

Sosiaali- ja terveysministeriö  
kirjaamo@stm.fi

Viite: STM:n lausuntopyyntö 2.7.2018 koskien hallituksen esitystä laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

STM 779/2017 ja hankenumero STM024:00/2017

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Kelalta lausuntoa yllä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa, millä korvattaisiin laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Laissa määriteltäisiin henkilön asumista ja työskentelyä koskevista edellytyksistä ja sitä sovellettaisiin tilanteisiin, joissa sosiaaliturvaetuuden maksamisesta päätettäessä joudutaan ulkomailta Suomeen tai Suomesta ulkomaille liikkuneen henkilön osalta ratkaisemaan, pidetäänkö henkilöä työntekijänä tai asuuko hän Suomessa. Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin yhdessä Kelan toimeenpanemia asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia koskevien lakien kanssa.

Tässä lausunnossa kommentoidaan ensin uuden esitetyn lain säännöksiä. Tämän jälkeen arvioidaan etuuslakeihin esitettyjä muutoksia ja niiden vaikutuksia.

## 1 § - Lain tarkoitus ja soveltamisala

Lain soveltamisalaan kuuluva etuuslainsäädäntö on jaoteltu kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluisivat ne säännöksessä listatut etuuslait, joiden perusteella ratkaistaan oikeus asetuksen 883/2004 soveltamisalaan kuuluviin etuuksiin. EU-työntekijällä olisi kuitenkin oikeus myös asetuksen 883/2004 soveltamisalan ulkopuolella oleviin äitiysavustukseen, yleiseen asumistukeen ja elatustukeen asetuksessa 492/2011 säädetyin edellytyksin. Kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeus pelkän työskentelyn perusteella rajautuisi 1-ryhmän etuuksiin, mikä antaisi työntekijälle käytännössä hyvin rajatun oikeuden asumisperusteisiin etuuksiin. Työskentelyn aikainen, tämän lain sovellettavuuteen kytketty sosiaaliturva rajautuisi lähes aina pelkästään sairausvakuuttamiseen ja kansaneläkkeen vakuutusajan karttumiseen, kun lapsilisäkin edellyttää mukana seuraavan lapsen katsomista Suomessa asuvaksi.

Etuuslakien jaottelu kahteen ryhmään ja eri henkilöryhmien erilaisin perustein syntyvä oikeus etuuksiin on looginen kokonaisuus.

Säännöksen mukaan ”tätä lakia ei sovelleta, jos henkilöön sovelletaan EU-asetusta 883/2004.” Muotoilu on puutteellinen sikäli, että tämä kansallinen laki kyllä tulee sovellettavaksi sen jälkeen, kun Suomen lainsäädäntö todetaan EU-asetuksen lainvalintamääräysten perusteella sovellettavaksi lainsäädännöksi.

## 2 § - Henkilöt, joihin tätä lakia ei sovelleta

Säännökseen sisältyisi muutos nykylakiin (9 §) verrattuna, jos säännöksessä viitataan ainoastaan sosiaaliturvasopimukseen. Ehdotetun lain 1 § tai 2 § tulisi kuitenkin muotoilla siten, että myös asetuksen 883/2004 lainvalintamääräyksiin perustuva toisen jäsenvaltion lainsäädännön soveltaminen (esimerkiksi lähetettynä työntekijänä tai virkamiehenä) estää Suomen lainsäädännön soveltamisen.

Pykälän 3 momentissa on mahdollistettu kuuluminen lain soveltamisalaan, jos 2-6 kohdissa tarkoitettu henkilö on välittömästi ennen palvelussuhteen alkua asunut 5 §:n mukaisesti Suomessa. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että ainakin hallinnolliseen tai tekniseen henkilökuntaan taikka palveluskuntaan kuuluva henkilö, samoin kuin perheenjäsen voisi myös edeltävään Suomessa työskentelyyn perustuen pysyä edelleen sosiaaliturvan piirissä. Säännöstekstin ja perusteluiden yhteneväisyys tulee tältä osin tarkistaa.

Esityksen mukaan Suomessa toimivissa kansainvälisissä järjestöissä työskentelevät ulkomaan kansalaiset rajattaisiin pääsääntöisesti lain soveltamisen ulkopuolelle, mikä vastaa nykytilaa. Kuitenkin jo ennen palvelussuhteen alkamista Suomessa asuneet vakuutetut voisivat kansainvälisen järjestön palvelukseen siirtymisestä huolimatta olla edelleen oikeutettuja asumisperusteisiin etuuksiin säännöksen 3 momentin perusteella. Tämä muutos nykytilanteeseen verrattuna olisi syytä avata myös esityksen perusteluissa. Nyt yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu kansainvälisissä järjestöissä työskentelevien rajaamisen lain ulkopuolelle vastaavan soveltamisalain nykyistä 10 §:ää.

Lisäksi on huomattava, että Suomessa toimivien kansainvälisten järjestöjen ja Suomen valtion solmimien isäntämaasopimusten sosiaaliturvaa koskevat määräykset eroavat toisistaan Suomen sosiaaliturvaan kuulumista koskevan lopputuleman osalta. Poissuljenta asumisperusteisesta sosiaaliturvasta ei koske kaikkia kansainvälisiä järjestöjä. Ainakin Pohjoismaisen Investointipankin (NIB), Pohjoismaiden kehitysrahaston (NDF) ja Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiön (NEFCO) kanssa solmittujen isäntämaasopimusten perusteella näiden organisaatioiden palveluksessa Suomessa työskentelevät ulkomaan kansalaiset perheenjäsenineen kuuluvat asumisperusteiseen sosiaaliturvaan myös silloin, kun he eivät ole ennestään olleet Suomessa asuvina sosiaaliturvan piirissä.

Muutos nykytilaan olisi myös vieraan valtion virkamiehenä Suomessa työskentelevän poissuljenta. Muutos tarkoittaisi myös kolmansista maista tulevien virkamiesten poissuljenta silloinkin, kun nämä eivät toimi maansa ulkomaanedustuksen palveluksessa. Lisäystä ei ole esityksessä perusteltu tarkemmin.

Esityksessä on ennallaan nykylain säännös, jonka mukaan turvapaikanhakijan ei katsota asuvan Suomessa ennen kuin hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu ja oleskelulupa on myönnetty. Sen sijaan muutos olisi se, että tilapäisen oleskeluluvan tilapäisen suojelun tarpeen perusteella (UlkL 110 §) saaneen henkilön asemasta ei enää todettaisi laissa mitään. Nykylain perusteella tähän ryhmään kuuluva ei ole Suomessa vakinaisesti asuva. Onko nyt tarkoitus antaa heille oikeus asumisperusteisiin etuuksiin oleskeluluvan myöntämisestä tai sen hakemisesta lukien maassa asumista koskevan edellytyksen muuten täytyessä? Toinen vaihtoehto lienee se, että maassa asumista koskevassa kokonaisarviossa tullaan kielteiseen lopputulemaan, mutta tämä vaihtoehto ei olisi lainkaan läpinäkyvä.

### 3 § - Määritelmät

Lähetetyn työntekijän määritelmää on muutettu siten, että suomalaisena työnantajana pidettäisiin myös ulkomaisen yrityksen Suomessa toimivaa ja kaupparekisteriin merkittyä sivuliikettä. Täsmennys on kannatettava.

Tutkimustyön ja apurahalla tehtävän työn osalta olisi havainnollistavaa, jos perusteluissa avattaisiin näiden eri tilanteiden välistä suhdetta eli pykälän kohtien 5, 10 ja 11 välistä suhdetta.

Opiskelijan määritelmä on muuttunut nykylaista ja ehdotetun muotoilun suhdetta eri tilanteisiin voisi avata. Ehdotetussa muotoilussa ei edellytetä opiskelijaksi katsomiselta muuta, kuin että maahan tulon tai maasta lähdön pääasiallisena syynä on opiskelu, jolloin ei ilmeisestikään edellytetä kirjoilla oloa oppilaitoksessa. Nykylaissa todetaan, että henkilön tulee olla koulutuksessa, eli onko tarkoitus muuttaa tulkintaa? Jos on, niin mikä sen vaikutus on esimerkiksi ulkomailla lähetetyn työntekijän mukana oleskelevaan täysi-ikäiseen lapseen tämän aloittaessa opinnot ulkomailla. Voiko hän myös jatkossa kuulua Suomen sosiaaliturvaan, vaikka opiskelu ei ehkä ole hänen pääasiallinen syynsä olla ulkomailla, vaan perheen kanssa asuminen.

