

SAMORDNING AV DEN FINLÄNDSKA BOSÄTTNINGSBASERADE SOCIALA TRYGGHETEN OCH KRAVEN ENLIGT EU-LAGSTIFTNING – sammandrag

UPPDRAG

Social- och hälsovårdsministeriet inledde 12.2.2014 en utredning om samordning av den finländska bosättningsbaserade sociala tryggheten och kraven enligt EU-lagstiftning. För att göra utredningen utsågs häradsförvaldare Jukka Ahtela och planeringschef Essi Rentola. Till stöd för utredningen bad man riksdagens biträdande justitieombudsman Maija Sakslin om utlåtande om Finlands och EU:s behörighet i fråga om den sociala tryggheten samt om spelrummet för Finlands nationella lagstiftning.

Nyckelpunkter i utredningsuppdraget:

Uppgiften var att utreda kraven för samordning av den finländska bosättningsbaserade sociala tryggheten och EU-lagstiftningen samt spelrummet för den nationella lagstiftningen, utmaningar och utvecklingsalternativ i synnerhet från perspektivet för likabehandling.

Särskilt:

- Utlåtande om behörighetsfördelningen mellan EU och medlemsländerna
- Syns nya trender i EU:s riktlinjer?
- Situationen i andra länder; finns det bedömningar av eventuella behov att ändra den sociala tryggheten?
- Har en förändrad omvärld (utveckling av den sociala tryggheten, ökad rörlighet i olika former, definition av likabehandling) medfört nya utmaningar för den bosättningsbaserade sociala tryggheten?
- Vilka drag i den bosättningsbaserade sociala tryggheten är centrala och värda att bevara; vad är ”priset” för detta?
- Vilka problem förekommer i genomförandet?
- I vilken riktning bör den sociala tryggheten i Finland strukturellt utvecklas?

INLEDNING

Betydande utmaningar riktas mot den bosättningsbaserade sociala tryggheten i Finland såväl nationellt som internationellt. Tiden av långsam ekonomisk tillväxt som är inom synhåll begränsar den offentliga ekonomins spelrum. Den demografiska utvecklingen förändrar försörjningskvoten och ökar hälso- och omsorgskostnaderna för en åldrande befolkning. Systemet för social trygghet, vars rötter grundar sig på att man är bosatt i Finland, anpassar sig inte smärtfritt till en värld där människor särskilt i Europa rör sig över gränserna på ett tidigare aldrig skådat sätt.

Uppfattningen om att social trygghet är en nationell fråga, där beslutsfattandet är i våra händer, är inte längre lika entydig som tidigare. Medborgares fria rörlighet som hör till EU:s grundläggande rättigheter och det därtill hörande kravet på likabehandling enligt systemet för samordning av den sociala tryggheten utmanar rättigheterna till sociala förmåner som baserar sig på att man är bosatt i landet. Att röra sig mellan minst två EU-stater fungerar som utlösare för tillämpningen av EU:s förordningar om samordning av den sociala tryggheten.

Utmaningar för systemet för samordning av den sociala tryggheten i EU

Systemet för samordning av den sociala tryggheten i EU står för närvarande inför stora utmaningar. Principerna, som härstammar från kol- och stålunionens tid och som från början utarbetades för sex i fråga om sina system för social trygghet relativt likvärdiga medlemsländer, fungerar inte alltid i en nutida arbetsmarknadsmiljö och omvärlden för social trygghet. Formerna för personers rörlighet har förändrats. Allt oftare arbetar människor i kortvariga och osäkra arbetsförhållanden. Olika former av distansarbete har ökat. I och med globaliseringen kan multinationella företag ofta besluta om den lagstiftning som tillämpas på de anställda med hjälp av olika företagsinterna arrangemang. Även

rörligheten bland yrkesmässigt icke-aktiva personer såsom pensionärer och studerande har ökat. Medborgare i tredje länder är i ökad omfattning en del av EU:s interna rörlighet.

Det har inträffat stora förändringar i familjestrukturerna. Antalet skilsmässor och samboförhållanden har ökat och förhållanden mellan personer av samma kön har fått en juridisk ställning i flera medlemsländer.

I medlemsländernas nationella lagstiftningar kan man som ett allt starkare drag observera en individualisering av rättigheter och även en ökning av bosättningsbaserade rättigheter särskilt i fråga om familjeförmåner och sjukvården. Dessa är utvecklingsriktningar som strider mot de ursprungliga principerna för EU:s system för samordning av den sociala tryggheten – familjeförsörjarmodellen och rättigheter härledda från arbetstagaren. I alla medlemsstater diskuteras även frågor med anknytning till aktivering, integrering på arbetsmarknaden och att orka med arbetet när det gäller arbetstagare. I fråga om dessa åtgärder skapar gränsöverskridande situationer nya utmaningar.

EU-domstolens dynamiska rättspraxis, som ofta baserar sig direkt på fördrag, har en stark styrande verkan på utveckling och verkställighet av systemet för samordning av den sociala tryggheten.

