



## Asumisperusteinen sosiaaliturva työpaja 2 – 19.4.2017 – työpajan dokumentointi

Osallistujat:

Paula Ilveskivi, Akava  
Pirjo Väänänen, SAK  
Ralf Sund, STTK  
Outi Luoma-aho, Valtiovarainministeriö  
Sonya Walkila, Oikeusministeriö  
Henna Huhtamäki, STM  
Suvi Rasimus, KELA  
Jaana Rissanen, Eläketurvakeskus  
Marja-Terttu Mäkiranta, STM  
Hannele Häkkinen, Kuntaliitto  
Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto  
Pasi Pajula, STM  
Marko Lehtola  
Essi Rentola, STM  
Antti Klemola, KELA  
Marjaana Lundqvist, Eläketurvakeskus  
Jere Päivinen, STM  
Marko Leimio, STM  
Marjaana Maisonlahti, STM  
Eeva Vartio, Kela

*Lari Hokkanen, Demos Helsinki*

*Noora Asikainen, Demos Helsinki*

*Mikko Annala, Demos Helsinki*

## OSIO I: EU:n ja kansallisen lainsäädännön suhde

*Alustus 1:*

Mitä tekijöitä kansallisen ja EU-lainsäädännön yhteensopivuuteen kuuluu ja millainen on EU-tuomioistuimen ratkaisujen merkitys kansallisella tasolla?

- Alustus: Case-esimerkkeinä työttömyysturva ja perhe-etuudet, koska niissä ilmenee parhaiten EU- ja kansallisen lainsäädännön suhde. Tavoitteina on ymmärtäminen tiedon jakaminen ja kaikkien tuominen samalle ymmärryksen tasolle. Soveltamisalaki, jossa määritellään asuminen, on keskeisessä roolissa tässä kokonaisuudessa. EU-oikeus on erilaista kuin kansallinen – erot on hyvä tietää. Yhtenä tavoitteena on myös selkeyttää Suomen tavoitteita EU-oikeuden kehittämisessä.

#### Keskeiset kysymykset/haasteet kansallisen ja EU-oikeuden yhteensopivuudessa

- Valtiot voivat itse päättää omasta sosiaaliturvastaan – mutta liikkumisvapauttaan käyttäneitä henkilöitä ei voi syrjiä
- Eri sosiaaliturvan aloilla eri kriteerit
- Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumisen alkaminen ja päättyminen
- Aktiivijajan- vs. eläketurva
- Asumiseen perustuvan turvan piiriin kuuluminen
- **Kuinka paljon tarvitaan yleistä ”sateenvarjoa” vai pitäisikö miettiä yksittäisten tukien kannalta?**

#### EU-tuomioistuinen rooli

- Keskeinen merkitys koordinaatiolainsäädännön kehityksessä
- Keskeinen osa sen työstä koskee sosiaaliturvatapauksia
- Ratkaisut suoraan sovellettavaa oikeutta
- Kaksi tapaa: ennakkoratkaisupyynnöt ja rikkomusmenettelyt
- Keskeistä on **tuomioistuimen kansallinen rooli**

#### Alustus 2:

##### Soveltamisalain logiikka ja siihen liittyvät muutokset

- Soveltamisalaki tuli voimaan 1994 alusta, kun Suomi liittyi ETA:an. Havaittiin, että EU:n sosiaaliturva-asetus (1408/71) oli kokonaisuus, joka syrjäyttää kansallisen lainsäädännön. Todettiin, että asumista ei voi edellyttää tänne tulevilta työntekijöiltä, mikä oli ristiriidassa Suomen kansallisen lainsäädännön kanssa. Huomioitava on, että liikkuvuutta oli aikoinaan vähemmän.
- Laki määrittelee, mitä on asuminen. Tarkoittaa sitä, että henkilö asuu ja oleskelee täällä vakituisesti – aikoinaan uskottiin, että tämä määrittely on riittävä. Oletus oli, että lähtökohtaisesti kaikki Suomessa olevat asuvat myös täällä.
- V.2004 lakimuutoksesta lähtien loppui aiempi käytäntö, että asuminen ratkaistaan vain jos siitä on epäilystä. Tuli tarkemmat säädökset Suomessa asumisesta, Suomeen muutosta ja hallinnollisista menettelyistä. Isoin muutos oli lain3 b §: yrittäjille ja työntekijöille neljän kuukauden työskentelyvaatimus. **Haasteena: miten tarkasti ottaen menee (jos menen, ja menen ja tulen – pitääkö aina uudestaan odottaa 4kk?).** Suhde EU-oikeuteen: onko yhdenvertaista, että joiltain vaaditaan työskentelyä 4kk ja toisilta ei, että pääsee sosiaaliturvaan?