### 4 § - Oleskelulupavaatimus

Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin edellyttää asiallisen perusteen (asuminen tai työskentely Suomessa) lisäksi maassa oleskelun laillisuutta. Kolmansien maiden kansalaisilta edellytetään oleskelulupaa, jonka on soveltamisalalain alkuperäisen pääsäännön mukaan oltava voimassa vähintään vuoden. Säännöstä on EU:n maahanmuuttodirektiivien toimeenpanon yhteydessä täydennetty siten, että vuotta lyhyempikin oleskelulupa hyväksytään, kun kyse on direktiiveissä tarkoitetuista henkilöistä.

Ehdotuksen mukaan nykyistä säännöstä selkeytetään siten, että viittaukset maahanmuuttodirektiiveihin perustuviin oleskelupiin poistetaan. Jatkossa edellytyksenä on yleisesti Suomessa oleskelun laillisuus, minkä lisäksi on oltava oleskelulupa, kun henkilöltä sellainen ulkomaalaislainsäädännön perusteella vaaditaan. Luvan keston vähimmäisaikaa ei määritellä.

Ehdotus on kannatettava nykyisen säännöksen ymmärrettävyyden ollessa lukuisten viittausten takia huono. Pelkkä vaatimus maassa oleskelun laillisuudesta on riittävä, kun Suomeen muuttavan henkilön ensimmäinenkin oleskelulupa myönnetään lähes aina vähintään vuodeksi muissa kuin maahanmuuttodirektiiveissä tarkoitetuissa tapauksissa.

Soveltamisalalakia on viimeksi ns. tutkijadirektiivin takia muutettu siten, että oleskelulupavaatimus täyttyy myös toisen EU-jäsenvaltion myöntämällä luvalla. Nyt säädettävässä uudessa laissa tätä mainintaa muun maan myöntämän oleskeluluvan rinnastamisesta ei enää olisi. Tämä lienee tietoinen valinta, kun joka tapauksessa voidaan todeta maassa oleskelun olevan laillista myös toisen jäsenvaltion myöntämän luvan perusteella.

### 6 § - Oleskelu ulkomailla

Ehdotuksen mukaan ulkomailla voi oleskella tilapäisesti enintään kuusi kuukautta, jolloin henkilöä voitaisiin edelleen pitää Suomessa asuvana. Kuitenkin perustelujen mukaan ulkomailla oleskelun kestoa arvioitaisiin sen mukaan, onko henkilöllä *tarkoitus* olla ulkomailla enintään 6 kk vai yli 6kk. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, että arvioitaisiin jatkossakin henkilön tarkoitusta lähtökohdalla. Asia tulisi ratkaista objektiivisesti nähtävissä olevan ja todellisuudessa toteutuneen ulkomailla oleskelun keston mukaan. Pykälässä ei mainita tarkoituksen arvioimista ja jos tätä halutaan jatkossakin, tulisi säännös muotoilla toisin.

Ehdotuksen mukaan toistuvasti osan vuodesta ulkomailla kolmannessa maassa oleskelevan katsotaan edelleen asuvan Suomessa, mikäli yhdenjaksoinen oleskelu ulkomailla ei ylitä kuutta kuukautta kerrallaan ja varsinainen asuinpaikka säilyy Suomessa. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös olisi tiukennus nykyisestä siltä osin kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaan toistuva ulkomailla oleskelu voi ylittää puolen vuoden ajan vuosittain.

Nykyisen soveltamisalain 4 §:n 2 momentin mukaan henkilöön, joka toistuvasti oleskelee ulkomailla siten, ettei yhtäjaksoinen ulkomailla oleskelu ylitä yhtä vuotta, sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä vain, jos hänen ulkomailla oleskelusta huolimatta katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa ja hänellä on kiinteät siteet Suomeen. Säännöstä on sovellettu siten, että toistuva ulkomailla oleskelu yli puolen vuoden ajan on johtanut sosiaaliturvan päättymiseen. Säännös edellyttää kiinteiden siteiden lisäksi sitä, että henkilön katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa. Nykyisen lain 3 §:n mukaan Suomessa asuminen tarkoittaa jatkuvaa pääasiallista oleskelua Suomessa. Kyseessä ei siis ole jatkuva pääasiallinen Suomessa oleskelu, jos ulkomailla oleskellaan toistuvasti yli puoli vuotta kerrallaan.

Säännösluonnoksessa käytetty termi *varsinainen asuinpaikka* poikkeaa nykyisin terminologiasta. Perusteluissa viitataan tältä osin verovelvollisuuteen ja kotikunnan säilymiseen Suomessa. Kelan näkökulmasta selkeämpää olisi säilyttää nykyisen kaltainen ratkaisu, eli säännöksessä edellytettäisiin toistuvasti enintään 6 kuukautta ulkomailta oleskelevalta *vakinaista Suomessa asumista*, mikä määräytyisi lain 5 §:n mukaisesti.

EU-lainsäädännön ensisijaisuus on läpinäkyvyyden vuoksi todettu myös ulkomailla oleskelua koskevassa säännöksessä. Perustelujen mukaan myös Suomen ja EU-jäsenvaltioiden välillä liikuttaessa voidaan Suomessa asumista arvioitaessa pitää lähtökohdana kansallisessa laissa säädettyä kuuden kuukauden aikarajaa. Tätä pidempi oleskelu toisessa jäsenvaltiossa loisi oletettaman siitä, että henkilö ei tällöin asu Suomessa, vaan muussa jäsenvaltiossa.

## 7 § - Työhön Suomeen

Ehdotus muuttaisi radikaalisti perusteita, joilla Suomeen työntekijänä tulevaan sovelletaan asumisperusteista etuuslainsäädäntöä. Nykyisen lain kriteerinä oleva vaatimus vähintään neljä kuukautta kestävästä työskentelystä poistuisi. Lisäksi työskentelyn riittävän laajuuden edellytyksenä nykyisissä oleva viittaus työttömyysturvan työssäoloehto kartuttavaan työskentelyyn jäisi pois. Viikkotyöaika ei enää seurattaisi lainkaan. Työntekijänä pidettäisiin työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa työskentelevää henkilöä, kun kokoaikatyön palkka olisi kuukausitasolla vähintään sama kuin työttömyysturvan peruspäivärahan määrä kuukaudessa.

Ehdotetut muutokset ovat lain toimeenpanon näkökulmasta kannatettavia. Nykylakia sovellettaessa työskentelyperusteisen vakuuttamisen työssäoloehtoon liittyvien edellytysten täyttymisen

selvittäminen on etenkin epätyypillisissä työsuhteissa ollut hallinnollisesti monimutkaista. Tämä on koskenut sekä vakuuttamisen alkuehdon täyttämistä, että työskentelyn jatkuvuuden seuranta. Vuoden 2019 alusta lukien käyttöön tulevasta kansallisesta tulorekisteristä saatavat palkkatiedot riittäisivät useimmissa tapauksissa vakuuttamisedellytyksen täyttymisen selvittämiseksi työntekijän hakiessa Kelan asumisperusteista etuutta.

