

LA/Karoliina Nurmi

6.7.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 29.6.2018 (STM024:00/2017)

## HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ASUMISPERUSTEISESTA SOSIAALITURVASTA RAJAT YLITTÄVISSÄ TILANTEISSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Lausuntopyyntö

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Nykyinen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettu laki (1573/1993; soveltamislaki) ehdotetaan esitysluonnoksessa korvattavaksi uudella lailla (Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa). Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan pieniä, teknisiä muutoksia lukuisiin Kelan toimeenpanemiin etuuslakeihin.

Esitystä on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla yhteistyössä muiden ministeriöiden ja sidosryhmien asiantuntijoiden kanssa. Esityksen valmistelua varten ministeriö asetti työryhmän (Asumisperusteisen sosiaaliturvan kohdentuminen kansainvälisissä tilanteissa) toimikaudelle 21.3.2017 - 31.5.2018. Työryhmän tehtävänä oli laatia esitys asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain uudistamiseksi ja siihen läheisesti liittyvän lainsäädännön tarkistamiseksi. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli arvioida tarvittavia muutoksia valvontaan ja seurantaan, viranomaisten väliseen tietojen vaihtoon sekä koota viestintätarpeita maahan- ja maastamuuttoon liittyvistä sosiaaliturvakysymyksistä. Työryhmässä on ollut Eläketurvakeskuksen edustajat sekä työryhmän jäsenenä, että yhtenä työryhmän sihteeristä.

Yleisiä havaintoja esitysluonnoksesta

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa ehdotettu asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön uudistaminen ja selkeyttäminen on tarpeellista ja kannatettavaa.

LA/Karoliina Nurmi

6.7.2018

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteena on asumisperusteisten etuuksien kohdentaminen tarkoituksenmukaisemmin rajat ylittävissä tilanteissa Suomen lainkäyttöpiirissä oleville asukkaille siten, että oikeudet ja velvollisuudet ovat paremmin tasapainossa. Esityksen tarkoituksena on myös selkeyttää monimutkaiseksi muodostunutta lainsäädäntöä, johon on useiden muutosten yhteydessä syntynyt eri henkilöryhmiä koskevia poikkeussääntöjä. Esityksessä on huomioitu hallinnollisten menettelyjen keventäminen ja sähköisten palveluiden hyödyntäminen. Kansallisen tulorekisterin käyttöönotto lisää mahdollisuuksia seurata työskentelyn jatkumista ja päättymistä Suomessa, jolloin etuuksien maksamiseen liittyvät virheet vähenevät. Esityksen tavoitteena on myös parantaa etuuslainsäädännön soveltamista ajantasaisin tiedoin ja lisätä maiden välillä liikkuvien henkilöiden tietoisuutta sosiaaliturvaoikeuksistaan sähköisen asiointipalvelun avulla.

Esitetyt muutokset eivät suoraan koske työeläkejärjestelmää tai Eläketurvakeskusta, mutta niillä on välillisiä vaikutuksia:

Esityksen perusteella henkilöille ei esimerkiksi enää anneta päätöstä siitä, sovelletaanko häneen asumisperusteista sosiaaliturvaa, vaan tämä ratkaistaan etuusoi-keuden ratkaisemisen yhteydessä. Tietyissä työeläkelakien soveltamisalaa koske-  
vissa ratkaisuisa Kelan näkemys asumisperusteisen lainsäädännön soveltami-  
sesta voi kuitenkin vaikuttaa työeläkelaitoksen ratkaisuun esimerkiksi ulkomai-  
sen yrittäjän ja apurahansaajan eläkevakuuttamisvelvollisuutta määritettäessä.

Eläketurvakeskus tekee ratkaisun henkilöön sovellettavasta sosiaaliturvalainsäädännöstä tietyissä tilanteissa EU:n sosiaaliturva-asetusten 883/2004 ja 987/2009 tai kahdenvälisten sosiaaliturvasopimusten perusteella (mm. lähetetyt työntekijät ja yrittäjät, työskentely kahdessa tai useammassa EU-maassa). Eläketurvakeskus ei suoraan sovelle nykyistä soveltamisalalakia tai esitettyä lakia asumiseen perustuvasta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa, mutta tekee läheistä yhteistyötä Kelan kanssa lain soveltamisalaa kuuluvissa tilanteissa. Esimerkiksi tietoa siitä, onko henkilöllä oikeus asumisperusteisiin etuuksiin, käytetään osana Eläketurvakeskuksessa tehtävää päätöksentekoprosessia. Muutos edellyttää sitä, että Eläketurvakeskus ja Kela sopivat erilaisista uusista menettelytavoista. Muutokset edellyttävät myös muutoksia Eläketurvakeskuksen soveltamisohjeisiin.

