlupaa. Direktiivillä ei myönnetä kolmannesta valtiosta jäsenvaltioon tulevalle työntekijälle laajempia oikeuksia kuin ne, jotka myönnetään jo EU-oikeudessa jäsenvaltioiden rajat ylittävässä tilanteessa oleville kolmansien valtioiden kansalaisille, eikä myöskään oikeuksia kolmannessa maassa oleskeleville perheenjäsenille, vaan ainoastaan niiden perheenjäsenten osalta, jotka tulevat työntekijöiden mukana oleskelemaan jäsenvaltiossa perheiden yhdistämisen perusteella, tai niihin perheenjäseniin, jotka jo oleskelevat laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa. Yhdistelmälapudirektiivin mukaisia työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa asetuksessa 883/2004 määritellyillä sosiaaliturvan aloilla. Sosiaaliturvan osalta voidaan yhdenvertaisen kohtelun osalta edellyttää, että henkilö on työsuhteessa tai on ollut työsuhteessa vähintään kuusi kuukautta ennen työttömyyttä. Kuitenkin siis hyvin lyhytkin työskentely oikeuttaa sosiaaliturvaan työskentelyn aikaan ja heti työskentelyn alkamisesta lähtien. Yhdistelmälapudirektiivi ei sisällä odotusaikaa kuten pitkään oleskeleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta annetussa direktiivissä eikä mahdollisuutta rajoittaa yhdenvertaisen kohtelun asiallista soveltamisalaa siitä, miksi se on määritelty asetuk-

nessa 883/2004. Perhe-etuuksien osalta yhdenvertaista kohtelua ei edellytetä niiden kolmannen valtioiden kansalaisten osalta, joille on myönnetty maahanpääsy opiskelua varten, tai kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä viisumin perusteella. Jos opiskelija työskentelee, hänellä on kuitenkin työsuhteen osalta oikeus yhdenvertaiseen kohteluun työsuhteen myötä. Viisumin perusteella työtä tekevät kuuluvat yhdistelmälapadirektiivin piiriin, jos he eivät ole lähetettyjä työntekijöitä. Suomessa ei esimerkiksi lähetettyjä työntekijöitä ole pois-suljettu. Yhdistelmälapadirektiivin implementoinnista on kerrottu tarkemmin tämän selvityk-sen luvussa 4.2.8.1 Suomessa vakuuttamisen edellytykset.

Blue card, erityisosaajadirektiivin (2009/50/EY) tarkoituksena on määrittää maahantulon ja yli kolmen kuukauden oleskelun edellytykset kolmansien maiden kansalaisille, jotka tulevat jäsenvaltioiden alueelle EU:n sinisen kortin haltijoina, korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä var-ten, sekä heidän perheenjäsenilleen, sekä näiden henkilöiden maahantulon ja oleskelun edelly-tykset muussa jäsenvaltiossa kuin ensimmäisessä jäsenvaltiossa. Erityisosaajan käsite on si-dottu vähimmäispalkkatasoon ja ammattipätevyyteen. Maahantulon perusteena on vähintään vuoden pituista korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä koskeva työsopimus tai sitova työtarjous, ja henkilön tulee täyttää ammattia tai alaa koskevat ammattipätevyysedellytykset. Sinisen kortin haltijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa sosiaaliturvan aloilla sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa 833/2004, tämän osalta sovelletaan myös asetuksen 1231/2010 säännöksiä. Työttömyys ei ole riittävä peruste sinisen kortin peruuttami-selle, jollei työttömyys jatku yhtäjaksoisesti yli kolmea kuukautta eikä työttömyysjaksoja ole kuin yksi sinisen kortin voimassaoloaikana. Sinisen kortin haltija voi saada pitkään oleskel-leen kolmannen maan kansalaisen aseman, vaikka edellytetty oleskelun pituus koostuisikin eri jäsenvaltioissa täytetyistä oleskelujaksoista, jos direktiivissä edellytetyt tarkemmat ehdot täyt-tyvät. Erityisosaajadirektiivi on implementoitu Suomessa 1.1.2012 soveltamisalain 3 a § muutoksella ja ulkomaalaislain muutoksella.

Kausityöntekijädirektiivi (2014/36/EU). Kausityötä tekeville kolmansien maiden kansalai-sille on myönnettävä yhdenvertainen kohtelu 883/2004 asialliseen soveltamisalaan kuuluvilla sosiaaliturvan aloilla. Tällä direktiivillä ei pitäisi antaa enempää oikeuksia kuin ne, joita sovel-letaan sosiaaliturvan alalla voimassa olevan EU:n lainsäädännön mukaisesti sellaisiin kolman-sien maiden kansalaisiin, joiden tilanteeseen liittyy jäsenvaltioiden välisiä rajat ylittäviä etuja. Direktiivillä ei pitäisi antaa oikeuksia EU:n lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolella olevi-sa tilanteissa, esimerkiksi kolmannessa maassa oleskelevien perheenjäsenten osalta. Kausi-työntekijädirektiivi on tullut voimaan 29.3.2014. Implementointiaikaa on 30.9.2016 saakka.

ICT-direktiivin eli yritysten sisällä siirtyviä koskevan direktiivin (2014/66/EU) mukaan kansallisessa lainsäädännössä olisi myönnettävä yhdenvertainen kohtelu niiden sosiaaliturvan alojen osalta, jotka määritellään asetuksessa 83/2004. Koska tämä direktiivi ei vaikuta kah-denvälisiin sopimuksiin sisältyviin määräyksiin, kolmannen maan kansalaisuuden omaavien, sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden sosiaaliturva-oikeudet, jotka perustuvat sen jäsenval-tion, johon henkilölle on myönnetty pääsy, ja hänen alkuperämaansa kahdenväliseen sopimuk-seen, voivat olla parempia kuin sosiaaliturva-oikeudet, jotka myönnettäisiin hänelle kansallisen lainsäädännön nojalla. Sosiaaliturvan osalta tässä direktiivissä ei anneta niille kolmansien maiden kansalaisille, joilla on jäsenvaltioiden rajojen välisiä intressejä, enempää oikeuksia kuin jo sisältyy unionin lainsäädäntöön. Oleskeluluvan kesto rajataan kolmeen vuoteen johta-jien ja asiantuntijoiden tapauksessa ja yhteen vuoteen korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden harjoittelijoiden tapauksessa. Yhtenä edellytyksenä maahanpääsulle on direktiivin mukaan se, että esittää todisteet siitä, että hänellä on sairausvakuutus tai, jos kansallisessa lainsäädännössä niin määrätään, että hän on hakenut sairausvakuutusta, joka kattaa kaikki riskit, jotka yleensä katetaan kyseisen jäsenvaltion kansalaisten osalta, niille ajanjaksoille, jolloin tällaista vakuu-tusturvaa ja vastaavaa oikeutta etuuksiin ei ole työsopimukseen liittyen tai sen seurauksena, sanotun kuitenkin rajoittamatta voimassa olevien kahdenvälisen sopimusten soveltamista. Direktiivi tuli voimaan 28.5.2014, ja implementointiaika on 29.11.2016.

Komissio on antanut ehdotuksen neuvoston direktiiviksi tutkimusta, opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (KOM(2013) 151 lopullinen). Komission mukaan direktiiviehdotuksella pyritään helpottamaan EU:n ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden, tutkijoiden ja eräiden muiden ryhmien maahantuloa ja yli kolme kuukautta kestäväää oleskelua EU:ssa ja siitä yritetään tehdä houkuttelevampaa. Voimassa olevia direktiivejä, joista toinen koskee opiskelijoita (2004/114/EY) ja toinen tutkijoita (2005/71/EY) ja jotka on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan, muutetaan, ja ne korvataan tällä uudella direktiivillä, jossa samalla säädetään myös eräiden muiden ryhmien maahantulosta ja oleskelusta. Direktiiviehdotus on ollut parlamentin ensimmäisessä käsittelyssä.⁴⁰

6.2.2 Assosiaatiosopimukset

Osana Länsi-Balkanin maiden vakautus- ja assosiaatioprosessia Euroopan unioni on solminut kumppanuudet tiettyjen alueen maiden kanssa, mikä näkyy mm. vakautus- ja assosiaatiosopimusten solmimisena. Euroopan unioni on lisäksi solminut Euro-Välimeri-assosiaatiosopimuksia usean eteläisen Välimeren maan kanssa. Niiden perusteella vapautetaan asteittain kauppaa Välimeren alueella sekä vahvistetaan taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen yhteistyön edellytykset EU:n ja kunkin kumppanuusmaan välillä.

Näiden yllä mainittujen sopimusten lisäksi Euroopan unioni on solminut kymmenen kumppanuus- ja yhteistyösopimusta Itä-Euroopan, Etelä-Kaukasuksen ja Keski-Aasian eräiden valtioiden kanssa sekä Venäjän kanssa. Sopimusten tarkoituksena on vahvistaa näiden maiden demokratiaa sekä kehittää niiden taloutta eri alojen yhteistyöllä ja poliittisen vuoropuhelun avulla. Venäjän, Moldovan ja Ukrainan kumppanuus- ja yhteistyösopimuksissa on lisäksi määräys sosiaaliturvan yhteensovittamiseksi tehtävistä sopimuksista, joita ei kuitenkaan vielä ole solmittu.

Alla ovat tiivistettynä ne EU:n puitteissa solmitut assosiaatiota koskevat sopimukset voimaantuloaikoineen, joilla on merkitystä sosiaaliturvan kannalta. Joidenkin sopimusten puitteissa on pyritty antamaan erityisen assosiaationeuvoston päätöksiä, joilla määriteltäisiin, miltä osin oikeus sosiaaliturvaan syntyy näiden sopimusten nojalla. Ilman kyseisiä päätöksiä voidaan soveltaa varsinaisista assosiaatiosopimuksista vain sellaisia määräyksiä, jotka ovat riittävän selviä. Oikeuskäytännössä tällaisiksi on katsottu määräykset yhdenvertaisesta kohtelusta sekä ns. asumisedellytyksen käytön kieltö tietyissä etuuksissa. Kyseiset päätösluonnokset sisältävätkin tällä hetkellä ehdotuksia toiseen sopimusmaahan siirtyneen työntekijän ja hänen kanssaan asuvien perheenjäsenten kyseisen maan kansalaisten kanssa yhdenvertaisesta kohtelusta sopimuksessa tarkoitetun sosiaaliturvan suhteen. Lisäksi päätösluonnokset sisältävät määräykset eläkkeiden maksamisesta henkilölle, joka työskentelyn jälkeen palaa lähtömaahansa. Hienovaraiset erot eri sopimusten ja päätösten välillä erityisesti niiden yksityiskohtaisessa soveltamisalassa mutkistavat kuitenkin näiden määräysten käytännön toimeenpanoa.

Näitä päätösluonnoksia on annettu kaikkien alla mainittujen maiden osalta (Chilen, Sveitsin ja ETA-maiden sopimuksia lukuun ottamatta). Näitä vuodesta 2010 lähtien valmisteltuja päätöksiä ei kuitenkaan ole vielä vahvistettu.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fi&DosId=202504

Assosiaatiosopimukset

- Turkki (*alkuperäinen sopimus 1.12.1964, lisäpöytäkirja 1.3.1986, assosiaationeuvoston päätös 3/80 19.9.1980 => Suomea koskeviksi nämä tulivat EU:hun liityttäessä eli 1.1.1995 lukien*)
- ETA-sopimus (1.1.1994)
- Sveitsi (1.6.2002)
- Chile (1.3.2005)

Yhteistyö- ja tulliliitto

- San Marino (1.4.2002)

Euro-Välimeri-sopimukset assosioinnista

- Tunisia (1.3.1998)
- Israel (1.6.2000)
- Marokko (1.3.2000)
- Algeria (1.9.2005)

Vakautus- ja assosiaatiosopimukset

- Makedonia eli FYROM (1.4.2004)
- Albania (1.4.2009)
- Montenegro (1.5.2010)
- Serbia (1.9.2013)

7 SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMIS- ASETUSTEN ASIALLISEN SOVELTAMISALAN ULKOPUOLELLA OLEVAT ETUUDET

Edellisessä luvussa on käsitelty työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen 492/2011 ja asetuksen 883/2004 välistä suhdetta. Asetus 883/2004 on erityismääräyksenä ensisijainen asetuksen 492/2011 nähden. Asetuksen 492/2011 sosiaalisen edun käsite on laajempi kuin asetuksen 883/2004 mukaisen sosiaaliturvan käsite. Näin kaikki asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan kuuluvat sosiaaliturvaetuudet ovat myös asetuksen 492/2011 tarkoittamia sosiaalisia etuja. Asetuksen 883/2004 asiallisen soveltamisalan ulkopuolella ovat sosiaalihuoltoetuudet ja -palvelut. Kuitenkin käytännössä kaikki tällaisetkin etuudet kuuluvat asetuksen 492/2011 sosiaalisen edun käsitteen piiriin. EU-tuomioistuin on myös edellyttänyt joissain ratkaisuissaan asetuksen 492/2011 mukaisten sosiaalisten etuuksien maksamista rajatyöntekijän asuinmaahan. Seuraavassa arvioidaan muutamia asetuksen 883/2004 asiallisen soveltamisalan ulkopuolella olevia etuuksia ja niiden asemaa suhteessa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaan asetukseen.

Nykyisellään *omaishoidon tuki* näyttää olevan kokonaisuudessaan yhteensovittamisasetusten 883/2004 merkityksessä enemmän sosiaalihuollon tapainen etuus. Tätä tukee mm. se, että omaishoidontuki muodostuu kokonaisuudesta, johon kuuluvat hoidettavalle annettavat tarvittavat palvelut sekä omaishoitajalle annettava hoitopalkkio, vapaa ja omaishoitoa tukevat palvelut, jotka määritellään yksittäistapauksittain hoito- ja palvelusuunnitelmassa. Sosiaalihuolto-ominaisuutta vahvistaa se, että omaishoidontuki on määrärahasidonnainen etuus. Tuki ei nykyisellään näyttäisi olevan myöskään maksuihin perustuvan erityisetuus, sillä se ei näytä liittyvän mihinkään sosiaaliturvaetuuteen, vaan on siltä osin itsenäinen sosiaalihuollon etuus.

Omaishoidontuen osalta on huomionarvoista, että yksi kumotuista liitemääräyksistä EU-tuomioistuimen ratkaisussa *C-299/05 komission vastaan parlamentti ja neuvosto*, jossa Suo-

men vammaisetuudet todettiin asetuksen 883/2004 mukaisiksi rahaetuksiksi, oli Yhdistyneen kuningaskunnan huoltajanavustus (*Carer's allowance*). Tämä avustus oli tarkoitettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuville tai oleskeleville yksityishenkilöille, jotka tarjosivat vammaisen elämisyavustuksen tai avustajalisän saajalle säännöllisesti hoitopalveluja palkatta vähintään 35 tuntia viikossa. Tämä Yhdistyneen kuningaskunnan etuus nostaa esiin kysymyksen myös siitä, voisiko vammaisen *oikeus henkilökohtaiseen avustajaan* olla koordinaatioasetuksen 883/2004 mukainen sairausetuus.

Jos omaishoidontuen hoitopalkkio erotettaisiin täysin omaishoidontuen kokousnaisuudesta ja siihen liittyvästä harkinnanvaraisuudesta ja määrärahasidonnaisuudesta, on todennäköistä, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa hoitopalkkio voitaisiin katsoa koordinaatioasetuksen 883/2004 sairausetuuksia täydentäväksi sairausetuudeksi.

Nykyisellään omaishoidon tuki täyttää sosiaalisen edun käsitteen asetuksen 492/2011 mukaan, ja se on myönnettävä yhdenvertaisesti työntekijöille, joilla on riittävä yhteys Suomeen.

Opintotuen saamisedellytykset eroavat muista asumisperusteisista etuuksista siinä, että opintotuen saaminen edellyttää ensisijaisesti Suomen kansalaisuutta ja Suomessa suoritettavaa opintoja. Suomen kansalaiseen rinnastetaan EU-työntekijä tai tämän perheenjäsen sekä pysyvän oleskeluoikeuden saanut EU-kansalainen tai tämän perheenjäsen. Muun maan kuin Suomen kansalainen tai tähän rinnastettava henkilö voi saada opintotukea, jos hän opiskelee Suomessa ja henkilö on rekisteröity väestötietojärjestelmään Suomessa asuvaksi. Pohjoismaiden kansalaisten ja EU-kansalaisten sekä heidän perheenjäsentensä osalta edellytetään oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Muilla kolmannen maan kansalaisilla tulee olla jatkuva tai pysyvä oleskelulupa. Suomessa oleskelun syy tulee olla muu kuin opiskelu, esimerkiksi työskentely, perhesiteet tai paluumuutto. Suomeen suoraan opiskelemaan tuleva ei siis voi saada opintotukea.

Suomen kansalainen tai tähän rinnastettava henkilö, joka harjoittaa opintoja Suomessa, on aina oikeutettu opintotuen saamiseen opintotukilaisissa säädetyin edellytyksin. Tuen myöntämisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko hakija aiemmin asunut tai asuuko hän nyt Suomessa taikka ulkomailla. Oikeutta opintotukeen ei kuitenkaan ole, jos henkilö saa opintotukea muusta valtiosta (esimerkiksi asuinvaltiostaan). Suomen kansalaisen perheenjäsenen opintotukioikeus arvioidaan itsenäisesti perheenjäsenen oman kansalaisuuden perusteella (poikkeuksena Suomen kansalainen EU-työntekijänä).

Vaikka EU-työntekijä palaisi kotimaahansa, hänen Suomeen jäävällä lapsellaan on oikeus opintotukeen aloittamiensa opintojen loppuun saattamiseksi. Oikeus tukeen on siinäkin tapauksessa, että lapsi olisi ollut jonkin aikaa poissa Suomesta, jos Suomessa jo aiemmin aloitetun opiskelun jatkamiseen hänen kotimaassaan ei ollut mahdollisuutta.