Målet för EU:s system för samordning av den sociala tryggheten är att stödja personers fria rörlighet genom att i gränsöverskridande situationer säkerställa gemensamma spelregler för tillgången till förmåner inom den sociala tryggheten och deras finansiering. När det är fråga om styrning av system som omfattas av nationell beslutanderätt är det viktigt att systemet åtnjuter både medborgarnas och medlemsstaternas förtroende. Det är viktigt att detta upplevs fungera rättvist. Detta å sin sida förutsätter att målen på EU-nivå om främjande av den fria rörligheten och medlemsstaternas ansvar för utvecklandet av den sociala tryggheten är i balans.

Att vara bosatt i landet verkar ha en allt större betydelse för samordningen av den sociala tryggheten i EU. Boendet som begrepp är dock obestämt och objektivt svårare att bevisa än arbete. Detta skapar utmaningar för genomförandet av medlemsstaternas administration av den sociala tryggheten och ökar behovet av samarbete. Så som det nu ser ut är uppfattningen om Finlands exceptionella ställning som ett land med kraftigt bosättningsbaserad social trygghet inte särskilt motiverad.

Socialturism?

Ett nytt fenomen, som kallas för socialturism, har lyfts fram i diskussionen: Personers påstådda rörlighet efter social trygghet. Fenomenet har motiverats med skillnaden i levnadsstandarden mellan de stater som blivit medlemmar under 2000-talet och de så kallade gamla medlemsstaterna. Såsom det senare konstateras har man inte funnit någon bekräftelse på detta fenomen i undersökningarna. Det är en annan sak att den omfattande arbetslösheten i flera medlemsstater som den ekonomiska krisen inom EU har orsakat under senare år har ökat rörligheten inom EU. Socialturism som term är också ytterst diffus. Avses med det en situation där en person har laglig rätt till förmåner till exempel på basis av arbete?

Det är viktigt att komma ihåg att den diskussion i offentligheten om utbetalning av barnbidrag för barn som bor i Estland som sker på basis av föräldrarnas arbete i Finland inte är missbruk av den sociala tryggheten och inte heller socialturism. Enligt EU:s förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen 883/2004 är man skyldig att betala barnbidrag för ett barn som bor i ett annat EU-land på basis av föräldrarnas arbete. Villkoren i den inhemska lagstiftningen om boende kan inte tillämpas när EU-förordningar ska tillämpas. Det är också bra att observera att även enligt den inhemska lagstiftningen i andra länder som tillämpar EU-lagstiftning uppstår rätten till förmåner av typen barnbidrag på basis av att barnet är bosatt i landet. Därmed är en majoritet av medlemsstaterna i samma situation när de tillämpar EU-lagstiftning, dvs. de kan inte tillämpa villkoret i sin egen lagstiftning som gäller boende. Endast i den nationella lagstiftningen i Belgien, Italien, Grekland och Schweiz är barnbidragen kopplade till föräldrarnas arbete. Man ska också komma ihåg att estländska arbetstagare betalar socialskyddsavgifter och skatt till Finland. Skatt ska betalas för allt utfört arbete i Finland. Det enda undantaget är arbete för en utländsk arbetsgivare som varar kortare än en månad. Likväl beskattas arbete som utförs för ett företag som hyr ut arbetskraft alltid i Finland. En betydande andel av till exempel estländarna som arbetar i Finland arbetar för företag som hyr ut arbetskraft.

FINLAND BLIR ALLT MER INTERNATIONELLT

På grund av sitt läge, klimat, språk och även sin kultur har Finland traditionellt funnits vid sidan om internationella flyttningsströmmar, framför allt som mottagare. Som överlåtare har vi desto mer erfarenhet. Stora utflyttningar till Amerika och Sverige är en viktig del av vår historia. Invandringen till Finland är ett förhållandevis nytt fenomen. Inte förrän från och med år 1990 har fler människor flyttat till än från Finland.

År 1990 fanns 25 000 personer med främmande språk som modersmål i Finland och år 2012 var antalet över 10-faldigt: 267 000. Relaterat till befolkningens mängd är andelen utlänningar i Finland liten jämfört med de övriga nordiska länderna. Andelen utlänningar i Sverige jämfört med Finland är fyrdubbel och även i Danmark dubbel.

Enligt Statistikcentralen flyttade år 2013 totalt 31 941 personer till Finland från utlandet. Siffran är den största under självständighetstiden. Nettoinvandringen blev totalt 18 048 personer. Störst var invandringen från Estland (6 285) och Sverige (2 681).

År 2012 uppgick befolkningen i Finland till totalt 5 426 674 personer, av vilka 5 231 163 var finska medborgare. Antalet medborgare i andra länder var 195 511, vilket är 3,6 % av hela befolkningen. Av de utländska medborgarna kommer c. 2/3 från Europa och 1/3 från andra kontinenter, huvudsakligen från Asien och Afrika. Andelen medborgare från EU27-länder bland utländska medborgare bosatta i Finland var knappt 40 %. De största grupperna var estländare och svenskar.

Finland behöver invandring

Invandring har stor betydelse för Finland. En permanent invandring påverkar befolkningens åldersstruktur positivt. Utlänningar som flyttar till Finland är huvudsakligen unga vuxna och många av dem bildar familj i Finland.

Invandring är delvis ett svar på problemet med försörjningskvot. De åldersklasser som går i pension och lämnar arbetsmarknaden kommer under de närmaste åren att vara betydligt större än de unga åldersklasser som inträder på arbetsmarknaden. Denna utmaning framhävs särskilt inom social- och hälsovårdssektorn, eftersom de som är i behov av tjänster samtidigt blir allt fler. Finland står inför denna utmaning tidigare än det övriga Europa.

