

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa. 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 ratkaistaan, pidetäänkö henkilöä työntekijänä tai asuuko hän Suomessa. Työskentelyä ja asumista koskevat säännökset muodostaisivat kokonaisuuden muiden etuuksien myöntämistä koskevien edellytysten kanssa. Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin siten yhdessä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia koskevien lakien kanssa.

Laissa määriteltäisiin työskentelyn vähimmäisedellytykset niissä tilanteissa, kun Suomeen tulevaan työntekijään sovelletaan asumisperusteista etuuslainsäädäntöä. Mikäli henkilö muuttaa Suomeen työntekijänä, hänen oikeutensa asumisperusteisiin etuuksiin ratkaistaisiin pääsääntöisesti työskentelyn perusteella.

Laissa määriteltäisiin myös Suomessa asuminen Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvan etuuslainsäädännön näkökulmasta. Mikäli Suomeen tuleva henkilö ei olisi työntekijä, tai tiettyä etuusasiaa ratkaistaessa Suomessa asumisella muuten on merkitystä, hänen oikeutensa asumisperusteisiin etuuksiin ratkaistaisiin asumisen määritelmää hyödyntäen.

Laissa määriteltäisiin myös, milloin Suomesta ulkomaille muuttavaa henkilöä edelleen pidettäisiin Suomessa asuvana henkilönä, jonka oikeus asumisperusteisiin etuuksiin voisi jatkua ulkomailla oleskelusta huolimatta.

Asumisperusteisista etuuksista säädetään seuraavissa laeissa: kansaneläkelaki, lapsilisälaki, vammaisetuksista annettu laki, takuueläkkeestä annettu laki, eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki, äitiysavustuslaki, yleisestä asumistuesta annettu laki ja elatustukilaki.

Ehdotukseen sisältyy Kansaneläkelaitoksen hallinnollisia menettelyjä koskeva muutos. Sosiaaliturvaan kuulumisesta ei ehdotuksen mukaan annettaisi erillistä valituskelpoista päätöstä, vaan ratkaisu sisältyisi etuutta koskevaan valituskelpoiseen päätökseen. Ennakollisesta tiedon tarpeesta asumisperusteista sosiaaliturvaa koskien huolehdittaisiin hallintopäätöksen sijaan muilla tiedottamistavoilla, kuten sähköisen asiointipalvelun ja muun henkilökohtaisen tiedottamisen kautta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993 jäljempänä *soveltamisalalaki*) tuli voimaan 1.1.1994 Suomen liittyessä Euroopan talousalueeseen. Lailla on yhtenäistetty useiden Kansaneläkelaitoksen soveltamien etuuslakien soveltamisalaa koskevat säännökset ja säännelty siitä, mitä asumisella tarkoitetaan päätettäessä oikeudesta etuuksiin. Lakia on sittemmin muutettu useita kertoja. Muutosten myötä säännökset ovat muuttuneet yksityiskohtaisemmiksi ja lakiin on sisällytetty useita henkilöryhmiä koskevia erityissäännöksiä.

Asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia koskevan lainsäädännön tarkastelu uudelleen on osoittautunut tarpeelliseksi kansainvälisen liikkuvuuden lisääntymisen, EU-lainsäädännön muutosten, työelämän muutoksen sekä digitalisaation tarjoamien mahdollisuuksien myötä. Vuonna 1994 Suomen ETA-jäsenyyden alkaessa Suomeen muutti noin 11 600 henkilöä, joista ETA-valtioista tulevia oli noin 4400, suurin osa Ruotsista. Entisen Neuvostoliiton alueelta Suomeen muuttaneita asui Suomessa vuoden 1995 alussa noin 22 000 henkilöä. Vuonna 2016 Suomeen muutti ulkomailta 35 000 henkilöä, joista EU-maista muuttavia oli 12 900. Suomesta ulkomaille muutti 18 100 henkilöä, joista 11 800 muutti EU-maihin. Vuoden 2017 lopussa Suomessa asui yhteensä 249 500 ulkomaan kansalaista, joista noin 52 000 Viron kansalaisia ja lähes 30 000 Venäjän kansalaisia.

Suomen EU-jäsenyyden alkuvuosina tärkein yhteistyökumppani sosiaaliturvan yhteensovittamisasioissa maiden välillä liikkuvien henkilöiden osalta oli Ruotsi. Edelleen Suomen ja Ruotsin välillä on paljon yhteistyötä erityisesti eläkettä saavien henkilöiden sosiaaliturva-asioissa. Työikäisten osalta liikkuvuus on nykyisin suurinta Viron ja Suomen välillä. Suomeen muuttavista henkilöistä kuitenkin valtaosa tulee EU-alueen ulkopuolisista maista.

EU-maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaetuuksista vastaavasta maasta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (jäljempänä *EU-asetus 883/2004*) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä (jäljempänä *EU-asetus 987/2009*). Näiden asetusten tavoitteena on yhteensovittaa jäsenvaltioiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva-oikeudet. Tavoitteena on, ettei henkilö menettäisi sosiaaliturva-oikeuksiaan siitä syystä, että hän on käyttänyt EU:n perustamissopimusten turvaamaa liikkumisvapautta. Tarkoituksena on myös toisaalta estää se, ettei henkilö voisi saman riskin perusteella saada etuuksia perusteettomasti useasta jäsenvaltiosta. Suomen kansallinen asumiseen perustuva etuuslainsäädäntö on periaatteellisesti ristiriidassa EU:n sosiaaliturvalainsäädännön kanssa, koska asumista koskevan edellytyksen täyttämistä ei voida vaatia liikkuvilta henkilöiltä. Jotta kansallinen lainsäädäntö on ymmärrettävää, on siinä huomioitava EU:n sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskeva lainsäädäntö, vaikka EU-asetukset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

Sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevat EU-asetukset 883/2004 ja 987/2009 eivät ole enää ainoat EU-säädökset, jotka vaikuttavat sosiaaliturvaan. Rajat ylittävään sosiaaliturvaan vaikuttavat myös EU-kansalaisten liikkuvuusdirektiivi 2004/38/EY sekä työntekijöiden liikkuvuusasetus 492/2011 (jäljempänä *EU-asetus 492/2011*). Viime vuosina on hyväksytty useita maahanmuuttodirektiivejä, jotka sisältävät työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvan alalla koskevia määräyksiä. Direktiivien mukainen yhdenvertainen kohtelu on ulotettu EU-asetuksen 883/2004 kattamaan sosiaaliturvaan, mutta yhdenvertaista kohtelua on mahdollista rajoittaa direktiiveissä esitetyin tavoin. Rajoitukset on Suomen kansallisessa lainsäädännössä otettu käyttöön täysimääräisesti. Sosiaaliturvaa koskevia yksityiskohtaisia rajoituksia sisältyy sekä soveltamisalakiin, että eri etuuslakeihin. Lainsäädännön selkeyden ja läpinäkyvyyden tavoitetta edistää se, että asumisperusteisen sosiaaliturvan

alkamisesta ja päättymisestä säädetään yleisellä puitelain omaisella lailla ja etuuksien tarkemmista edellytyksistä ja maksamisen rajoituksista kutakin etuutta koskevassa laissa.