Ulkomailla suoritettavaan koko tutkintoon voidaan opintotukea myöntää vain Suomen kansalaisille sekä heihin rinnastettaville henkilöille. Opintotukea ulkomaille suoritettavaa tutkintoa varten ei voida myöntää muille kolmannen maan kansalaisille. Opintotukea voi saada koko tutkinnon suorittamista varten ulkomaisessa oppilaitoksessa opiskelumaasta riippumatta, jos opinnot vastaavat tuettavia opintoja Suomessa. Lisäksi opiskelijalla tulee olla ollut kotikunta Suomessa vähintään kaksi vuotta opintojen alkamista edeltävien viiden vuoden aikana, ja oleskelun ulkomailla tulee olla tilapäistä.

Opintotuki ei kuulu EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten asialliseen soveltamisalaan. Se on kuitenkin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta EU:n alueella koskevan asetuksen 492/2011 7 artiklan mukainen sosiaalinen etu.

EU-tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltion työntekijän lapsille myöntämä opintotuki on siirtotyöläisen kannalta mainitun 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu siirtotyöläisen vastatessa edelleen lapsen elatuksesta. Siirtotyöläisen perheenjäsenet hyötyvät välillisesti asetuksen 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa kyseiselle työntekijälle taatusta yhdenvertaisesta kohtelusta. Koska siirtotyöläisen lapselle myönnetty opintotuki merkitsee sosiaalista etua

siirtotyöläiselle, lapsi voi itse vedota tähän säännökseen saadakseen kyseistä tukea, jos sitä myönnetään kansallisen oikeuden nojalla suoraan opiskelijalle.

EU-tuomioistuin on katsonut, että se, että siirtotyöläiset ja rajatyöntekijät ovat päässeet jäsenvaltion työmarkkinoille, luo lähtökohtaisesti riittävän integroitumista koskevan yhteyden kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan ja mahdollistaa sen, että heihin voidaan soveltaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kotimaisiin työntekijöihin ja maassa asuviin työntekijöihin nähden. Integroitumista koskeva yhteys seuraa muun muassa siitä, että niillä veroilla ja maksuilla, joita siirtotyöläiset ja rajatyöntekijät maksavat vastaanottavassa jäsenvaltiossa tekemänsä palkkatyön perusteella, he osallistuvat myös kyseisen valtion sosiaalipolitiikan rahoitukseen.

Varsinkin rajatyöntekijöiden osalta on kuitenkin syytä todeta, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt tiettyjä perusteita, joilla voidaan oikeuttaa säännöt, joissa kyseisessä jäsenvaltiossa työskentelevät henkilöt asetetaan eri asemaan sillä perusteella, asuvatko he tässä valtiossa vai eivät, sen mukaan, missä määrin he ovat integroituneet tämän jäsenvaltion yhteiskuntaan tai heillä on siihen siteitä. Rajatyöntekijä ei aina ole integroitunut työskentelyvaltioon samalla tavalla kuin tässä valtiossa asuva työntekijä. EU-tuomioistuin on *C-20/12 Giersch* ratkaisussa todennut, että riittävä liityntä opiskelijan ja vanhemman työskentelyvaltion välillä seuraisi myös siitä, että kyseinen opiskelija asuu yksin tai vanhempiansa kanssa jossain työskentelyvaltioon rajoittuvassa jäsenvaltiossa ja että hänen vanhempansa ovat jo huomattavan pitkään työskennelleet tässä maassa ja asuneet kyseisen jäsenvaltion läheisyydessä. EU-tuomioistuimen mukaan, ”opintorahaturismin” ilmaantumisvaaran välttämiseksi, johon kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet hallitukset olivat viitanneet, ja jotta varmistettaisiin, että työntekijällä, on riittävät yhteydet työskentelymaahan yhteiskuntaan, voisi taloudellisen tuen myöntämisen edellytykseksi asettaa se, että rajatyöntekijä, joka on sellaisen opiskelijan vanhempi, joka ei asu vanhemman työskentelymaassa, on työskennellyt tässä jäsenvaltiossa vähintään tietynpituisen ajan.

Tuomioistuin totesi *C-20/12 Giersch* -ratkaisussa myös, että direktiivin 2004/38/EY 24 artiklan 2 kohdassa säädetään, että poiketen 24 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaisesti, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää toimeentulotukea opintoja varten ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista, jonka edellytyksenä on saman direktiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan viiden vuoden oleskelu asianomaisen jäsenvaltion alueella.

Siirtotyöläisen perheenjäsenet hyötyvät välillisesti asetuksen 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa työntekijälle taatusta yhdenvertaisesta kohtelusta. Koska siirtotyöläisen lapselle myönnetty opintotuki merkitsee sosiaalista etua siirtotyöläiselle, lapsi voi itse vedota tähän säännökseen saadakseen kyseistä tukea, jos sitä myönnetään kansallisen oikeuden nojalla suoraan opiskelijalle. Tuomioistuin toteaa, että opintotukiturismin estämiseksi voidaan edellyttää työntekijältä huomattavan pitkää työskentelyä maassa.

Suomessa on erityisesti *C-20/12 Giersch*-tuomion jälkeen pohdittu, missä tilanteissa opintotuki olisi myönnettävä Suomessa työssä olevan siirtotyöläisen lapselle, joka asuu toisessa jäsenvaltiossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee parhaillaan hallituksen esitystä asiasta. Näyttäisi siltä, että opintotuen myöntämisen edellytyksenä tullee olemaan, että rajatyöntekijä, joka on sellaisen opiskelijan vanhempi, joka ei asu Suomessa, on työskennellyt Suomessa huomattavan pitkän ajan ja hänellä on Suomessa pysyvä työpaikka. Työntekijän aseman saamiseksi edellytetään, että asianomainen tekee aitoa ja tosiasiallista työtä, joka ei ole niin vähäistä, että kyse olisi pelkästään toisarvoisesta ja epäoleellisesta työstä.

Yleinen asumistuki on tarkoitettu helpottamaan pienituloisten ruokakuntien asumismenoissa. Yleinen asumistuki ei ole sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen 883/2004 piiriin kuuluva etuus, mutta se on työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen 492/2011 mukainen sosiaalinen etu, johon työntekijällä tulee olla oikeus yhdenvertaisesti kotimaisten työnteki-

jöiden kanssa. Yleisen asumistuen saaminen edellyttää vakinaista asumista Suomessa soveltamisalain mukaan.

Asetuksen 492/2011 mukaiset työntekijät ovat päässet yhdenvertaisen kohtelun nojalla myös yleisen asumistuen piiriin, vaikka he eivät asuisikaan Suomessa soveltamisalain tarkoittamalla tavalla. Käytännössä tällaisia tapauksia ei kuitenkaan ole kovinkaan paljon, koska tulorajat yleisessä asumistuessa ovat niin alhaiset ja töissä olevalla on yleensä tuloja. Asumistukea maksetaan vain Suomessa olevaan asuntoon. Sinänsä asetus 492/2011 velvoittaa maksamaan etuudet esimerkiksi rajatyöntekijälle myös asuinmaahan. Käytännössä tällaiset tilanteet tuskin realisoituvat, mikä johtuu asumistuen tulorajojen alhaisuudesta ja siitä, että asetuksen 492/2011 soveltaminen edellyttää työntekijästatusta.

Eläkkeensaajan asumistuki kuuluu asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan, mutta se on niin kutsuttu maksuihin perustumaton erityisetuus, jonka saaminen edellyttää, että henkilö asuu Suomessa soveltamisalain tarkoittamalla tavalla vakinaisesti. Suomi on ilmoittanut sen asetuksen 883/2004 liitteessä X.

Elatustuen osalta EU-tuomioistuin päätyi asetuksia 1408/71 ja 574/72 tulkitessaan, siihen, että myös elatustuki oli yhteensovittamisasetusten mukainen perhe-etuus. Lainsäätäjät rajasi kuitenkin elatustuen nimenomaisesti pois asetuksia 883/2004 ja 987/2009 säätäessään niiden asiallisesta soveltamisalasta. Näin ollen ja ottaen huomioon, mitä tuomioistuin on esimerkiksi *C-443/11 Jelts*-tuomiossa ilmaissut lainsäätäjän nimenomaisen tahdonilmauksen vaikutuksesta vaikuttaisi, epätodennäköiseltä, että asetus 492/2011 velvoittaisi elatustuen ulosmaksamiseen.

8 ASUMISPERUSTEISTEN ETUUKSIEN ASEMA EU:SSA KÄYDYN KESKUSTELUN POHJALTA

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen hallintotoimikunnassa keskustelu asumisesta on voimistunut direktiivin 2004/38/EY ja asetuksen 883/2004 voimaan tullessa. Uusien koordinaatioasetusten 883/2004 ja 987/2009 voimaantulon jälkeen keskustelu asumisesta on voimistunut edelleen, kun asetusten henkilöpiiri on laajentunut myös ei-aktiiveilla henkilöillä. Vuodesta 2013 keskustelua direktiivin 2004/38 ja koordinaatioasetusten välisestä suhteesta on käyty aktiivisesti niin komission kuin eräiden jäsenvaltioidenkin aloitteesta.

trESS think tank teki selvityksen koordinaatioasetusten ja direktiivin 2004/38/EY suhteista vuonna 2008.⁴¹ Seuraavaksi asumisasiä sivuttiin 2009 trESS think tankissa, jossa oli kyse eläkkeensaajien sairaanhoidosta⁴². Asian selvittely jatkui trESS think tank-raportissa vuodelta 2010, jossa selvitettiin sellaisten henkilöiden oikeutta sairaanhoitoon tilapäisen oleskelun aikana, jotka eivät ole vakuutettuja lakisäateissä sairaanhoitojärjestelmässä.⁴³

Vuonna 2013 komissio teki kyselyn jäsenvaltioille niiden vakinaista asumista koskevasta testistä nk. *habitual residence* -testistä. Jäsenvaltioiden vastausten perusteella komission sihteeristö on päättänyt yhteenvedossaan neljään asiaan, jotka vaikuttaisivat olevan jäsenvaltioiden yhteisiä ajatuksia siitä, miten asumista yhteensovittamisasetusten näkökulmasta tulisi kehittää:

1. Sisällyttää asetukseen vähimmäisoleskeluaikaa koskeva vaatimus

⁴¹ http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_Residence.pdf

⁴² http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_Pensioners_2009.pdf

⁴³ http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_HealthcareUninsuredCitizens_Final_140111.pdf

2. Tilapäinen vastuu alkuperäiselle jäsenvaltiolle (Member State of origin)
3. Eri kriteerit työntekijöille ja ei-aktiiveille
4. Pitäisi selventää asetuksen 987/2009 11 artiklan kriteereiden käyttöä. Onko luetteloa tarkoitus soveltaa vain erimielisyystilanteissa?

Lopputulema kyselyn vastauksista on, että ”asuminen” on epäselvää asetuksen merkityksessä ja että asian selvittelyä tuli jatkaa. Näin hallintotoimikunnan alaisuuteen perustettiin *ad hoc* ryhmä selvittämään *habitual recidensia*. Tämän lisäksi sihteeristö totesi, että on selvitettävä faktoja ei-aktiivien liikkuvuudesta.⁴⁴

Tutkimuksen tarkoituksena oli katsoa lähinnä sairaanhoitoa ja maksuihin perustumattomia erityisasetuksia ja niiden käyttöä ei-aktiivien osalta EU:n sisällä liikkuvien henkilöiden tilanteissa. Tutkimuksessa on muun muassa kerätty tietoja eri määrittelyjä asumisen osalta. Tutkimuksessa on käytetty erilaisia saatavilla olevia lähteitä, kuten Eurostat, MISSOC ja myös akateemisia tutkimuksia. Tutkimusta varten on lisäksi haastateltu 61 tahoja eri maiden viranomaisista.

Tutkimuksessa selvisi, että ei-aktiiveista ja heidän liikkuvuudestaan ei ole olemassa yksiselitteisiä tilastoja. Arvioita on kuitenkin voitu esittää käytettävissä olevien lähteiden pohjalta. Tutkimuksessa liikkuvat ei-aktiivit on arvioitu pieneksi ryhmäksi eli noin 0,71 % koko EU:n väestöstä. Poikkeuksina ovat mm. Luxemburg (14 %) ja Belgia (3 %). Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että 90 % näistä liikkuu 15 EU-maan alueella. Ei-aktiivit ovat heterogeeninen ryhmä, joista opiskelijat, eläkeläiset ja työnhakijat kattavat 2/3. Henkilöiden tilanteet myös muuttuvat usein. Suurin osa työskentelee asuinmaassaan (64 %), ja suurin osa asuu taloudellisesti aktiivissa taloudessa (79%). Muuttoihin vaikuttavat myös sosioekonomiset tekijät, olipa kyseessä aktiivi tai ei-aktiivi.

Habitual residence *ad hoc*-ryhmän-loppuraportin päätelmät olivat seuraavat:

- Tulee aloittaa jatkokeskustelu seuraavien asioiden välisestä suhteesta:
 - o asuminen asetuksen 883/2004 merkityksessä
 - o edellytykset oikeudelle tai piiriin kuulumiselle kansallisessa lainsäädännössä, mikä puolestaan johtaa seuraaviin aiheisiin:
 - kansallinen asumisen käsite, tai
 - direktiivin 2004/38 mukaisten ”laillisen asumisen” edellytysten täyttyminen
 - hallinnollinen rekisteröinti

Ad hoc ryhmän mukaan tulee myös aloittaa jatkokeskustelu ei-aktiivien henkilön käsitteestä asetuksen 883/2004 merkityksessä ja verrattuna direktiivin 2004/38/EY 7 artiklaan.

Hallintotoimikunta hyväksyi sovellettavaa lainsäädäntöä koskevaan käytännön oppaaseen⁴⁵ asumista koskevat täydennykset. Tämä perustui komission tiedonantoon ”*Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*”⁴⁶ Yhtenä viidestä tavoitteesta oli selkeyttää asumisen käsitettä asetusta 883/2004 sovellettaessa.

Komissio on todennut, että entistä suurempi yhteistyö sosiaaliturvan yhteensovittamisen ja vapaan liikkuvuuden sektoreilla on tarpeen. Tästä syystä komissio on muun muassa yhdistänyt sosiaaliturvan yhteensovittamisen asiantuntijaverkoston trESS vapaan liikkuvuuden verkoston

⁴⁴ Komissio tilasi tutkimuksen ei-aktiivien asumises-

ta:<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1980&furtherNews=yes>

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=868&newsId=2021&furtherNews=yes>

⁴⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0837:FIN:EN:PDF>

kanssa vuoden 2014 alusta. Yhteinen verkosto on nimeltään Fressco. Tavoitteena on, että tämä verkosto tekisi laaja-alaisempia selvityksiä EU-lainsäädännöstä ja sen toimeenpanosta.

9 MITÄ ON SOSIAALITURISMI/SOSIAALITURVAN VÄÄRINKÄYTTÖ?

Selvitysten mukaan sosiaaliturismia ei ole tai se on hyvin vähäistä. Tutkimukset päinvastoin osoittavat, että liikkuvat EU-kansalaiset ovat nettomaksajia eivätkä nettosaajia. EU-kansalaiset liikkuvat pääasiassa työskentelytarkoituksessa. Ongelmana on, että liikkuvuutta ja maksettavia etuuksia koskevaa tilastointia on hyvin vähän. Epäselvää on myös mitä ”sosiaaliturismi tarkoittaa”. Tarkoitetaanko sillä sitä, että henkilö menee toiseen maahan työhön ja saavuttaa laillisesti oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin?

Ongelmallista on se, että se, mikä vaikuttaisi olevan yleisen oikeustajun mukaan ”sosiaaliturismia”, ei juridisesti usein ole ainakaan sosiaaliturvan väärinkäyttöä.

Esimerkiksi, onko oikein, että Helsingissä bussikuskina työskentelevän virolaisen isän Tallinnassa asuvista lapsista maksetaan lapsilisää Suomesta? Moni suomalainen ja myös muu EU-kansalainen sanoisi, ettei tämä ole oikein ja yleisen oikeustajun mukaista. Tilanne on kuitenkin täysin EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten mukainen. Onko oikein, että Suomen kansalainen nostaa lapsilisää Suomesta vaikka hän asuu vakinaisesti Thaimaassa tai Espanjassa? Suomalaisten yleisen oikeustajun mukaan koetaan usein, että Suomen kansalaisella on oikeus myös asumisperusteisiin etuuksiin, vaikka oleskeltaisiin ulkomailla pitkiäkin aikoja ja vaikka veroja ei enää makseta Suomeen. Asumisperusteisten etuuksien nostaminen Suomesta pääsääntöisesti yli vuoden ulkomailla oleskelun osalta on kuitenkin yleensä väärinkäyttö. On myös yleistä, että suomalaiset haluavat tulla Suomeen synnyttämään, vaikka he ovat saattaneet asua pitkään ulkomailla ja maksaneet veronsa ulkomaille. Tällöin suomalainen yleensä väittää palaavansa Suomeen vakinaisesti asumaan, vaikka kaikki tosiseikat osoittaisivat toista, eli mies ja perhe ovat ulkomailla, jossa myös perheen vakinainen koti on. Onko tämä sosiaaliturismia?

Selvää kuitenkin on, että jäsenvaltioissa koetaan sosiaaliturismi yleisesti uhkana ja että erot palkka- ja etuustasoissa aiheuttavat jännitteitä jäsenvaltioiden välille. Liikkuvuus on entistä helpompaa samoin kuin myös tiedon saaminen muiden maiden etuuksista. Voidaan perustellusti kysyä, uhkaako pelko sosiaaliturismista EU:n perusvapauksien legitimitettä.