Esityksen mukaan työntekijänä Suomeen tulevan oikeus etuuksiin ratkaistaisiin ainoastaan työskentelyä koskevien säännösten perusteella. Perusteluiden mukaan työntekijän Suomessa asumista arvioitaisiin ainoastaan, jos tälle on erityinen syy. Asuminen tulee Kelan näkemyksen mukaan ratkaistavaksi aina silloin, kun työtä ei tehdä riittävässä määrin siten, että täytettäisiin työskentelyn edellytykset. Tällainen asumisen selvittämiseen johtava syy olisi myös esimerkiksi työmarkkinatukea tai asumistukea koskeva hakemus, koska näitä etuuksia maksetaan pääsääntöisesti ainoastaan Suomessa asuville. Myös EU-asetuksen 883/2004 sairaanhoitoa koskevien määräysten soveltaminen edellyttää Suomeen tulevan EU-työntekijän asuinvaltion määrittämistä. Kelan käsityksen mukaan Suomeen työskentelytarkoituksessa tulevan henkilön Suomessa asumiseen joudutaankin ottamaan kantaa kattavasti, ei poikkeuksellisesti.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset osiossa kohdassa *Työskentely* todetaan, että ansion tarkastelu tehdään kuukausitasolla mutta etuuslainsäädäntöä sovellettaisiin vain työskentelyn keston ajan. Vuonna 2019 käyttöön otettavaan tulorekisteriin liittyen todetaan, että tulorekisterin vuoksi ei enää tarvitsisi pyytää palkkakuitteja tai työsopimuksia. Kuitenkin etuuslainsäädännön soveltaminen ainoastaan työskentelyn ajalla edellyttäisi työskentelyn keston selvittämistä, eikä tämä ole tulorekisterissä ns. pakollinen tieto.

Pykälän perustelujen ensimmäinen lause antaa kuvan, että se koskisi vain EU-tilanteita, vaikka näin ei ole. Sama koskee 9 §:n perustelujen ensimmäistä lausetta.

Kohdassa 4.4.1. todetaan, että osalla työntekijöistä ansio jää niin alhaiseksi, etteivät he olisi velvollisia maksamaan sairausvakuutusmaksuja. Tämän lauseen merkitys jää epäselväksi. Tulotason jäädessä alle 7 §:ssä todetun määrän, ei työntekijä ole sairausvakuutettu eikä maksa vakuutusmaksuja.

## **8 § - Työn vähentyminen, keskeytyminen tai päättymisen**

Ehdotuksen mukaan laissa säädetään työntekijästatuksen jatkamisesta tilanteessa, jossa työskentely joko päättyy kokonaan tai 8 §:ssä todettu vähimmäisansiotaso jää tilapäisesti saavuttamatta työsuhteen jatkuessa. Lisäys on kannatettava sen yksinkertaistaessa Kelan hallinnollista työtä ja turvatessa etenkin epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien asemaa.

Säännöksen 2 momentin mukaan kolmen kuukauden jälkisuojaa-aika ei sovellu, mikäli henkilöön sovelletaan toisen maan sosiaaliturvalainsäädäntöä. Perusteluissa viitataan tältä osin tilanteeseen, jossa henkilö on esimerkiksi aloittanut työskentelyn muualla. Teksti jättää epäselväksi sen, onko myös muussa kuin EU-maassa työskentelyllä tai ylipäänsä sosiaaliturvaan kuulumisella Suomen jälkisuojan estävä vaikutus. Ilmeisesti näin ei olisi, koska tosiasiallisenaan työskentely samanaikaisesti Suomessa ja kolmannessa maassa ei estä oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Toiseksi, estääkö jo pelkästään asumisen perusteella syntyvä oikeus sosiaaliturvaan toisessa EU-maassa Suomen jälkisuojan. Kyse olisi esimerkiksi henkilöstä, joka heti työnteon Suomessa lopetettuaan muuttaa Ruotsiin ja hakee siellä asumisperusteista etuutta. EU-asetuksen lainvalintasääntöjä



sovellettaessa työskentely on asumiseen nähden ensisijaista. Onko myös edeltävällä työskentelyllä ja työntekijäaseman säilyttämisellä sama merkitys?

Tuottaako jälkisuoja myös vakuutuskausia Suomessa esim. eläkettä varten vai pelkästään oikeuden tiettyihin etuuksiin tiettyinä aikana? Tämä olisi hyvä tarkentaa esitykseen.

Perustelujen mukaan edellytettyn kuuden kuukauden työskentelykauteen voitaisiin asetuksen 883/2004 6 artiklan perusteella sisällyttää työskentelyaikaa myös toisesta jäsenvaltiosta. Tämä johtopäätös vaikuttaa kuitenkin olevan ristiriidassa EU-asetuksen johdanto-osan kohdassa 11 todetun kanssa. Sen mukaan jossain jäsenvaltiossa ilmenneiden tosiseikkojen ja tapahtumien rinnastaminen ei voi mitenkään johtaa toisen jäsenvaltion toimivaltaisuuteen tai sen lainsäädännön soveltamiseen.

### **10 § - Muut Suomeen muuttotilanteet**

Säännöksen otsikko (Muut Suomeen muuttotilanteet) ei vastaa perustelutekstissä käytettyä otsikkoa (Muu kuin työntekijä Suomeen).

Asumisharkinnan lähtökohtana on edelleen kokonaisharkinta. Kuvaus asumisen kokonaistilanteen arvioinnista sopisi kuitenkin mahdollisesti paremmin 5 §:n perustelujen yhteyteen, jolloin yhden asumista koskevan pykälän alla olisivat kaikki asumisen arvioimisessa huomioon otettavat asiat.

Samoin kuin ulkomailla oleskelua koskevassa 6 §:ssä, myös tässä Suomeen muuttoa koskevassa säännöksessä on todettu EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 ensisijaisuus määriteltäessä asuinjäsenvaltiota. Tämä tarkoittanee sitä, että EU-alueelta Suomeen tulevan henkilön asumista arvioidaan asetuksen 987/2009 artiklan 11 perusteella, eikä kotikuntalain 4 §:ssä olevia osittain vastaavia seikkoja tarkastelemalla.

Kolmannesta maasta tulevan ei-aktiivin henkilön asumisen arvioinnissa käytettäisiin jatkossa kotikuntalain 4 §:n listausta vakinaisesta asumisesta, eikä nyt säädettävässä laissa olisi enää nykyisen kaltaista luetteloa. Kotikuntalain 4-kohtainen luettelo on suppeampi kuin nykyisen soveltamisalain 3 a §:n luettelo. Kotikuntalaissa ei ole perheenjäsenyys-perustetta eikä muita siteitä Suomeen – perustetta. Nämä seikat voidaan huomioida jatkossa kokonaisarviossa.

Suomeen työntekijänä tulevan oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin arvioidaan esityksen mukaan lähtökohtaisesti 7 §:ssä todettujen työskentelyä koskevien kriteerien mukaisesti. Työntekijänä tulleen asumista Suomessa joudutaan kuitenkin käytännössä selvittämään useinkin. Suomeen EU-alueelta työntekijänä tulevan henkilön asuinmaahan joudutaan ottamaan kantaa ratkaistaessa sairaanhoidosta vastaava maa. Asumiseen joudutaan ottamaan kantaa myös esimerkiksi tilanteessa, missä kolmannesta maasta Suomeen työntekijänä tullut hakee asumistukea pian Suomeen tulonsa jälkeen. Työntekijän asumista arvioitaisiin tässä tilanteessa kokonaisarvion ja kotikuntalain kriteerien perusteella. Kotikuntalain 4 §:ssä on todettu vakainaista kunnassa asumista osoittavana seikkana myös vähintään kahdeksi vuodeksi tehty työsopimus Suomessa tehtävästä työstä. Kotikuntalain säännös voi kiristää tältä osin työntekijän vakinaisen maassa asumisen arviointia, koska nykyisessä soveltamisalalaissa jo pelkästään työsopimus ilman mainintaa sen ajallisesta kestosta otetaan huomioon vakainaista asumista osoittavana seikkana.

Esityksen mukaan Suomeen pääasiassa opiskeluperusteella tuleva voidaan katsoa vakinaisesti maassa asuvaksi. Sinänsä säännöksestä voisi jättää pois maininnan opiskelusta Suomessa oleskelun pääasiallisena tarkoituksena, koska se sisältyy jo opiskelijan määritelmään (3 §).

Opiskelijalle annettava oikeus asumisperusteisiin etuuksiin olisi iso periaatteellinen muutos mutta käytännössä sen vaikutus olisi rajoitetumpi. Kuten perusteluissa todetaan, EU-alueelta Suomeen tulevien opiskelijoiden asuinmaana pidetään asetuksia 883/2004 ja 987/2009 sovellettaessa yleensä heidän kotimaataan, jonne opiskelijalla on kiinteimmät siteet. Kolmansista maista tulevat opiskelijat saisivat oikeuden lain 1 § 2 momentin 1-kohdan etuuksiin, joilla ei kuitenkaan yleensä ole juuri merkitystä opiskelijalle. Todellista merkitystä olisi yleensä ainoastaan sairausvakuutuksella. Se täydentää opiskelijan oikeutta julkiseen terveydenhuoltoon, mikä perustuu vähintään kahden vuoden opiskelutarkoituksen perusteella saatavaan kotikuntaoikeuteen.