- Uhat ovat muuttuneet. Vuonna 1994 pelättiin, että suomalaiset lähtevät, ja vievät turvan mukanaan. Myöhemmin on tullut pelko, että muista EU-maista tulevat muuttajat hakevat meidän sosiaaliturvan. Mutta mikä on fokus uhkatekijöissä? Nyt taitaa olla trendinä, että ei pelätä työntekijöiden tänne tulemistä (se on jopa toivottavaa), mutta pelko on nyt ns. ei-aktiivisten ihmisten laajamittainen muutto ja asumisperusteisen turvan piiriin tuleminen.
- **Pohdittavana: saako maahan tulija heti kaiken turvan, vai vaan osan? Mikä on suhde aktiivisuuteen (työhön)?**
- Sääntöjen moninaisuudesta seuraa vaikea soveltaminen, joka voi aiheuttaa eriarvoisuutta; näin ei saisi olla oikeusvaltiossa. Toisin sanoen nyt kaivataan selkeyttä – miten eri osat (EU- ja kansallinen lainsäädäntö) liikkuvat suhteessa toisiinsa.

#### KESKUSTELU:

- Oikeusasiamies teki aikoinaan 90-luvun lopulla päätöksen, että ihmiset eivät ole riittävän tietoisia ulkomailla ollessaan oikeudestaan sosiaaliturvaan. EOA totesi että pitää tehdä päätös. V. 2001 Kelaan tuli uusi tietojärjestelmä, ja entistä parempien teknisten mahdollisuuksien myötä se alkoi tehdä enemmän päätöksiä. Mutta tarvitaanko päätöstä aina, voiko kansalaisten informoinnin nykyään toteuttaa muilla keinoilla?
- Kansaneläkkeen vakuutuskausien selvittäminen aiheuttaa melko paljon työtä, kun vakuutushistoriaa kertyy muutoista. Tyel:n muutos on aiheuttanut siinä mielessä ongelmia, ettei työntekijän määritelmänä enää ollut riittävä työeläkelainsäädännön mukainen työntekijän asema.
- Myös työnantajan näkökulmasta ongelmana on työskentely muualla. Miten vakuutetaan muussa maassa työskentelevä? Nyt tätä ei yhteen soviteta eri maiden käytäntöjen välillä. Koordinaation haasteena työnantajan näkökulmasta on se, että sovelletaan toisen maan lainsäädäntöä ja maksut ja velvoitteet pitää hoitaa työskentelymaan säännöillä.
- **Mittakaava on kasvanut: 90-luvulla puhuttiin alle sadasta tuhannesta ihmisestä, sittemmin muuttajien määrä on moninkertaistunut. Tämä on iso syy miksi tähän pitää tarttua.**
- Työntekijän/kansalaisen näkökulmasta nykytilanne myös ongelmallinen: ei pysty ymmärtämään, mikä on lopputulos. Ensin saa päätöksen sosiaaliturvaan kuulumisesta, joka vaikuttaa etuuspäätökseen. Ihmiset usein eivät ymmärrä muuttaneensa jonnekin, vaan liikkuminen maiden välillä on elämäntapa – siitä seuraa, että ei välttämättä hoksata tehdä tarvittavia ilmoituksia viranomaisille.
- **Keskeistä on selventää, mitä on yhdenvertainen kohtelu? Mitä me hyväksytään esimerkiksi asumisena tai muuttamisena?**