Maat, jossa on houkuttelevan tasoinen sosiaaliturva, voivat joutua maksumiehiksi nk. ”sosiaaliturismille”. Esimerkiksi verorahoitteisia etuuksia voidaan joutua myöntämään toisista maista tuleville henkilöille, jotka eivät ole koskaan maksaneet tämän maan järjestelmään veroja tai maksuja. Näin käy esimerkiksi silloin, kun perhe-etuuksia tulee myöntää toisessa maassa asuvista lapsista vähäisen työskentelyn perusteella.

Toinen kysymys on, että EU-tuomioistuin näyttää antavan jäsenvaltioille mahdollisuuksia rajoittaa vähimmäisetuuksien myöntämistä henkilöille, joista voisi aiheutua kohtuutonta rasisitusta. (Lapsilisät eivät ole tällaisia vähimmäisetuuksia.) EU-tuomioistuimen ratkaisusta johdettavia rajauksia ei ole kuitenkaan sisällytetty vielä EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksiin.

Jonkinlaista riittävää yhteyttä jäsenvaltioon tulee voida edellyttää, ennen kuin oikeus erityisesti verorahoitteisiin etuuksiin avautuu. Tästä seikasta jäsenvaltioiden välillä vaikuttaisi valitsevan yhteisymmärrys. EU-tuomioistuin on todennut, että ei-aktiivin toisen jäsenvaltion kansalaisen oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella tekemättä siellä palkattua työtä tai harjoittamatta itsenäistä ammattia ei ole ehdoton. Sosiaalihuoltopolitiikan saajasta ei saa aiheutua kohtuutonta rasisitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Ei-aktiivien henkilöiden osalta riittävän yhteyden arvioiminen on hyvin keskeistä, mutta haasteita liittyy myös siihen, milloin lyhyen aikaa työskennelleille syntyy riittävä yhteys. Tämä keskustelu on siis EU:ssa parhailaan meneillään.

Tulee kuitenkin aina olemaan tilanteita, joissa etuuksia on myönnettävä ennen kuin riittävä yhteys jäsenvaltioon on syntynyt. Tästä saattaa aiheutua jännitteitä jäsenvaltioiden välille. Tämä on hyvin herkkä aihe, jota on tarkasteltava varovasti. Tällä hetkellä lainsäädäntö ei tarjoa välineitä ”sosiaaliturismin” estämiseen. Toisaalta meillä ei tällä hetkellä ole myöskään kunnan tilastotietoja ja faktoja ”sosiaaliturismin” suuruudesta. Toisaalta on esitettävä kysymys, tuleeko edes pyrkiä estämään laillista ”sosiaaliturismia”, kun on kyse työhön tulevista henkilöistä.

Tästä syystä on tärkeää, että vaatimus jonkinlaisesta ”läheisemmästä yhteydestä” täytyy voida edellyttää henkilöiltä, ennen kuin he voivat saada etuuksia, erityisesti kun on kyse verorahoitteisista etuuksista. trESS raportissa *Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020*⁴⁷ todetaan, että ”jos Eurooppa ei selviä tästä, hyvin poliittisesta, tehtävästä koko Euroopan rakenne voi olla vaarassa. Jos mitään ei tehdä asetus 883/2004 voi kaatua muukalaispelkoon ja EU-kriittisyyteen ja lopulta koko eurooppalaisen idean hylkäämiseen.”

10 TIEDONVAIHTO EU:SSA JA VIRHEIDEN JA VÄÄRINKÄYTTÖSTEN ESTÄMINEN

Jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon yleisenä haasteena ovat tahattomat liikamaksut muuttilanteissa ja se, että tietoa ei vaihdeta jäsenvaltioiden kesken, vaikka näin olisi sovitettu. Esimerkiksi työskentelyn aloittamisesta tai etuuden saamisesta ei ilmoiteta toiseen maahan. Tiedonvälitys vähintään viivästyy jäsenvaltioiden välillä. Yhtenä haasteena asetusten 883/2004 ja 987/2009 soveltamisessa on, että asetuksissa ei ole oikeusperustaa tietojen oma-aloitteiselle vaihtamiselle ilman vireillä olevaa etuusasiaa. Asetusten mukaan tulee antaa ja vaihtaa kaikki tieto, joka on tarpeen käsittelyssä olevan etuusasian ratkaisemiseksi. Laitokset eivät voi kuitenkaan ilman erityistä sopimusta tai ilman kansallisen lainsäädännön oikeutusta esimerkiksi vertailla vakuutettujen tietoja yleisesti esimerkiksi väärinkäytösten estämiseksi.

Nykyisin tieto vaihdetaan E-lomakkeilla, SEDeillä⁴⁸ ja esitettävällä asiakirjoilla eli PD-asiakirjoilla⁴⁹. Jäsenvaltiot ovat myös sopineet erikseen vakuutustietojen katseluoikeuksista. Tällaisia sopimuksia Suomella on esimerkiksi Saksan kanssa. Pohjoismaiden kesken on sovitettu luovutettavan eläkkeensaajien olosuhdemuutostietoja, kuten kuolintietoja. Tuleva EU:n sähköinen tiedonvaihto EESSI⁵⁰ helpottaa tulevaisuudessa tiedonvaihtoa.

Lainsäädännöllinen pohja esimerkiksi tietojen vertailuun väärinkäytösten ja virheiden estämiseksi puuttuu sekä Suomen kansallisessa lainsäädännössä että EU-tasolla.

⁴⁷ [http://www.tress-](http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII_ThinkTank%20Report%202013.pdf)

[network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII_ThinkTank%20Report%202013.pdf](http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII_ThinkTank%20Report%202013.pdf)

⁴⁸ SEDit = Structured Electronic Document

⁴⁹ PD=Portable Document

⁵⁰ EESSI = Electronic Exchange of Social Security Information

Sosiaaliturvalaitosten välisiä olemassa olevia tiedonvaihtotapoja tällä hetkellä

EU-asetuksessa 883/2004 henkilötietojen suojasta säädetään sen 77 artiklassa, jonka mukaan henkilötietojen toimittamiseen toisen jäsenvaltion viranomaiselle tai laitokselle sovelletaan tietojen toimittavan jäsenvaltion tietosuojaa koskevaa lainsäädäntöä. Saman artiklan mukaan kaikki tämän toimittamisen jälkeinen tiedonsiirto, tallentaminen ym. tapahtuu vastaanottavan jäsenvaltion tietosuojaa koskevan lainsäädännön mukaisesti. Se, voidaanko jotain tietoa luovuttaa toisen EU-maan laitokselle, riippuu siis ennen kaikkea siitä, voidaanko tämä tieto luovuttaa vastaanottavassa kansallisessa tilanteessa, eli jos tieto voidaan luovuttaa toiselle sosiaaliturvalaitokselle oma-aloitteisesti, mahdollistaisi se tällaisen tiedon luovuttamisen myös esim. Viron sosiaaliturvalaitokselle oma-aloitteisesti. EU-asetusten 883/2004 ja 987/2004 nojalla tietojen luovutus on mahdollista käsittelyssä olevan etuusratkaisun yhteydessä. Asetukset eivät oikeuta luovuttamaan tietoa toisen maan sosiaaliturvalaitokselle, jollei asiakkaan etuusratkaisu ole käsittelyssä. Vaikka asetukset eivät sääntelee tai erikseen luo pohjaa tällaiselle vaihdolle, niin oikeus luovuttaa tietoja olisi, jos kansallisen lainsäädäntömme mahdollistaisi tällaisen luovuttamisen. Poikkeuksellisesti asetuksen 987/2009 20 artikla suo mahdollisuuden tiedon luovuttamiseen ilman käsittelyssä olevaa etuusasiasia: ”on toimitettava tieto päivämäärästä, jona tämän lainsäädännön soveltaminen alkaa, ... toimivaltaisen laitoksen saataville, jonka lainsäädäntöä henkilöön viimeksi sovellettiin.” Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa jonkun maan lainsäädäntöä aletaan soveltamaan ilman, että välttämättä on kyse minkään etuuden maksamisesta. Käytännössä tätä säännöstä ei kuitenkaan todellisuudessa sovelleta, eikä näitä tietoja anneta toisen maan laitoksen ”saataville”. Syynä on se, että sosiaaliturvalaitoksilla ei ole tällaista tietoa. Ne arvioivat tiedon vasta, kun asiakas hakee jotain etuutta. Suomessa Kela tekee kuitenkin erikseen myös ratkaisun Kelan hoitamisen etuuksien piiriin pääsemisestä eli vakuuttamisesta.

Asetukset eivät siis tällä hetkellä mahdollista tietojen vertailua ”data matchingiä”. Sosiaaliturvan hallintotoimikunnassa joulukuussa 2013 komissio otti jäsenvaltioiden toiveen vastaan ja ilmoitti, että se alkaa valmistelemaan ehdotusta säännöksiksi, joiden mukaan ”data matchingiä” voitaisiin tehdä väärinkäytösten ja virheiden estämiseksi.

Suomalaisten viranomaisten välisestä tiedonvaihdosta

Monella viranomaisella on tietoa esim. Suomeen tulevista työntekijöistä. Esimerkiksi Kelan ja verottajan väliset ja Kelan ja maahantuloviranomaisten väliset tietojen antomahdollisuudet ovat kuitenkin hyvin rajoittuneita. Suomen viranomaisten välisten tiedonvaihtomahdollisuuksien parantaminen ei liity pelkästään EU- ja kansainvälisiin tilanteisiin, vaan se on haaste myös puhtaasti kansallisissa tapauksissa. Yleislait julkisuuslaki ja henkilötietolait edellyttävät, että tietojen luovuttamisesta säädetään erikseen erityislainsäädännössä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi Kelan hoitamien etuuksien osalta eri etuuslaissa säädetään erikseen tietojen luovuttamisesta. Tämä on käytännössä hyvin epäselvää. Nämä etuuslaeissa säännellyt tilanteet koskevat yleensä väärinkäytöksiin liittyviä tilanteita ja ovat tarkkaan säänneltyjä. Esimerkiksi työttömyysturvalain 13:6 §:n mukaan: ”Kansaneläkelaitoksella on oikeus sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä antaa ministeriöille, verohallinnolle ja lakisääteistä sosiaaliturvajärjestelmää hoitavalle laitokselle tai yhteisölle, jonka hoidettavaksi kuuluvaan sosiaaliturvaetuuteen tämän lain mukainen etuus vaikuttaa, tämän lain mukaista etuutta tai korvausta saaneen henkilön henkilötunnus ja muut yksilölliset tiedot, tiedot maksetuista etuuksista ja korvauksista ja muut näihin rinnastettavat tiedot, jotka ovat välttämättömiä sosiaaliturvaan kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten selvittämiseksi suoritettavaa henkilötietojen yhdistämistä ja muuta kertaluonteista valvontatointia varten, sekä poliisi- ja syyttäjäviranomaiselle edellä mainitut tiedot, jotka ovat välttämättömiä rikosten selvittämistä ja syytteenpanoa varten. Terveystilaa koskevia tietoja tai tietoja, jotka

on tarkoitettu kuvaamaan henkilön sosiaalihuollon tarpeen perusteita, ei saa kuitenkaan luovuttaa.” Haasteellista on myös se, että jos jokin muu viranomainen voi nähdä esimerkiksi Kelan tietoja ja jos Kela onkin saanut nämä tiedot joltain kolmannelta. Kansainvälisissä rajat ylittävissä tilanteissa ongelma korostuu.

Suomen viranomaisten välistä tiedonvaihtoa helpottamalla voisi olla mahdollista saada esim. henkilön työskentelyn aloittamisesta aikaisemmassa vaiheessa tietoa, joka osaltaan nopeuttaisi päällekkäisten vakuutusilanteiden havaitsemista ja siis väärinvakuuttamisia. Jos kansalliseen lainsäädäntöön saataisiin määräyksiä mahdollisuudesta tietojen vertailuun ilman käsittelyssä olevaa etuasia, voitaisiin tehdä kahdenvälisiä sopimuksia tietojen luovuttamisesta myös muiden maiden, esim. Viron, kanssa.

Yksi kysymys on myös halutaanko esim. 2004/38/EY direktiivin toimeenpanemiseksi edistää maahanmuuttoviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten välistä tiedonvaihtoa siitä, että henkilö on turvautunut sosiaalihuoltoetuksiin. Ulkomaalaislaissa edellytetään (UlkL 158a §), että ” hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus niin, että he eivät turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle” .

Suomalaisten viranomaisten ulkomaiselta laitokselta saamien tietojen luovutus eteenpäin

Suomi on solminut sopimuksen esimerkiksi Saksan kanssa siitä, että voidaan katsoa Saksan eläketietoja ja olosuhdemuutostietoja. Hollannin kanssa ollaan alkamassa pilotoimaan vastaavaa katseluyhteyttä, jossa Kela ja ETK pääsisivät katsomaan Hollannin sosiaaliturvalaitosten vakuuttamistietoja. Haasteena näissä sopimuksissa on se, että maa, joka antaa tietojaan toisen maan katsottaviksi, haluaa useimmiten, että sopimukseen ja sen myötä tietosuojaan ja tietoturvaan sovelletaan sen maan lainsäädäntöä. Esimerkiksi Saksalla on tiukka tietosuojalainsäädäntö, jossa tietojen luovuttaminen on rajattu tiukasti ja jossa yksittäinen henkilö voi joutua vahingonkorvausvastuuseen tietojen luovutuksesta muuhun tarkoitukseen. Saksan ja Suomen sopimuksen mukaan esim. tietoja ei saa käyttää muuhun kuin eläkkeiden toimeenpanemiseen. Teoriassa yksittäinen Kelan käsittelijä voisi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi, jos jokin tieto, esimerkiksi tulotieto, menisi johonkin muuhun tarkoitukseen kuin sopimuksessa kuvattuun, vaikka se esimerkiksi Suomen lainsäädännön mukaan olisi laillinen tarkoitus. Esimerkiksi tietoa käytettäisiin muussakin etuudessa kuin vain eläkkeessä. Toisaalta siltä osin kuin on kyse asetuksen 883/2004 kattamista tilanteista, henkilötietojen suoja määräytyy kyseisen asetuksen 77 artiklan perusteella, eli luovutukseen sovelletaan luovuttajamaan lainsäädäntöä, ja vastaanoton jälkeiseen tietojen käsittelyyn sovelletaan vastaanottajamaan lainsäädäntöä.

EU-tilanteissa on siis olemassa tietyt yhteiset pääsäännöt henkilötietojen vaihdosta ja niiden jälkeisestä käytöstä. Ongelmallisia ovat erityisesti EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävät sosiaaliturvasopimukset ja niissä sovitut tietojenvaihdot sekä tietojen jatkokäytön rajaamiset, sillä tällöin ei ole yhteisiä säännöksiä. Näissä tilanteissa tietojen käyttö halutaan usein sopimuksissa rajata vain sosiaaliturvaan liittyviin tarkoituksiin, mutta tämä voi aiheuttaa tiettyjä ongelmia Suomessakin olevasta tarpeesta välittää tietoja viranomaisten välillä mm. harmaan talouden estämiseksi.

Suomen ja EU-maiden sosiaaliturvalaitosten välisestä tiedonvaihdosta

Lähtökohta EU:n tietosuojadirektiivissä on henkilötietojen vapaa liikkuvuus EU:n sisällä. Henkilötietolaki on toteutettu tämän direktiivin pohjalta, eikä se näin ollen rajaa henkilötietojen luovuttamista EU-maihin. EU:n ulkopuolelle sen sijaan henkilötietojen luovuttamista on rajoitettu. Tietojen luovuttamisesta viranomaisten rekistereistä säädetään lisäksi julkisuuslaisissa, missä säädetään myös tiettyjen tietojen salassapidosta. Salassapitosäännösten mukaan lakiin perustuen voidaan kuitenkin luovuttaa myös salassa pidettäviä tietoja.

Haasteina

- Luotettavien tilastojen puuttuminen on erittäin suuri ongelma ylipäänsä kansainvälisen sosiaaliturvan toimeenpanossa.
- Tällä hetkellä sekä Suomen sisäinen viranomaisten välinen tiedonvaihto että Suomen ja muiden maiden välinen tiedonvaihto on rajoittunutta, mikä johtuu kansallisesta lainsäädännöstä.
- Epäselvää on, miten tietoa, jota on saatu ulkomaiselta laitokselta, voidaan luovuttaa eteenpäin Suomessa

*Ehdotuksia:**Kansallisesti:*

- **Tiedonvaihdon parantamiseksi ja virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi** sekä päällekkäisen vakuuttamisen, etuuskien ja maksujen estämiseksi on selvitettävä, mitä muutoksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön voitaisiin tehdä, jotta viranomaiset voisivat Suomen sisällä välittää kattavammin tietoja. Kansallista lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että sosiaaliturva- ja sosiaalihuoltotietojen, verotustietojen ja työskentelytietojen vertailu olisi mahdollista myös ilman käsittelyssä olevaa etuusasiaa. Tämä mahdollistaisi tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen ja vertailun myös muiden maiden vastaavien tietojen kanssa. Tällöin voitaisiin käynnistää esimerkiksi Viron kanssa projekti etuustietojen ja työskentelytietojen vertailusta päällekkäisten etuuskien ja vakuuttamisen estämiseksi.

EU-tasolla:

- Suomessa tulisi edistää **EU:ssa alkavaa lainsäädäntötyötä virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi**, ja tässä tavoitteena on tuoda EU:n sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädäntöön oikeusperusta sille, että sosiaaliturvalaitokset voisivat oma-aloitteisesti tarkistaa tietoja liikkuvista henkilöistä ristiin myös tietojen vertailuna (data matching). Tällä estettäisiin väärinkäytöksiä ja perusteettomia liikamaksuja.