### 11§ - Diplomaatti- ja muut palvelussuhteet

Ehdotetusta pykälästä on poistettu vaatimus siitä, että ulkoministeriön tai muun työnantajan tulisi ilmoittaa Kelalle tarpeelliset tiedot välittömästi. Kuitenkin tämä vaatimus olisi syytä säilyttää, jotta etuuksia ei tarpeettomasti maksettaisi väärin, tai maksua katkaistaisi tarpeettomasti.

### 12 § - Työskentely ja opiskelu ulkomailla

Perustelujen mukaan lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös Suomesta lähetetyistä kehitys yhteistyö- ja lähetystyötehtävissä olevista henkilöistä. Tämä ei vastaa säännöksen tekstiä, jossa ei mainita erikseen lähetystyöntekijöitä. Lähetystyöntekijä rinnastuisi lakia sovellettaessa muihin suomalaisen työnantajan ulkomaille lähettämiin työntekijöihin. Pykälän perusteluissa on muiltakin osin kuvattu ilmeisesti erehdyksessä nykyisen pykälän sisältöä, mikä poikkeaa säännöksen uudesta muotoilusta.

Lähetystyöntekijän lisäksi lähetetyn työntekijän määritelmä on perusteluissa nykyisen pykälän mukainen, vaikka ehdotuksen mukaan se muuttuisi. Olisikin syytä harkita suomalaisen työnantajan määritelmän lisäämistä määritelmiä koskevaan pykälään sen sijaan, että sitä kuvataan vain perusteluissa.

Kehitys yhteistyöntekijä määritellään tarkemmin lain 3 §:ssä. Määritelmä on ennallaan nykylakiin verrattuna, eikä siinä oteta kantaa siihen, tuleeko kyseessä olla Suomesta ulkomaankomennukselle lähettäminen. Kuitenkin 12 §:n säännöstekstin mukaan kehitys yhteistyöntekijä on Suomesta ulkomaille lähetetty henkilö. Tämä olisi muutos nykytilanteeseen, jossa esim. itsenäiset konsultit ja muiden maiden kehitys yhteistyöhankkeissa toimivat ovat voineet edelleen kuulua Suomen sosiaaliturvaan, vaikka mikään taho ei ole heitä ulkomaille lähettänyt.

Säännöksen perusteella myös ulkomailla oleskeleva päätoiminen opiskelija rinnastuu Suomessa asuvaan henkilöön. Perusteluissa ei mainita, mikä on päätoimisuuden suhde määritelmäpykälässä mainittuun opiskeluun ulkomailla oleskelun pääasiallisena syynä. Myös tutkija ja apurahansaaja rinnastuvat Suomessa asuvaan henkilöön. Perusteluissa olisi hyvä avata eri tilanteita, joissa ulkomailla oleskeleva henkilö on apurahansaaja tai tutkija.

Säännöksen mukaan henkilön itsensä tulee ilmoittaa *opiskelun tai tutkimustyön* aloittamisesta ja päättämisestä ulkomailla. Säännöksen 2 momenttiin tulisi lisätä maininta myös apurahansaajaa

koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Lakluonnoksen 3 §:n mukaan apurahansaaja on maatalousyrittäjän eläkelain 8a §:ssä tarkoitettu henkilö, joka on velvollinen ottamaan sanotun lain 10a §:n mukaisen vakuutuksen. Koska kyse voi olla paitsi tieteellistä tutkimusta ulkomailla tekevästä henkilöstä, myös taiteilija-apurahan saajasta, ei maininta pelkästään tutkijan ilmoitusvelvollisuudesta ole riittävä.

Säännökseen sisältyy työnantajan ilmoitusvelvollisuus ulkomailla tapahtuvasta työskentelystä, kun työntekijä on suomalaisen työnantajan ulkomaille työkomennukselle lähettämä työntekijä (myös kehitysyhteistyöntekijä), tai suomalaisen työnantajan ulkomailla palvelukseensa ottama työntekijä. Kuitenkin nykyisin aikana kehitysyhteistyöntekijät ovat itse ilmoittaneet ulkomaan työskentelyn Kelalle huolimatta nykyisen soveltamisalain 5 §:n 2 momentista, jossa ilmoitusvelvollisuus asetetaan työnantajalle.

Esityksen mukaan 12 ja 13 §:ssä tarkoitettuihin henkilöryhmiin kuuluvia koskeva ilmoitusvelvollisuus ulkomailla työskentelystä tai muusta oleskelusta on tehtävä Kelalle viimeistään Suomeen paluun yhteydessä. Ilmoituksen takaraja näin ilmaistuna on epämääräinen. Ehdotukseen sisältyy myös yleinen ilmoitusvelvollisuus (14 §) sosiaaliturvaan vaikuttavista seikoista, kuten ulkomaille muuttamisesta. Tämä ilmoitus tulee tehdä viipymättä olosuhdemuutoksen, kuten ulkomaille siirtymisen, tapahtuessa. Esitys jättää epäselväksi, mikä on 12 §:n ja 14 §:n ilmoitusvelvollisuuksien suhde. Kelan näkemyksen mukaan 14 §:n ilmoitusvelvollisuus olisi riittävä, kun säännöstä täydennetään 12 ja 13 §:ssä tarkoitettujen henkilöryhmien osalta. Vaihtoehtoisesti 12 §:n ilmoitusvelvollisuuden toteutuessa tulisi ilmoitus tehdä Suomesta lähdettäessä tai lyhyessä määräajassa sen jälkeen.

Esityksen mukaan 12 ja 13 §:ssä mainittuihin henkilöryhmiin kuuluva rinnastuisi etuuslainsäädäntöä sovellettaessa Suomessa asuvaan henkilöön enintään viiden vuoden ajan. Enimmäisaikarajan laskeminen nykyisen lain 10 vuodesta esityksen mukaiseen viiteen vuoteen on kannatettavaa aikarajan ollessa vielä muutoksen toteutuessakin kansainvälisessä vertailussa korkea.

Säännöksen mukaan siinä tarkoitettu henkilö olisi ulkomailla yli kuusi kuukautta oleskellessaan *edelleen* Suomessa asuvan asemassa. Teksti vaikuttaa kuitenkin olevan tältä osin ristiriidassa perusteluissa todetun kanssa. Perustelujen mukaan edellytyksenä lainsäädännön soveltamiselle on ennen ulkomaille siirtymistä Suomessa tehty työ tai Suomessa asuminen. Mikäli tarkoitus on säilyttää mahdollisuus pysyä Suomessa asuvan asemassa ulkomailla oleskeltaessa, kyseessä ei ole Suomessa työskentelyn perusteella sosiaaliturvaan kuuluneen henkilön edeltävän tilanteen jatkaminen, vaan Suomessa työskentelyn rinnastaminen Suomessa asumiseen. Tämä tulisi sanoa selkeämmin itse pykälässä, esimerkiksi viittaamalla sekä 5 §:n mukaiseen asumiseen, että 7 §:n mukaiseen työskentelyyn pohjaedellytyksenä.

Esityksen perusteluissa on viiden vuoden aikarajan laskennasta opiskelijoiden osalta todettu siten, että aikarajaa voitaisiin vielä harkinnalla jatkaa, kun taustalla on tutkintoon kuuluvaa työharjoittelua. Itse säädöstekstissä ei kuitenkaan mahdollisteta viiden vuoden aikarajan harkinnanvaraista pidentämistä.

Kelan näkemyksen mukaan viiden vuoden aikarajan tulisi olla ehdoton. Sitä ei tulisi voida harkinnalla jatkaa, eikä ainakaan ainoastaan yhden aikarajan piirissä olevan henkilöryhmän kohdalla. Etuuksien piiriin kuulumisen jatkaminen harkinnanvaraisesti hidastaisi hallinnollista menettelyä Kelassa, jos



työskentelyn luonnetta opintoihin mahdollisesti kuuluvana työharjoitteluna joudutaan selvittämään. Joka tapauksessa tulisi olla selvää, että mikä tahansa työskentelyjakso ulkomaan opintojen aikana ei voisi jäädä viiden vuoden laskennan ulkopuolelle.

