



13.08.2018

MÄÄRÄAIKA: 13.8.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite
STM024:00/2017

Asia
Lausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Nykyinen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettu laki (1573/1993) ehdotetaan esitysluonnoksessa korvattavaksi uudella lailla. Laissa määriteltäisiin henkilön asumista ja työskentelyä koskevista edellytyksistä ja sitä sovellettaisiin tilanteisiin, jossa sosiaaliturvaetuuden maksamisesta päätettäessä joudutaan ulkomailta Suomeen tai Suomesta ulkomaille liikkuneen henkilön osalta ratkaisemaan, pidetäänkö henkilöä työntekijänä tai asuuko hän Suomessa. Työskentelyä ja asumista koskevat säännökset muodostaisivat kokonaisuuden muiden etuuksien myöntämistä koskevien edellytysten kanssa.

Ulkoministeriön toimialalla ehdotettavalla lailla on merkitystä ennen kaikkea Suomen ulkomaan edustuksessa ja Suomen valtioon palvelussuhteessa olevien henkilöiden (11 §) sekä Suomessa työskentelevien vieraan valtion kansalaisten ja heidän perheenjäseniensä osalta, jotka on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle (2 §).

Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Diplomaatti- ja muut palvelussuhteet (11 §)

Suomen ulkomaanedustukseen lähetettyjen osalta esitetään (11 § 1 mom.), että henkilöt rinnastetaan Suomessa asuviin henkilöihin. Henkilöitä pidettäisiin perustelujen mukaan Suomessa asuvina sinä aikana, kun he ulkoministeriön lähettiminä *tosiasiallisesti* työskentelevät Suomen ulkomaanedustuksessa. Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevan asumiseen perustuvasta sosiaaliturvalainsäädännöstä annetun lain (1573/1993) 5 §:n 1 kohdan säännöksiä. Ulkoministeriö esittää, että perusteluissa täsmennettäisiin, mitä tosiasiallisella työskentelyllä tarkalleen ottaen tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Suomessa asuvina pidettäisiin myös ulkomailla Suomen valtion palveluksessa olevia sekä diplomaattisten edustajien yksityispalvelijoita, jos nämä välittömästi ennen palvelussuhteen alkamista työskentelevät lain 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla tai asuivat Suomessa lain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla. (11 § 2 mom.). Tältäkin osin esitetty vastaa asiallisesti voimassa olevaa sääntelyä (voimassa olevan lain 5 §:n 2 kohta).

Myös 11 §:n 3 kohta, jossa ehdotetaan Suomen sosiaaliturvan soveltamisen ulottamista diplomaattisiin edustajiin rinnastettaviin henkilöihin vastaa nykyistä sääntelyä (voimassa olevan lain 5 §:n 3 kohta). Perusteluista käy ilmi, että kyseeseen voivat tulla esimerkiksi edustuston tiloissa työskentelevät kaupalliset sihteerit ja poikkeustapauksissa myös muut henkilöt, kuten Suomen Merimieskirkko ry:n tai Suomen kulttuurikeskuksen palveluksessa olevat henkilöt.

Ulkoministeriö pitää kannatettavana ehdotettua muutosta, jolla edellytys Suomen kansalaisuudesta poistettaisiin 11 §:n 1 -3 kohdan soveltamisen osalta.

Voimassa olevan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 11 §:n 4 kohdan nimellisen säännöksen mukaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä on sovellettu myös Suomesta lähetettyyn lähetystyöntekijään tai kehitysyhteistyöntekijään, jos häneen välittömästi ennen palvelussuhteen alkamista sovellettiin sosiaaliturvalainsäädäntöä. Tämä ryhmä tulisi katetuksi ehdotetun lain 12 §:ssä, joten vallitseva tilanne ei tältä osin muutu.

Hallinnollisten menettelyjen muutos

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitos ei enää antaisi erillistä kirjallista päätöstä asuinperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Mikäli henkilön ulkomaille muutosta aiheutuisi sosiaaliturvaetuuksiin liittyvien oikeuksien sekä sairausvakuutuksen päättyminen, hänelle kuitenkin tiedotettaisiin esityksessä esitetysti ja hän voisi pyynnöstä saada myös valituskelpoisen päätöksen sairausvakuutuksen päättymisestä.