11 YHTEENVETO SELVITYKSEN KESKEISISTÄ TEEMOISTA

Sosiaaliturvan yhteensovittaminen EU:ssa on suurten haasteiden edessä

Sosiaaliturvan yhteensovittaminen EU:ssa on alati muuttuva oikeuden ala, joka ei voi pysähtyä. EU-lainsäädäntöön on tehty lukematon määrä muutoksia koko sosiaaliturvan yhteensovittamisen 55-vuotisen historian ajan. Vaikka muutoksia on tehty lukumääräisesti paljon, on ehkä yllättävää, että sosiaaliturvan yhteensovittamisen perusrakenteet ja periaatteet ovat pysyneet melko muuttumattomina koko niiden olemassaolon ajan. Esimerkiksi asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan kuuluvat etuusryhmät ovat suorastaan hämmästyttävän samanlaisia alkuperäisen sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksen 3/58 etuusryhmiin nähden. Myös periaatteet, kuten perheenjäsenten työntekijästä johdetut oikeudet ovat edelleen keskeisiä asetusten 883/2004 ja 987/2009 kannalta. Kuitenkin EU:ssa, jäsenvaltioissa ja ympäröivässä maailmassa on tapahtunut suuria muutoksia viimeisen 55 vuoden aikana.

Näyttäisi siltä, että sosiaaliturvan yhteensovittaminen sellaisena kuin se on ollut olemassa tähän saakka, on saavuttanut jonkinlaisen päätepisteensä ja että jopa periaatteelliset muutokset ovat tarpeen tulevaisuudessa. Näyttää siltä, että jopa aivan perustavaa laatua olevia kysymyksiä kuten yhdenvertainen kohtelu, etuuskien ulosmaksaminen ja sovellettavan lainsäädännön määrittely on tarpeen ottaa tarkasteluun.

Komission alaisen asiantuntijaverkoston trESSin vuoden 2013 think tank-raportissa⁵¹ in valotettu EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen nykyisiä ja tulevia haasteita. Mielenkiintoista on, että lähestulkoon kaikki kysymykset, jotka on nostettu esiin raportissa ovat sellaisia, jotka ovat tulleet esiin myös Suomessa käydyssä keskustelussa.

Yhteiskunnalliset muutokset ovat pakottaneet EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten muuttamiseen aika ajoin, jotta lainsäädäntö paremmin vastaisi liikkuvan henkilön tarpeisiin. Lainsäädännön ongelma on aina, että se on useimmiten reaktio yhteiskunnalliseen muutokseen, ja tästä syystä usein hieman jälkijättöistä. EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten osalta ongelma jälkijättöisyydestä korostuu, koska EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten muutosprosessit ovat poikkeuksellisen hitaita.

Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät ovat muuttuneet paljon viimeisten 55 vuoden aikana. Sosiaaliturva on kuulunut aina kansalliseen päätäntävaltaan ja kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä kehitetään ensisijaisesti kansallisista lähtökohdista ja tavoitteista käsin. Viime vuosina *kehitys on monissa maissa kulkenut kohti yksilöllisempiä oikeuksia ja kaikille maassa vakinaisesti asuville turvattavia oikeuksia* eli on tapahtunut hivuttautumista pois bismarckilaisen järjestelmän perusrakenteista. Mustavalkoinen jaottelu asumisperusteisiin ja työskentely/vakuutusperusteisiin järjestelmiin ei vastaa enää todellisuutta. MISSOC⁵² -tietojen mukaan esimerkiksi 32:sta EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia soveltavassa maassa ainoastaan neljässä perhe-etuudet perustuvat työskentelyyn. Näin 28 maassa oikeus perhe-etuuksiin perustuu kansallisen lainsäädännön mukaan asumiseen. MISSOC-tietojen mukaan sairaanhoidon perustuu asumiseen kahdeksassa 32 maasta. Maiden sosiaaliturvasta osa siis perustuu asumiseen ja osa vakuutukseen. Liitteessä 2 on luetteloitu maat sairaanhoidon ja perhe-etuuksien osalta.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle ovat ominaisia yksilölliset oikeudet. Tämä oikeuksien yksilöllisyys on välillä törmännyt EU-asetusten johdettuihin oikeuksiin. Jäsenvaltioissa on kuitenkin havaittavissa yleisesti sosiaaliturvajärjestelmien individualisoitumisen lisääntymistä. Tämä luo osaltaan lisää haasteita suhteessa EU-asetuksiin, jotka perustuvat erityisesti sairaanhoidon ja perhe-etuuksien osalta perheenjäsenten johdettuihin oikeuksiin. Oikeuksien yksilöllistyminen sosiaaliturvassa on seurausta myös perherakenteiden yleisemmästä yhteiskunnallisesta kehityksestä. Ihmiset elävät eri tavalla yhdessä tänä päivänä kuin 55 vuotta sitten.

Kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien kehityksessä on havaittavissa erilaisia *pitkäaikaishoitoetuksia ja erilaisten aktivointitoimien kehitystä*, joiden tarkoituksena on mahdollistaa toisaalta työmarkkinoille sisäänpääsy ja toisaalta mahdollisimman pitkään työssä jaksaminen. Nämä liittyvät myös yleisempään väestön ikääntymisestä johtuvaan yhteiskunnalliseen kehitykseen. EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen näkökulmasta aktivointi ja pitkäaikaishoitoetuudet ovat erittäin haasteellisia. Nykyiset asetukset eivät tarjoa riittäviä keinoja tällaisten järjestelmien yhteensovittamiseen rajat ylittävissä tilanteissa. Komissio on ilmoittanut, että se antaa ehdotuksen asetusten 883/2004 ja 987/2009 työttömyysturvaa koskevien määräysten muuttamisesta ja pitkäaikaishoitoetuksia koskevien säännösten kehittämistä 2014 toisen vuosineljänneksen aikana. Ehdotusta ei ole kuitenkaan vielä annettu. Toisaalta jäsenvaltioiden järjestelmiin on myös tullut yhä enemmän esimerkiksi *vapaaehtoisia ja lisäeläkejärjestelmiä ja opt-out-järjestelmiä*, joissa riittävä yksityinen vakuutus voi mahdollistaa lakisääteisen järjestelmän ulkopuolelle jättäytymisen. Nämä vapaaehtoiset järjestelmät ovat tällä hetkellä EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamismääräysten ulkopuolella. Lisäksi jäsenvaltiot ovat kehittäneet vähimmäistoimeentuloa turvaavia järjestelmiään.

Jäsenvaltioiden väliset elintasoerot ovat nostaneet kansainväliset asiat ja etuuksien ulkomaille maksamisen keskusteluun useimmissa maissa. EU:n vuoden 2004 laajentumisen jälkeen tilanne muuttui EU:ssa ja on nostanut kansallisiin ja EU-tason keskusteluihin sosiaalitu-

⁵¹ 2013: tress Think Tank Report 'Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020'http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII_ThinkTank%20Report%202013.pdf

⁵² MISSOC on lyhenne sanoista EU's Mutual Information System on Social Protection.

rismin. Kysymys on siitä, mikä koetaan oikeudenmukaiseksi. Kuinka nopeasti maan sosiaaliturvaetuuksien tulisi avautua ulkomailta tulleelle henkilölle?

Keskustelussa ei-aktiivien henkilöiden oikeuksista ovat keskiöön nousseet toisaalta asuminen määrittely ja toisaalta ”riittävän yhteyden”- käsitteen määrittely. Sama haaste ei koske pelkästään ei-aktiiveja henkilöitä vaan myös vähäistä ja lyhytaikaista työtä tekeviä henkilöitä. Milloin riittävä yhteys uuteen jäsenvaltioon on syntynyt? EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla yhteyden syntyminen edellyttää erityisesti maan sosiaalipoliittisen järjestelmän rahoitukseen osallistumista.

Jäsenvaltioissa on myös noussut esiin keskustelu sosiaaliturvan *virheiden ja väärinkäytösten estämisestä*. Tämä on osittain seurausta lisääntyneestä liikkuvuudesta ja ylipäänsä keskustelusta, joka liittyy sosiaaliturvan oikeudenmukaisuuteen. Jäsenvaltiot ovat ilmaisseet toiveensa EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten oikeusperustan laajentamisesta siten, että tietojen vaihto maiden välillä olisi entistä laajemmin mahdollista virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi.

EU:n kehitys on myös itsessään luonut uusia haasteita. EU on tunkeutunut yhä uusille alueille liikkuvuuden osalta. Globalisaation ohella on lisääntynyt muuttoliike. Muuttoliike eroaa aikaisemmasta ja se sisältää enemmän väliaikaista siirtolaisuutta ja myös muiden kuin taloudellisesti aktiivisten henkilöiden siirtolaisuutta. Euroopan integraation dynamiikka on johtanut Eurooppaan, jossa työmarkkinanäkökulma on kehittynyt yksilö/kansalaisyhteisömuotoiseksi ja jossa kasvava unioni käsittää yhä enemmän kansalaisia, jotka vaativat optimaalisia sosiaaliturvasuojauksia.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetukset eivät enää ole ainoat EU-oikeudelliset instrumentit, jotka vaikuttavat sosiaaliturvaan. Tästä ovat esimerkkinä EU-kansalaisyhteisöön liittyvät oikeudet ja ei-aktiivien henkilöiden oikeuksien laajentuminen samoin kuin kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksien laajentuminen. EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten oikeuksien laajentuminen on seurausta assosiaatiosopimuksista ja muuttoliikedirektiiveistä. EU on myös ottanut aktiivisemmän osan jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välisiin sosiaaliturvasopimuksiin nähden.

Toisaalta haasteita luo sosiaaliturvan, verotuksen ja työoikeuden synkronoinnin puute rajat ylittävissä tilanteissa. Se, että pelkästään sosiaaliturvaan liittyviä vakuutusmaksuja koordinoidaan, johtaa suuriin eroihin jäsenvaltioiden välillä työntekijöiden ja työnantajien todellisen kustannusvastuun osalta. Lisähaasteita tuo teknologian nopea kehittyminen ja työn muuttuminen ei-materialiseksi.

Kaikki mainitut haasteet, johtuvat sekä kansallisella tasolla tapahtuneesta kehityksestä mutta selkeästi myös EU-tason kehityksestä. EU-tason kehityksessä EU-tuomioistuimen dynaamisella oikeuskäytännöllä on keskeinen asema. Oikeuskäytännön kehitys edellyttää muutoksia sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksiin. Kuten trESS raportissa todetaan muutokset eivät voi olla vain kosmeettisia. Tarvitaan perusteellista arvio, jossa tulee tarkastella aivan perustavaa laatua olevia kysymyksiä 55-vuotisen sosiaaliturvan yhteensovittamisen osalta. Paineita voi tulla joistakin peruserätyksistä, kuten yhdenvertainen kohtelu, etuuksien eksportointi ja sovellettavan lainsäädännön määrittelyn, osalta voi tulla paineita. Tämä saattaisi kuitenkin sopia paremmin uuteen ajatukseen eurooppalaisesta solidaarisuudesta, joka on ilmestynyt joitain vuosia sitten, eikä vähiten EU-tuomioistuimen dynaamisen tulkintakäytännön vuoksi.

EU-tason kehityksessä on havaittavissa, että eri sekundäärioikeuden elementit, jotka vaikuttavat rajat ylittävissä tilanteissa, johtavat välillä oikeusvarmuuden puutteeseen. Ei ole täysin selvää, mikä on eri oikeudellisten instrumenttien välinen suhde, ja niiden alueellinen ja materiaallinen soveltamisala.

EU-tasolla keskusteluun tulevat nousemaan toisaalta sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten henkilöllisen soveltamisalan uudistaminen muuttamalla johdettujen oikeuksien etusijaa suhteessa yksilöllisiin oikeuksiin sekä toisaalta yhteensovittamismääräysten mukauttaminen asiallisen soveltamisalan osalta erityisesti aktivointitoimenpiteissä ja pitkäaikaishoitoetuuksis-

sa. Pitkäaikaishoitoetuksien osalta keskeistä on myös rajanveto suhteessa sosiaalihuoltoon, joka on sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkopuolella.

Suomalaisesta näkökulmasta olisi tärkeää pyrkiä sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten yksinkertaistamiseen ja läpinäkyvyyden lisäämiseen. Nykyinen systematiikka, jossa eri sosiaaliturvan sektoreita varten on erilaiset yhteensovittamismääräykset, ei ole kaikilta osin tarkoituksenmukainen.

Kehitys Suomessa

Suomessa, kuten monissa muissakin EU-maissa, keskustelu kansainvälisestä sosiaaliturvasta ja etuuksien ulosmaksamisesta on käynnistynyt toden teolla viime vuosina. Suomeen tulee koko ajan enemmän henkilöitä ulkomailta työhön ja asumaan. Toistaiseksi Suomen osalta ei voida puhua epätasapainosta suomalaisten saamien ja Suomen ulkomaalaisille maksamien etuuksien välillä. Suuri osa ulkomaille maksettavaa sosiaaliturvaa ja sen kustannuksia koskee Suomessa vakuutettujen tai aikaisemmin vakuutettuina olleiden henkilöiden saamia etuuksia.

EU-lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tulisi olla luonteva osa kansallisen lainsäädännön kehittämisprosessia. Kaikessa sosiaaliturvaa ja sosiaalipalveluita koskevassa lainsäädännön kehittämisessä tulee muistaa EU-lainsäädännön vaikutukset.

On tärkeää, että kansallisesti on muodostettu punnittu käsitys siitä, mikä on keskeistä ja mihin suuntaan EU-lainsäädäntöä halutaan kehittää. Arvioin tulisi pohjautua muun muassa kokonaisvaltaiseen tarkasteluun kustannuksista ja hyödyistä. Kustannuksissa tulisi ottaa huomioon myös monimutkaisen hallinnon aiheuttamat kustannukset.

EU-lainsäädäntöä kehitetään tunnetusti yhteistyössä maiden jäsenvaltion kanssa. Tällä hetkellä Suomelle keskeiset haasteet, jotka liittyvät yksilölliseen ja asumisperusteiseen järjestelmään, ovat paljon ymmärrettävämpiä myös muiden kuin Pohjoismaiden näkökulmasta, kuin 20 vuotta sitten. Kun Suomi alkoi soveltamaan EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia 1.1.1994 sosiaaliturvajärjestelmämme poikkesi sosiaaliturvajärjestelmämme EU-asetusten systematiikasta ja erosi myös useimpien EU-jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien perusrakenteista. Tänä päivänä tilanne on toinen, maiden sosiaaliturva- ja sosiaalihuoltojärjestelmiin on tullut yhä enemmän yksilöllisiä ja asumisperusteisia elementtejä. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden intressien ei olettaisi olevan enää niin kaukana toisistaan, kun tulevaisuudessa etsitään ratkaisuja EU-lainsäädännön kehittämiseen tulevaisuudessa.

12 YHTEENVETO SELVITYKSEN TOIMENPIDE- EHDOTUKSISTA

Kansallisesti ehdotetaan selvitettäväksi:

- ***Kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön valmistelussa tulee aina tehdä perusteellinen arvio kansainvälisen lainsäädännön vaikutuksista.*** Ainostaan tätä kautta voidaan varmistaa, että ollaan tietoisia EU-lainsäädännön ja muun kansainvälisen lainsäädännön käytännön vaikutuksista Suomen sosiaaliturvaan.
- ***Kansallisessa lainvalmistelussa tulisi hyödyntää tietoa, jota saadaan Suomen järjestelmän toimivuudesta kansainvälisissä tilanteissa.*** Kun Suomen sosiaaliturvajärjestelmää yhteensovitetään muun maan järjestelmän kanssa, saattaa tulla ilmi sellaisia seikkoja, joita puhtaasti kansallisessa tarkastelussa ei ilmene. Syynä tähän on se, että kansainvälisessä tarkastelussa ei voida pitäytyä kansallisiin luokitteluihin ja työnjakoihin vaan järjestelmiä joudutaan tarkastelemaan kokonaisuutena.