Esityksen perusteella lähetys- ja kehitysyhteistyöntekijät olisivat ulkomailla työskennellessään jatkossa samassa asemassa muiden Suomesta ulkomaan työkomennukselle lähetettyjen työntekijöiden kanssa. Nykyisessä soveltamisalalaissa lähetystyön- ja kehitysyhteistyöntekijät ovat muita Suomesta lähetettyjä työntekijöitä edullisemmassa asemassa, kun he voivat ulkomailla työskennellessään kuulua sosiaaliturvaan rajoittamattoman ajan. Vaikka lähetys- ja kehitysyhteistyöhön liittyy erityispiirteitä, on näitä henkilöryhmiä koskevasta erityissäätelystä luopuminen kannatettavaa eri henkilöryhmien yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

### **Kelan päätökset ja hallinnolliset menettelyt**

Esityksen mukaan Kela ei enää antaisi erillistä kirjallista päätöstä asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Esityksessä todetaan kuitenkin, että tarvittaessa ulkomaille muuttava henkilö voisi pyynnöstä saada valituskelpoisen päätöksen sairausvakuutuksen päättymisestä.

Sairausvakuutuksen etuudet nostetaan asumisperusteisista etuuksista erityisasemaan, koska esityksen mukaan tietoisuudella sairausvakuutuksen päättymisestä olisi ulkomaille muuton tilanteissa suurin merkitys. Sairausvakuutuksen etuudet ovat tärkeitä ja usein tarvittavia, mutta voiko tämä olla peruste mahdollistaa valituskelpoisen päätöksen antaminen ainoastaan sairausvakuuttamisesta. Esityksessä ei myöskään tarkemmin avata, minkä lain perusteella tällainen hylkäävä päätös annettaisiin ja voitaisiinko päätöksen antaminen rajata vain mainittuun ulkomaille siirtymisen tilanteeseen. Nykytilanteessa sairausvakuutuslain soveltamista koskeva päätös on perustunut soveltamisalalakiin mutta laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ei ehdotuksen mukaan jatkossa mahdollista päätöksen antamista missään tilanteessa, tai minkään etuuden osalta. Myöskään sairausvakuutuslaissa ei ole säännöstä lain soveltamista koskevan päätöksen antamisesta, eikä sellaista nyt ehdoteta lakiin lisättäväksi. Tässä tilanteessa sairausvakuuttamista koskevan hylkäävän päätöksen perusteeksi jäänee hallintolaki, jolloin muutoksenhaku tapahtuisi ensiasteessa hallinto-oikeuteen.

Kohdassa 3.2. / Hallinnolliset menettelyt (s. 25) on todettu, että henkilöllä on mahdollisuus itse tarkistaa Kelan asiointipalvelusta ulkomailla oleskelujaksot ja että Kela voisi henkilön pyynnöstä antaa hänelle otteen vakuutusaikoja koskevasta rekisteristä. Asiasta ei ole ehdotetussa laissa kuitenkaan säännöksiä eli ilmeisesti tällainen ote annettaisiin vapaamuotoisen pyynnön perusteella. Vakuutusaikoja koskevasta rekisteristä löytyvät kuitenkin vain ne jaksot, joiden osalta on tehty ratkaisu siitä, onko kyseessä Suomen vakuutusaikaa. Mikäli mitään etuutta varten ei ole tarvinnut ratkaista tietyn ajankohdan tilannetta, niin siitä ei myöskään ole tietoa rekisterissä. Pelkkä vakuutusjakson rekisteröinti ei myöskään kerro henkilön etuusoikeuksista, vaan etuusoikeus tulee selvittää jokaisen hakemuksen yhteydessä. Etuuspäätöksessä ei myöskään oteta kantaa muihin etuusoikeuksiin.

Lisäksi on huomioitava mahdolliset haasteet ja viiveet palvelussa käytettävien tunnusten saamisessa, mikä voi vaikuttaa henkilön mahdollisuuksiin tarkistaa tietojaan. Verkkopalveluun kirjautuminen edellyttää suomalaisia pankkitunnuksia tai muita Suomesta saatuja kirjautumiskeinoja. Rajat ylittävissä tilanteissa on mahdollista, että Suomeen työhön tuleva, ei-vakinaisesti muuttava hoitaa

pankkiasiansa edelleen kotimaassaan, eikä verkkopalvelun käyttö ole silloin mahdollista. Voidaanko myöskään olettaa tai edellyttää, että kaikki ulkomaille lähtevät pitävät pankkiasiansa Suomessa.

Esityksessä todetaan, että kirjallisista sosiaaliturvaan kuulumista koskevista ennakkopäätöksistä luopumisen vuoksi Kelan hallinnollinen työ vähenee. Tähän liittyen on huomattava, että vakuutusjaksojen jatkossakin tapahtuvaan rekisteröintiin kuluva aikaa ei lyhennä järjestelmätekniikka tai valituskelpoisen päätöksen poistuminen, vaan se kuinka selkeäksi laki ja sen tulkinta saadaan. Lisäksi asiakaspalveluun muutos tuo painetta sekä osaamisen, asiakaskontaktin keston, että yhteydenottojen määrän muodossa. Tämän arvioidaan olevan työmäärävaikutukseltaan suurin tekijä lain toimeenpanossa. Myöskään Suomeen ensimmäistä kertaa saapuvien kohdalla rekisteröintiin määrä ei oletettavasti merkittävästi vähene henkilöiden hakiessa kuitenkin Kela-korttia.

Esityksessä korostetaan viestinnän merkitystä uuden lain toimeenpanossa. Tämä korostuu ulkomaille siirtyvien henkilöiden kohdalla siten, että heille tulee antaa tietoa ulkomaille muuton tai ulkomaille oleskelun vaikutuksesta sosiaaliturvaan. Lähtökohtana on, että ulkomaille siirtyvälle ei saa tulla yllätyksenä Suomen sairausvakuutuksen ja muun asumisperusteisen sosiaaliturvan päättyminen. Näissä tilanteissa Kelan saadessa esimerkiksi väestötietojärjestelmästä tiedon ulkomaille muutosta asiakkaan kuuleminen, vakuutusjakson rekisteröinti ja sosiaaliturvaa koskevasta ratkaisusta viestiminen kirjeellä tai sähköisellä viestillä ei vähennä hallinnollista työtä nykyiseen verrattuna. Lisäksi henkilö voisi halutessaan pyytää valituskelpoisen päätöksen vähintäänkin sairausvakuutukseen kuulumisesta.

### **Siirtymäsäännökset**

Siirtymäsäännöksiä ei ole ehdotuksessa avattu lainkaan. Tämä olisi perusteltua. Varsinkin tilapäisen ulkomaille oleskelun aikarajan lyhentyessä yhdestä vuodesta 6 kuukauteen, on asialla merkitystä etuuksien kannalta. Myös ulkomaille oleskelun 5 vuoden enimmäisajan laskenta lainmuutoksen voimaantullessa ulkomaille jo oleskelevien kohdalla tulisi avata perusteluissa.

### **Yksittäisiä huomioita**

Asetuksen 883/2004 tarkoittamia perhe-etuuksia Suomessa ovat paitsi lapsilisä ja lasten kotihoidon tuen hoitoraha ja hoitolisä, myös eläkkeen lapsikorotus. (perustelujen kohta 2.2 'EU-asetus 883/2004').

Yleisperustelujen kohdassa 2.2.2 kerrotaan sosiaaliturvasopimuksista. Sopimuksia koskevat muotoilut eivät ole saman tasoisia. Australia, Kanada ja USA on huomattavasti tarkemmin selostettu kuin Chile ja Israel. Vaihtoehtoisesti voisi joko todeta, että sopimus koskee eräitä kansaneläkejärjestelmän eläkkeitä tai sitten kertoa auki, mitä eläkkeitä sopimus koskee.