Den internationella konkurrensen om kompetent arbetskraft ökar också. Enligt OECD:s uppskattning baseras cirka 40 % av medlemsländernas arbetskraftsökning på invandring. För att lyckas i denna konkurrens måste Finland vara ett attraktivt målland. Att ställa hinder för dessa personers rörlighet stöder inte detta mål.

Invandring är ekonomiskt lönsamt

Den allmänna slutsatsen i internationella undersökningar är att invandringen har en positiv inverkan på nationalekonomin. Avgörande är sysselsättningen hos invandrare. Detta påverkas bl.a. av ålder och utbildning samt invandrarstatus (arbetsrelaterad, flykting osv.).

Frågan om invandringens inverkan på den offentliga ekonomin är svår att utreda. Samtliga tillgängliga uppskattningar kommer till slutsatsen att effekten är marginell. För Finlands del kommer OECD:s uppskattningar fram till en lindrigt positiv effekt (0,16 %). Likaså i Sverige (0,20 %), Danmark (0,11 %) och Norge (0,42 %). Forskningsmetoden har en viktig betydelse; bedöms endast ett år statiskt eller livscykeln dynamiskt. Avgörande faktorer då är bl.a. invandrarnas ålder och sysselsättning. En ung invandrare "sparar på" det mottagande landets utbildningssystem och är i bästa fall till nytta för både skattesystemet och pensionssystemet. Invandrare betalar också relativt mer indirekta skatter än inkomstskatter.

Rörligheten för personer inom EU är relativt liten, om än stigande

I slutet av år 2012 bodde 14,1 miljoner EU-medborgare i någon annan medlemsstat än sin egen (2,8 % av unionens hela befolkning). Andelen medborgare i länder utanför unionen av alla människor som är bosatta inom unionen är större än denna siffra (4 %).

Generellt sett har den interna rörligheten inom EU ökat under det senaste decenniet. Mellan åren 2003 och 2012 ökade rörligheten för EU-medborgare över 15 år (EU 27) från 1,3 % till 2,6 %. Rörligheten för icke-aktiva EU-

medborgare (studerande, pensionärer, arbetssökande, familjemedlemmar utanför arbetslivet) ökade också men mindre (från 0,7 % till 1,0 %). De icke-aktiva rörliga EU-medborgarna representerar en mycket liten andel av medlemsstaternas befolkningar (0,7 – 1,0 %).

Det viktigaste skälet till fri rörlighet i EU är arbete; det näst viktigaste är familjeskäl. Av alla EU-medborgare som år 2012 bodde i en annan medlemsstat var fler än tre av fyra i arbetsför ålder (15–64-åringa). Andelen personer i arbetsför ålder av medlemsstaternas egna medborgare var på motsvarande sätt bara 66 %.

Den demografiska utvecklingen kommer att påverka flyttningsströmmarna i framtiden. Andelen EU-medborgare över 65 år av befolkningen kommer att växa från 17,4 % till 30 % år 2060. Av detta kan man dra slutsatsen att antalet rörliga arbetssökande kommer att minska eftersom i detta fall andelen 15–34-åringar i en typisk åldersgrupp kommer att minska. På motsvarande sätt kan man sluta sig till att antalet rörliga pensionärer kommer att växa. Det finns redan nu observationer om detta.

UTMANINGAR MED SAMORDNINGEN AV DET FINLÄNSKA SYSTEMET FÖR SOCIAL TRYGGHET OCH DEN FRIA RÖRLIGHETEN

Fri rörlighet för personer tillhör EU-medborgarnas grundrättigheter. Vid genomförandet av denna ska man sörja för likabehandling. En betydande del av den finländska sociala tryggheten är bosättningsbaserad; rätt till social trygghet har en person som bor eller som anses vara bosatt i Finland. Problem hänger särskilt samman med situationer där en persons vistelsetid i Finland är kort och inte avsedd att vara bestående. Han eller hon uppfyller inte det boende i Finland som den nationella lagstiftningen förutsätter, men enligt EU-rätten ska för honom eller henne även på basis av kortvarigt arbete säkerställas likabehandling i fråga om social trygghet.

Något som förefaller upplevas som ett särskilt problem är att det kan uppstå rätt till en generös social trygghet också efter ett relativt kortvarigt arbete i Finland, och vars finansiering i denna situation mottagaren av förmånen inte deltar i. Som en rättvis modell upplevs det att man har rätt till finländska förmåner endast om en person som är bosatt i Finland och fullödigt deltar i finansieringen av förmånerna. Särskilt orättvist upplevs betalningen av förmåner till personer utanför Finlands gränser. Man är även till följd av den ökade rörligheten för personer, bekymrad för att proportionerna för de ovan beskrivna utmaningarna tenderar att växa.

En betydande utmaning för det finländska bosättningsbaserade systemet till följd av EU:s utveckling är utvidgningen av EU, särskilt efter 1.5.2004, då på grund av Estlands medlemskap arbetstagare i ökad utsträckning började komma till Finland för att arbeta under en kort tid. Att yrkesmässigt icke-aktiva personer kom att omfattas av samordningen av den sociala tryggheten i EU 1.5.2010 ökade också utmaningarna för vårt system för social trygghet.