Monet alat Suomessa ovat riippuvaisia ulkomaisesta työvoimasta. Kuten kansallisesti, myös ulkomailta tulevien työntekijöiden työsuhteet ovat muuttuneet viimeisen vuosikymmenen aikana. Yhä useammin työntekijät ovat lyhytkestoissa tai epävakaisissa työsuhteissa, tai heillä on useita työsuhteista samanaikaisesti myös eri maissa. Suomessa työskentelevien ulkomaalaisten työopimuksesta merkittävä osa on sellaisia, että työtä on tarkoitus tehdä 0-40 tuntia viikossa tai erikseen töihin kutsuttaessa. Toisaalta erilaiset etätöiden muodot ovat lisääntyneet. Monikansalliset yritykset voivat päättää työntekijöihin sovellettavasta lainsäädännöstä yrityksen sisäisten järjestelyjen kautta.

Asumisperusteisen järjestelmän vahvuus on sen kattavuus, mitä on tuotu esiin laajemmin myös EU:ssa viime vuosina. Suomen järjestelmään pääsevät kaikki maassa asuvat ja se tarjoaa riittävän tasoisen turvan kaikille järjestelmän piirissä oleville. Lisäksi paremman tasoiseen ansioturvaan ovat oikeutettuja työskentelynsä perusteella vakuutusmaksuja maksavat sekä yrittäjät yritystoimintansa myötä. Euroopassa ovat yleisiä vakuutusmaksuihin perustuvat järjestelmät, joissa ongelmina ovat heikompi turva työelämän muutoksessa sekä väliinpuotoamistilanteet, joita syntyy, kun henkilön ansiot ovat epävarmat ja vaihtelevat, tai koostuvat pienimuotoisesta yritystoiminnasta ja ansiotyöstä rinnakkain. Kun asumisperusteinen järjestelmä on hyvin kattava, on sen kestävyys ja rahoituksen riittävyys huomioitava maiden välisen liikkuvuuden kasvaessa. Yksilötasolla on huolehdittava oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainosta, jotta järjestelmän kestävyys voidaan turvata. Järjestelmän tasapainon kannalta on keskeistä, että asumisperusteinen sosiaaliturva kohdennetaan niille, joiden aseman turvaamiseen perustuslaki velvoittaa.

Soveltamisalain hallinnolliset menettelyt päätöksineen ja muutoksenhakuineen vastaavat etuuksien käsittelyä ja ratkaisemista. Hallintopäätösten antamisen taustalla on ollut tarve turvata henkilöiden tietoisuus siitä, mikä heidän asemansa on erityisesti ulkomailla oleskelun aikana. Käytännössä voimassa olevan lainsäädännön mukaan maahan muuttava henkilö tarvitsee erillisen päätöksen sosiaaliturvaan kuulumisesta saadakseen esimerkiksi Kela-kortin, joka osoittaa, että henkilö on sairausvakuutettu. Kuitenkaan päätös kuulumisesta sosiaaliturvaan ei koske kaikkia etuuksia tai henkilön peruspalveluja. Oikeus niihin määräytyy kotikunnan perusteella tai erilaisen työskentelyn määrittelyn mukaisesti. Erityisesti Suomeen muuttavien henkilöiden kohdalla henkilöiden on vaikeaa ymmärtää hakea muutosta sosiaaliturvaan kuulumista koskevaan päätökseen, vaikka se on ratkaiseva etuus oikeuksien kannalta. Etuudesta annettavaan päätökseen ei voi tehokkaasti hakea muutosta, kun se perustuu aiemmin annettuun sosiaaliturvaan kuulumista koskevaan päätökseen. Muutoksenhaku kohdistuu usein väärään päätökseen.

Maasta pois muuttavalle päätös sosiaaliturvaan kuulumisesta ulkomailla oleskelun aikana voi antaa väärän käsityksen siitä, että hänellä olisi edelleen oikeus kaikkiin etuuksiin tai palveluihin riippumatta olosuhdemuutoksista ulkomailla oleskelun aikana. Päätös voi vanhentua jo pian muuton jälkeen esimerkiksi työsuhteen tai perhetilanteen muuttuessa. Useimmiten paikalliseen vakuutusjärjestelmään kuulumisen voi olla henkilön kannalta parempi vaihtoehto, eivätkä Suomen lainsäädännön mukaiset korvaukset tuo riittävää turvaa ulkomailla toteutuneiden riskien kohdalla. Toisaalta päätös siitä, että henkilö ei kuulu enää Suomen sosiaaliturvaan voi eläkkeensaajalle tarkoittaa myös sitä, että käytännössä kaikista hänen asumisperusteisista etuuksistaan vastaa edelleen Suomi.

Digitalisaatio mahdollistaa monimutkaistuneessa ympäristössä säännösten ja työn muutoksen hallinnan. Sähköinen asiointi on lisännyt mahdollisuuksia asettaa henkilön saataville tietoa hänen tilanteestaan reaaliaikaisesti. Samoin henkilön on mahdollista toimittaa viranomaiselle olosuhdemuutoksia koskevia tietoja sähköisillä ilmoituksilla. Yleinen kansalaisten informointi erilaisilla sähköisillä kanavilla on muodostunut vahvaksi käytännöksi eri hallinnonaloilla nykyisen lain voimaantulon jälkeen. Kansallisen tulorekisterin käyttöönotto parantaa jatkossa reaaliaikaista työskentelyn toteutumisen seuranta. Viranomaisten on mahdollista entistä kattavammin saada tietoa työskentelyn alkamisesta ja päättymisestä Suomessa sekä havaita viitteitä useammassa maassa työskentelystä, ja tiedottaa työntekijöitä oikeista menettelyistä. Virheiden ja väärinkäytösten tehokkaampi havainnointi ja

estäminen ovat myös muissa EU-maissa keskeisiä viranomaisten toiminnan painopisteitä. Myös henkilöiden kannalta omien sosiaaliturvaa koskevien asioiden seuraaminen ja niihin reagoiminen on sähköisen asioinnin kautta entistä helpommin mahdollista. Säännösten yksinkertaistaminen siten, että oikeus sosiaaliturvaetuksiin määräytyy läpinäkyvillä kriteereillä vähentää tahatonta etuuksien käytön virheellisyyttä.

2. Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta

Soveltamisala

Soveltamisalain säännösten perusteella ratkaistaan, sovelletaanko henkilöön joko Suomessa asuvana, Suomessa työskentelevänä tai ulkomailla oleskelun aikana seuraavaa Kelan etuuksia koskevaa lainsäädäntöä:

- 1) kansaneläkelaki, lapsilisälaki, äitiysavustuslaki, asumistukilaki sekä vammaisetuuksista annettu laki, ja
- 2) eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki, rintamasotilaseläkelaki, takuueläkkeestä annettu laki ja elatustukilaki.

Soveltamisalain 1 §:ssä mainitut etuuslait on jaettu kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvien lakien perusteella maksettaviin etuuksiin on henkilöllä muiden edellytysten täytyessä oikeus aina lain soveltuessa millä tahansa perusteella. Toiseen ryhmään kuuluvien lakien perusteella voidaan maksaa etuuksia vain tosiasiallisesti Suomessa asuville henkilöille. Suomessa asuminen määräytyy lain 3, 3 a ja 4 §:n perusteella. Esimerkiksi elatustukea voidaan maksaa enintään vuoden ajan tilapäisesti ulkomailla oleskelevasta lapsesta, kun taas lapsilisää voidaan eräissä tilanteissa maksaa myös yli vuoden ajan ulkomailla oleskelevasta lapsesta. Tämä edellyttää, että lapsi kuuluu lain 8 §:n perusteella ulkomailla oleskellessaan Suomen sosiaaliturvaan esimerkiksi lähetetyn työntekijän tai opiskelijan perheenjäsenenä, vaikka hän ei asu Suomessa.

Sairausvakuutuslaissa viitataan lain soveltamisalan osalta soveltamisalakiin, jolloin soveltamisalain perusteella sosiaaliturvaan kuuluva on myös sairausvakuutettu. Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaisia etuuksia voidaan myöntää sairausvakuutetuille. Työttömyysturvalain mukaan työttömyysetuuksien maksamisen edellytyksenä oleva Suomessa asuminen ratkaistaan soveltamisalain asumiskäsitteen mukaisesti.

Suomeen muuttaminen

Soveltamisalain 3 a §:ssä on Suomeen muuton vakinaisuuden arvioinnissa lähtökohtana henkilön olosuhteiden kokonaisvaltainen arviointi. Säännöksessä on lisäksi lueteltu seikkoja, jotka otetaan huomioon osoituksena Suomeen muuton vakinaisuudesta. Vaikka mikään yksittäinen säännöksessä mainittu seikka ei toteutuisi, voidaan henkilön katsoa asuvan Suomessa, kun olosuhteet kokonaisuudessaan viittaavat muuton ja Suomessa asumisen vakinaisuuteen. Suomeen yksinomaan opiskelutarcoituksessa tulevaa opiskelijaa ei kuitenkaan pidetä Suomessa asuvana, jolloin hän ei kuulu asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Soveltamisalalaissa ei erotella vakinaisen maassa asumisen perusteita muuna kuin työntekijänä maahan muuttavan henkilön lähtövaltion mukaan. EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta tulevan muun kuin työtä tekevän henkilön Suomessa asumista koskevan ratkaisun perusteena ei laissa viitata EU-asetukseen 883/2004. Asetus on kuitenkin ensisijaista lainsäädäntöä suhteessa soveltamisalakiin, jolloin säädösten ollessa ristiriidassa ratkaistaan asia viime kädessä EU-asetuksen 883/2004 perusteella. Ristiriitatilanne voi tulla esimerkiksi silloin, kun Suomeen tulee henkilö yksinomaan opiskelu-

on kestänyt vähintään kuusi kuukautta. Työskentelyn päättyessä, keskeytyessä tai vähentyessä on mahdollista, että Suomessa edelleen oleskelevan henkilön katsotaan asuvan Suomessa vakinaisesti.

Laillisen oleskelun vaatimus

Laillinen oleskelu Suomessa on kaikissa tilanteissa sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisen edellytys. EU- lainsäädäntöä soveltavien maiden kansalaiset voivat oleskella Suomessa kolme kuukautta, minkä jälkeen edellytetään ulkomaalaislakiin perustuvaa oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Rekisteröintivelvoite ei koske pohjoismaan kansalaisia. Oleskeluoikeuden rekisteröinnin puuttuminen ei kuitenkaan tee oleskelua Suomessa laittomaksi, eikä se estä sosiaaliturvaan kuulumista, jos Suomessa asumista tai työskentelyä koskevat edellytykset muuten täyttyvät. Suomen ja lähimpien rajanaapurimaiden välillä usein liikkuvien henkilöiden osalta ei ole sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa aina selvää, onko kyseessä oleva henkilö oleskellut Suomessa yli kolme kuukautta ja oleskeluoikeuden rekisteröintivelvollisuus siten täyttynyt. Henkilön kannalta oleskeluoikeuden rekisteröinti on keskeinen kotikuntamerkin saamiseksi.

Muilta kuin EU-kansalaisilta ja heihin rinnastettavilta vaaditaan ulkomaalaislainsäädäntöön perustuva oleskelulupa. Soveltamisalain nykyisen 3 c §:n mukaan oleskeluluvan tulee olla myönnetty pääsääntöisesti vähintään vuodeksi. Myös alle vuodeksi myönnetty lupa täyttää edellytyksen eräissä tilanteissa. Esimerkiksi alle vuoden voimassa oleva passi voi olla peruste myöntää lupa tavanomaista lyhyempänä passin voimassaolon ajalle. Myös työntekijällä voi olla alle vuodeksi myönnetty oleskelulupa, jos työsuhte kestää alle vuoden ajan. Tällöin kolmannelta maasta tulevalle työntekijälle alle vuodeksikin myönnetty työntekijän oleskelulupa täyttää soveltamisalain oleskelulupavaatimuksen.