Esitysluonnoksen eri kohtiin liittyvät Eläketurvakeskuksen kommentit

Eläketurvakeskuksella on joitain huomioita ehdotukseen laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa.



LA/Karoliina Nurmi

6.7.2018

Ehdotetun lain 1 §

Esitetyn lain 1 §:ssä 3 momentissa on todettu, että tätä lakia ei sovelleta, jos henkilöön sovelletaan EU-asetusta 883/2004. Perustelujen mukaan tällä on tarkoitettu selventää sitä, että EU-asetuksen soveltaminen on ensisijaista ehdotettuun lakiin nähden.

Eläketurvakeskus kuitenkin toteaa, että myös niissä tilanteissa, joissa EU:n sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan henkilöön sovelletaan ehdotettua lakia asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa esimerkiksi silloin, kun hän tulee Suomeen työskentelemään ja hänelle syntyy oikeus asumisperusteisiin etuuksiin, hänen etuuksiensa määräytymiseen yleensä soveltuvat EU:n sosiaaliturva-asetuksen säännökset mm. eläkkeen ja perhe-etuuksien määräytymisestä. Näin ollen 1 pykälän 3 momentin mukainen muotoilu voi olla josain määrin harhaanjohtava. Eläketurvakeskuksen mielestä säännöksen sanamuoto voisi olla esimerkiksi seuraava: *Tätä lakia ei sovelleta, jos EU:n sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 sovellettavaa lainsäädäntöä koskevista säännöksistä muuta johtuu.*

Ehdotetun lain 2 §

Ehdotetussa säännöksessä on määritelty lain henkilöllisen soveltamisalan rajaukset. Pykälän 2 momentin 5 kohdassa on todettu, että 1 - 4 kohdissa määriteltyjen henkilöiden perheenjäseniin ei sovelleta asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä, ellei heitä pidetä Suomessa työntekijöinä. Tässä kohdassa lienee perusteltua todeta myös tilanteesta, jossa perheenjäsentä pidetään Suomessa yrittäjänä.

Ehdotetun lain 6 §

Pykälässä säädetään Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön tilapäisestä oleskelusta ulkomailla. Ehdotuksen mukaan henkilöä pidettäisiin edelleen Suomessa asuvana sellaisen ulkomailla oleskelun aikana, jonka tarkoitus on kestää *enintään kuusi kuukautta*. Säännös on tiukennus nykyisen soveltamisalalain 4 §:ään verrattuna, jossa vastaava aika on *yksi vuosi*.

Eläketurvakeskus pitää ehdotetussa säännöksessä todettua kuuden kuukauden aika rajaa sinänsä perusteltuna. Kuuden kuukauden aikaraja on toimiva etenkin tilanteissa, joissa arvioidaan työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden toistuvaa oleskelua ulkomailla, koska tällöin henkilöllä yleensä säilyy kotikunta ja verotus Suomessa.

Säännöstä sovelletaan kuitenkin myös yrittäjiin, jotka lähtevät tilapäisesti harjoittamaan toimintaa EU:n ulkopuoliseen maahan. Ehdotetun muutoksen mu-

kaan yrittäjää ei voitaisi pitää Suomessa asuvana, jos hän harjoittaisi toimintaansa muualla kuin EU-alueella yli kuusi kuukautta. Säännös vaikuttaa lähes vastaavasti myös tilanteissa, joissa yrittäjä lähtee sosiaaliturvasopimusmaahan. Näin ollen yrittäjän oikeus asumisperusteisiin etuuksiin muualla kuin EU-maassa harjoitettavan toiminnan aikana puolittuisi nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna.

Eläketurvakeskus toteaa, että säännöstä koskevissa perusteluissa ei ole mainintaa muutoksen vaikutuksesta yrittäjiin. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa (kohdissa 3.2 Keskeiset ehdotukset, asuminen sekä 4.3. Vaikutukset kansalaisten asemaan) on kerrottu tästä muutoksesta, mutta näissä on viitattu vain muihin henkilöryhmiin, kuten eläkkeensaajiin ja sapattivapaalla oleviin henkilöihin. Myöskään 6 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole todettu muutoksen vaikutuksista yrittäjiin. Muutos vaikuttaa varsin merkittävästi yrittäjien sosiaaliturvan määräytymiseen ja tästä olisi Eläketurvakeskuksen mielestä hyvä todeta edellä mainituissa kohdissa.