## OSIO II: Työttömyysturva

- **Haasteena on asuinpaikan määrittely kokonaan työttömälle (epävarsinaiselle) rajatyöntekijälle työttömyyden ajalle.** Kokonaan työttömän rajatyöntekijän työttömyysturvasta vastaa asuinmaa, jos hän palaa sinne. Eri mailla voi olla eri näkemyksiä siitä, oliko kyseessä rajatyö vai asuiko henkilö työskentelymaassa. Usein on vaikeaa tulkita, palaako henkilö asuinmaahan. Varaus: kuitenkin asioista harvoin *täyttä* epäselvyyttä.
- Mahdollisuus lähteä muualle EU:hun työnhakuun ei ole kovin suosittua. Yhtenä syynä siihen, ettei asetuksen mukaista menettelyä käytetä, on ehkä se, että suomalaista työttömyysturvaa voidaan käytännössä maksaa ulkomailla oleskelun ajalta – eli henkilö 'asuu edelleen' Suomessa, jos hän on maksimissaan vuoden ajan ulkomailla. Mutta miten TE-toimisto suhtautuu työttömän oleskeluun ulkomailla? Vaikuttaako ulkomailla oleskelu työnhakijoiden aktivointiin, nykyään tehdään 3 kk välein haastattelu (puhelimitse). Nykyisten säännösten valossa vaikuttaa epäselvältä, mikä on ulkomailla oleskelun vaikutus työttömyysetuuteen, jos TE-toimisto tai työttömyysetuuden maksaja saa tiedon ulkomailla oleskelusta.

Keskustelussa oli esillä erityisesti kaksi teemaa:

1) *Työttömyysturvan maksaminen henkilön ulkomailla oleskelun ajalta on järjestelmän legitimitettiin liittyvä kysymys. Onko oikein, että suomalaisen työttömyysturvan saaja voi oleskella ulkomailla jopa vuoden (tai kaksi) ja hoitaa velvoitteensa työvoimahallintoon sähköisesti? Toisaalta mitkä ovat viranomaisen mahdollisuudet seurata sitä, missä kukin oleskelee.*

- Suomen lainsäädännön mukaan työttömyysturvan saamiseksi edellytetään varsin lyhyttä työskentelykautta ja etuuden maksukausi on puolestaan melko pitkä EU-maiden välisessä vertailussa. *Mikä on ulkomaille maksetun työttömyysetuuden hinta?* Tähän on vaikeaa vastata, koska ei tiedetä kovin hyvin, kuinka monet oleskelevat työttömyysturvaa saadessaan ulkomailla. Ahkerasti liikkuville ihmisille ei välttämättä tule edes mieleen ilmoittaa ulkomailla oleskelustaan. Suomen erikoisuus muihin maihin nähden on se, ettei etuuden maksaja tai palvelujen tarjoaja systemaattisesti tarkastele sitä, onko henkilö suomalaisilla työmarkkinoilla

- Vuoden ulkomailla oleminen ei tarkoitettu alunperin työttömyysturvaan, vaan soveltamiseen on päädytty ennemminkin lakiteknisistä syistä.

- Muissa maissa työvoimaviranomaiset vaativat enemmän henkilökohtaista osallistumista. Suomen mallissa riittää, että "on käytettävissä työhön". Rajoitukset, joita ei kuitenkaan voida kontrolloida, ovat vaikeita – toiset tekevät ilmoitukset tunnollisesti, toiset eivät ollenkaan.

2) *Rajatyöntekijän, jolla on siteitä sekä työskentelymaahan että lähtömaahansa, asumisen sekä asuinmaahan palaamisen määrittely ja oikeus työttömyysturvaan.*