Oleskelu ulkomailla

Suomessa asuva, ulkomailla tilapäisesti oleskelevaan henkilöön sovelletaan soveltamisalain 4 §:n perusteella sosiaaliturvalainsäädäntöä, jos tilapäinen ulkomailla oleskelu kestää enintään yhden vuoden ajan. Ulkomaille yli vuodeksi muuttavaan henkilöön ei sovelleta sosiaaliturvalainsäädäntöä ulkomaille siirtymisestä lukien, ellei ole olemassa soveltamisalain 5-8 §:n mukaista perustetta jatkaa sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista. Tällaisia perusteita ovat esimerkiksi työskentely Suomen valtion palveluksessa ulkomailla, lähetys- ja kehitysyhteistyö sekä opiskelu. Myös EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 soveltamisalassa olevan EU-alueella liikkuvan henkilön asuinmaa voi poiketa soveltamisalain mukaisesta Suomessa asumisesta, jolloin sovelletaan ensi sijassa EU-asetuksia 883/2004 ja 987/2009.

Henkilöön, joka toistuvasti oleskelee ulkomailla siten, ettei yhtäjaksoinen ulkomailla oleskelu ylitä yhtä vuotta, sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä vain, jos hänen ulkomailla oleskelustaan huolimatta katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa ja hänellä on edelleen kiinteät siteet Suomeen. Tämä tarkastelu on jatkuvaa ja perustuu tulkinnanvaraisissa tilanteissa henkilön kokonaistilanteen arviointiin. Tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi Suomen sosiaaliturvaan kuuluvan eläkkeensaajan alkaessa oleskella muussa kuin EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa yli 6 kuukautta vuodessa Suomessa vietettävän ajan jäädessä alle 6 kuukauteen. Tämän rytmityksen toistuessa ei henkilöä voida enää pitää Suomessa asuvana ja sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen päättyy.

Päätöksen antaminen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta

Soveltamisalain 12 §:n mukaan henkilöllä on oikeus saada hakemuksesta Kansaneläkelaitoksen päätös asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Suomeen ensimmäistä kertaa tulevan henkilön on haettava oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ennen kuin oikeus soveltamisalain piiriin kuuluvaan etuuteen voidaan ratkaista. Sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen voidaan kuitenkin ratkaista myös erikseen ilman vireille tulevaa etuushakemusta. Sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista koskevalle hakemukselle ei ole aikarajaa ja päätös tehdään takautuvasti siitä lukien, kun maassa asumiseen tai työskentelyyn liittyvät edellytykset täyttyvät.

Kansaneläkelaitos voi saada tiedon asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluvan henkilön ulkomaille muutosta henkilöltä itseltään, muulta viranomaiselta tai muuta kautta. Päätöstä ei anneta henkilölle, jonka oikeus sosiaaliturvaan ei tilapäisesti ulkomaille oleskeltaessa pääty. Jos kyseessä on vakainnen muutto ulkomaille tai työskentely toisessa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa, annetaan päätös sosiaaliturvan päättymisestä.

Suomesta ulkomaille yli vuoden ajaksi muuttava henkilö voi hakea asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista edelleen, kun henkilö kuuluu soveltamisalain 7 ja 8 §:ssä mainittuihin henkilöryhmiin. Esimerkiksi lähetetyn työntekijän, opiskelijan ja näiden perheenjäsenten on tehtävä hakemus vuoden kuluessa ulkomaille lähtemisestä tai siitä, kun aikaisemman päätöksen voimassaolo ulkomaille jo oleskeltaessa on päättynyt. Myönteinen päätös annetaan korkeintaan viideksi vuodeksi kerrallaan mutta sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista voidaan jatkaa uudella päätöksellä enintään viiden vuoden ajan.

Ulkoasiainministeriö tai muu työnantaja ilmoittaa soveltamisalain 5 §:ssä mainittuihin henkilöryhmiin kuuluvien ulkomaille työskentelystä. Säännöksessä mainittuihin henkilöihin sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä suoraan lain nojalla ja ilman eri hakemusta, jos heidän toimintansa täyttää laissa määritetyt ehdot. Esimerkiksi Suomen valtion palveluksessa ulkomaille työskentelevälle henkilölle, lähetystyöntekijälle ja kehitys yhteistyöntekijälle annetaan työnantajan ilmoituksen perusteella päätös sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Henkilöt, joihin säännöstä sovelletaan, kuuluvat ulkomaille oleskellessaan sosiaaliturvaan ajallisesti rajoittamattoman ajan.

Kansaneläkelaitos ei kuitenkaan anna omaa päätöstä asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, kun Eläketurvakeskus on sille annetun toimivallan perusteella ratkaissut, sovelletaanko ulkomaille esimerkiksi lähetettynä työntekijänä työskentelevään henkilöön Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä EU-asetuksen 883/2004 tai Suomea sitovan sosiaaliturvasopimuksen perusteella.

Henkilön sosiaaliturvaan kuulumisessa tapahtuvien muutosten vuoksi on aina tarkistettava myös henkilölle maksettavat etuudet. Jos sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisen edellytykset eivät enää täyty ja annetaan hylkäävä päätös, etuusoikeuden päättymisestä annetaan erillinen päätös.

Kansaneläkelaitos on vuonna 2017 antanut 34 000 kirjallista sosiaaliturvaan kuulumista koskevaa päätöstä. Lisäksi on tehty 88 000 sosiaaliturvaan kuulumista koskevaa ratkaisua, joista ei ole henkilölle annettu kirjallista päätöstä. Ilman kirjallista päätöstä ratkaisuja tehdään esimerkiksi henkilön lähtiessä tilapäisesti ulkomaille siten, ettei oleskelulla ole vaikutusta etuuksiin tai jos kyseessä on takautuvien jaksojen kirjaaminen eläkekäsittelyn yhteydessä. Kirjallisten päätösten antamista on viime vuosina käsittelyprosessin kehittämisen yhteydessä vähennetty.