Suomen solmimissa vanhemmissa sosiaaliturvasopimuksissa (USA, Kanada, Quebec, Chile, Israel, Australia) ei ole sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia määräyksiä yrittäjistä. Soveltamiskäytännössä Eläketurvakeskus on voinut antaa sovellettavaa lainsäädäntöä koskevan todistuksen yrittäjälle, joka lähtee korkeintaan yhdeksi vuodeksi harjoittamaan toimintaa näihin maihin. Tämä soveltamiskäytäntö on pitkälti perustunut nykyisen soveltamisalain säännökseen. Näiden sopimusten soveltamisalassa on myös asumiseen perustuvia etuuksia työeläkkeiden lisäksi. Eläketurvakeskuksen tulee yhdessä Kelan kanssa käydä läpi soveltamiskäytäntö ja vaikutukset lainmuutoksen johdosta. Suomen uudemmissa sosiaaliturvasopimuksissa (Kiina, Etelä-Korea, Intia) on säännökset lähetetyistä yrittäjistä ja kyseisten sopimusten soveltamisala sisältää vain työeläkkeet sekä työeläkevakuutusmaksun. Näihin uudenmpiin sopimusmaihiin lähtevien yrittäjien asumisperusteinen sosiaaliturva määräytyy täysin kansallisen lainsäädännön perusteella. Lähettämistilanteissa muutosten voimaantulon jälkeen yrittäjän oikeus asumisperusteisiin etuuksiin ei näin ollen voi säilyä yli kuutta kuukautta pidemmissä ulkomaantyöskentelyjakoissa.

Huomioon tulee lisäksi ottaa se, että yrittäjän eläkelain (YEL) 6 §:n 2 momentin perusteella YEL:n mukaisesti vakuutettu ja *enintään vuoden* muussa kuin EU-, ETA- tai sosiaaliturvasopimusmaassa yrittäjätoimintaa harjoittava yrittäjä voi pitää YEL:n mukaisen vakuutuksen voimassa sanotun ajan, jos hän asuu Suomessa. YEL:n säännöksessä ei yrittäjän asumisen määrittelyä ole sidottu suoraan asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevaan lainsäädäntöön. Aikanaan YEL:iä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 197/2006) kuitenkin todettiin, että yrittäjän asuminen ratkaistaan samoilla kriteereillä kuin sovellettaessa soveltamisalalakeja ja nämä perusteet on myös todettu Eläketurvakeskuksen soveltamisohjeissa. Yhden vuoden aikaraja on siis tähän saakka ollut yhteneväinen YEL:ssä ja soveltamisalalaissa. Ehdotetun uuden lain 6 §:n mukaan sopimuksettomiaan





LA/Karoliina Nurmi

6.7.2018

maahan lähtevää yrittäjää voidaan pitää Suomessa asuvana vain kuusi kuukautta. Uusi säännös edellyttää muutosta Eläketurvakeskuksen soveltamisohjeisiin. Jatkossa työeläkelaitosten tulee arvioida YEL:n vakuuttamisen edellytysten täyttymistä ilman, että ne voivat käyttää taustatietonaan Kelan ratkaisua asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta.

#### Ehdotetun lain 9 §

Asumisperusteista etuulainsäädäntöä sovellettaessa Suomeen yrittäjäksi tulevan henkilön kohdalla arvioitaisiin ensisijaisesti sitä, täyttääkö hän YEL:n vakuuttamista koskevat vaatimukset. Ehdotuksen mukaan YEL:n mukaisen vakuuttamisen voimassaolo olisi Suomeen tulevalle yrittäjälle myönnettävien asumisperusteisten etuuksien edellytys. Asumisperusteista etuulainsäädäntöä sovellettaessa yrittäjän vakinaista asumista Suomessa arvioitaisiin ehdotetun lain perusteella yrittäjien osalta ainoastaan silloin, jos asuminen erityisen syyn, kuten jonkin etuuden tai henkilön olosuhteiden muuttumisen takia olisi tarpeellista esimerkiksi yritystoiminnan kokonaan päätyttyä. Yritystoiminnan jatkuessa YEL-vakuutuksen olemassaololla olisi siis nykyistä vahvempi merkitys myös määrittäessä oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin.