Asialla on merkitystä myös työnantajan kannalta ja olisi tärkeää, että työntekijä voisi jatkossakin kirjallisesti todentaa, kuuluuko hän Suomen sosiaaliturvan piiriin vai ei, vaikka varsinaisesta päätöksestä luovuttaisiin. Näin ainakin tilanteissa, joissa työntekijä voi kuulua Suomen sosiaaliturvan piiriin esitetyn 11 §:n 2 – kohdan perusteella. Nykyisellään muissa kuin ns. sosiaaliturvasopimusmaissa Suomen ulkomaanedustusto ja paikalta palkattu työntekijä tekevät hakemukset Kansaneläkelaitokselle työntekijän Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta ja päätöksen perusteella määräytyvät myös edustuston maksaman palkansivukulut.

Henkilöt, joihin lakia ei sovelleta (2 §)

Lain 2 §:ssä on säädetty henkilöistä, joihin lakia ei sovelleta. Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin ne tilanteet, joissa valtioiden välisen sopimuksen perusteella henkilöön sovelletaan muun maan sosiaaliturvalainsäädäntöä tai Suomen ja kansainvälisen organisaation välillä on tehty isäntämaasopimus henkilöstön asemasta. Ulkoministeriö pitää rajauksia perusteluina alla esitetyn huomioon.

Pykälässä lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu muun muassa vieraan valtion diplomaattisena edustajana tai lähetettynä konsuliedustajana toimiva henkilö (1 kohta). Diplomaattisia suhteita koskevassa Wienin yleissopimuksen (SopS 3 ja 4/1970) 1 artiklan e kohdan mukaan diplomaattinen edustaja tarkoittaa edustuston päällikköä tai diplomaattisen henkilökunnan jäsentä. Perusteluihin olisi hyvä lisätä viittaukset Wienin diplomaattisopimuksen ao. kohtiin. Konsulisuhteita koskevassa Wienin yleissopimuksessa (SopS 49 ja 50/1980) on puolestaan määriteltä 1 artiklan b kohdassa "konsuliedustuston päällikkö", joka tarkoittaa henkilöä, joka on määrätty toimimaan tässä ominaisuudessa sekä d) kohdassa "konsulivirkamies" joka tarkoittaa konsuliedustuston päällikköä sekä jokaista henkilöä, jonka tehtäväksi on annettu tässä ominaisuudessa hoitaa konsulitehtäviä. Ulkoministeriö esittää, että 2 §:n 1 kohdan sanamuotoa korjattaisiin vastaamaan konsulisopimuksessa käytettyä terminologiaa siten, että lainkohdassa viitattaisiin "lähetetyn konsuliedustajan" sijaan "lähetettyyn konsulivirkamieheen". Myös konsulisuhteita koskevan sopimuksen ao. määritelmiin olisi hyvä lisätä viittaus 2 §:n 1 kohdan perusteluissa.

Pykälän 2 kohdassa lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu YK:ssa tai sen yhteydessä toimivassa erityisjärjestössä tai muussa valtioiden välisessä järjestössä työskentelevä vieraan valtion kansalainen. Ehdotus vastaa perustelujen mukaan nykytilaa. Kohdan sanamuoto jättää tulkinnanvaraiseksi, koskeeko se myös esim. Euroopan komission Suomen edustustoa ja EU:n kemikaalivirastoa (ECHA), joita ei voi luonnehtia YK:ksi tai sen yhteydessä toimivaksi erityisjärjestöiksi eikä myöskään valtioiden välisiksi järjestöiksi. Tarkoituksena ilmeisemmin on, että myös nämä tulisivat katetuksi 2 §:ssä. Tämän vuoksi ulkoministeriö esittää, että joko pykälän kyseiseen kohtaan tai erilliseen kohtaan lisättäisiin maininta ”Euroopan unionin toimielinten edustustoista ja erillisvirastoista”. Perusteluissa avattaisiin tämän tarkoittavan tällä hetkellä Suomessa ECHA:aa, Euroopan komission Suomen edustustoa Helsingissä Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimistoa ja Euroopan investointipankin edustustoa. Ulkoministeriö huomauttaa, että ECHA:n kohdalla perusteluissa tulisi käyttää ”toimipaikkasopimusta” isäntämaasopimuksen sijaan.