Asuinmaan määrittely EU-lainsäädännössä

Silloin, kun EU-lainsäädäntöä soveltavien maiden välillä liikkuvan henkilön asuinpaikalla on merkitystä EU-asetusta 883/2004 sovellettaessa, ratkaistaan henkilön asuinmaa EU-lainsäädäntöä soveltaen. EU-asetuksen 883/2004 1 artiklan j ja k alakohdassa erotetaan toisistaan ”asuinpaikka” ja ”oleskelu”. Asuinpaikka on paikka, jossa henkilö *vakinaisesti* asuu, ja oleskelulla tarkoitetaan *tilapäistä* asumista.

Asumista määriteltäessä EU-tilanteissa käytetään EU:n sosiaaliturva-asetuksissa tarkoitettua asumiskäsitettä, jota unionin tuomioistuin on tulkinnut ja joka on kansallisesta lainsäädännöstä riippumaton. Tuomioistuin on asiassa C-90/97 *Swaddling* katsonut, että tämän mukaisesti asuinjäsenvaltiolla tarkoitetaan ”jäsenvaltiota, jossa asianomaiset henkilöt asuvat vakinaisesti ja jossa on myös heidän etujensa eli intressien tavanomainen keskus”. Tuomioistuin lisäsi, että ”tässä yhteydessä on tarkasteltava erityisesti työntekijän perhetilannetta; syitä, jotka ovat johtaneet hänen siirtymiseensä, hänen

asumisensa kestoa ja jatkuvuutta; sitä, onko hänellä mahdollisesti pysyvää työpaikkaa sekä työntekijän aikomusta, sellaisena kuin se olosuhteista ilmenee". Tuomioistuin on todennut myös muun muassa asiassa C-76/76 *Di Paolo*, että etujen tavanomainen keskus on määritettävä tosiseikkojen perusteella ottaen huomioon kaikki olosuhteet, jotka osoittavat, että henkilö on tosiasiallisesti valinnut tietyn maan asuinjäsenvaltiokseen.

Termillä ”asuinpaikka” on unionin laajuinen merkitys. Tapauksessa C-90/97 *Swaddling* tuomioistuin toteaa, että ”asuinpaikkaa” sovelletaan määritelmällisesti samalla tavalla kaikkiin etuuksiin sovellettaessa asetusta 883/2004 ja asetusta 987/2009.

Muut Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat asumisperusteiset etuudet

Lasten kotihoidon tuki

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaisilla tuilla tuetaan lapsen vanhempia ja muita huoltajia lapsen hoidon järjestämisessä sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Kotihoidon tukea maksetaan vaihtoehtona kunnan järjestämälle varhaiskasvatukselle. Laissa tarkoitetaan asumisella lapsen tosiasiallista asumista Suomessa. Tuen rahoituksesta vastaa vanhemman tai huoltajan kotikunta. Soveltamiskäytännössä on tulkittu tosiasiallista asumista siten, että tuen maksamista on jatkettu enintään noin kolme kuukautta kestävästä ulkomailla oleskelun ajan ja yksittäistapauksissa joskus pidempäänkin.

EU-tuomioistuin on asiassa C-333/00 *Maarheimo* todennut, että Suomen lasten kotihoidon tuki on EU:n sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädännössä tarkoitettu perhe-etuus ja lainsäädäntöä on tulkittava siten, että lapsen tosiasiallista asumista koskevan vaatimuksen katsotaan täyttyvän, mikäli lapsi asuu jonkin jäsenvaltion alueella. Näin ollen silloin, kun sovelletaan EU-asetusta 883/2004, ei voida soveltaa kansallisen lainsäädännön vaatimusta lapsen tosiasiallisesta Suomessa asumisesta. Kotihoidon tuen hoitorahaa ja hoitolisää voidaan näin ollen maksaa asetuksen soveltamistilanteissa vanhemman työskentelyn perusteella toisessa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa vakinaisesti asuvasta lapsesta.

Opintotuki

Opintotukilain (65/1994) mukaan maksetaan tukea Suomessa harjoitettavaan oppivelvollisuuden jälkeisiin päätoimisiin opintoihin. Suomen kansalainen voi saada tukea kokonaan ulkomailla suoritettaviin opintoihin, jos hänellä on ollut kotikunta Suomessa vähintään kaksi vuotta edeltävän viiden vuoden aikana tai vaihtoehtoisesti elinolosuhteiden perusteella kiinteä yhteys Suomeen. Ulkomaan kansalaiset eivät yleensä voi saada opintotukea kokonaan ulkomailla suoritettaviin opintoihin.

Opintotuki on työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa EU-asetuksessa 492/2011 tarkoitettu sosiaalinen etuus. EU-maasta Suomeen tulleen työntekijän perheenjäsen voi EU-asetukseen 492/2011 perustuen saada opintotukea kaikkiin tuen piirissä oleviin opintoihin samoin edellytyksin kuin Suomen kansalainen niin kauan, kun huoltaja säilyttää työntekijän aseman Suomessa.

Työttömyysturvaetuudet

Työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 8a §: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.

Peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan sovelletaan EU-asetuksen 883/2004 6 luvussa olevia työttömyysturvaetuksia koskevia määräyksiä. Asetuksen määräysten mukaisesti asumista koskevaa vaatimusta ei voida soveltaa, kun kyseessä on EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta toiseen liikkunut työntekijä. Soveltamisalalaisia tarkoitettua vakinaista Suomessa asumista ei voida siis edellyttää silloin, kun kyse on viimeksi Suomessa työskennelleen toisesta EU-maasta Suomeen tulleen työntekijän oikeudesta työttömyyspäivärahaan. Rajatyöntekijöitä koskevia asetuksen 65 artiklan määräyksiä sovellettaessa asumista arvioidaan EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 asumiskäsitteen mukaisesti.

Myös työmarkkinatuki on EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalaan kuuluva etuus, mutta se on lisätty asetuksen liitteessä 10 maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi. Maksuihin perustumattomat erityisetuudet maksetaan henkilöille vain heidän asuinjäsenvaltiossaan ja sen lainsäädännön mukaisesti. Työmarkkinatuen osalta voidaan edellyttää soveltamisalalaisia tarkoitettua vakinaista Suomessa asumista. Viimeksi Suomessa työskennellyt toisesta EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen tullut työntekijä ei siten ole oikeutettu työmarkkinatukeen, ellei hänen katsota asuvan vakinaisesti Suomessa soveltamisalalain 3, 3a, 4 tai 10 §:n mukaisesti.