Det ska även observeras att utöver bestämmelserna om samordning av den sociala tryggheten påverkar annan EU-lagstiftning den gränsöverskridande sociala tryggheten: patientdirektivet, direktiv om invandring samt förordningen och direktiven om rörlighet innehåller även bestämmelser som gäller likabehandling inom den sociala tryggheten. EU-domstolens dynamiska rättspraxis skapar sina egna utmaningar för samordningen av den sociala tryggheten. Domstolen stöder sig i allt större utsträckning på grundfördragen och förbigår sekundär lagstiftning.

Omfattningen av problemsituationer är inte betydande för närvarande men kan växa i framtiden

Av Folkpensionsanstaltens statistik framgår att FPA år 2013 fattade cirka 13 000 positiva beslut enligt den s.k. lagen om tillämpningsområde i fall där en person som flyttat från ett EU/EES-land inte ansågs ha flyttat permanent till Finland, men där lagstiftning om bosättningsbaserad social trygghet tillämpas på basis av arbete eller företagsverksamhet som pågått i fyra månader.

I dessa fall är det alltså fråga om personer som har kommit till Finland på grund av arbete eller företagsverksamhet, men som inte anses ha flyttat permanent till Finland. *Detta är den grupp som på det sätt som beskrivits ovan i den offentliga diskussionen upplevs som särskilt problematisk i fråga om den finländska bosättningsbaserade sociala tryggheten.*

När denna grupp relateras till EU-medborgare som annars är bosatta i Finland, kan man konstatera att det med stöd av tillgängliga uppgifter är fråga om en relativt liten grupp; samtidigt fanns totalt 68 000 EU-medborgare försäkrade enligt lagen om pension för arbetstagare i Finland.

Socialskyddsförmåner som utbetalas till utlänningar både i Finland och utanför Finland är för närvarande bara en bråkdel av de förmåner som betalas till finländare. Av det totala barnbidragsbeloppet på 1,5 md betalas till exempel bara 0,0056 md € till Estland. Dessa belopp kan antas växa i fortsättningen, men det är inte möjligt att i samband med denna utredning göra närmare prognoser om detta.

Invandrare använder inte mer socialförmåner än den finländska befolkningen

En allmän slutsats av undersökningarna är att invandrare inte använder sig av socialförmåner mer än urbefolkningen. När man rensar ut effekten av invandrarernas högre arbetslöshet förblir skillnaderna obetydliga. Invandrarernas utreseland har betydelse; undersökningarna pekar till exempel på att användningen av socialförmåner bland invandrare från OECD-länderna inte just avviker från den finländska befolkningen. Den bakomliggande orsaken är sysselsättning och att man därigenom sörjer för sin utkomst.

Det saknas bevis för socialturism eller ”välfärds-magnethypotesen”

Det är klart att en bättre levnadsstandard som helhet lockar invandrare, men en empirisk undersökning bekräftar inte att särskilt den sociala tryggheten skulle vara någon slags ”magnet” i detta förhållande. Mer betydande attraktionsfaktorer är lönenivå och låg arbetslöshet.

Det saknas bevis för rörliga EU-medborgares omfattande missbruk av socialförmåner

Enligt uppgifter insamlade av EU:s administrativa kommission för samordning av den sociala tryggheten är praktiska problem och juridiska problem förenade med tillämpningen av regler som gäller samordning av förmåner och beviljande av förmåner som finansierats med skattemedel till personer utanför arbetslivet. Man har dock inte funnit några bevis för omfattande bedräglig verksamhet.

SLUTSATSER OCH FÖRSLAG:

I anslutning till detta utredningsarbete har det blivit klart att en samordning av den sociala tryggheten med EU-regleringen är förenad med ett betydande antal aspekter som förutsätter fortsatt arbete. Inom ramen för tillgänglig tid och tillgängliga resurser har experternas arbete varit koncentrerat å ena sidan på att gestalta en helhetsbild av de utmaningar som beskrivits i uppdraget och å andra sidan att definiera aktuella konkreta utvecklingsbehov och projekt på nationell nivå och EU-nivå.

Utifrån utredningsarbetet är det enligt oss nödvändigt att fortsätta söka efter lösningar på de ovan beskrivna utmaningarna. Detta arbete måste göras på både EU-nivå och nationell nivå.

EU-nivå:

Finland måste ta på sig en aktivare roll i samordningen av den sociala tryggheten i EU

Betydande reformtryck riktas mot systemet för samordning av den sociala tryggheten i EU. Flera medlemsländer har tagit initiativ till en reform som utan tvekan även kommer att komma upp på den nya kommissionens agenda. Det är mycket viktigt att Finland tar initiativ och är aktivt med i detta reformarbete. Detta förutsätter tydliga egna mål, tillräckliga beredningsresurser, gott samarbete mellan nationella aktörer och även gediget fakta- och statistikunderlag. Finland bör bland annat satsa aktivt på följande teman:

1. Definitionsfrågor som anknyter till öppnandet av den bosättningsbaserade sociala tryggheten har lyfts fram av flera medlemsländer. Finland bör delta aktivt i definitionen av boendebegreppet ”habitual residence” på EU-nivå. Detta är av stor betydelse särskilt när det är fråga om definition av en icke-aktiv person. Finland ska främja tillämpningen av ett enhetligt boendebegrepp på alla förmåner som omfattas av förordningen om social

trygghet. Detta hänför sig också till den allmänna diskussionen om vad som är en tillräcklig anknytning till det land där man ansöker om förmåner.