Kohdassa 3.2 todetaan, että Suomeen työhön tai yrittäjäksi tulevan henkilön osalta etuuslainsäädäntöä sovellettaessa arvioidaan ensisijaisesti työskentelyä koskevien edellytysten täyttymistä. Kun asumista ei samanaikaisesti tutkita, täytyy eläkkeitä haettaessa tutkia asuminen aina erikseen riippumatta jo aikaisemmin viedyistä vakuutusjaksoista. Tämä johtuu siitä, että tiettyihin etuuksiin on oikeus pelkästään asumisen perusteella vakuutetuilla. Tämä ei ainakaan asumista edellyttävien etuuksien

osalta kevennä selvittelyä. Esimerkiksi takuueläkkeen 3 vuoden karenssin täyttämiseksi edellytetään asuvana vakuutettuna oloa, pelkästään työnteko Suomessa ei riitä.

Kohdassa 4.3 todetaan vaikutuksista opiskelijoiden asemaan siten, että opiskelijoilla on mahdollisuus kuulua Suomen asumisperusteisten etuuksien piiriin enintään viisi vuotta ja että ehdotettujen muutosten vaikutus on vähäinen. Opiskelijoiden ja työntekijöiden sekä perheenjäsenien enimmäisajan rajaaminen viiteen vuoteen saattaa joissain tilanteissa vähentää kansaneläkkeeseen vaikuttavan vakuutusajan määrää ja siten pienentää pienituloisten henkilöiden eläkettä.

Kohdassa 4.4.1 todetaan, että Suomessa vakinaisesti asuville opiskelijoille kertyisi kansaneläkkeeseen vaikuttavaa vakuutusaikaa ja opiskelijoiden oletetaan ansaitsevan työeläkettä opintojen jälkeen niin, että kansaneläkettä ei jää myöhemmin maksettavaksi. Kansaneläkkeenä maksettava työkyvyttömyyseläke voi kuitenkin tulla kyseeseen myös nuorien henkilöiden kohdalla, joille ei vielä ole ehtinyt karttua suuria työeläkkeitä. Tosin kyse saattaa usein olla kuntoutustuesta eli määräaikaisesta työkyvyttömyyseläkkeestä, jonka jälkeen henkilön terveydentila voi kohentua ja hän voi päästä työelämään.

Yksityiskohtaisten perustelujen s. 37 4. kappaleen viimeisestä lauseesta puuttuu ei-sana (...edellyttäen sitä, että henkilöön ei muutoin tulisi Suomen...).

### **Muutokset etuuslakeihin**

Ehdotuksessa on mukana useaan etuuslakiin tehtäviä muutoksia. Viittaukset asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettavaan lakiin ovat varsin erilaisia. Perusteluista ei käy ilmi, miksi erilaisiin viittauksiin on päädytty. Valittu viittaustapa olisi hyvä jotenkin perustella, mikäli se eroaa laajuudeltaan tai muotoilultaan nykyisestä tai muiden vastaavien lakien osalta.

### **Eläkkeet**

Eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa ei ole viittausta EU-asetukseen. Tällainen viittaus olisi perusteltu, kuten on tehty takuueläkelaisakin. (Muotoiluehdotus: Asumistukea myönnettäessä huomioon otettavista seikoista säädetään lisäksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 ja sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1408/71).

Kansaneläkelain 4 §:n mukaiseen asumista koskevaan pykälään tehdään vain tekninen muutos. Eli Suomessa asuvana pidettäisiin edelleen henkilöä, joka on ehdotetun lain mukaan Suomessa vakuutettu. Kansaneläkkeen ulkomaille maksamista koskevaan KEL 65 §:ään ei tule muutosta, eli vaikka henkilö lähtisi ulkomaille yli 6 kk:n ajaksi, kansaneläkettä maksetaan 1 vuoden ajan ulkomaille muutosta, lukuun ottamatta tilannetta, jossa henkilö ei ole välittömästi ennen ulkomaille lähtöään asunut vähintään vuotta Suomessa.

Laki eläketukilain 6 §:n muuttamisesta: Kyse ei ole teknisestä muutoksesta nykyisen soveltamiskäytännön valossa. Säännöksen on tulkittu tarkoittavan vakinaista Suomessa asumista.

Nyt esityksessä ehdotetaan, että eläketukilain tarkoittama asuminen säädettäisiin samanlaiseksi kuin kansaneläkelain mukainen asuminen. Käytännössä tämä muutos tarkoittaa sitä, että eläketukea voitaisiin maksaa myös esim. lähetetyn työntekijän perheenjäsenelle hänen vakuutukseen kuulumisen perusteella myös kolmanteen maahan.

### **Sairaanhoito**

Kv-sairaanhoitoetuuksien osalta asiakkaan hoito-oikeus on etuus, joka pitää pääsääntöisesti olla ratkaistuna ennen kuin ratkaistaan muita kv-sairaanhoitoetuksia (sairaanhoitokorvaukset, ennakkoluvallinen hoitoon hakeutuminen, julkisen terveydenhuollon oikeus valtion korvaukseen, valtioiden välinen laskutus). Hoito-oikeusratkaisujen lukumäärä tulee olettavasti kasvamaan.

### **Ennakkoluvallisen hoitoon hakeutumisen muutoksenhaku suhteessa vakuuttamisen muutoksenhakuun**

EU-asetuksen 883/2004 20 artiklan mukaista lupaa saada asianmukaista hoitoa asuinvaltionsa ulkopuolella haetaan Kansaneläkelaitokselta (laki rajat ylittävästä terveydenhuollosta, 1201/2013). Kansaneläkelaitos antaa päätöksen luvasta potilaan hoidosta vastuussa olevan julkisen terveydenhuollon toimintayksikön sitovan lausunnon perusteella.

Asiakkaalla on valitusoikeus ennakkoluvallista hoitoon hakeutumisesta koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen. Asiakkaalle voidaan antaa hylkäävä päätös siitä syystä, että Kela ei ole toimivaltainen ratkaisemaan ennakkolupa-asiaa, koska asiakas ei ole Suomessa vakuutettu. Jos ennakkolupahakemuksen yhteydessä tulee tutkittavaksi Suomen sosiaaliturvan soveltaminen, ennakkolupapäätöksessä pitää perustella myös se, miksi asiakkaaseen ei sovelleta Suomen sosiaaliturvaa. Oletettavasti tämä on se seikka, josta asiakas haluaisi lopulta valittaa. Hallinto-oikeus ei voi voimassa olevan lainsäädännön perusteella ottaa kantaa Suomen sosiaaliturvan soveltamiseen. Esityksen mukaan tämä olisi ilmeisesti jatkossa mahdollista.

### **Eläkkeensaajien hoito-oikeuksien laajentuminen ulkomailla – tilapäinen oleskelu 6 kk**

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, ettei tilapäisen ulkomailla oleskelun lyhenemisellä kuuteen kuukauteen olisi käytännössä merkitystä EU-lainsäädäntöä soveltaviin maihin liikkuvien eläkkeensaajien asemaan, joiden etuudet ja oikeudet on turvattu EU-asetuksessa 883/2004. Kela huomauttaa, että sairaanhoidon osalta eläkkeensaajien hoito-oikeuksiin tulee muutoksia nykyiseen suhteutettuna.

Suomesta toiseen EU- tai Eta-maahan tai Sveitsiin vakinaisesti muuttava eläkkeensaaja ei ole muuttopäivästään lukien enää Suomessa sairausvakuutettu. Asuminen ratkaistaan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain nojalla. Suomi voi kuitenkin olla vastuussa eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista EU-sosiaaliturvalainsäädännön nojalla, jos Suomi maksaa asiakkaalle EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalaan kuuluvaa eläkettä. Kun Suomi vastaa toisessa EU- tai Eta-maassa tai Sveitsissä asuvan eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista, Kela myöntää asiakkaalle todistuksen S1. Asiakkaan tulee toimittaa todistus asuinmaansa sairausvakuutuslaitokselle rekisteröitäväksi. Asiakas saa asuinmaassaan hoitoetuudet kyseisen maan lainsäädännön mukaisesti. Asuinmaa laskuttaa asiakkaalle antamiensa hoitoetuuksien kustannukset Suomelta. Jatkossa yli puoleksi vuodeksi ulkomaille lähtevälle eläkkeensaajalle tulisi



yleensä myönnettäväksi todistus S1, joka asuinmaan tulisi rekisteröidä. Tilapäisesti EU-tai Eta-maassa tai Sveitsissä oleskeleva saa lääketieteellisesti välttämättömän hoidon eurooppalaisella sairaanhoitokortilla.