EU-asetuksen 883/2004 mukaan toisessa EU/ETA-maassa asuvalta yrittäjältä ei voida edellyttää vakinaista asumista Suomessa. Muualta kuin EU-maasta tulevan yrittäjätoimintaa Suomessa harjoittavan ja Suomessa asuvan henkilön on otettava YEL:n mukainen vakuutus, jos yrittäjätoiminta täyttää muut YEL:n vakuuttamisen edellytykset. Yrittäjän asuminen Suomessa on tälläkin hetkellä YEL:n mukaisen vakuuttamisen edellytys, jos yrittäjä tulee sopimuksettomasta maasta Suomeen harjoittamaan toimintaa ja työeläkelaitokset arvioivat täyttääkö yrittäjä asumista koskevat edellytykset. Suomessa asumista ei ole suoraan YEL:n säännöksissä sidottu asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön mukaiseen asumiseen. Kuitenkin myös tältä osin on aikanaan YEL:iä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 197/2006) todettu, että asuminen ratkaistaan samoin perustein kuin soveltamisalalaissa. Kyseisessä hallituksen esityksessä on myös todettu, että työeläkelaitokset voivat pyytää Kelalta lausuntoa, pitääkö Kela henkilöä Suomessa asuvana. Nyt ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan ratkaisevaa asumisperusteisille etuuksille on ensi vaiheessa YEL-vakuutuksen olemassaolo, joten mahdollisuutta tukeutua Kelan ratkaisuun siitä, pidetäänkö yrittäjää Suomessa vakinaisesti asuvana, ei työeläkelaitoksilla enää olisi.

Työeläkelaitoksen arvio yrittäjän asumisesta Suomessa perustuu voimassa olevien Eläketurvakeskuksen soveltamisohjeiden mukaan eri seikkoihin perustuvan kokonaisarvion. Yrittäjää pidetään Suomessa asuvana, jos hänellä on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja hän jatkuvasti ja pääasiallisesti oleskelee Suomessa. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa otetaan Suomessa asumista arvioitaessa huomioon seuraavia seikkoja: oleskelun luonne ja pituus kussakin maassa, perheen asuinpaikka, missä lapset käyvät koulua, missä ammatillinen toiminta

tapahtuu, yhteydet viranomaisiin, väestörekisterin merkinnät ja verotus. Tältä osin ehdotus ei toisi muutosta työeläkelaitosten soveltamiskäytäntöön, mutta korostaa työeläkelaitoksen tekemän YEL-vakuuttamispäätöksen merkitystä myös asumiseen perustuvien etuuksien osalta.

Ehdotettu 9 § koskee myös apurahansaajia, jotka tulevat Suomeen ja säännöksen mukaan myös apurahansaajan asema säilyy niin kauan kuin apurahansaajan toiminta Suomessa jatkuu. Apurahansaajan oikeus asumisperusteisiin etuuksiin määräytyisi voimassa olevan MYEL-vakuutuksen perusteella. MYEL:n 8 a §:n mukaan apurahan saajalla tarkoitetaan Suomessa asuvaa henkilöä, joka olematta työsuhteessa apurahan myöntäjään tekee Suomessa tieteellistä tutkimusta tai harjoittaa taiteellista toimintaa hänelle Suomesta henkilökohtaisesti myönnetyn apurahan turvin. Suomessa asumista ei kuitenkaan edellytetä apurahansaajalta, johon sovellettaisiin Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä EU:n sosiaaliturva-asetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien määräysten perusteella.

Sekä Suomeen tulevan että Suomesta ulkomaille lähtevän apurahansaajan työeläkevakuuttamisen ratkaisee Mela. Myös MYEL-vakuuttamisen edellytyksenä oleva ratkaisu Suomessa asumisesta on määräytynyt samojen kriteerien perusteella kuin soveltamisalalaisissa. Ehdotetut muutokset tulevat näin ollen vaikuttamaan myös Melan ja Kelan väliseen yhteistyöhön. Eläketurvakeskus toteaa, että tältä osin tarkemmin asiasta lausunee Mela, johon myös lausuntopyyntö on lähetetty.

#### Eläketurvakeskuksen kanta

Eläketurvakeskus pitää esitystä hyvänä ja kannatettavana.

Eläketurvakeskus toteaa kuitenkin, että yrittäjien ja apurahansaajien osalta esitys edellyttää työeläkelakeja koskevien soveltamisohjeiden muutoksia sekä lisäksi toimintatapojen muutoksia työeläkejärjestelmän ja Kelan välillä.

Lisäksi tulee harkittavaksi, pitäisikö EU-alueen ulkopuolelle tilapäisesti lähtevien yrittäjien työeläkevakuuttamisen edellytyksiä muuttaa siten, että säännöksillä ei olisi yhteyttä Suomessa asumiseen.

Eläketurvakeskus tulee käymään läpi myös oman soveltamiskäytäntönsä sekä ohjeensa tilanteissa, joissa vakuuttamisratkaisun taustalla on tieto henkilön kuumisesta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, koska jatkossa Kela ei enää anna vakuuttamispäätöstä. Tällä saattaa olla vaikutuksia myös käsittelyjärjestelmään, jolla Eläketurvakeskus antaa ns. lähetetyn työntekijän todistukset.



LA/Karoliina Nurmi

6.7.2018

ELÄKETURVAKESKUS

Heli Backman

Karoliina Nurmi