Finland ska även aktivt delta i reformarbetet som börjar år 2014 med bestämmelser som gäller utkomstskyddet för arbetslösa och förmåner vid långtidsvård.

2. Finland ska aktivt främja lagstiftningsarbete som inleds inom EU för att förhindra fel i och missbruk av systemet för samordning av den sociala tryggheten i EU. Ett centralt mål är att skapa en rättslig grund inom systemet för samordning för frivilligt samarbete mellan institutioner som handhar social trygghet utan krav på ett gällande förmånsärende om uppgifter om personer som rör sig mellan länder. På det sättet skulle man förhindra missbruk och omotiverade överbetalningar.
3. Finland ska även främja en förenkling av EU:s förordningar om social trygghet tillsammans med övriga medlemsländer. På det sättet kan man förbättra lagstiftningens genomskinlighet, stärka individernas rättigheter och effektivisera genomförandet av systemet.

Nationell nivå:

Inget behov av omedelbara strukturella förändringsprojekt i fråga om den sociala tryggheten

Det finska bosättningsbaserade systemet för social trygghet står inför utmaningar i fråga om kraven enligt EU-lagstiftningen, men i detta skede förefaller det inte finnas behov av radikala förändringar. De problem som i Finland förknippas med att den bosättningsbaserade sociala tryggheten "läcker" är till sitt omfång inte sådana att de skulle förutsätta strukturella förändringsprojekt i systemet för social trygghet att inledas snabbt.

1. Integrationspolitik som sporrar till sysselsättning stöder en hållbar socialpolitik

Främjandet av fri rörlighet för arbetskraften och också i allmänhet för personer är en fördel för Finland. Några hinder för friheten bör inte sättas upp. Det finländska systemet för social trygghet kan även i framtiden samordnas på ett hållbart sätt enligt EU-regleringens krav och det kan utvecklas utifrån dess egna utgångspunkter.

På det hela taget är sysselsättningen avgörande i det här sammanhanget. I alla de fall där invandringens effekter på den offentliga ekonomin är positiva ligger en hög sysselsättningsgrad bland invandrarna bakom. Å andra sidan uppstår negativa effekter på den offentliga ekonomin ofta i situationer där invandrarna av en eller annan anledning har svårt för att integreras på arbetsmarknaden.

Som slutsats av detta kan det konstateras att insatser för att sysselsätta invandrarna minskar trycket på systemen för social trygghet. En effektiv integrationspolitik som sporrar till sysselsättning stöder en hållbar socialpolitik.

2. Förmåner och finansiering i den bosättningsbaserade sociala tryggheten i balans

Att vara bosatt i Finland medför en täckande social trygghet och därtill anslutande mångsidiga förmåner. Via beskattning medför boendet för sin del ett ansvar för finansieringen av denna sociala trygghet. I princip har personkretsen för den bosättningsbaserade sociala tryggheten dimensionerats utgående från den ekonomiska bärkraften för just de i Finland bosatta personerna, med beaktande av kraven på social rättvisa.

När det är förutsebart att förutom ett permanent boende i Finland även ett kortvarigt arbete här kan skapa rätt till förmåner, i vilkas finansiering personen emellertid inte till alla delar nödvändigtvis deltar på samma sätt som övriga bosatta i Finland, är det motiverat att bedöma situationen och fundera över handlingsalternativ. Ytterligare tryck uppstår också i de situationer där förutom arbete även tunnare boendeband till Finland kan ge rätt till socialförmåner utan att det upplevs att personen på ett tillräckligt sätt deltar i finansieringen av dem.

Därför är det befogat att inleda ett beredningsarbete som har som mål att gestalta modeller som bidrar till att finansieringen av den bosättningsbaserade sociala tryggheten och förmåner som utbetalas förblir i balans i fortsättningen, med beaktande av EU-regleringen. Det är bland annat fråga om fortsätta utreda av de alternativ som presenterades år 2012 i slutsatserna i social- och hälsovårdsministeriets Solmu IV-rapport.

I detta sammanhang bör man även lösa de praktiska tillämpningsproblem som anknyter till lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet såsom det s.k. kravet på fyra månaders anställning. Beträffande detta kunde en lösning gestaltas utgående från arbetsvillkoret inom utkomstskyddet för arbetslösa.

Det är också viktigt att öka systemets genomskinlighet, verksamhetsgrundernas begriplighet och funktionell klarhet ävensom att förslagen säkerställer de förmåner som det nuvarande bosättningsbaserade systemet erbjuder för dem som bor i Finland.

Hur viktigt utredningsarbetet är stärks även av att frågor med anknytning till den bosättningsbaserade sociala tryggheten har lyfts fram starkt också i andra EU-länder, inte minst därför att rörligheten för icke-aktiva personer har lyft fram nya problem. Framgångsrikt deltagande i EU-beredningen förutsätter ett starkt nationellt kunskapsunderlag och välmotiverade argument.