- **Tiedonvaihdon parantamiseksi ja virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi** sekä päällekkäisen vakuuttamisen, etuuksien ja maksujen estämiseksi on selvítettävä, mitä muutoksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön voitaisiin tehdä, jotta viranomaiset voisivat Suomen sisällä välittää kattavammin tietoja. Kansallista lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että sosiaaliturva- ja sosiaalihuoltotietojen, verotustietojen ja työskentelytietojen vertailu olisi mahdollista myös ilman käsittelyssä olevaa etuusasiaa. Tämä mahdollistaisi tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen ja vertailun myös muiden maiden vastaavien tietojen kanssa. Tällöin voitaisiin käynnistää esimerkiksi Viron kanssa projekti etuustietojen ja työskentelytietojen vertailusta päällekkäisten etuuksien ja vakuuttamisen estämiseksi.
- **Kansainvälisten tilanteiden tilastointia pitää kehittää.** Tilastojen heikkous on vakava ongelma. Ilman luotettavia vertailukelpoisia tilastoja ei voida luotettavasti arvioida, kuinka paljon esimerkiksi etuuksia maksetaan Suomesta ulos. Tärkeää olisi myös vertailukelpoisten tilastojen saaminen muista maista.
- Tulisi arvioida, onko tarvetta luoda **Suomen sosiaalilainsäädännön ja maahantulo-**
lainsäädännön välille uusia lainsäädännöllisiä yhteyksiä tiedonvaihdon parantamiseksi. Voidaanko ja halutaanko Suomen kansallisessa lainsäädännössä tulevaisuudessa hyödyntää jäsenvaltiolla olevaa kansallista harkintavaltaa **riittävien varojen** ja jäsenvaltiolle aiheutetun **kohtuuttoman rasituksen** selvittämiseksi? EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion kansalaisen oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella tekemättä siellä palkattua työtä tai harjoittamatta itsenäistä ammattia ei ole ehdoton. Tätä arviota tulisi tehdä samassa yhteydessä, kun valmistellaan **perustoimeentulotuen siirtämistä Kelaan vuoden 2017 alusta.**
- Tulisi selvittää tarkemmin **kotikunnan mukaan määräytyvän sairaanhoito-oikeuden suhdetta EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 mukaan määräytyvään sairaanhoito-oikeuteen** ja siitä syntyvään kustannusvastuuseen nähden. Tässä selvittämisessä tulee huomioida keskustelussa oleva mahdollinen EU-lainsäädännön muuttuminen tulevaisuudessa johdettujen ja yksilöllisten oikeuksien jaottelun osalta. **Kun henkilöön sovelletaan asetusta 883/2004, tulisi asetuksen mukaista asumista tulkita yhteneväisesti Suomessa.**
- Tulisi säätää **lailla julkisen terveydenhuollon järjestämistä vastaavasta sellaisien kotikuntaa vailla olevien henkilöiden osalta, joilla on oikeus luontois- ja sosiaalisiin Suomessa asetuksen 883/04 perusteella.** Valtio on vuoden 2014 alusta alkaen vastannut tällaiselle henkilölle Suomessa annetun sairaanhoidon kustannuksista. Järjestämistä vastaavassa tahon puuttuminen aiheuttaa edelleen kuitenkin henkilöille tosiasiallisia ongelmia päästä käyttämään julkisen terveydenhuollon kaikkia palveluja. Järjestämistä vastaavassa tahon puuttumisesta ilmenee ongelmia erityisesti kunnissa/alueilla, joissa on paljon lyhytaikaista ulkomaista työvoimaa käyttäviä työnantajia ja/tai rajaseutujen läheisyydestä, kun näillä alueilla on paljon toisessa valtiossa asuvia ja Suomessa työskenteleviä ulkomaisia työntekijöitä.
- Tulisi arvioida uudelleen työttömyysturvalain 3 luvun 2 §:n **ulkomaan matkaa koskevan rajoituksen poistamisen tarkoituksenmukaisuus.**
- Arvioitaessa **työmarkkinatukea** kansallisesti tulee muistaa, että jos tarveharkintaa koskevat elementit poistuvat työmarkkinatuesta, tulee työmarkkinatuesta todennäköisesti ulosmaksettava etuus.

- Tulisi arvioida, voitaisiinko *asumisperusteisen vakuutuksen piiriin kuulumisen työn perusteella sitoa muuhun lainsäädäntöön, jossa henkilön työskentely tulee arvioitavaksi*. Näyttäisi siltä, että työttömyysturvalainsäädännössä olevat edellytykset olisivat tarkoituksenmukaisimmat. Kelan hallinnoimien asumisperusteisten etuuksien piiriin kuulumisen ehtona voitaisiin suoraan soveltaa työttömyysturvan työssäoloehtoista työssäoloa eli edellytystä vähintään 18 viikkotyötunnista ja työehtosopimuksen mukaista tai vähintään 1 154 euron palkkaa kuukaudessa⁵³. Vaihdoista SOLMU IV-työryhmän ehdotuksen mukaisesti ei edellytettäisi vähimmäistyöntunteja, mutta palkan edellytettäisiin olevan työehtosopimuksen mukainen tai vähintään 1 154 euroa kuukaudessa ja työn olisi ollut tarkoitus kestää vähintään kuukauden.
- Tulisi *tarkastella soveltamisalain piiriin kuuluvia etuuksia yksitellen ja arvioida, voitaisiinko joidenkin osalta asettaa lisäedellytyksiä etuuden saamiseksi*. Erityisesti voitaisiin tarkastella sairausvakuutuslain mukaisia päivärahaetuuksia
- Tulisi selvittää, *voisivatko työeläkelaitokset rekisteröidä henkilön todellisen työskentelykauden työeläkerokisteriin kokonaisen kalenterivuoden sijaan*. Tämä nopeuttaisi huomattavasti kansainvälisten eläkeasioiden käsittelyä ja lisäisi eläkkeensaajan oikeusvarmuutta.
- Tulisi selvittää, olisiko mahdollista *yksinkertaistaa vakuuttamisen edellytyksiä*, jotta niiden tutkiminen myös jälkikäteen ja epätyypillisissä liikkumistilanteissa olisi helpompaa.

Ehdotuksia EU-tason vaikuttamiseen:

- Suomen tulisi vaikuttaa *EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten yksinkertaistamiseen* ja mahdollisuuksien mukaan eri etuuskategorioiden purkamiseen ja/tai vähentämiseen asetuksissa 883/2004.
- Tulisi kehittää *rajat ylittävien tilanteiden tilastointia* Suomessa ja tukea tilastoinnin parantamista EU-jäsenvaltioissa rajat ylittävän sosiaaliturvan määrien luotettavaksi selvittämiseksi.
- Tulisi aktiivisesti vaikuttaa *asumisen käsitteen ”habitual residence”* määrittelyyn EU-tasolla. Keskeinen osa tätä lainsäädännön kehitystä on ei-aktiivin henkilön määrittäminen. *Ei-aktiivin* määritelmällä on Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta keskeinen merkitys. Ei-aktiivin määritelmän tarkentaminen on tärkeää erityisesti sen selkeyttämiseksi, että milloin viimeisen työskentelymaahan lainsäädännön soveltuminen päättyy, kun henkilö ei enää ole työssä eikä saa työn perusteella rahaetuksia. *Pyritään edistämään asumisen yhdenmukaista määrittelyä ja tulkintaa kaikkien asetuksen etuuskategorioiden osalta*.
- Tulisi osallistua aktiivisesti *”riittävä yhteyttä” ja ”kohtuuton rasiusta” koskevaan keskusteluun*, joka liittyy direktiivin 2004/38/EY, asetuksen 883/2004 ja asetuksen 492/2011 soveltamiseen ja tulkintaan

⁵³ Vuoden 2014 taso.

- Jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon yleisenä haasteena ovat tahattomat liikamaksut muuttotilanteissa ja se, että tietoa ei vaihdeta jäsenvaltioiden kesken, vaikka näin olisi sovittu. Esimerkiksi työskentelyn aloittamisesta tai etuuden saamisesta ei ilmoiteta säännönmukaisesti toiseen maahan. Yhtenä haasteena asetusten 883/2004 ja 987/2009 soveltamisessa on, että *asetuksissa ei ole oikeusperustaa tietojen oma-aloitteiselle vaihtamiselle ilman vireillä olevaa etuasiasiaa*. Asetusten mukaan tulee antaa ja vaihtaa kaikki tieto, joka on tarpeen käsittelyssä olevan etuasian ratkaisemiseksi. Laitokset eivät voi kuitenkaan ilman erityistä sopimusta tai kansallisen lainsäädännön oikeutusta esimerkiksi vertailla vakuutettujen tietoja yleisesti esimerkiksi väärinkäytösten estämiseksi. Suomessa tulisi edistää *EU:ssa alkavaa lainsäädäntötyötä virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi*, ja tässä tavoitteena on tuoda EU:n sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädäntöön oikeusperusta sille, että sosiaaliturvalaitokset voisivat oma-aloitteisesti tarkistaa tietoja liikkuvista henkilöistä ristiin myös tietojen vertailuna (data matching). Tällä estettäisiin väärinkäytöksiä ja perusteettomia liikamaksuja.
- EU-asetuksissa ei ole tällä hetkellä säännöksiä *vakuutusmaksujen takautuvasta korjaamisesta*. Asetuksissa on ainoastaan säännökset siitä, kuinka takautuvat maksut korjataan maiden välillä silloin, kun on vakuuttaminen on hoidettu väliaikaisesti. EU-asetuksiin tulisi saada vastaavat säännökset muidenkin väärin maksettujen maksujen korjaamisesta. Suomen tulee vaikuttaa tähän lainsäädännön kehitykseen EU:ssa.
- Tulisi *edistää yhdenmukaista asumiskäsitteen soveltamista kaikissa EU-maissa myös sairaanhoidon osalta*. Tällä hetkellä sairaanhoitoetuksia toimeenpanevien viranomaisten tulkintakäytännössä näyttäisi vallitsevan osittain asetuksen 883/2004 yleisistä säännöksistä poikkeava tulkinta 'asumisesta' ja 'oleskelusta'.
- Suomessa tulisi osallistua aktiivisesti keskusteluun, joka on käynnistynyt *trESS future challenges* -raportin myötä sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten *perheenjäsenten sairaanhoitoa koskevan johdettujen oikeuksien ensisijaisuuden käsitteestä luopumisesta ja lainsäädännön muuttamisesta*. Tämä edellyttää perusteellista keskustelua jäsenvaltioiden kansallisista sairaanhoitojärjestelmistä. MISSOC-tietojen mukaan kaikkiaan 32:sta EU-asetuksia soveltavasta maasta ainoastaan kahdeksassa sairaanhoito-oikeus ei perustu asumiseen.
- *trESS future challenges* -raportissa on nostettu esiin *kysymys yhteensovittamisasetusten ulkopuolella olevien eläkkeiden, kuten vapaaehtoisten lisäeläkkeiden, sisällyttämisestä asetusten asialliseen soveltamisalaan*. Tällä olisi vaikutuksia myös *eläkkeensaajien sairaanhoidon kustannusvastuun määräytymiseen*. Tämä on asia, jota tulisi arvioida Suomessa kokonaisuudessaan sekä eläkkeiden että muiden sosiaaliturvatuuksien, kuten sairaanhoidon, näkökulmasta.
- Vaikutetaan EU-tasolla *kuntoutusta ja työkyvyttömyyttä koskevien määräysten kehittämiseen*. Tällä hetkellä EU-asetuksissa ei käytännössä ole rajat ylittäviä kuntoutustilanteita koskevia määräyksiä, vaan rajat ylittävät kuntoutustilanteet toimeenpannaan yleisten raha- ja luontoisetuksia koskevien säännösten avulla.
- *Työkyvyttömyysetuuksien erilaiset luokittelut asetuksen systematiikassa ja siitä liikkuvalla työntekijälle aiheutuvat toimeentulovaikeudet* on kysymys, joka tulisi nostaa EU-tason keskusteluun.

- Tulisi osallistua aktiivisesti EU:ssa vuonna 2014 alkavien *työttömyysturvaa ja pitkäaikaishoitoetuksia* koskevien määräysten uudistamistyöhön.

- Suomen tulisi yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa pyrkiä vaikuttamaan siihen, että EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten perhe-etuusmääräykset olisivat ajan tasalla ja että asetusten määräykset olisivat paremmin *sopuoinnussa niiden sosiaalisten tavoitteiden kanssa, joita perhe-etuusjärjestelmille on kansallisesti asetettu*. Selkeästi muutosta tarvittaisiin ainakin seuraavissa:
 - *Perhekäsitteen nykyaikaistamisessa* vastaamaan muuttuneita perherakenteita. Tavoitteena tulee myös olla mahdollisimman selkeät ja yksinkertaiset määräykset.
 - *Vanhemman omaa ansionmenetystä korvaavat etuudet, kuten vanhempainpäivärahatyyppiset etuudet, on erotettava lapsilisätyyppisistä* etuuksista kun etuuksia yhteensovitetaan.

Lyhenteet

EFTA	European Free Trade Association
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talous yhteisö
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
ILO	International Labour Organization
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Based on residence?	Family benefits	Sickness in kind	Liite 2
Austria	Yes	No	
Belgium	No	No	
Bulgaria	Yes ¹	Yes	
Croatia	Yes	No ⁷	
Cyprus	Yes	Yes	
Czech Republic	Yes	Yes	
Denmark	Yes	Yes	
Estonia	Yes	No ⁸	
Finland	Yes	Yes	
France	Yes	Yes	
Germany	Yes ²	Yes ⁹	
Greece	No	No	
Hungary	Yes	No	
Iceland	Yes	Yes	
Ireland	Yes	Yes	
Italy	No	Yes	
Latvia	Yes	Yes	
Liechtenstein	Yes	Yes	
Lithuania	Yes	Yes ¹⁰	
Luxembourg	Yes	No ¹¹	
Malta	Yes ³	Yes	
Netherlands	Yes	Yes	
Norway	Yes	Yes	
Poland	Yes	No ¹²	
Portugal	Yes	Yes	
Romania	Yes ⁴	Yes ¹³	
Slovakia	Yes	Yes	
Slovenia	Yes ⁵	Yes ¹⁴	
Spain	Yes	Yes	
Sweden	Yes	Yes	
Switzerland	No ⁶	Yes	
United Kingdom	Yes	Yes	

1) edellytyksenä saajan Bulgarian kansalaisuus ja lapsen asuttava Bulgariassa

2) edellytyksenä lisäksi verovelvollisuus Saksassa

3) Maltalla asuville Maltan kansalaisille

4) kyseessä sosiaaliavustusjärjestelmä Romaniassa asuinpaikan omaaville

5) verorahoitteinen universaalinen järjestelmä, mutta tiedoista ei käy ilmi rajoituksia muuten kuin että lapsen tulee asua Sloveniassa

6) olemassa myös kantonijärjestelmä henkilöille, jotka eivät palkkatyössä ja joilla on pienet tulot

7) pakollinen maksuihin perustuva järjestelmä kattaa käytännössä koko väestön

8) suuri osa ei-aktiivisesta väestöstä katetaan solidaarisuuden perusteella valtion maksamin maksuin

9) vuoden 2009 alusta lukien koko väestölle pakollista kuuluu joko lakisääteiseen tai yksityiseen terveysvakuutukseen (muilta osin ollut pakollinen vain työntekijöille ja rinnastettaville)

10) vain kiireellinen hoito kaikille asukkaille

11) pakollinen maksuihin perustuva järjestelmä aktiiville väestölle sekä etuuksia saaville

12) vaikei perustu asumiseen, kattaa käytännössä suuren joukon muitakin kuin aktiiveja

13) maksuihin perustuva pakollinen järjestelmä

14) pakollinen maksuihin perustuva järjestelmä kattaa käytännössä kaikki asukkaat/kansalaiset

Tiedot perustuvat MISSOC-tietokannan tietoihin (1.7.2013 tasossa)

EU-tuomioistuimen ratkaisuja

C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt v *Brey*

C-321/12 *van der Helder and Farrington* v CVZ

C-45/12 Office national d’allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) v *Radia Hadj Ahmed*

C-20/12 *Elodie Giersch* ym. v Luxemburgin suurherttuakunnan valtiota

C-443/11 *Jeltes* e.a. v UWVF.P. Jeltes, M.A. Peeters, J.G.J. Arnold v Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

C-379/11 *Caves Krier Frères* Sàrl v Directeur de l’Administration de l’emploi

C-611/10 *Waldemar Hudzinski* v Agentur für Arbeit Wesel-Familienkasse and *Jaroslaw Wawrzyniak* v Agentur für Arbeit Mönchengladbach - Familienkasse
C-589/10 *Janina Wencel* v Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku.

C-522/10 *Doris Reichel-Albert* v Deutsche Rentenversicherung Nordbayern
Case C-257/10 *Försäkringskassan* v *Elisabeth Bergström*

C-225/10 *Juan Pérez García*, *José Arias Neira*, *Fernando Barrera Castro* ja *Dolores Verdún Espinosa*, *José Bernal Fernández*in oikeudenomistajana, v Familienkasse Nürnberg,

C-537/09 *Ralph James Bartlett* ,*Natalio Gonzalez Ramos* ja *Jason Michael Taylor* v Secretary of State for Work and Pensions

C-503/09 *Lucy Stewart* v Secretary of State for Work and Pensions

C-388/09 *Joao Filipe da Silva Martins* v Bank Betriebskrankenkasse – Pflegekasse

C-363/08 *Romana Slanina* v Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Wien

C-22/08 *Athanasios Vatsouras* (C-22/08) ja *Josif Koupatantze* (C-23/08) v Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900

C-208/07 *Petra von Chamier-Glisczynski* v Deutsche Angestellten-Krankenkasse

C-352/06 *Brigitte Bosmann* v Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Aachen,

C-299/05 Euroopan yhteisöjen komissio v Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto.

C-287/05 *D. P. W. Hendrix* v Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

C-213/05 *Wendy Geven* v Land Nordrhein-Westfalen

C-212/05 *Gertraud Hartmann* v Freistaat Bayern

C-138/02 *Brian Francis Collins* v Secretary of State for Work and Pensions

C-502/01 *Silke Gaumain-Cerri* ja C-31/02 *Barth* v Kaufmännische Krankenkasse – Pflegekasse

C-333/00 Eila Päivikki *Maaheimo*

C-55/00 Elide *Gottardo* v Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

C-215/99 Friedrich *Jauch* v Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter

C-224/98 Marie-Nathalie *D'Hoop* v Office national de l'emploi

C-90/97 Robin *Swaddling* v Adjudication Officer

C-160/96 Molenaar Manfred *Molenaar* ja Barbara Fath-Molenaar v Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg

C-245/94 ja C-312/94 Ingrid *Hoever* ja Iris *Zachow* v Land Nordrhein-Westfalen *o*ever ja *Zachow*

C-475/93 Jean-Louis *Thévenon* ja Stadt Speyer - Sozialamt v Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz

C-102/91 Doris *Knoch* v Bundesanstalt für Arbeit

C-227/89 Ludwig *Rönfeldt* v Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

C-1/85 Horst *Mieth*e v Bundesanstalt für Arbeit

C-76/76 Silvana *di Paolo* v Office national de l'emploi.