Pykälän 3 kohdassa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan vieraan valtion kansalaiset, jotka kuuluvat vieraan valtion ulkomaanedustuston hallinnolliseen tai tekniseen henkilökuntaan taikka palveluskuntaan sekä pykälän 6 kohdassa diplomaattisen edustajan tai lähetetyn konsuliedustajan yksityinen palvelija, jos hän on muun valtion sosiaaliturvalainsäädännön alainen. Ottaen huomioon, että myös konsulisuhteita koskeva Wienin yleissopimus sisältää määräyksen sosiaaliturvajärjestelmästä vapauttamisesta (48 artikla), lainkohdan perusteluissa olisi selvyden vuoksi syytä mainita, että ulkomaanedustus kattaa myös konsuliedustustot. Kohdalle ei ole kirjoitettu yksityiskohtaisia perusteluja ja ulkoministeriö esittää, että kohtaa perusteltaisiin avaamalla Wienin sopimuksen ao. määräyksiä (diplomaattisuhteita koskevan yleissopimuksen 33 artikla ja konsulisuhteita koskevan sopimuksen 48 artikla).

Pykälän 6 kohdassa ei ole otettu huomioon, että myös hallintovirkamiehillä voi olla yksityispalvelijoita. Tämän vuoksi ulkoministeriö ehdottaa, että 2 §:n 6 kohta korjattaisiin muotoon ”*on 1 tai 3 kohdassa tarkoitetun henkilön yksityispalvelija*”.

Pykälän 5 kohdassa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan lain 1-4 kohdassa tarkoitetun henkilön kanssa samassa taloudessa asuva perheenjäsen, ellei häntä oman ansiotoimintansa perusteella pidetä Suomessa työntekijänä. Ulkoministeriö pitää ratkaisua perusteltuna ottaen huomioon, että perheen jäsenen asema voi olla dynaaminen. Ulkoministeriö toteaa kuitenkin, että on epäselvää, luetaanko 5 kohdassa tarkoitetun ansiotoiminnan piiriin myös yrittäjänä toimiminen ja esittää selvennystä tältä osin.

Ulkoministeriö kiinnittää kuitenkin tässä yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön huomiota edellä lausuttuun siitä, että on epäselvää, kuuluuko EU:n komission Suomen edustusto ja EU:n erillisvirastona ECHA lain 2 §:n soveltamisalan piiriin. Tämä vaikuttaa myös 5 kohdassa tarkoitettujen ECHA:n perheenjäsenten asemaan.

Ulkoministeriö huomauttaa, että ECHA:n toimipaikkasopimusta koskevan hallituksen esityksen 10 artiklan perusteluissa todetaan, että viraston ulkomaisen henkilöstön katsotaan kuuluvan kotikuntalain (201/1994) 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin, jotka oleskelevat Suomessa tilapäisesti ja joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Helsingin hallinto-oikeus on vuonna 2014 ratkaisussaan (02538/13/1209) katsonut, että toimipaikkasopimuksen säännökset ja sitä koskeva hallituksen esitys huomioon ottaen ECHA:n perheenjäsenen oleskelu Suomessa katsotaan lähtökohtaisesti tilapäiseksi. Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin kyseen ollessa Suomessa työllistyneestä ECHA:n työntekijän puolisoista, että yksinomaan hallituksen esityksen perusteella asiassa ei voida päätyä sellaiseen tulkintaan, jonka mukaan kemikaaliviraston henkilös-

tön perheenjäsenellä ei olisi mahdollisuutta niin halutessaan kotikuntalain 4 §:n 1 ja 2 momentin edellytysten täytyessä vakituiseen kotipaikkaan Suomessa. Oikeuskäytännössä ECHA:n työntekijöiden työllistyneiden puolisoiden ja näiden alaikäisten lasten osalta asia on siten ratkaistu niin, että heillä on oikeus saada kotikunta Suomeen. Näin ollen pykälän 5 kohta olisi linjassa myös viimeaikaisen oikeuskäytännön kanssa, jossa perheenjäsenen status arvioitaisiin ansiotoiminnan mukaan. Ratkaisuun vaikuttaisi myös lain 5 §:ssä säädetty kokonaisuusarvio, jossa Suomessa asuminen arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon 5 §:n perusteista ilmi käyvät seikat.