Sairausvakuutus

Sairausvakuutuslain (1224/2004) soveltamisalasta on säädetty lain 1 luvun 2 §:ssä, jossa viitataan soveltamisalalain säännöksiin. Sairausvakuutettuja ovat soveltamisalalain mukaan sosiaaliturvaan kuuluvat henkilöt. Lisäksi yrittäjät ovat sairausvakuutettuja yritystoiminnan aloittamisesta lukien, jos yritystoiminta on jatkunut vähintään neljän kuukauden ajan ja oleskelulupavaatimus täyttyy. Soveltamisalalain mukaan muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta tulevan yrittäjän sosiaaliturvaan kuluminen määräytyy vakinaisen asumisen perusteella, joten yrittäjien osalta sairausvakuutuslain soveltamisala on laajempi.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain soveltamisala on sama kuin sairausvakuutuslain soveltamisala.

Asumisperusteinen sosiaaliturva ja toimeentulotuki

Laissa toimeentulotuesta (1412/1997) ei ole määräyksiä edellytetystä Suomessa asumisajan pituudesta. Toimeentulotuki on perusoikeus, joka on tarkoitettu koskemaan kaikkia Suomen lainkäyttöpiiriin kuuluvia, Suomessa oleskelevia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Tukeen on lain sanamuodon perusteella oikeutettu jokainen, joka on tuen tarpeessa.

Toimeentulotuen hakijan ja saajan on lähtökohtaisesti oleskeltava Suomessa laillisesti. Kuitenkin myös Suomessa tilapäisesti oleskelevat ulkomaalaiset voivat saada oleskelukunnaltaan toimeentulotukea, jos avun tarve on kiireellinen. Kun Suomessa oleskeleva ulkomaan kansalainen hakee toimeentulotukea, on oleskeluoikeuden lisäksi selvitettävä, onko hakija oikeutettu johonkin toimeentulotukeen nähden ensisijaiseen etuuteen. Tähän liittyy henkilön tilanteen arviointi soveltamisalalain mukaisesti huomioiden se, missä tarkoituksessa henkilö on tullut Suomeen ja onko hän Suomessa väliaikaisesti vai pysyvästi.

Asumisperusteiset sosiaaliturvaetuuksien saamisen edellytyksenä on asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 c §:n mukaan laillinen oleskelu maassa. Muiden kuin työntekijöiden kohdalla oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskeluluvan saamisen edellytyksenä on useimmissa tapauksissa oleskelua varten riittäviä varoja koskevan vaatimuksen tai toimeentulovaatimuksen täyttäminen. Toistuva turvautuminen toimeentulotukeen voi johtaa oleskeluoikeuden epäämiseen.

Suomeen ulkomailta tulleiden työntekijöiden osalta lähtökohtana on, etteivät he joudu turvautumaan toimeentulotukeen, koska he saavat työstä palkkaa. EU-kansalaisilla työntekijöillä on kuitenkin oikeus toimeentulotukeen ja muihin sosiaaliavustuksiin samoilla edellytyksillä kuin kotimaisilla työntekijöillä, jos työntekijän tulot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen. Työntekijöillä ja työntekijän statuksen säilyttävillä työnhakijoilla on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun muiden jäsenmaan kansalaisten kanssa. Mikäli työntekijä tekee osa-aikatyötä ja palkka jää alle soveltamisalalaisia vaaditun tason, tai työsuhteen kesto on alle neljä kuukautta, voi työntekijä jäädä kuitenkin asumisperusteisen sosiaaliturvan ulkopuolelle ja joutua turvautumaan toimeentulotukeen. Etuuksien ohella työntekijä voi jäädä myös vaille sairausvakuutusta. Tällöin työntekijän sairastuessa työnantajalla ei ole myöskään oikeutta saada kompensaatiota sairausajalta maksamastaan palkasta.

Suomeen ja Suomesta muuttaneiden lukumääriä

Lukuihin sisältyvät kaikki henkilöt, joilla on kyseisenä vuonna voimassa oleva päätös kuulumisesta sosiaaliturvaan taulukossa mainitulla perusteella. Maassa olon syy on voinut päätöksen antamisen jälkeen muuttua, esimerkiksi muussa kuin työskentelytarkoituksessa Suomeen tullut henkilö on voinut sittemmin aloittaa työskentelyn, mutta uutta päätöstä sosiaaliturvaan kuulumisesta ei anneta muissa kuin sellaisissa tilanteissa, kun olosuhdemuutos vaikuttaa sosiaaliturva-oikeuteen.

Suomeen muutot

Suomeen muuttaneista henkilöistä, jotka ovat hakeneet Kansaneläkelaitokselta päätöstä sosiaaliturvaan kuulumisesta, suurin ryhmä ovat kolmansista maista tulevat henkilöt, jotka eivät ole työssä, eli niin sanotut ei-aktiivit henkilöt.

Vuosi	EU-asetuksen piiriin kuuluva työntekijä	EU-asetuksen piiriin kuuluva ei-aktiivi	Kolmannesta maasta töihin tuleva kolmannen maan kansalainen	Kolmannesta maasta tuleva kolmannen maan kansalainen ei-aktiivi	Turvapaikanhakijat, kiintiöpakolaiset ja näiden perheenjäsenet	Yhteensä
2004	412	887	1 432	5 272	959	8 962
2006	1 868	3 048	7 693	18 471	2 970	34 050
2008	2 903	5 023	16 647	31 473	5 823	61 869
2010	3 732	6 864	24 176	46 060	10 053	91 885
2012	4 705	8 545	36 256	63 960	13 688	127 154
2014	7 327	11 776	52 132	88 066	17 879	177 180
2016	10 778	15 498	58 331	103 394	27 631	216 172

Suomesta muutot

Suomesta muuttaneista henkilöistä, joille on annettu päätös sosiaaliturvaan kuulumisesta, suurin ryhmä ovat muuna kuin työntekijänä toiseen EU-jäsenvaltioon muuttaneet. Kyse on pääasiassa eläkkeensaajista.