C-24/75 Teresa *Petroni* ja Silvana *Petroni* v Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS)

TILASTOTIIVISTELMÄ

Ulkomaalaisten lukumäärä Suomessa

Ulkomaalaisten lukumäärä Suomessa on ollut vuodesta 1983 koko ajan kasvussa. Vielä 80-luvulla kasvu oli tosin hyvin pientä, mutta 1990-luvulla ulkomaalaisten lukumäärä nelinkertaistui (21 174 vuonna 1990 ja vuodenvaihteessa 1999-2000 se oli 87 680). Samalla Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten prosenttiosuus nousi 0,4%:sta 1,7 %:iin. Vuosituhannen vaihteesta ulkomaalaisten lukumäärä on yli kaksinkertaistunut ollen vuoden 2012 lopussa yhteensä 195 511 henkilöä, mikä oli 3,6 % koko Suomen väestöstä (5 426 674).

Vuoden 2012 lopussa olleesta väestön määrästä (5 426 674) vähän vajaan 90 %:n äidinkieli oli suomi (eli 4 866 848 henkilöllä) ja yli viidellä prosentilla oli äidinkielenä ruotsi (290 977 henkilöä). Seuraavaksi yleisimmät kielet olivat venäjä (1,15 % kaikista eli 62 554) ja viro (0,71 % eli 38 364 henkilöä). Muita kuin suomea, ruotsia tai saamea puhuvia henkilöitä oli yhteensä 266 949 henkilöä eli vajaa viisi prosenttia Suomen väestöstä.

Ulkomaalaisten (195 511) määrä jakaantuu 103 820 mieheen ja 91 691 naiseen. Miehiä ulkomaalaisista on 53 % ja naisia 47 %. Eniten ulkomaisten kansalaisia oli Virossa (39 763), Venäjältä (30 183) ja Ruotsista (8 412). Näiden maiden kansalaiset edustivat 40 % kaikista ulkomaalaisista Suomessa. Ulkomaalaisista joka viides on Virossa. Miehiä on selvästi enemmän suhteessa saman kansalaisuuden naisiin esimerkiksi Irakista, Turkista ja Iso-Britanniasta. Naisia on enemmän esimerkiksi Venäjältä ja Thaimaasta.

EU27-maiden kansalaisia oli 76 328 eli 39 % kaikista Suomessa vakinaisesti asuvista ulkomaisten kansalaisista vuoden 2012 lopussa. EU-maiden kansalaiset jakaantuvat 42 483 (57 %) mieheen ja 33 845 (43 %) naiseen. Hieman useampi kuin joka toinen EU-maan kansalainen Suomessa vuonna 2013 oli Virossa. Viron ja Ruotsin jälkeen seuraavaksi eniten henkilöitä oli EU:n väkiluvultaan suurista maista (esim. Saksasta 3 906 ja Iso-Britanniasta 3 878) ja vähiten EU-maiden kansalaisia oli piskuisista Maltasta ja Luxemburgista (kummastakin alle 20). Vuoden 2012 lopussa EU28-maiden kansalaisia oli Suomessa 76 619 henkilöä, joista työllisiä oli 39 217 eli 51 %. Työttömiä oli noin 7,5 % (5 806).

Ulkomaisten kansalaisista hieman useampi kuin joka neljäs asuu Helsingissä, jossa ulkomaalaisia on 8,4 % väestöstä (50 661). Myös Espoossa ja Vantaalla ulkomaalaisia on noin 8 %. Suomen väestöstä vuoden 2012 lopussa 25-34 -vuotiaista vajaa 10 % oli ulkomaista syntyperää. Vähiten ulkomaista syntyperää olevia oli 65-vuotiaissa ja sitä vanhemmissa (alle 2 %).

Muuttoliike

Vuosina 1987-2013 maahanmuutto on kasvanut enemmän kuin maastamuutto. Maahanmuuton kasvu ei ole kuitenkaan ollut tasaista, sillä esimerkiksi vuonna 1991 maahanmuutto (19 001) ja nettomaahanmuutto (13 017) olivat 5 000-6000 henkilöä korkeammat kuin vuotta aikaisemmin ja myöhemmin. Vuodesta 2000 nettomaahanmuutto on lähes seitsenkertaistunut (2 584 -> 18 048).

Muuttoliike EU28-maiden välillä eroaa yleisestä muuttoliikkeestä, sillä joinakin vuosina maastamuutto Suomesta näihin maihin on ollut suurempaa kuin maahanmuutto. Vuosina 1999 ja 2000 Suomesta muutti yhteensä yli 2 000 henkilöä enemmän pois kuin, mitä Suomeen muutti. Näiden vuosien jälkeen Suomen ja EU28-maiden välinen nettomaahanmuutto on pääasiassa lisääntynyt. Vuosina 2009 ja 2013 nettomaahanmuutto kuitenkin laski edellisestä vuodesta.

Vuonna 2013 yhdeksään EU-maahan on Suomesta maastamuutto ollut suurempi kuin maahanmuutto. Iso-Britanniaan oli suurin nettomaastamuutto eli sinne muutti 139 henkilöä enemmän kuin sieltä tänne. Lukumääräisesti eniten Suomesta muutettiin Ruotsiin (2 759 eli 31 % kaikista Suomesta EU28-maihin muuttaneista). Viro oli selkeä ykkönen katsottaessa mistä EU-maasta Suomeen on muutettu. Suomeen muuttaneista 39 % (6 285) oli Virossa. Seuraa-

vaksi eniten Suomeen oli tulijoita Ruotsista (16,5 % eli 2 681), Espanjasta (7 % eli 1 151) ja Iso-Britanniasta (6,5 % eli 1 059).¹

Lähetetyt työntekijät

Vuonna 2013 Suomeen myönnettiin yhteensä 25 885 lähetetyn työntekijän A1-todistusta, mikä tarkoittaa, että työntekijä pysyy lähetettävän maan sosiaaliturvassa Suomessa työskentelyn ajan. EU-/ETA-maat ja Sveitsi lähettävät Eläketurvakeskukselle tiedoksi Suomeen annetut todistukset. ETK ei kuitenkaan saa tietoja kattavasti kaikista näistä maista. Lisäksi todistusten rekisteröinneissä voi olla viiveitä. Tämän johdosta määrät eivät kuitenkaan täysin kuvaa todellista tilannetta. Näistä todistuksista melkein 65 % eli 16 634 myönnettiin Virosta. Puolasta myönnettiin 3 096 (12 %) ja Saksasta 1 391 (5 %) todistusta.

Suomesta myönnettiin A1-todistuksia yhteensä 7 761. Eniten todistuksia myönnettiin Ruotsiin (1 414 eli 18 %), Norjaan (827 eli 11 %) ja Espanjaan (731 eli 9 %).

Suomen kansalaisuus

Vuonna 2012 Suomen kansalaisuuden sai yhteensä 1 110 henkilöä, jotka tulivat EU28-maista. Näistä noin joka toinen oli aikaisemmalta kansalaisuudeltaan virolainen (521) ja lähes joka kuudes ruotsalainen (190).

Virolaisilta tuli 2013 viidenneksi eniten kansalaisuushakemuksia (354), kun eniten tuli venäläisiltä (2 054 hakemusta). Hakemuksia tehtiin yhteensä 8 638, joten virolaisten osuus tästä oli noin neljä prosenttia ja venäläisten oli lähes 24 %. Toiseksi eniten kansalaisuushakemuksia tuli somalialaisilta (1 140 eli 13 %). Vuonna 2013 tehtiin yhteensä 12 530 ratkaisua kansalaisuusasioissa, näistä 10 223 (82 %) oli kansalaisuushakemuksiin.²

EU-kansalaisten rekisteröinti ja oleskeluluvat

Vuonna 2013 tehtiin 13 480 myönteistä päätöstä EU-kansalaisen rekisteröinnistä Suomeen. Näistä melkein 55 % (7 382) annettiin työnteon perusteella ja noin 26 % (3 506) perhesiteiden perusteella. Kielteisiä ja peruuttamispäätöksiä tehtiin yhteensä 625 kappaletta, joka oli 4,5 % kaikista rekisteröinneistä.

Viime vuoden aikana tehtiin 22 508 päätöstä ensimmäisiin oleskelulupahakemuksiin. Näistä 17 503 eli 78 % sai myönteisen päätöksen. Kielteisiä päätöksiä annettiin siis 5 005 kappaletta. Myönteisiä päätöksiä annettiin eniten venäläisille (3 778 eli 22 %), intialaisille (1 733 eli 10 %) ja kiinalaisille (1 496 eli 9 %). Eniten kielteisiä päätöksiä annettiin somalialaisille (2 104 eli 42 %) ja venäläisille (500 eli 10 %).

Myönteisiä päätöksiä annettiin erityisesti opiskelun perusteella (5 426 eli 31 %). Seuraavaksi eniten annettiin päätöksiä perusteella muun ulkomaalaisen lapsi (2 907 eli 17 %). Yleisin kielteinen ratkaisu tehtiin kansainvälistä suojelua saaneen muu omainen -kohdassa (1 019 eli 20 %).

Maksetut etuudet

Tilastoista ei saada täysin tarkkoja tietoja siitä, kuinka paljon maksetaan erilaisia etuuksia ulkomaalaisille. Saadut tilastot voivat myös vaihdella hieman riippuen siitä millaisia muuttujia

¹ Tilastokeskuksen internetsivuilla olevasta StatFin-tilastotietokannasta saa muuttoliikkeestä muodostettua erilaisia taulukoita esimerkiksi lähtö-/määrämaan, muuttajien sukupuolen ja/tai ikäluokan mukaan.

² Lisätietoa kansalaisuuden hakemisen edellytyksistä saa Maahanmuuttoviraston internetsivuilta www.migri.fi.

on käytetty. Tilastokatsaukseen on kuitenkin kerätty sitä tietoa, mikä tällä hetkellä on saatavissa.

Etuuksia maksetaan erityisesti muihin EU- ja ETA-maihin sekä Sveitsiin, koska EU-lainsäädäntö näin velvoittaa tekemään. Etuuksia maksetaan myös sosiaaliturvasopimusten perusteella suomalaisille lähetetyille työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen, jotka kuuluvat Suomen sosiaaliturvan piiriin. Työeläkkeitä maksetaan kaikkiin maihin kansalliseen lainsäädäntöön perustuen.

Taulukoita luettaessa on huomioitava, että saajan kansalaisuus ei välttämättä tarkoita samalla myös henkilön asuinmaata.

Vuonna 2013 EU- ja ETA-maihin maksettiin Kelan eläkkeitä (kansaneläkkeet, perheläkkeet, lapsikorotukset ja rintamalisät) yhteensä 39 046 henkilölle ja heistä 18 239 eli 47 % oli Suomen kansalaisia. Eläkkeiden yhteissumma oli 57,8 milj. €, josta 51 % eli 29,5 milj. € maksettiin suomalaisille. Pääasiassa eläkkeitä maksettiin muihin Pohjoismaihin, jonne maksettiin yhteensä 91 % eläkkeistä eli 35 523 (suomalaisia 15 629 eli 44 %) henkilölle, joista Ruotsiin ylivoimainen enemmistö eli 98 % (34 893). Ruotsiin maksettiin eläkkeitä yhteensä 51,5 miljoonalla eurolla. Ruotsin/ Pohjoismaiden jälkeen seuraavaksi eniten eläkkeitä maksettiin Saksaan (1 499), mikä oli 4 % kaikista saajista ja 2,7 % eläkemenoista (1,5 milj. €). Suomalaisia saajista oli 79 % eli 1 185. Kolmanneksi eniten Kelan eläkkeitä maksettiin Espanjaan, jonne maksettiin kaikista eläkkeistä 2 % (662 henkilöä) ja eläkemenoista 3 % (1,6 milj. €). Suomalaisia saajista oli pääosa eli 88 % (580).

Vuonna 2013 myönnettiin yhteensä 110 888 työeläkettä, näistä 3 015 (2,7 %) eläkettä maksettiin ulkomaille. Näistä noin puolet eli 1 530 maksettiin Ruotsiin. Seuraavaksi eniten eläkkeitä maksettiin Saksaan (202 eli 6,7 % ulkomaille maksettavista), Viroon (194 eli 6,4 %) ja Norjaan (127 eli 4,2 %).

Vuonna 2013 ulkomaille maksettiin yhteensä 656 henkilölle vanhempainpäivärahoja, joiden summa oli 4,9 milj. €. Tilasto on muodostettu sillä perusteella, että saajien postiosoitteet ovat ulkomailta. Taulukosta ei selviä, missä maissa saajat oleskelevat/ asuvat. Saajista 502 eli 77 % oli Suomen kansalaisia. Suomalaisten osuus maksetusta euromäärästä oli 81 % eli 4,0 milj. € virolaisia oli 37 eli 5,5 % saajista ja 4,5 % (216 000 €) menoista. Myös ulkomaille maksettavista sairauspäivärahoista selvä enemmistö maksettiin suomalaisille 364 henkilöä 498:sta (73 %). Yhteensä sairauspäivärahoja maksettiin ulkomaille 1,2 milj. €

Vuonna 2013 Suomeen maksetuista lapsilisistä yli 94 % maksettiin suomalaisille. Suomalaisia oli 553 185 henkilöä kaikista saajista (587 098). Lapsilisän saajista 33 913 eli lähes kuusi prosenttia oli siis ulkomaalaisia. Virolaisia saajista oli 9 981 eli 1,7 % ja venäläisiä 4 741 eli 0,8 %. Kaiken kaikkiaan lapsilisiä maksettiin vajaa 1,5 miljardia euroa, josta 1,4 miljardia suomalaisille.

Yhteensä 5 653 ulkomaalaista henkilöä sai Kelan eläkkeitä Suomessa vuonna 2013. Heistä 1 473 (26 %) oli Ruotsin kansalaisia. Venäläisiä oli 964 (17 %) ja virolaisia 894 (16 %). Keskimääräinen kuukausittainen etuus oli kuitenkin melko pieni. Ruotsalaisilla esimerkiksi 236,48 €

Kelan työttömyysetuuksia maksettiin vuonna 2013 1,7 miljardia euroa ja etuuksia sai kaikkiaan 306 362 henkilöä, joista suomalaisia oli 263 086 eli 86 % saajista ja heille maksettiin 1,4 miljardia euroa eli 82 % maksetuista työttömyysetuuksista. Muiden maiden kansalaisia saajista oli siis 14 % eli 43 276. EU-maista saajia oli yhteensä 9 926 eli 23 % muista kansalaisuuksista ja 3,2 % kaikista saajista. Puolet heistä oli virolaisia. EU-maiden ulkopuolisille kansalaisille maksettiin yhteensä 33 350 henkilölle, joista venäläisiä oli 8 793 eli 2,9 % kaikista saajista. Venäläisten ja virolaisten jälkeen tukea maksettiin seuraavaksi eniten irakilaisille (3 107), somalialaisille (2 896) ja thaimaalaisille (2 122). EU-maiden kansalaisille maksettiin vajaa 59 miljoonaa ja EU:n ulkopuolisille kansalaisuuksille 250 milj. €, mitkä olivat 3,5 % ja 15 % maksetuista työttömyysetuuksista. Työttömyysetuuksia maksetaan pääasiassa Suomessa ole-

ville ja työmarkkinoiden käytettävissä oleville henkilöille. Työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa myös henkilölle, joka kuuluu Suomen sosiaaliturvan piiriin ja hakee työtä toisesta EU- / ETA- maasta tai Sveitsistä enintään kolmen kuukauden ajan.

EU-lainsäädännön perusteella Suomi korvaa muille EU- ja ETA-maille työttömyysetuuksia kolmen kuukauden ajan silloin, kun työttömän viimeisin työskentelyjakso on ollut Suomessa, mutta hän on muuttanut asumaan muualle esim. palannut omaan kotimaahansa. Vuonna 2013 näitä työttömän asuinvaltion maksamia etuuksia korvattiin 455 henkilöstä yhteensä 630 414 € Viroon maksettiin 301 henkilöstä 466 242 € Tämä oli 66 % henkilöistä ja 74 % rahasummas- ta.