Laki elatustukilain 1 §:n muuttamisesta

Elatustukilaissa (580/2008) säädetään Suomessa asuvan alle 18-vuotiaan lapsen elatuksen turvaamisesta elatustuella. Elatustukilain 1 §:n 2 momentti viittaa lakiin asumiseen perustuvasta sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta sen kysymyksen osalta, onko lasta pidettävä Suomessa asuvana. Asumiseen perustuvasta sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan elatustukilakia sovelletaan henkilöön vain, jos hänen katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa asumiseen perustuvasta sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3, 3 a tai 4 §:n perusteella. Toisin sanoen henkilöön sovelletaan elatustukilakia vain, jos henkilöllä on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja hän jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä (3 §) tai tietyissä Suomeen muuttotilanteissa (3 a §) tai tilanteissa, joissa Suomessa vakinaisesti asuva henkilö oleskelee tilapäisesti (enintään vuoden) ulkomailla (4 §). Elatustukilain 1 §:ään ehdotetaan nyt tehtäväksi tekninen muutos, jolla korvattaisiin viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Asiallisesti sääntelyä elatustuesta rajat ylittävissä tilanteissa ei siis ole ehdotettu muutettavaksi.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että elatustukilakia sovellettaessa ulkoministeriön lähetetyn virkamiehen lapsi rinnastetaan muihin Suomesta ulkomaille lähetettyjen työntekijöiden lapsiin ja lapsi näin ollen menettää oikeuden elatustukeen, kun virkamiehen tai tämän puolison oleskelu asemamaassa on kestänyt yli vuoden. Ulkomaanedustuksen virkamies tai puoliso eivät siis ole oikeutettuja elatustukeen normaalipituisen ulkomaankomennuksen aikana. Käytäntö on osoittanut, että lainsäädännössä on tältä osin epäkohta, joka ulkoministeriön näemyksen mukaan tulisi korjata.

Suurimmalla osalla ulkoministeriön virkamiehistä on ulkoasiainhallintolain (204/2000) mukaisesti siirtovelvollisuus ja ulkomaanedustustoon työskentelemään muuttavan virkamiehen ja mukana seuraavan perheen asema määräytyy yllä mainittujen Wienin yleissopimusten mukaan. Virkamiehet ja perheenjäsenet eivät muuta asumaan asemapaikkaansa pysyvästi eikä heillä ole kaikilta osin samoja oikeuksia ja velvollisuuksia kuin paikallisilla asukkailla. Suomen ulkomaanedustuksessa työskentelevien lähetettyjen henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä erityisasema on huomioitu muun kuin elatustukilain osalta asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 5 ja 8 §:ssä siten, että kyseiset henkilöt säilyvät Suomen sosiaaliturvan piirissä. Lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että lainsäädäntö säilyy ennallaan tältä osin.

Ulkoministeriö katsoo yllä esitetty huomioon ottaen, että myös elatustukilain osalta tulisi huomioida ulkoministeriön lähetettyjen virkamiesten ja näiden perheenjäsenien erityisasema. Ulkoministeriö ehdottaa, että tähän ryhmään kuuluvien henkilöiden lasten oikeus elatustukeen säilyisi, vaikka oleskelu asemamaassa kestäisi yli vuoden ja tämä huomioitaisiin lakiehdotuksessa. Ehdotettua muutosta puoltaa myös tasa-arvonäkökulma. Voidaan arvioida, että suurin osa henkilöistä, joiden lapsia säännös koskettaa ovat naisia ja elatustuen lakkaaminen kesken

ulkomaankomennuksen voi toimia rajoittavana tekijänä virkamiehen harkitessa hakeutumista ulkomaankomennukselle. Lisäksi voidaan arvioida, että määrällisesti henkilöryhmä, jota ehdotettu lainmuutos koskisi, olisi verrattain pieni, joten muutoksen taloudelliset vaikutukset olisivat rajatut.

Teknisiä huomioita

Hallituksen esitysluonnoksen 2.2.2 jaksossa käsitellään Suomen tekemiä sosiaaliturvasopimuksia. Tekstiin tulisi lisätä kutakin sopimusta ensimmäistä kertaa mainittaessa sopimuksen sopimussarjanumero.

Kirjoitettaessa Suomen tekemistä sosiaaliturvasopimuksista, on esitysluonnoksen tekstissä joissain kohdissa käytetty ilmaisua ”solmittu sosiaaliturvasopimus” (s. 15, 21 ja 41), vaikka oikea ilmaisu olisi ”tehty sosiaaliturvasopimus”. Edellä mainittuihin kohtiin tulisi korjata oikea ilmaisu.

Valtiosihteeri



Matti Anttonen

Yksikön päällikkö,
lainsäädäntöneuvos



Kaija Suvanto

Liitteet

-