Vuosi	EU-asetuksen piiriin kuuluva työntekijä EU-maahan	EU-asetuksen piiriin kuuluva ei-aktiivi EU-maahan	Suomesta kolmanteen maahan työhön lähteneet	Suomesta kolmanteen maahan ei-aktiivina lähteneet	Yhteensä
2004	1 841	5 806	1 458	2 721	11 826
2006	3 419	8 043	2 742	5 215	19 419
2008	3 906	8 006	3 155	6 041	21 108
2010	3 973	8 977	3 493	7 234	23 677
2012	2 993	6 770	2 628	5 006	17 397
2014	6 944	16 392	6 406	12 233	41 975
2016	9 004	17 447	5 946	10 730	43 127

Työeläkevakuutetut EU-kansalaiset Suomessa

Muiden EU-maiden kansalaisia työeläkevakuutettuja työntekijöitä tai työeläkeoikeuden piirissä olevia henkilöitä oli vuonna 2016 yhteensä 90 921 henkilöä. Heistä 58 221 (noin 64 %) oli miehiä ja 32 700 (noin 36 %) oli naisia. Muiden EU-maiden kansalaisista työeläkevakuutetuista oli vuonna 2016 Viron kansalaisia 48 545 (noin 53 %).

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 EU:n lainsäädäntö

EU-asetus 883/2004

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetulla asetuksella (EY) N:o 883/2004 ja sen täytäntöönpanosta annetulla asetuksella (EY) N:o 987/2009 on vahvistettu kansalaisten oikeuksia, kun he liikkuvat valtiosta toiseen. EU-asetusta 883/2004 sovelletaan kaikkiin henkilöihin, jotka kuuluvat asetuksessa mainittuihin sosiaaliturvajärjestelmiin. Lainsäädäntöä täydentää Euroopan unionin tuomioistuimen laaja oikeuskäytäntö.

EU-asetus 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetus koskevat jäsenvaltiosta toiseen liikkuvien jäsenvaltion kansalaisuutta olevien työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja muiden henkilöiden sosiaaliturvaa. Lainsäädännön tarkoituksena on sosiaaliturvaoikeuksien yhteensovittaminen, jotta sosiaaliturvan menetykset rajat ylittävissä tilanteissa eivät ole esteenä sille, että henkilöt käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1231/2010 näiden säännösten soveltaminen on ulotettu koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita edellä mainitut asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske. Kyse on tällöin kolmansien maiden kansalaisista, joilla on laillinen asuinpaikka jossain jäsenvaltiossa, mutta jotka liikkuvat jäsenmaasta toiseen.

EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalaan kuuluvat sairausetuudet, äitiys- ja vastaavat isyysetuudet, työkyvyttömyysetuudet, vanhuusetuudet, perhe-eläke-etuudet, työtapaturma- ja ammattitautietuudet, kuolemantapauksen johdosta maksettavat avustukset, työttömyysetuudet, perhe-etuudet, varhaiseläke-etuudet sekä maksuihin perustumattomat erityiset rahaetuudet. Suomen lainsäädännössä asetuksen soveltamisalaan kuuluvia sosiaaliturvan aloja ovat sairausvakuutus, julkinen terveydenhuolto, Kansaneläkelaitoksen järjestämä kuntoutus ja kuntoutusetuudet, vammaisetuudet, työeläkkeet, kansaneläke, takuueläke, tapaturmavakuutus, työttömyysturva, maksuihin perustumattomina erityisinä rahaetuuksina eläkkeensaajan asumistuki ja työmarkkinatuki sekä perhe-etuuksina lapsilisä ja lasten kotihoidon tuki.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen periaatteita ovat yhdenvertainen kohtelu, yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisuuteen kuuluminen, vakuutus-, työskentely- ja asumiskausien yhteen laskeminen, jotta oikeus etuuteen saavutettaisiin sekä etuuksien maastavienti.

Yhdenvertaisen kohtelun säännöksen perusteella jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa henkilöä on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertainen kohtelu käsittää myös välillisen syrjinnän kiellon. Sen mukaan toisen jäsenvaltion kansalaiselle ei ole sallittua asettaa sellaisia ehtoja, jotka hänen on tosiasiallisesti vaikeampi täyttää kuin kyseisessä jäsenmaassa työskentelevien tai asuvien henkilöiden.

Euroopan unionin sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan myös Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen perusteella suhteessa Norjaan, Islantiin ja Liechtensteiniin ja niiden kansalaisiin. Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välillä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn sopimuksen perusteella kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan suhteessa

Sveitsiin ja Sveitsin kansalaisiin. Jäsenmaiden kansalaisten osalta unionin sosiaaliturvasäännöksiä sovelletaan siis myös jäsenvaltioiden kansalaisten liikkua edellä mainittuihin valtioihin.

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva asetus

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa asetuksessa 492/2011 (aiemmin 1612/68) turvataan työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu. Asetuksen mukaan työntekijän on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden. Myös työntekijän perheenjäsenet voivat saada etuuksia asetuksen nojalla.

EU-asetusta 883/2004 sovelletaan ensisijaisesti asetukseen 492/2011 nähden. Asetuksen 492/2011 mukaan ei edellytetä, että työntekijä asui työskentelymaassa saadakseen sosiaalisia etuja. Etuuden saamisen edellytykseksi voidaan kuitenkin asettaa, että hänellä on riittävä yhteys työskentelyvaltioon tai että hän on riittävästi integroitunut työskentelymaan yhteiskuntaan tai sen työmarkkinoihin. Työskentely täyttää yleensä riittävän integroitumisen vaatimuksen.

Oleskeluoikeusdirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (*oleskeluoikeusdirektiivi*) tarkoituksena on toteuttaa EU-maiden kansalaisten oikeutta asettua asumaan mihin tahansa jäsenvaltioon. Direktiivin 24 artiklassa säädetään, että kaikkia jäsenvaltion alueella direktiivin nojalla asuvia EU-maiden kansalaisia ja heidän perheenjäseniään on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Taloudellisesti ei-aktiivisilta henkilöiltä voidaan kuitenkin evätä oikeus sosiaalivastuuseen kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden aikana ja työnhakijoiden kohdalla pidemmältäkin ajalta.

Direktiivin mukaan maahanmuuttaja saavuttaa pysyvän oleskeluoikeuden pääsääntöisesti viiden vuoden laillisen oleskelun jälkeen. Ennen pysyvän oleskeluoikeuden saavuttamista direktiivi turvaa ei-aktiivisten henkilöiden oleskeluoikeuden vain sillä edellytyksellä, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, sekä kattava sairausvakuutus turva oleskelumaassa. Turvautuminen sosiaalihuoltojärjestelmään voi siis johtaa ei-aktiivisen henkilön oleskeluoikeuden päättymiseen. Maasta poistaminen ei saa kuitenkaan olla automaattinen seuraus avun tarpeesta.