Därför behövs tillräckligt kunskapsunderlag och framtida uppskattningar av rörligheten för personer och särskilt arbetskraften, förmåner som utbetalas, deras finansiering just nu och konsekvensbedömningar av eventuella nya finansieringsmodeller. Som bakgrund till utredningen behövs även en bedömning av utsikterna för arbetskraftsbehovet i Finland och en grundlig analys av utvecklingsutsikterna för den europeiska arbetsmarknaden. Tillräckliga och mångsidiga kompetensresurser bör reserveras för beredningsarbetet; särskilt bör man sörja för samarbetet på EU-nivå i fråga om både forskning och förvaltning. Även arbetsmarknadsparternas och kommunsektorns närvaro är viktig.

Andra åtgärdsförslag på nationell nivå

3. Förbättring av samarbetet mellan myndigheter lyftes tydligt fram under utredningsarbetet. Förbättring av samarbetet och ökat informationsutbyte såväl inom Finland som över gränserna underlättar genomförandet i praktiken och förbättrar också klientens ställning. För att förhindra fel och missbruk borde man utreda vilka förändringar man borde göra i Finlands nationella lagstiftning för att myndigheterna ska kunna förmedla information mer täckande till varandra. En jämförelse mellan uppgifter om social trygghet, skatteuppgifter och anställningsuppgifter borde vara möjlig även utan ett förmånsärende som är under behandling.
4. Statistikföringen av gränsöverskridande rörlighetssituationer borde främjas i Finland. Detta förutsätter ett tätt samarbete mellan aktörerna i fråga (särskilt invandrarmyndigheter, kommuner, Folkpensionsanstalten, Pensionsskyddscentralen, Statistikcentralen). På det sättet kan man effektivt stöda en förbättring av statistikföringen i EU-samarbetet. Detta förbättrar också mer allmänt Finlands påverkningsmöjligheter i EU:s beredningsarbete.
5. I all nationell lagstiftningsberedning som gäller social trygghet och invandring ska man sörja för öppen informationsförmedling och ett fungerande samarbete mellan delaktiga ministerier och verkställande institutioner. I detta sammanhang borde man bedöma om det finns behov av att skapa nya lagstiftningsmässiga kopplingar mellan sociallagstiftningen och invandringslagstiftningen för att förbättra informationsutbytet. Det är särskilt fråga om ifall man i den finländska nationella lagstiftningen vill och kan utnyttja en medlemsstats nationella prövningrätt för att begränsa beviljandet av minimiförmåner till personer, vilka kunde medföra en oskälig belastning på socialsystemet. Här behövs ett nytt slags samarbete med invandrarmyndigheterna och systemet för genomförandet av den sociala tryggheten.

6. Det är mycket viktigt att man i beredningen av den nationella lagstiftningen om social trygghet alltid gör en grundlig bedömning av hur den reglering som bereds fungerar i en internationell omvärld och särskilt i systemet för samordning av den sociala tryggheten i EU. Internationella skyldigheter och konsekvenser ska i beredningen av lagstiftningen beaktas från första början. I den nationella lagberedningen ska man utnyttja den information som man får om det finländska systemets funktionalitet i internationella situationer.
Det är nyttigt att också fästa uppmärksamhet vid utvecklingsdragen i andra medlemsstaters socialpolitik. Bedömning och jämförelse på EU-nivå av den lagstiftning som bereds i fråga om innehållsfrågor förbättrar beredningens nivå. Särskilt i fråga om den finländska lagstiftningen om utkomstskyddet för arbetslösa och rehabiliteringsförmåner förekommer situationer i samband med beviljandet av förmåner som skapar särskilda utmaningar för samordningen av den sociala tryggheten på EU-nivå.

SAMMANDRAG AV ÅTGÄRDSFÖRSLAGEN

Följande teman föreslås bli utredda nationellt:

- *Vid beredning av den nationella lagstiftningen om social trygghet ska en grundlig bedömning av den internationella lagstiftningens konsekvenser alltid göras.* Endast därigenom kan man säkerställa att man är medveten om EU-lagstiftningens och den övriga internationella lagstiftningens konsekvenser på den finländska sociala tryggheten i praktiken.
- *I den nationella lagberedningen bör man utnyttja den information som fås om hur det finländska systemet fungerar i internationella situationer.* När det finländska systemet för social trygghet samordnas med systemet i ett annat land kan det framgå saker som inte syns vid en rent nationell granskning. Orsaken till detta är att man vid en internationell granskning inte kan hålla fast vid nationella klassificeringar och arbetsfördelningar utan man tvingas granska systemen som en helhet.
- *För att förbättra informationsutbytet och förhindra fel och missbruk* samt förhindra överlappande försäkringar, förmåner och betalningar ska det utredas vilka ändringar i den finländska lagstiftningen man kan göra för att myndigheter ska kunna förmedla information mer täckande inom Finland. Den nationella lagstiftningen bör ändras så att en jämförelse mellan uppgifter om social trygghet och social omsorg, skatteuppgifter och anställningsuppgifter är möjlig även utan att ett förmånsärende är under behandling. Detta skulle även möjliggöra ett frivilligt utlämnande av uppgifter och jämförelse av uppgifter med motsvarande uppgifter i andra länder. Då kunde man inleda ett projekt med till exempel Estland om jämförelse av förmånsuppgifter och anställningsuppgifter för att förhindra överlappande förmåner och försäkringar.
- *Statistikföring av internationella situationer ska utvecklas.* Bristande statistik är ett allvarligt problem. Utan tillförlitlig jämförelsebar statistik kan man inte tillförlitligt bedöma hur mycket till exempel förmåner utbetalas från Finland. Det vore också viktigt att få jämförelsebar statistik från andra länder.
- Man bör utvärdera om det finns behov av att skapa *nya lagstiftningsmässiga* kopplingar *mellan den finländska lagstiftningen om social trygghet och invandringslagstiftningen* för att förbättra informationsutbytet. Kan och vill man i den finländska nationella lagstiftningen i framtiden utnyttja en medlemsstats nationella prövningsrätt för att utreda *tillräckliga medel* och *den oskäligen belastning* som orsakas av en medlemsstat? Enligt EU-domstolens rättspraxis är rätten för en medborgare i en medlemsstat att vistas inom en annan medlemsstats område utan att där utföra avlönat arbete eller företagare inte absolut. Denna utvärdering bör göras i anslutning till att överföringen av *det grundläggande utkomststödet till FPA från ingången av år 2017* bereds.
- *Rätten till sjukvård enligt hemkommun i förhållande till rätten till sjukvård enligt EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009* och i förhållande till det kostnadsansvar som uppstår av detta bör utredas närmare. I denna utredning ska beaktas den eventuella förändring av EU-lagstiftningen i framtiden som diskuteras i fråga om en indelning av härledda och individuella rättigheter. *När förordningen 883/2004 tillämpas på en person bör boendet enligt förordningen tolkas enhetligt i Finland.*
- *Ansvar för att ordna offentlig hälso- och sjukvård i fråga sådana personer som saknar hemkommun och som har rätt till naturaförmåner i Finland enligt förordning 883/04* bör regleras *genom lag*. Staten har från ingången av år 2014 ansvarat för kostnaderna för sjukvård som getts en sådan person i Finland. Avsaknaden av en aktör som har ansvaret för att ordna hälso- och sjukvård orsakar fortsatt reella problem för personerna att kunna använda alla tjänster inom den offentliga hälso- och sjukvården. Problem på grund av avsaknaden av ansvaret för att ordna hälso- och sjukvård visar sig särskilt i kommuner/områden där det finns många

arbetsgivare som använder kortvarig utländsk arbetskraft och/eller i närheten av gränstrakter då det i dessa områden finns många arbetstagare som bor i en annan stat men arbetar i Finland.

- **Ändamålsenligheten med att slopa begränsningen som gäller utlandsresor** i 3 kap. 2 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa bör bedömas på nytt.
- Vid utvärdering av **arbetsmarknadsstödet** nationellt ska man komma ihåg att om man slopar elementen i arbetsmarknadsstödet som gäller behovsprövning blir arbetsmarknadsstödet sannolikt en förmån som utbetalas till utlandet.
- Det bör utvärderas om **en person som omfattas av bosättningsbaserad försäkring på basis av arbete kan kopplas till annan lagstiftning där personens arbete ska bedömas**. Det förefaller som om förutsättningarna i lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa är mest ändamålsenliga. Som villkor för att omfattas av de bosättningsbaserade förmåner som FPA administrerar kunde arbete som ökar arbetsvillkoret i utkomstskyddet tillämpas direkt, dvs. förutsättningen om minst 18 veckoarbetstimmar och lön enligt kollektivavtal eller minst 1 154 euro per månad¹. Alternativt skulle minimiarbetstimmar i enlighet med SOLMU IV-arbetsgruppens förslag inte förutsättas, men lönen förutsätts vara enligt kollektivavtal eller minst 1 154 euro per månad och avsikten är att arbetet ska vara i minst en månad.
- **Förmåner som omfattas av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet bör granskas en i taget och utvärderas om man kan ställa ytterligare förutsättningar för vissa för att få förmånen**. Särskilt kunde man granska dagpenningförmåner enligt sjukförsäkringslagen.
- **Om arbetspensionsanstalter kan registrera en persons verkliga arbetsperiod i arbetspensionsregistret i stället för ett helt kalenderår** bör utredas. Detta skulle påskynda behandlingen av internationella pensionsärenden betydligt och öka pensionstagarens rättssäkerhet.
- Det bör utredas om det är möjligt att **förenkla förutsättningarna för att försäkras**, för att det ska vara lättare att undersöka dem också i efterhand och i atypiska rörlighetssituationer.

Förslag om inflytande på EU-nivå:

- Finland bör arbeta för **en förenkling av EU-förordningarna om samordning av den sociala tryggheten** och i mån av möjlighet avvecklande och/eller minskning av olika förmåns-kategorier i förordningen 883/2004.
- **Statistikföringen över gränsöverskridande situationer** i Finland bör utvecklas och en förbättring av statistikföringen i EU-medlemsstaterna stödjas för att tillförlitligt utreda beloppen av gränsöverskridande social trygghet.
- Definitionen av **boendebegreppet "habitual residence"** på EU-nivå bör man aktivt påverka. En central del av utvecklandet av denna lagstiftning är en definition av en icke-aktiv person. Definitionen av **icke-aktiv** har en central betydelse för det finländska bosättningsbaserade systemet för social trygghet. En precisering av definitionen av icke-aktiv är viktig särskilt för att klarlägga när tillämpningen av lagstiftningen i det senaste arbetslandet upphör när en person inte längre arbetar och inte får penningförmåner på basis av arbete. **Avsikten är att främja en enhetlig definition och tolkning av boendet i fråga om samtliga förmåns-kategorier i förordningen**.