- Tyypitapauksina ajoittain, esim. viime syksynä, ovat olleet virolaiset rakennusmiehet: ongelmallisuus siinä, että asuvatko he työskentelyn aikana *oikeasti* täällä ja palaavatko työttöminä Viroon. Monilla liikkuvilla työntekijöillä on siteitä molempiin maihin, asunto Suomessa ja ehkä perhe ja toinen koti Virossa. Työskentely Suomessa voi jatkua vuosia. Työntekijän on erittäin vaikeaa ennakoida, mistä hän saa työttömyysetuuden, jos mahdollisesti jää työttömäksi. Suomen ja Viron lainsäädäntöjen mukaisen työttömyysturvan tasojen välillä on melko suuri ero. **Kipukohtana kärkihankkeessa on se, voidaanko asumisen määrittelyä yksinkertaistaa ja työntekijän asemaa selkeyttää.** Nämä tapaukset eivät koskaan ole täysin selviä - **toteutuuko tällä hetkellä yhdenvertaisuus?**
- **Onko lainsäädännön tulkinta johtanut siihen, että kaikkia perustilanteita varten tarkoitettu säädös soveltuukin lähinnä virolaisiin?** Voi siis vaikuttaa siltä, että lähtömaa vaikuttaa ratkaisuihin. Kuitenkin tosiasialliset seikat vaikuttavat kussakin ratkaisussa. Meillä on vähemmän tapauksia, että suomalaiset käyvät esim. Virossa työssä – siksi voi tuntua siltä, että kohdentuu enemmän virolaisiin. Varmasti vaikeaa olisi myös niissä tilanteissa, jos suomalainen lähtisi Viroon tai Saksaan ja kävisi kotimaassa useamman kerran kuukaudessa, ja täällä olisi koti ja kesämökki. Työttömyyskassojen näkökulmasta kaikille kansalaisuuksille ongelmat ovat yhtä vaikeita, mutta tyypitilanteet muodostuvat maantieteellisistä ja työskentelyyn liittyvistä olosuhteista.
- Kuinka paljon Kela tekee rajan yli melko usein liikkuville henkilöille, mutta Suomessa yli vuoden oleskelleille, vakuuttamispäätöksiä siitä että henkilö asuu Suomessa soveltamisalain perusteella? Tällä hetkellä ei tehdä yleisesti päätöksiä tällä perusteella (eli ei katsota oleskeluaikaa väestörekisteristä), vaan enemmän annetaan vakuuttamispäätös työskentelyn perusteella. Asumisen perusteella annetut päätökset voisivat helpottaa työttömyysturvahakemuksen yhteydessä asumisen arviointia. Työttömyysturvan käsittelijän ei olisi silloin välttämätöntä aina miettiä asumista koskevia säännöksiä. Toisaalta vaikka Suomessa päätettäisiin asumisesta jotain, liittyy henkilön tilanteeseen silti toinenkin maa, jonka rekistereissä voi olla Suomen viranomaisen näkemyksen kanssa ristiriidassa olevaa tietoa. Ja jos vakuuttamispäätös tehdään eri aikaan kuin etuutta käsitellään, voi hyvinkin käydä niin, että ihmiset eivät ymmärrä asian merkitystä.
- Kassojen jäseneksi ottamispäätökset, eivät vielä luo etuusoikeuksia. Toisin sanoen jos liittyy kasaan, se ei ole vielä takeena, että työttömänä saisi etuutta.
- Työttömyyskassojen näkökulma tulee asetuksesta: Pidempiaikaisessa työttömyystilanteessa (kokonaan työtön) maksaja se valtio mistä henkilö tulee, yleensä tämä tulkitaan asuinmaaksi. Lyhytaikaisissa työttömyystilanteissa (lomautus) maksajana on työskentelymaa. Tämä voi olla hämmentävää saajien näkökulmasta.
- **Selkeät oikeudet ja se kuka etuudet maksaa, ovat keskeiset työntekijän/kansalaisen näkökulmasta. Vaikka johtaisi yksikön kannalta siihen, että saa etuudet muusta kuin työskentelymaasta.**

- Voi olla hyvä puhua kahdesta luokasta:
  1. Epätuottavat rajatyöntekijät, jotka eivät täytä *kansallisia* etuuden ehtoja.
  2. Monet, jotka ovat jo olleet pitkään, esim. yli vuoden ja täyttävät kansalliset ehdot.