Eläkkeensaajien hoito-oikeuksia ja niistä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia koskeva ongelma koskee vastaavasti myös Suomeen tulevia eläkkeensaajia. Toisesta EU- tai Eta-maasta tai Sveitsistä Suomeen vakinaisesti muuttava eläkkeensaaja sairausvakuutetaan Suomessa soveltamisalalain mukaan vakinaisesti asuvana. Vastuu eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista voi kuitenkin kuulua EU-lainsäädännön perusteella toiselle EU- tai Eta-maalle tai Sveitsille.

Kela selvittää myös, mikä maa vastaa eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista, kun eläkkeensaaja muuttaa vakinaisesti Suomeen toisesta EU-tai Eta-maasta tai Sveitsistä ja hänen kuulumisensa Suomen sosiaaliturvaan on ratkaistu. Kela rekisteröi mahdollisen S1-lomakkeen, jonka perusteella eläkkeensaaja saa sairaanhoitoa Suomessa.

### **Eurooppalainen sairaanhoitokortti (EHIC) kun henkilö muuttaa Suomesta ulkomaille**

Hallituksen esityksen perusteluissa sanotaan, että mikäli Suomesta ulkomaille lähtevällä henkilöllä ei olisi enää oikeutta johonkin hänelle maksettavaan etuuteen, annettaisiin etuuden maksamisen päättymisestä valituskelpoinen päätös. Eurooppalainen sairaanhoitokortti rinnastetaan etuuteen, koska sillä saa lääketieteellisesti välttämättömää sairaanhoitoa oleskellessaan tilapäisesti toisessa EU- tai Eta-maassa tai Sveitsissä. Kela katsoo, että pelkkä tiedottaminen ei yksistään ole riittävää, kun kyseessä on hoito-oikeuden lakkaaminen. Asiakkaalla tulee olla oikeus hakea muutosta päätökseen, jolla etuus on hylätty. KEELA tulee antaa päätöksen, jos oikeus käyttää eurooppalaista sairaanhoitokorttia päättyy sen vuoksi, että henkilö ei ole enää Suomessa sairausvakuutettu.

Ulkomaille Suomesta lähtenyt asiakas saattaa esittää Suomen myöntämän eurooppalaisen sairaanhoitokortin ulkomaille hoidon antajalle, vaikka hänellä ei ole oikeutta siihen. Hoito-oikeus ja Suomen sosiaaliturvaan kuulumisen voi tulla ensimmäistä kertaa ratkaistavaksi, kun toinen EU- tai Eta-maa tai Sveitsi laskuttaa Suomelta sairaanhoidon kustannuksia. Laskuttaminen tapahtuu viiveellä (jopa vuosia kustannusten syntymisen, eli hoidon antamisen jälkeen), joten asiakas saa viiveellä tiedon siitä, että hänellä ei ole oikeutta käyttää Suomen myöntämää EHIC:iä. Näissä tilanteissa kustannuksia ei voida enää takaisinperiä asiakkaalta, vaan ne jäävät valtiolle.

### **Perhe-etuudet**

Lapsilisälain muutettavaksi ehdotetun 1 a §:n mukaan lapsilisää maksetaan muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta tulevasta lapsesta. Tämä ei aina pidä aukottomasti paikkaansa. Näin on esimerkiksi tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen tulee Sveitsistä Suomeen, jolloin asetusta 883/2004 ei sovelleta.

Esityksen mukaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 3 §:ään otettaisiin tilapäisen ulkomaille oleskelun käsite, jota olisi tarkoitus tulkita Kansaneläkelaitoksen noudattaman soveltamiskäytännön mukaisesti. Lisäksi kansainväliset tilanteet on koottu uuden 3 a §:n alle. Tämä selkiyttää lain soveltamista. Kela ehdottaa kuitenkin, että lakiin otettaisiin kiinteä tilapäisen ulkomaille oleskelun aikaraja, minkä ylittyessä tukea ei enää maksettaisi. Tämä tilapäisen oleskelun enimmäisaika olisi Kelan nykyisen soveltamiskäytännön mukainen kolme kuukautta.



Lisäksi Kelan soveltamiskäytäntö huomioiden tulisi arvioida, onko ehdotettuun LKYTL 3 a §:ään tarpeellista sisällyttää maininta yksityisen hoidon tuen ja joustavan tai osittaisen hoitorahan maksamisesta kansainvälisissä tilanteissa. Näitä etuuksia on myönnetty EU-asetuksen 492/2011 nojalla EU-työntekijän mukana Suomessa olevista lapsista tilanteessa, jossa perheen ei katsota asuvan vakinaisesti maassa eikä perheellä ole kotikuntaa, jolloin valtio rahoittaa etuudet.

### Toimeentulotuki

Esityksessä käydään omana kohtanaan läpi asumisperusteista sosiaaliturvaa ja toimeentulotukea. Aikaisemmin kuntien vastuulla ollut perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyi Kelan toimeenpantavaksi 1.1.2017 lukien. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäivät uudistuksessa edelleen kuntien toimeenpantaviksi. Tältä osin tekstissä tulisi huomioida Kelan rooli perustoimeentulotuen myöntäjänä ja maksajana.

Ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien saamisedellytyksillä on vahva yhteys perustoimeentulotukeen. Toimeentulotukilaki ei erottele hakijoita kansalaisuuden tai esimerkiksi oleskelulupatyypin perusteella. Toimeentulotukilain lähtökohtana on Suomessa oleskelu eikä esimerkiksi erilaisia saapumis- tai oleskeluperusteita ole toimeentulotukilainsäädännön tasolla asetettu tuen saamisen edellytykseksi. Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään (Dnro 4096/4/14) myös todennut, että 1.1.2017 voimaan tullut toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentti näyttäisi sanamuotonsa mukaan laajentavan perustoimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden piiriä kaikkiin Suomessa oleskeleviin henkilöihin. Lainmuutoksen perustelujen mukaan muutoksella ei kuitenkaan ollut tarkoitus muuttaa sitä, mitä on ollut voimassa henkilön tai perheen oikeudesta saada toimeentulotukea. Aikaisemmin voimassa olleen sääntelyn mukaan se kunta, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskeli, myönsi toimeentulotuen. Voimassaolevassa toimeentulotukilaissa ei ole määritelty erikseen vakinaista oleskelua, työntekijän käsitettä tai esimerkiksi EU:n alueelta siirtyvien taloudellisesti ei-aktiivien henkilöiden tai Suomeen saapuvien opiskelijoiden oikeutta tukeen. Muun muassa laillisuusvalvojan kannanotoissa on todettu, että ratkaisevana on pidettävä oleskelun tosiasiallista luonnetta ja hakijan tuen tarvetta.

Käytännön ratkaisutoiminnassa on erittäin paljon tilanteita, joissa henkilölle ei synny oikeutta tarkkarajaisesti säänneltyihin ensisijaisiin sosiaaliturvaetuuksiin. Tämän vuoksi kyseisille henkilöille syntyy tarve hakea Kelasta ensisijaisten etuuksien sijaan perustoimeentulotukea, josta voidaan kattaa tarvittaessa muun muassa asuminen ja tarpeellisen suuruiset terveydenhuoltomenot. Näin ollen asiakkaan kannalta sosiaaliturvaan kuulumisen merkitys käy vähäisemmäksi kulujen ollessa mahdollista tulla katetuiksi joka tapauksessa sosiaalihuoltoon kuuluvasta viimesijaisesta taloudellisesta tuesta, joka on lähtökohtaisesti tarkoitettu vain tilapäisen taloudellisen tuen tarpeeseen.