¹ 2014 års nivå.

- Man bör delta aktivt i *diskussionen som gäller "tillräcklig anknytning" och "oskäligen belastning"*, som anknyter till tillämpningen och tolkningen av direktiv 2004/38/EG, förordning 883/2004 och förordning 492/2011.
- En allmän utmaning för informationsutbytet mellan medlemsstater är ouppsåtliga överbetalningar i flyttningssituationer och att information inte utbyts mellan medlemsstater, även om man har kommit överens om det. Till exempel det att man börjar arbeta eller får en förmån anmäls inte regelmässigt till ett annat land. En utmaning vid tillämpning av förordningarna 883/2004 och 987/2009 är att **förordningarna saknar rättslig grund för frivilligt utbyte av information utan ett anhängigt förmånsärende**. Enligt förordningarna ska all information som är nödvändig för att avgöra ett förmånsärende som är under behandling ges och utbytas. Institutionerna kan dock inte utan särskilt avtal eller på basis av nationell lagstiftning allmänt jämföra den försäkrades uppgifter för att till exempel förhindra missbruk. Finland bör främja det **lagstiftningsarbete som börjar inom EU för att förhindra fel och missbruk**, och här är målet att införa en rättslig grund för lagstiftningen om samordning av den sociala tryggheten i EU så att institutionerna för social trygghet frivilligt kan kontrollera uppgifterna i kors för personer som rör sig mellan länder också som en jämförelse av uppgifter (data matching). Genom detta skulle man förhindra missbruk och omotiverade överbetalningar.
- I EU-förordningarna saknas för närvarande bestämmelser om **retroaktiv korrigering av försäkringsavgifter**. I förordningarna finns endast bestämmelser om hur retroaktiva avgifter mellan länder korrigeras när försäkringen har skötts temporärt. Man bör foga motsvarande bestämmelser till EU-förordningarna också om korrigering av andra utgifter som betalats ut felaktigt. Finland bör arbeta för denna utveckling av lagstiftningen inom EU.
- **Tillämpning av ett enhetligt boendebegrepp i alla EU-länder också i fråga om sjukvården bör främjas**. I tolkningspraxisen hos de myndigheter som verkställer sjukvårdsförmåner förefaller det för närvarande råda en tolkning av 'boende' och 'vistelse' som delvis avviker från de allmänna bestämmelserna om detta i förordning 883/2004.
- Finland bör delta aktivt i den diskussion som har inletts i och med rapporten *trESS future challenges om sloandet av prioriteten för härledda rättigheter som gäller sjukvård för familjemedlemmar* i förordningarna om samordning av den sociala tryggheten **och ändring av lagstiftningen**. Detta förutsätter en ingående diskussion om medlemsstaternas nationella sjukvårdssystem. I endast åtta länder av allt som allt 32 länder som tillämpar EU-förordningarna baserar sig enligt MISSOC-uppgifter rätten till sjukvård inte på boendet.
- I rapporten *trESS future challenges* har man lyft fram **frågan om att pensioner utanför förordningarna om samordning, såsom frivilliga tilläggs pensioner, ska inkluderas i det sakliga tillämpningsområdet för förordningarna. Detta skulle även ha konsekvenser för fastställandet av kostnadsansvaret för pensionstagarnas sjukhusvård**. Detta är en fråga som bör utvärderas i Finland i sin helhet med avseende på såväl pensionerna som andra förmåner inom social trygghet, såsom sjukvården.
- Arbeta för **utvecklandet av bestämmelser om rehabilitering och arbetsförmåga** på EU-nivå. För närvarande saknas i EU-förordningarna i praktiken bestämmelser som gäller gränsöverskridande rehabiliteringssituationer. Gränsöverskridande rehabiliteringssituationer verkställs med hjälp av allmänna bestämmelser som gäller penning- och naturaförmåner.
- **Olika klassificeringar av invalidförmåner i förordningens systematik och de utkomstsvårigheter som den orsakar en arbetstagarare som rör sig mellan länder** är en fråga som bör lyftas fram till diskussion på EU-nivå.
- Man bör delta aktivt i reformarbetet som börjar år 2014 inom EU och som gäller bestämmelser om **utkomstskydd för arbetslösa och långtidsvårdsförmåner**.

- Finland tillsammans med andra länder bör sträva efter att arbeta för att bestämmelserna om familjeförmåner i förordningarna om samordning av den sociala tryggheten i EU är uppdaterade och att förordningarnas bestämmelser bättre *stämmer överens med de sociala mål som nationellt ställts upp för familjeförmånssystemen*. Det är tydligt att en förändring behövs åtminstone i följande fall:
 - *En modernisering av familjebegreppet* ska motsvara förändrade familjestrukturer. Målet ska även vara så tydliga och enkla bestämmelser som möjligt.
 - *Förmåner som ersätter föräldrarnas egen inkomstförlust, såsom förmåner av typen föräldradagpenning, ska skiljas från* förmåner av *barnbidragskaraktär* när förmåner samordnas.