TILASTOKATSAUS

Taulukko 1 Suomessa asuvien ulkomaalaisten lukumäärän kehitys 1983-2013

Vuodenvaihde	Koko väestö	Ulkomaalaisten lukumäärä	% koko väestöstä
2012-2013	5 426 674	195 511	3,6
2011-2012	5 401 267	183 133	3,4
2010-2011	5 375 276	167 954	3,1
2009-2010	5 351 427	155 705	2,9
2008-2009	5 326 314	143 256	2,7
2007-2008	5 300 484	132 708	2,5
2006-2007	5 276 955	121 739	2,3
2005-2006	5 255 580	113 852	2,2
2004-2005	5 236 611	108 346	2,1
2003-2004	5 219 732	107 002	2,0
2002-2003	5 206 295	103 682	2,0
2001-2002	5 194 901	98 577	1,9
2000-2001	5 181 115	91 074	1,8
1999-2000	5 171 302	87 680	1,7
1998-1999	5 159 646	85 060	1,6
1997-1998	5 147 349	80 600	1,6
1996-1997	5 132 320	73 754	1,4
1995-1996	5 116 826	68 566	1,3
1994-1995	5 098 754	62 012	1,2
1993-1994	5 077 912	55 587	1,1
Vuosi (1.1.)			
1993	5 055 199	46 250	0,9
1992	5 029 061	37 642	0,7
1991	4 998 704	26 255	0,5
1990	4 974 563	21 174	0,4
1989	4 954 484	18 670	0,4
1988	4 938 679	17 724	0,4
1987	4 925 772	17 268	0,4
1986	4 910 818	17 029	0,3
1985	4 893 878	16 753	0,3
1984	4 870 039	15 702	0,3
1983	4 842 306	14 409	0,3

Lähde: Taskutieto 2013, Väestörekisterikeskus

Taulukko 2 Suomen väestö äidinkielen mukaan vuodenvaihteessa 2012-2013

Äidinkieli	Yhteensä	%-osuus
Suomi	4 866 848	89,68
Ruotsi	290 977	5,36
Saame	1 900	0,04
Venäjä	62 554	1,15
Viro	38 364	0,71
Somali	14 769	0,27
Englanti	14 666	0,27
Arabia	12 042	0,22
Kurdi	9 280	0,17
Kiina	8 820	0,16
Albania	7 760	0,14
Thai	6 926	0,13
Vietnam	6 549	0,12
Persia	6 422	0,12
Turkki	6 097	0,11
Saksa	5 792	0,11
Espanja	5 470	0,10
Puola	3 598	0,07
Ranska	3 333	0,06
Unkari	2 316	0,04
Romania	2 233	0,04
Bengali	2 195	0,04
Italia	1 961	0,04
Muu kieli/ puuttuu/ tuntematon	45 802	0,84
Yhteensä	5 426 674	100

Lähde: Taskutieto 2013, Väestörekisterikeskus

Taulukko 3 Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset vuodenvaihteessa 2012-2013

	Yhteensä	Miehet	Naiset
Viro	39 763	19 589	20 174
Venäjä	30 183	12 891	17 292
Ruotsi	8 412	4 887	3 525
Somalia	7 468	3 918	3 550
Kiina	6 622	3 079	3 543
Thaimaa	6 031	801	5 230
Irak	5 919	3 852	2 067
Turkki	4 272	2 954	1 318
Intia	4 030	2 511	1 519
Saksa	3 906	2 328	1 578
Iso-Britannia	3 878	3 119	759
Vietnam	3 345	1 561	1 784
Serbia ja Montenegro	3 038	1 734	1 304
Afganistan	2 989	1 658	1 331
Puola	2 886	1 662	1 224
Yhdysvallat	2 657	1 680	977
Iran	2 588	1 548	1 040
Ukraina	2 505	1 236	1 269
Italia	1 868	1 378	490
Ranska	1 781	1 184	597
Romania	1 739	975	764
Muu	49 631	29 275	20 356
Yhteensä	195 511	103 820	91 691

Lähde: Taskutieto 2013, Väestörekisterikeskus

Taulukko 4 Suomessa vakinaisesti asuvat EU27-maiden kansalaiset vuodenvaihteessa 2012-2013

	Yhteensä	Miehet	Naiset
Viro	39 763	19 589	20 174
Ruotsi	8 412	4 887	3 525
Saksa	3 906	2 328	1 578
Iso-Britannia	3 878	3 119	759
Puola	2 886	1 662	1 224
Italia	1 868	1 378	490
Ranska	1 781	1 184	597
Romania	1 739	975	764
Espanja	1 683	1 079	604
Unkari	1 622	894	728
Latvia	1 312	588	724
Bulgaria	1 279	715	564
Alankomaat	1 201	937	264
Liettua	1 057	518	539
Tanska	684	462	222
Kreikka	643	491	152
Irlanti	495	401	94
Portugali	440	310	130
Itävalta	436	246	190
Tšekki	422	196	226
Belgia	341	246	95
Slovakia	317	176	141
Slovenia	84	47	37
Kypros	44	36	8
Malta	alle 20	alle 20	alle 20
Luxemburg	alle 20	alle 20	alle 20
Yhteensä	76 328	42 483	33 845

EU-maiden kansalaisten osuus Suomessa vakinaisesti asuvista ulkomaiden kansalaisista oli 39,0 %.

Lähde: Taskutieto 2013, Väestörekisterikeskus

Taulukko 5 Suomalaiset ja muiden EU-maiden kansalaiset vuonna 2012 pääasiallisen toiminnan mukaan

	Koko väestö	Työlliset	Työttömät	0-14 - vuotiaat	Opiskelijat, koululaiset	Eläkeläiset	Muut työvoiman ulkopuolella olevat
Suomi	5 231 163	2 262 583	258 670	862 406	391 806	1 303 150	152 548
Muut EU28	76 619	39 217	5 806	10 276	4 424	4 794	12 102

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 6 Suomen 15 suurinta kaupunkia vuodenvaihteessa 2012-2013

	Yhteensä	Miehet	Naiset
Helsinki	603 968	284 562	319 406
Espoo	256 824	126 856	129 968
Tampere	217 421	105 123	112 298
Vantaa	205 312	100 808	104 504
Oulu	190 847	94 742	96 105
Turku	180 225	85 342	94 883
Jyväskylä	133 482	65 109	68 373
Kuopio	105 136	50 797	54 339
Lahti	103 016	48 946	54 070
Kouvola	87 296	42 798	44 498
Pori	83 285	40 355	42 930
Joensuu	74 168	36 016	38 152
Lappeenranta	72 424	35 776	36 648
Hämeenlinna	67 497	32 395	35 102
Vaasa	65 674	32 637	33 037

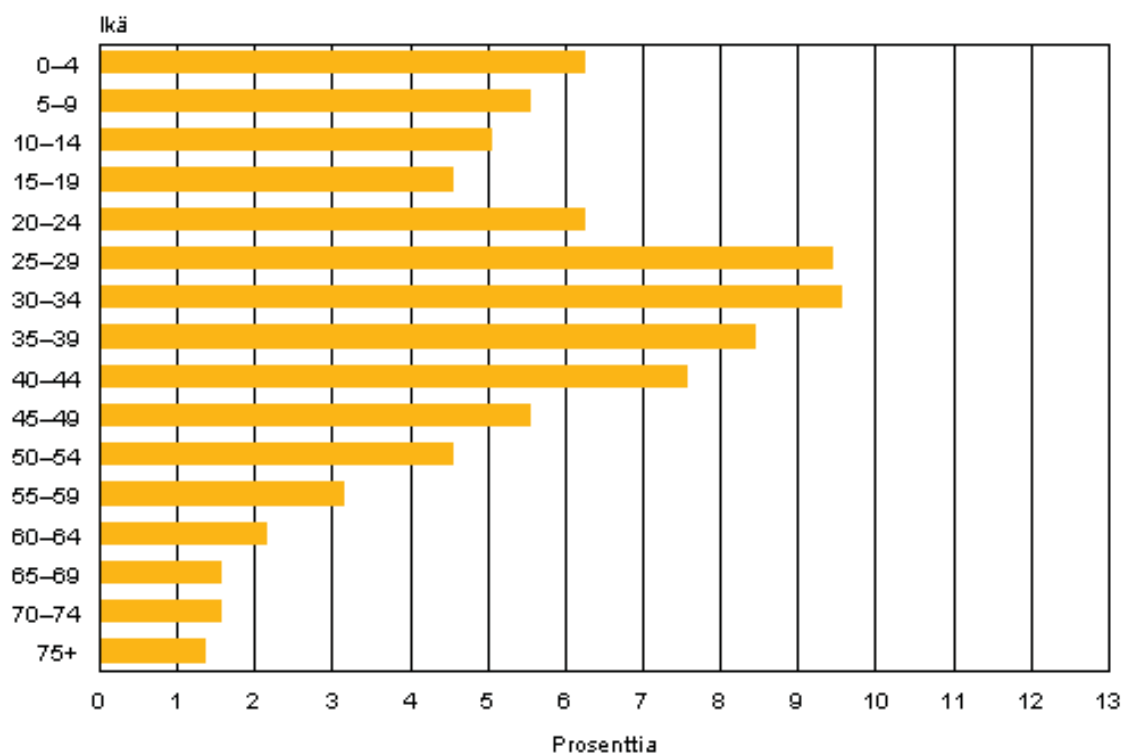
Lähde: Taskutieto 2013, Väestörekisterikeskus

Taulukko 7 Kaupunkien asukkaista ulkomaiden kansalaisia vuodenvaihteessa 2012-2013

	Yhteensä	Miehet	Naiset
Helsinki	50 661	27 406	23 255
Espoo	20 612	11 436	9 176
Vantaa	16 024	8 367	7 657
Turku	10 086	5 519	4 567
Tampere	8 659	4 743	3 916
Oulu	4 306	2 410	1 896
Lahti	3 925	1 875	2 050
Vaasa	3 678	2 010	1 668
Jyväskylä	3 579	1 833	1 746
Kotka	3 096	1 580	1 516
Lappeenranta	2 841	1 437	1 404
Kouvola	2 176	1 115	1 061
Salo	2 161	1 113	1 048
Kuopio	2 125	1 173	952
Porvoo	1 761	879	882

Lähde: Taskutieto 2013, Väestörekisterikeskus

Kuvio 1 Ulkomaista syntyperää olevien osuus väestöstä iän mukaan 31.12.2012



Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 8 Muuttoliike 1987-2013

	Maahanmuutto	Maastamuutto	Nettomaahanmuutto
1987	9 142	8 475	667
1988	9 720	8 447	1 273
1989	11 219	7 374	3 845
1990	13 558	6 477	7 081
1991	19 001	5 984	13 017
1992	14 554	6 055	8 499
1993	14 795	6 405	8 390
1994	11 611	8 672	2 939
1995	12 222	8 957	3 265
1996	13 294	10 587	2 707
1997	13 564	9 854	3 710
1998	14 192	10 817	3 375
1999	14 744	11 966	2 778
2000	16 895	14 311	2 584
2001	18 955	13 153	5 802
2002	18 113	12 891	5 222
2003	17 838	12 083	5 755
2004	20 333	13 656	6 677
2005	21 355	12 369	8 986
2006	22 451	12 107	10 344
2007	26 029	12 443	13 586
2008	29 114	13 657	15 457
2009	26 699	12 151	14 548
2010	25 636	11 905	13 731
2011	29 481	12 660	16 821
2012	31 278	13 845	17 433
2013	31 941	13 893	18 048

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 9 Muuttoliike Suomen ja muiden EU28-maiden välillä 1987-2013

	Maahanmuutto	Maastamuutto	Nettomaahanmuutto
1987	6 635	6 567	68
1988	6 852	6 706	146
1989	7 578	6 104	1 474
1990	8 001	5 396	2 605
1991	7 879	4 781	3 098
1992	7 513	4 671	2 842
1993	7 184	4 674	2 510
1994	6 173	6 238	-65
1995	6 669	6 467	202
1996	6 887	6 753	134
1997	6 585	6 872	-287
1998	7 098	7 444	-346
1999	7 213	8 223	-1 010
2000	7 768	9 149	-1 381
2001	8 904	8 940	-36
2002	9 040	8 536	504
2003	9 210	8 276	934
2004	10 171	9 214	957
2005	11 000	8 477	2 523
2006	11 597	8 299	3 298
2007	12 909	8 513	4 396
2008	13 915	8 682	5 233
2009	12 653	8 367	4 286
2010	12 204	7 851	4 353
2011	14 948	8 428	6 520
2012	16 356	8 717	7 639
2013	16 200	8 820	7 380

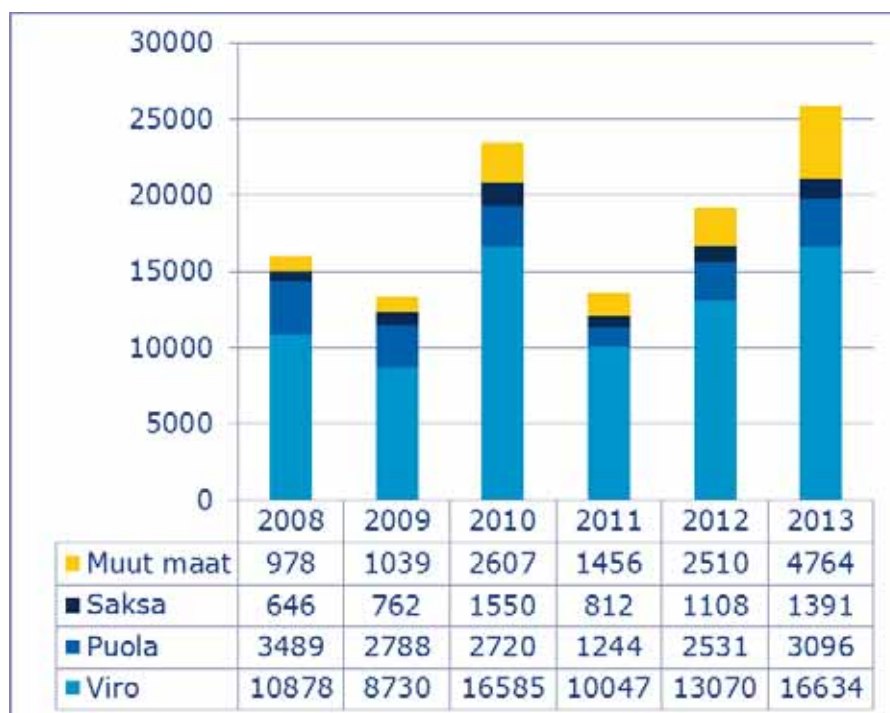
Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 10 Muuttoliike Suomen ja muiden EU28-maiden välillä vuonna 2013

	Maahanmuutto	Maastamuutto	Nettomaahanmuutto
Alankomaat	232	235	-3
Belgia	198	199	-1
Iso-Britannia	1 059	1 198	-139
Bulgaria	264	33	231
Espanja	1 151	594	557
Irlanti	129	149	-20
Italia	417	145	272
Itävalta	83	128	-45
Kreikka	296	54	242
Kroatia	34	2	32
Kypros	67	19	48
Latvia	203	62	141
Liettua	163	29	134
Luxemburg	48	43	5
Malta	22	46	-24
Portugali	101	49	52
Puola	554	107	447
Ranska	364	305	59
Romania	269	35	234
Ruotsi	2 681	2 759	-78
Saksa	799	891	-92
Slovakia	43	29	14
Slovenia	17	11	6
Tanska	392	472	-80
Tšekki	76	54	22
Unkari	253	60	193
Viro	6 285	1 112	5 173

Lähde: Tilastokeskus

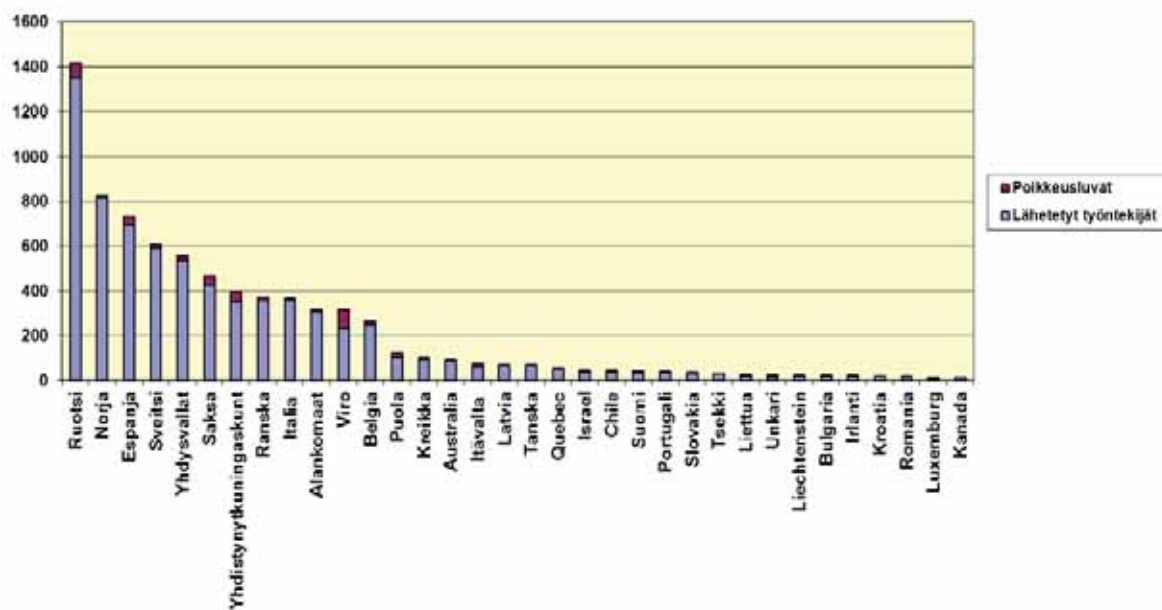
Kuvio 2 Ulkomailta Suomeen annetut lähetetyn työntekijän A1-todistukset



Ryhmä ”Muut maat”	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alankomaat	18	55	63	42	36	180
Espanja	107	88	269	21	3	7
Iso-Britannia	51	22	79	35	123	75
Latvia	36	97	495	148	240	446
Liettua	1	-	32	196	687	1607
Ranska	74	26	146	70	117	123
Ruotsi	107	159	245	130	227	364
Slovakia	66	114	296	291	369	456
Slovenia	136	192	525	315	231	219
Tanska	50	39	61	44	47	64
Tšekki	74	103	122	22	100	157
Loput maat	258	144	274	142	330	1064