Esityksessä todetaan, että toistuva turvautuminen toimeentulotukeen voi johtaa oleskeluoikeuden epäämiseen. Käytännössä on esiintynyt enenevässä määrin tilanteita, jossa henkilön maassaolo on ulkomaalaislain nojalla muuttunut laittomaksi mutta oleskelu Suomessa jatkuu pitkäaikaisesti. Kela on tuonut esille useasti ja viimeksi toimeentulotukilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 217/2016 vp) valmistelun yhteydessä tarpeen lainsäädäntöuudistuksesta, jonka nojalla Kelalla olisi myös oma-aloitteisesti oikeus ilmoittaa ulkomaalaislainsäädäntöä soveltaville viranomaisille salassapitosäännösten estämättä toistuvasta turvautumisesta perustoimeentulotukeen. Heidän

harkittavakseen jäisi tämän tiedon nojalla, täyttääkö henkilö maassaolon perusteet, jotka määrittyvät ulkomaalaislain perusteella. Kela pitää ilmoittamisoikeutta erittäin tärkeänä, jotta ulkomaalaislainsäädännön nojalla toimivaltaiset viranomaiset voisivat lain edellyttämällä tavalla harkita maassaolon perusteita. Tulkinnallista epäselvyyttä on aiheuttanut myös rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n 3 momentin ja toimeentulotukilain välinen suhde.

Edellä mainitut seikat huomioiden Kela pitää ensiarvoisen tärkeänä, että ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa myös toimeentulotukilainsäädäntöä tarkennettaisiin erilaisia maasta- ja maahanmuuttotilanteita koskien siten, että ne yhdessä muodostaisivat toiminnallisen kokonaisuuden sekä siten, että erilaiset ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien määritelmät soveltuisivat mahdollisuuksien mukaan myös perustoimeentulotukeen.

### **Työttömyysturva**

Työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 8 a §:n mukaan oikeus kyseisen lain mukaisiin etuuksiin on Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla. Suomessa asuminen ratkaistaan soveltamisalain 3, 3 a, 4 ja 10 §:n perusteella. Kansaneläkelaitos arvioi Suomessa asumista peruspäiväraha- ja työmarkkinatukea koskevissa asioissa. Työttömyyskassa ratkaisee itsenäisesti henkilön Suomessa asumisen ansiopäiväraha-asian yhteydessä.

Hallituksen esityksessä esitetään teknistä muutosta työttömyysturvalain 1 luvun 8 a §:ään. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin.

Lainmuutoksen (1.1.2016) johdosta työttömyyskassan ei ole enää pyydettyä Kansaneläkelaitokselta päätöstä siitä, asuuko henkilö Suomessa. Hallituksen esityksessä HE 94/2015 vp muutosta perusteltiin sillä, että muutos selkiyttäisi lain toimeenpanoa, sillä ennen 1.1.2016 voimassa olleen lain toimeenpanossa asiassa tuli annettavaksi kaksi saman sisältöistä päätöstä: Kela teki päätöksen, ettei henkilö asu Suomessa ja sen jälkeen työttömyyskassa teki päätöksen siitä, että henkilöllä ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan, koska hän ei asu Suomessa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön soveltamisohjeessa työttömyyskassoille todetaan, että työttömyysturvalain ja soveltamisalain Suomessa asumista koskevalla sääntelyllä voi olla merkitystä lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö on ennen työttömyyttään asunut niin sanotussa kolmannessa maassa eikä oikeus työttömyyspäivärahaan määräydy Euroopan unionin sosiaaliturva-asetuksen tai kansainvälisen sopimuksen perusteella.

Kelan työttömyyskassoilta saaman tiedon mukaan työttömyyskassat arvioivat itsenäisesti henkilön Suomessa asumista ansiopäiväraha-asian yhteydessä myös muissa kuin edellä mainituissa ministeriön soveltamisohjeessa mainituissa tilanteissa. Lainmuutos on johtanut työttömyysetuuden hakijan kannalta ristiriitaiseen tilanteeseen silloin, kun työttömyyskassa arvioi itsenäisesti työttömyyspäivärahaa hakevan jäsenensä asumista Suomessa ja epäsi oikeuden työttömyyspäivärahaan samanaikaisesti, kun Kela katsoo henkilön edelleen asuvan vakinaisesti Suomessa ja maksaa sen mukaisesti sosiaalietuuksia. Tässä tilanteessa Kela myöntää työssäoloehdon täyttäneelle henkilölle työttömyyspäivärahan, mikäli sen muut myöntämisen edellytykset täyttyvät. Ottaen huomioon, että asumisen perusteella Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön

piiriin kuuluva henkilö on vakuuttanut itsensä työttömyyden varalta työttömyyskassassa ja häneltä kuitenkin evätään asumisen perusteella oikeus työttömyyspäivärahaan, lopputulosta on pidettävä sangen ristiriitaisena.

### **Yleinen asumistuki**

Hallituksen esityksen sivulla 30 kerrotaan lyhyeksi aikaa Suomeen tulevista työntekijöistä. Sen mukaan muut etuudet kuin lapsilisä ja sairausvakuutuslain mukaiset etuudet eivät EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta lyhyeen työsuhteeseen tuleville työntekijöille käytännössä tulisi kyseeseen. Erikseen on mainittu, että yleiseen asumistukeen lyhytaikaisesti maahan tulevilla työntekijöille ei tulisi oikeutta, koska sitä maksetaan vakinaisen asumisen asumismenoista.

Yleisestä asumistuesta annetun lain 7 §:n mukaan asumistukea voidaan myöntää ruokakunnan Suomessa sijaitsevan vakinaiseksi asunnoksi katsottavan vuokra-asunnon, asumisoikeusasunnon tai omistusasunnon asumismenoista. Vakinaisena asuntona ei vakiintuneen ratkaisu- ja oikeuskäytännön perusteella pidetä asuntoa, joka on tarkoitettu vain tilapäiseen asumiseen. Vakinaiseksi voidaan katsoa vain yksi asunto kerrallaan. Asumisen kestolla sinänsä ei sen sijaan ole merkitystä vakinaisuutta arvioitaessa. Näin ollen yleistä asumistukea voidaan myöntää esimerkiksi asuntoon, johon on tehty määräaikainen, kuukauden kestävä vuokrasopimus. Tämä tarkoittaa edelleen, että lyhytaikaisesti maahan tulevalle työntekijälle saattaa syntyä oikeus yleiseen asumistukeen.

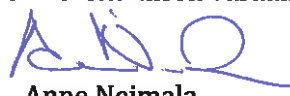
### **Kelan lausunto**

Luonnos hallituksen esitykseksi on erittäin laaja ja perusteellinen selvitystyö nykytilan haasteista, samoin esitettäviä muutoksia on pääosin perusteltu kattavasti. Kela pitää esitettyjä lainsäädännön muutoksia tarpeellisina nykyisen lain ollessa rakenteeltaan vuodelta 1994. Sosiaaliturvaa saavien henkilöryhmien ja sosiaaliturvaan kuulumista koskevien edellytysten uudelleen arviointi on välttämätöntä. Esimerkiksi työskentelyperusteisen vakuuttamisen edellytysten muuttuminen esityksen mukaisesti yksinkertaistaisi merkittävästi menettelyjä sekä työntekijän itsensä, että myös Kelan kannalta.

On toivottavaa, että lainsäädäntö olisi selkeä ja mahdollisimman vähän harkintaa vaativa ja poikkeuksia mahdollistava, jolloin jatkossa eri työvaiheita on lakia toimeenpantaessa myös helpompi automatisoida. Tähän liittyen ehdotetussa laissa olisi ulkomailla oleskeluun liittyen joitakin määräyksiä, jotka eivät toimeenpanijan näkökulmasta yksinkertaista menettelyjä.

Esityksen mukaan hallintomenettelyjä koskeva muutos keventäisi Kelan hallinnollisia toimia merkittävästi ja selkeyttäisi tilannetta henkilön näkökulmasta. Kelan näkemyksen mukaan ennakkollisista muutoksenhakukelpoisista sosiaaliturvaan kuulumista koskevista päätöksistä luopuminen esitetyllä tavalla ilmeisesti selkeyttäisi tilannetta nimenomaan yksittäisen ihmisen kannalta. Toisaalta hallinnon keventymiselle ei esityksestä juuri löydy perusteluja. Tämä jää Kelan toimintatapojen ja myös tietojärjestelmien kehittämisen varaan.

Etuusjohtaja



Anne Neimala

Osaamiskeskuksen päällikkö



Suvi Rasimus