### MITÄ PITÄISI MUUTTA JUURI NYT? EHDOTUKSIA/Kysymyksiä

- Pitäisikö työttömien olla myös fyysisesti työmarkkinoiden käytettävissä? Pitäisi.
  - Katsotaan etuudet ja palvelut kokonaisuutena: tavoitteena oltava ihmisen saaminen töihin. **Palveluista pitäisi puhua etuuksien rinnalla.** Soveltamisalalaki: nyt voi oleskella vuoden tilapäisesti ulkomailla ja saada etuuksia – pitäisikö lyhentää sitä esimerkiksi puoleen vuoteen?
- Työskenteleminen/asuminen. Toisaalta on sovellettavana kansallinen asumisen käsite, toisaalta koordinaatioasetuksen mukainen asuminen (“siellä missä intressien keskus”). Koordinaatioasetuksessa sekä asuminen että työskentely merkitsevät työttömyysturvan maksamisesta vastaavaa maata määrittäessä. Kansallinen ja asetuksen asumisen käsite ovat suhteellisen samanlaiset. Joskus ongelmana on, että dialogia eri maiden eri laitosten kanssa asumisesta ei käydä. Selkeyttä tarvitaan siihen, että milloin henkilö on asuva koordinaatioasetuksen mukaisesti.
  - Kun ihmiset liikkuvat jatkuvasti enemmän ja enemmän, asuminen on ”liukuvaa”. Voidaanko katsoa enää meidän kansallista lainsäädäntöä niin selkeästi? Vai katsotaanko lähtökohtaisesti meidän soveltamisalalakia, paitsi jos maiden ja sosiaaliturvalaitosten tulkintojen välillä selkeää ristiriitaa?
- Koordinaatiossa eri turvakategorioiden eri periaatteet ulosmaksamisessa. Ne oikeudet, mitä kansallisessa lainsäädännössä on, on turvattava myös vapaata liikkuvuuttaan käyttäville tai muiden maiden kansalaisille.

## OSIO III: Perhe-etuudet

### Kysymys: Kansallisen ja EU-lainsäädännön ristiriita (esim. perhekäsite)

#### KESKUSTELU:

- EU-tuomioistuimen Slanina-päätöksen pohjalta on käytävä periaatteellista keskustelua. Suomi on EU:ssa tässä vähemmistössä. On painetta että Slanina pitäisi huomioida myös Suomessa perhekäsitteessä. Toistaiseksi Suomea vastaan ei ole vielä rikkomusmenettelyä.
- Slanina vie kohti vanhaan perhemallia ja sitoo etuuden maksamisen biologiseen vanhemmuuteen. Slanina-tapauksen linjaukset onkin vaikea ja kaukana suomalaisesta ajattelusta.
- Olisiko meidän tuotava meidän lainsäädäntöön ajatus, että emme muuta perhekäsitettä sosiaaliturvassaturvassa, mutta voidaan tietyissä tilanteissa poikkeuksellisesti eksportoida etävanhemmalle?
- Lastenhuoltolain uudistaminen on tekeillä, jossa on esillä myös lasten vuoroasumisen tilanteet eri näkökulmista.

## TUNNISTETTUJA HAASTEITA

- Kuinka paljon tarvitaan 'yleistä sateenvarjoa' vai pitäisikö miettiä yksittäisten tukien kannalta?
- Tarvitaanko vakuuttamis päätöstä henkilön liikkessa maasta toiseen, ja jos niin milloin?
- Keskeistä on selventää, että mitä on yhdenvertainen kohtelu? Mitä me hyväksytään esimerkiksi asumisena tai muuttamisena?
- Nyt haasteena on asuinpaikan määrittely kokonaan työttömälle epävarsinaiselle rajatyöntekijälle työttömyyden ajalle. Toteutuuko yhdenvertaisuus?
- Yleisesti: Rajoitukset, joita ei kuitenkaan voida kontrolloida, ovat vaikeita – toiset henkilöt ilmoittavat tunnollisesti, toiset eivät.
- Selkeyden ja oman aseman ennakoimisen keskeinen merkitys yksittäisen henkilön näkökulmasta.