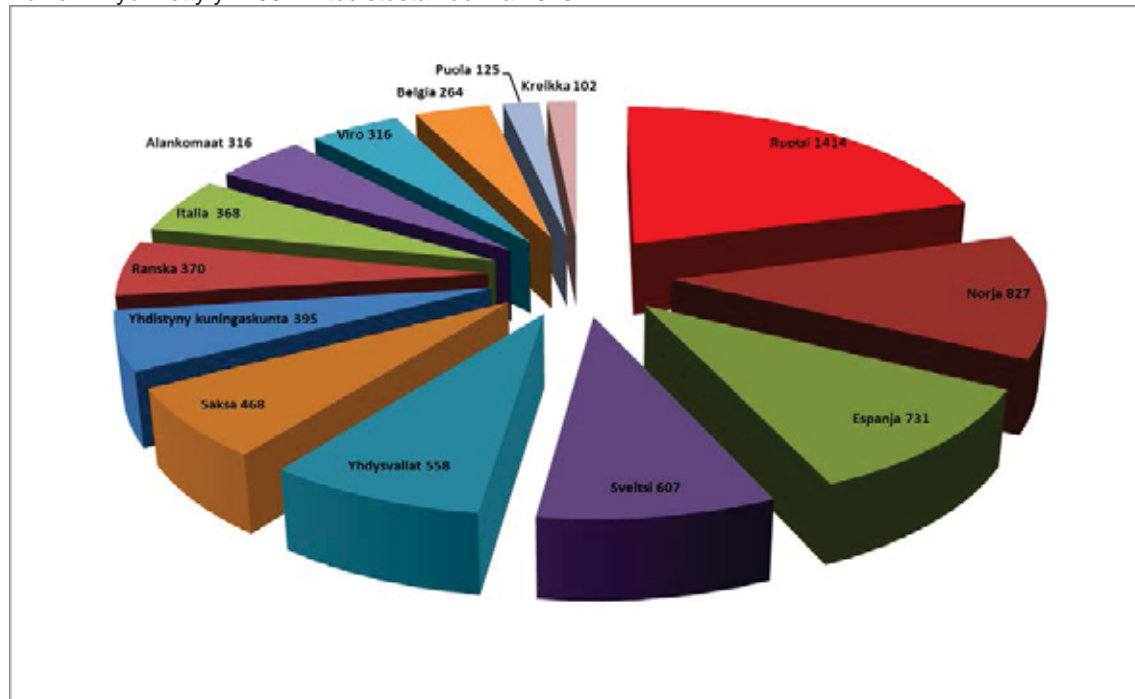
Lähde: Eläketurvakeskus

Kuvio 3 Suomesta annetut A1-todistukset vuonna 2013 (yhteensä 7 716)



Lähde: Eläketurvakeskus

Kuvio 4 Myönnetty yli 100 A1-todistusta vuonna 2013



Lähde: Eläketurvakeskus

Taulukko 11 Suomen kansalaisuuden saaneet EU28-maiden entiset kansalaiset

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alankomaat	1	10	6	2	7	9	1	2	9	5
Belgia	1	0	1	0	0	1	3	1	0	1
Britannia	23	23	33	16	17	28	8	20	16	20
Bulgaria	18	28	18	21	11	13	3	11	13	33
Espanja	2	4	7	5	8	8	4	10	8	12
Irlanti	4	1	1	3	0	1	0	0	1	1
Italia	9	13	10	6	7	19	6	3	12	21
Itävalta	1	5	1	0	9	6	2	1	1	2
Kreikka	1	1	3	2	6	4	4	1	5	14
Kroatia	3	15	28	27	17	42	11	6	9	14
Kypros	1	0	2	0	1	2	1	0	0	0
Latvia	8	10	2	4	6	3	4	11	16	18
Liettua	1	16	21	6	8	5	4	9	7	12
Luxemburg	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Malta	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Portugali	1	1	1	0	2	1	0	3	3	3
Puola	25	33	12	15	12	25	10	22	30	46
Ranska	6	13	14	10	10	12	10	7	3	7
Romania	38	32	17	11	17	34	25	58	42	65
Ruotsi	94	149	198	178	163	274	126	104	196	190
Saksa	17	51	29	28	32	50	15	21	35	53
Slovakia	2	3	1	1	2	9	0	4	1	8
Slovenia	1	1	1	1	0	0	0	0	3	6
Tanska	4	1	2	5	2	8	3	5	1	4
Tšekki	2	1	0	1	1	0	1	3	2	3
Unkari	15	22	12	8	5	21	22	19	19	50
Viro	468	690	291	176	182	262	166	243	302	521

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 12 Top-10 kansalaisuushakemukset 2013

	Yhteensä
Venäjän federaatio	2 054
Somalia	1 140
Irak	611
Afganistan	421
Viro	354
Iran	284
Turkki	260
Kongon demokraattinen tasavalta	196
Sudan	189
Kosovo	186
Top-10 yhteensä	5 695
Kaikki hakemukset yhteensä	8 638

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Taulukko 13 Kansalaisuusasiat 2013

Ratkaisut	Yhteensä
Kansalaisuuden menettäminen	7
Kansalaisuushakemus	10 223
Vapautumishakemus	87
Kansalaisuusaseman määrittäminen	1 350
Kansalaisuusilmoitus	863
Kaikki yhteensä	12 530

Vireille tulleet	Yhteensä
Kansalaisuuden menettäminen	50
Kansalaisuushakemus	5
Vapautumishakemus	8 639
Kansalaisuusaseman määrittäminen	851
Kansalaisuusilmoitus	1 410
Kaikki yhteensä	10 955

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Taulukko 14 EU-kansalaisten rekisteröinnit 2013

	Myönteiset päätökset	Kielteiset päätökset ja peruuttamis-päätökset
EU-kansalaisen rekisteröinti	560	85
EU-kansalaisen rekisteröinti, elinkeinonharjoittaminen	97	19
EU-kansalaisen rekisteröinti, opiskelu	921	14
EU-kansalaisen rekisteröinti, perheside	3 506	133
EU-kansalaisen rekisteröinti, riittävä toimeentulo	199	13
EU-kansalaisen rekisteröinti, työnteko	7 382	325
EU-kansalaisen perheenjäsenen pysyvää oleskelukorttia koskeva hakemus	38	0
Perheenjäsenen oleskelukortti, ei EU-kansalainen	403	33
Todistus pysyvästä oleskeluoikeudesta	374	3
Yhteensä	13 480	625

Lähde: Poliisihallitus

Taulukko 15 Päätökset ensimmäisiin oleskelulupahakemuksiin 2013

	Kielteinen	Myönteinen	Yhteensä
Venäjän federaatio	500	3 778	4 278
Somalia	2 104	760	2 864
Intia	44	1 733	1 777
Kiina	99	1 496	1 595
Ukraina	87	956	1 043
Yhdysvallat	82	811	893
Turkki	157	590	747
Vietnam	89	637	726
Irak	95	355	450
Nepal	118	315	433
Top-10 yhteensä	3 375	11 431	14 806
Kaikki yhteensä	5 005	17 503	22 508

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Taulukko 16 Myönteiset ja kielteiset ratkaisut ensimmäisiin oleskelulupiin 2013

		Kielteinen	Myönteinen	Yhteensä
Perhe	Kv. suojelua saaneen huoltaja	156	1	157
	Kv. suojelua saaneen lapsi	337	674	1 011
	Kv. suojelua saaneen muu omainen	1 019	38	1 057
	Kv. suojelua saaneen puoliso	180	162	342
	Muun ulkomaalaisen huoltaja	24	12	36
	Muun ulkomaalaisen lapsi	510	2 907	3 417
	Muun ulkomaalaisen muu omainen	339	15	354
	Muun ulkomaalaisen puoliso	563	1 826	2 389
	Suomen kansalaisen huoltaja	6	18	24
	Suomen kansalaisen lapsi	10	28	38
Suomen kansalaisen muu omainen	62	7	69	
Suomen kansalaisen puoliso	167	772	939	
Työ	Elinkeinoharjoittaminen	44	65	109
	Erytysasiantuntija	0	991	991
	Erytysasiantuntija, sininen kortti	0	7	7
	Harjoittelija	5	257	262
	Muu työnteko	34	214	248
	Osaratkaisua edellyttävä työnteko	856	2 600	3 456
	Tieteellinen tutkimus	6	583	589
	Urheilu ja valmentaminen	42	221	263
Opiskelu	Opiskelu	304	5 426	5 730
Paluumuutto	Entinen Suomen kansalainen, suomalainen syntyperä	68	103	171
	Paluumuuttaja	95	314	409
	Muut	Adoptio	2	29
	Au pair	3	60	63
	Ihmiskaupan uhrin oleskelulupa	1	1	2
	Muu peruste	172	172	344
Yhteensä		5 005	17 503	22 508

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Taulukko 17 EU / ETA-maihin maksetut Kelan eläkkeet vuonna 2013, kaikki kansalaisuudet

Valtio	Saajat	Vuotuinen kanta	
		€	
Alankomaat	128	207 937	
Belgia	31	50 743	
Britannia	291	385 505	
Bulgaria	8	15 332	
Espanja	662	1 624 184	
Irlanti	6	10 938	
Islanti	4	4 219	
Italia	126	229 229	
Itävalta	80	149 209	
Kreikka	24	52 131	
Kypros	3	9 021	
Latvia	5	13 486	
Liechtenstein	1	155	
Liettua	8	19 142	
Luxemburg	6	11 900	
Malta	2	1 797	
Norja	381	609 708	
Portugali	23	53 960	
Puola	101	43 985	
Ranska	148	284 316	
Romania	3	8 665	
Ruotsi	34 893	51 533 190	
Saksa	1 499	1 540 766	
Slovakia	5	4 783	
Slovenia	3	1 416	
Tanska	245	440 805	
Tšekki	10	8 156	
Unkari	43	42 574	
Viro	307	435 395	
Yhteensä	39 046	57 792 647	

Lähde: Kela

Taulukko 18 EU / ETA-maihin maksetut Kelan eläkkeet vuonna 2013, Suomen kansalaiset

Valtio	Saajat	Vuotuinen kanta €
Alankomaat	82	145 042
Belgia	26	46 838
Britannia	256	343 608
Bulgaria	4	13 784
Espanja	580	1 503 660
Irlanti	5	10 538
Islanti	3	3 215
Italia	102	192 665
Itävalta	54	116 980
Kreikka	22	46 072
Kypros	3	9 021
Latvia	3	10 315
Liettua	5	10 802
Luxemburg	6	11 900
Malta	1	391
Norja	264	454 642
Portugali	20	51 204
Puola	8	7 481
Ranska	115	236 217
Romania	1	2 130
Ruotsi	15 235	24 423 734
Saksa	1 185	1 290 071
Slovakia	2	3 195
Slovenia	1	189
Tanska	127	258 905
Tšekki	3	5 696
Unkari	16	29 099
Viro	110	267 424
Yhteensä	18 239	29 494 817

Lähde: Kela

Taulukko 19 Vuonna 2013 myönnetyt työeläkkeet eläkelajin ja EU-/sosiaaliturvasopimustiedon mukaan

EU-eläke	Kansallinen eläke	Sosiaaliturvasopimuseläke	Kaikki
9 421	101 118	349	110 888

Näistä ulkomaille maksetut

Maa johon eläke maksetaan	EU-eläke	Kansallinen eläke	Sosiaaliturvasopimuseläke	Kaikki
Australia	12	8	69	89
Itävalta	16			16
Belgia	10	1		11
Brasilia		2	1	3
Bulgaria	6	1		7
Kanada	2	3	29	34
Chile			4	4
Tšekki	7			7
Tanska	38	2		40
Viro	177	17		194
Ranska	44	3		47
Saksa	195	7		202
Kreikka	7			7
Unkari	24	2		26
Islanti	2	1		3
Irlanti	5			5
Israel		2	1	3
Italia	23	2		25
Japani	2	4		6
Liettua	1			1
Luxemburg	4			4
Alankomaat	22	3		25
Norja	126	1		127
Puola	96	1		97
Portugali	10	7		17
Venäjä		4		4
Slovakia	16			16
Espanja	66	88		154
Ruotsi	1 453	77		1 530
Sveitsi	62	6		68
Thaimaa	7	9		16
Turkki	1	3		4
Yhdistynyt kuningaskunta	61	1		62
Yhdysvallat	4	10	40	54
Ei tietoa	40	26	11	77
Muut maat	8	20	2	30
Kaikki	2 547	311	157	3 015

Lähde: Eläketurvakeskus

Taulukko 20 Ulkomaille maksetut (saajan postiosoite ulkomailla) vanhempainpäivärahat kansalaisuuden mukaan vuonna 2013

Kansalaisuus	Saajat	Euroa
Australia	1	772
Belgia	4	28 955
Brasilia	1	1 369
Bulgaria	1	17 514
Kamerun	1	1 128
Kanada	1	8 850
Kiina	6	54 692
Tšekki	3	4 109
Tanska	4	32 866
Ecuador	1	428
Etiopia	1	2 549
Viro	37	215 981
Suomi	502	3 992 201
Ranska	8	64 335
Saksa	5	12 044
Kreikka	2	16 066
Unkari	3	19 199
Intia	8	65 058
Irak	2	9 155
Irlanti	1	1 520
Israel	1	4 942
Italia	1	2 637
Japani	3	33 755
Latvia	2	26 927
Meksiko	1	5 158
Alankomaat	1	672
Uusi-Seelanti	1	14 599
Nigeria	1	537
Norja	2	2 161
Puola	1	12 509
Portugali	1	3 447
Romania	1	22 494
Venäjä	6	25 022
Singapore	1	6 252
Vietnam	2	10 107
Somalia	1	4 943
Espanja	6	62 480
Ruotsi	14	52 959
Sveitsi	1	428
Ukraina	1	1 652
Egypti	1	1 195
Britannia	5	14 742
Yhdysvallat	6	26 910
Venezuela	1	5 610
Ilman kansalaisuutta	2	7 596
Valtiokoodi puuttuu	1	7 093
Yhteensä	656	4 905 037

Lähde: Kela

Taulukko 21 Ulkomaille maksetut (saajan postiosoite ulkomailla) sairauspäivärahat kansalaisuuden mukaan vuonna 2013

Kansalaisuus	Saajat	Euroa
Azerbaidzhan	1	1 182
Australia	1	5 197
Bulgaria	1	8 882
Tšekki	1	1 014
Viro	70	173 862
Suomi	364	819 172
Ranska	2	2 562
Saksa	3	3 467
Unkari	2	2 263
Intia	2	2 643
Irak	1	586
Korean tasavalta	1	226
Liettua	1	4 315
Meksiko	1	1 601
Alankomaat	3	6 150
Norja	1	18 979
Puola	9	47 211
Venäjä	1	66
Senegal	1	9 057
Singapore	1	364
Slovakia	1	5 104
Espanja	2	12 182
Ruotsi	19	37 312
Britannia	8	20 614
Sambia	1	414
Yhteensä	498	1 184 423

Lähde: Kela

Taulukko 22 Lapsilisien saajat Suomessa kansalaisuuden mukaan 2013 (yli 500 saajaa)

Suomi	553 185	1 409 236 645
Viro	9 981	20 814 564
Venäjä	4 741	9 753 498
Thaimaa	1 906	3 646 283
Somalia	1 277	5 579 269
Ruotsi	948	2 673 317
Kiina	916	1 560 220
Irak	873	2 741 671
Puola	757	1 605 831
Turkki	631	1 633 997
Vietnam	616	1 560 961
Intia	570	944 958
Afganistan	549	1 553 780
Yhteensä	576 950	1 463 304 994
Kaikki saajat yhteensä	587 098	1 487 947 763

Lähde: Kela

Taulukko 23 Kelan eläkkeiden ulkomaalaiset saajat Suomessa 2013 (yli 100 saajaa)

	Lkm.	Keskim. etuus € kk
Ruotsi	1 473	236,48
Venäjä	964	164,94
Viro	894	270,48
Bosnia ja Hertsegovina	222	179,44
Irak	181	224,66
Saksa	130	208,84
Somalia	125	217,90
Yhteensä	3 989	
Kaikki yhteensä	5 653	

Lähde: Kela

Taulukko 24 Kelan maksamat työttömyysetuudet* vuonna 2013 kansalaisuuden mukaan
 * peruspäiväraha, työmarkkinatuki, kotoutumistuki

Kansalaisuus	Saajat	Maksetut etuudet, euroa	Korvatut päivät
Yhteensä	306 362	1 682 486 161	48 074 701
Suomi	263 086	1 374 530 665	40 142 986
Muut kuin Suomi yhteensä	43 276	307 955 496	7 931 715
Alankomaat	120	668 754	18 150
Belgia	50	308 016	8 213
Britannia	581	3 648 074	96 577
Bulgaria	362	2 357 422	59 903
Espanja	295	1 631 285	43 822
Irlanti	73	429 610	11 151
Italia	261	1 801 547	47 750
Itävalta	32	185 661	5 047
Kosovo	192	1 316 579	32 617
Kreikka	133	842 147	22 473
Kroatia	48	263 778	7 643
Kypros	10	60 243	1 794
Latvia	199	1 248 513	31 904
Liettua	195	1 287 586	33 426
Malta	5	34 412	927
Portugali	77	572 447	15 170
Puola	449	2 638 196	68 539
Ranska	167	1 031 223	27 939
Romania	275	1 783 357	46 303
Ruotsi	687	4 086 848	115 342
Saksa	306	1 694 307	47 352
Slovakia	53	348 547	8 832
Slovenia	18	112 573	2 962
Tanska	51	308 358	8 283
Tšekki	47	289 601	7 654
Unkari	255	1 423 179	38 673
Viro	4 985	28 198 841	755 951
Muut EU-maat yhteensä	9 926	58 571 108	1 564 397

Top 10 muista kuin EU-maista

Venäjä	8 793	66 809 035	1 739 468
Irak	3 107	23 781 029	619 260
Somalia	2 896	23 766 154	615 907
Thaimaa	2 122	14 774 051	372 702
Afganistan	1 484	11 778 059	285 228
Turkki	1 331	9 339 205	241 475
Iran	924	7 098 024	181 029
Kiina	802	5 379 744	137 073
Vietnam	784	5 872 069	149 455
Myanmar	707	6 200 395	146 630
Yhteensä	22 950	174 797 765	4 488 227
Muut kuin EU-maat kaikki yhteensä	33 350	249 384 388	6 367 318

Lähde: Kela

Taulukko 25 Kelan korvaamat työttömyysturvan maksut EU-lainsäädännön perusteella EU/ETA-maihin 2013

Maa	Henkilöt	Maksut, €
Bulgaria	8	2 254
Itävalta	4	7 060
Portugali	1	1 819
Puola	75	50 598
Ruotsi	17	26 060
Saksa	3	7 776
Slovakia	22	53 173
Tšekki	3	2 498
Unkari	21	12 934
Viro	301	466 242
Yhteensä	455	630 414

Lähde: Kela