EU-tuomioistuimien on tulkinnut oleskeluoikeuden ja sosiaaliturvan välistä suhdetta. Asiassa C-140/11 *Brey* oli kyse Itävallan lainsäädännön mukaisesta korvauslisästä, joka on EU-asetuksessa 883/2004 tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetus. Kyse oli myös sosiaalihuoltojärjestelmään kuuluvasta etuudesta. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltio voi asettaa sosiaalietuuden myöntämisen edellytykseksi sen, että hakija oleskelee maassa laillisesti. Tuomioistuimien totesi, ettei henkilön turvautuminen kyseiseen etuuteen suoraan osoittanut sitä, ettei henkilöllä ole riittäviä varoja sen välttämiseksi, että hänestä aiheutuu kohtuutonta rasitusta oleskeluvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Tilanteessa tulee tehdä kokonaisarvio, jossa suhteellisuusperiaatetta noudattaen otetaan huomioon sekä etuuden myöntämisestä seuraava rasitus koko kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle, että hakijan henkilökohtaiset olosuhteet. Jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa määrää, jonka ne katsovat riittäviksi varoiksi, vaan niiden on otettava huomioon kyseessä olevan henkilön henkilökohtainen tilanne. Sen arvioimiseksi, aiheuttaako sosiaalivastuuseen saaja kohtuuttoman rasituksen vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, on tämän jäsenvaltion ennen karkottamistoimenpiteen toteuttamista tarkasteltava, ovatko asianomaisella olevat vaikeudet väliaikaisia ja otettava huomioon hänen oleskelunsa pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja hänelle myönnetyn avustuksen määrä.

Asiassa C-333/13 *Dano* oli kyse varattomille työnhakijoille tarkoitetusta perusturvaetuudesta. EU-tuomioistuin vahvisti, että jäsenvaltio voi edellyttää laillista oleskelua tällaisen maksuihin perustumattomien erityisuuksien myöntämiseksi. Tuomiossa vahvistettiin myös, että jokaisen kansalaisen taloudellinen tilanne on arvioitava yksilöllisesti riittävien varojen arvioimiseksi. Unionin tuomioistuin toteaa, että kun henkilöillä ei ole riittäviä varoja, he eivät voi vaatia oleskeluoikeutta toisessa jäsenvaltiossa unionin kansalaisia koskevan direktiivin nojalla. Niinpä he eivät voi vedota direktiivissä ja EU-asetuksessa 883/2004 vahvistettuun syrjäntäkiellon periaatteeseen. Asiassa C-67/14 *Alimanovic* tuomioistuin antoi enemmän painoarvoa rasisituksen arvioinnille siten, että kaikki yksittäiset etuushakemukset lasketaan yhteen. Yksilön kannalta tällainen kokonaisarviointi voi merkitä sitä, että sosiaaliavustuksiin turvautuminen merkitsee lähes aina kohtuutonta rasisitusta.

Tuomioistuin ei ole ottanut kantaa siihen, millä tavalla sosiaali- ja ulkomaalaisviranomaisten työnjako on järjestettävä päätettäessä oleskeluoikeuden mahdollisesta päättämisestä. Asiassa C-308/14 *Komissio v. UK* EU-tuomioistuin on todennut, ettei laillisen oleskelun vaatimusta saa asettaa EU-asetuksen 883/2004 ei-aktiivisen henkilön lainvalintasäännön mukaisen asuinpaikan määrittämisen edellytykseksi.

Maahanmuuttodirektiivit

Niin sanotut maahanmuuttodirektiivit koskevat EU:n ulkopuolelta Suomeen työhön tulevia kolmansien valtioiden kansalaisia. Maahanmuuttodirektiivien tarkoittamilla työntekijöillä ja osin myös heidän perheenjäsenillään on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun valtion omien kansalaisten kanssa muun muassa sosiaaliturvan alalla. Tässä tarkoitettuja maahanmuuttodirektiivejä ovat neuvoston direktiivi 2009/50/EY kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (jäljempänä *erityisosaajadirektiivi*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 2011/98/EU (*yhdistelmä lupadirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten 2014/36/EU (*kausityöntekijädirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä 2014/66/EU (*ICT-direktiivi*) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/801/EU tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (*tutkijadirektiivi*).

Erityisosaajadirektiivin tarkoituksena on edistää kolmansista maista tulevien sellaisten työntekijöiden muuttoa unionin alueelle, joiden työskentely edellyttää korkeaa pätevyyttä. Heille myönnettävällä sinisellä kortilla tarkoitetaan oleskelulupaa, joka oikeuttaa asumaan ja työskentelemään erityisosaajana jäsenvaltion alueella. Työsuhteen on oltava kestoltaan vähintään vuosi.

Erityisosaajadirektiivi on toimeenpantu kansalliseen lainsäädäntöön 1.1.2012 lukien. EU:n sinisen kortin haltija perheenjäsenineen pääsee Suomessa vakinaisen asumisen perusteella asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin ja sairausvakuutetuksi. Henkilö voi saada Suomessa kotikunnan, jos kotikuntalaisen mukaiset edellytykset täyttyvät. Vaikka henkilö ei saisi Suomessa kotikuntaa, hänet rinnastetaan kansanterveyslain 14 §:n 5 momentissa ja erikoissairaanhoidon lain 3 §:n 1 momentissa henkilöön, jolla on kotikunta, ja siten hänellä on oikeus Suomessa julkisen terveydenhuollon kaikkiin palveluihin kotikuntalaisen asiakasmaksulla.

Yhdistelmälapadirektiivin tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien kolmansien maiden kansalaisuutta olevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä. Lisäksi direktiivi turvaa suoraan kolmansista maista tulleille työntekijöille oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaisen kohtelun muun muassa työelämän, koulutuksen ja sosiaaliturvan osalta. Työntekijöillä direktiivissä tarkoitetaan niitä henkilöitä, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon työntekoa varten sekä niitä, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten, mutta jotka saavat työskennellä.

Yhdistelmälapadirektiivin 12 artiklan mukaan kolmansista maista tulleita työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa asetuksessa (EY) N:o 883/2004 tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa yhdenvertaisen kohtelun perusteella myönnettyjä oikeuksia, mutta ne eivät saa rajoittaa niitä työsuhteessa olevien tai vähintään kuuden kuukauden ajan työsuhteessa olleiden ja työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityjen kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta.

Lisäksi jäsenvaltio voi direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan toisen kappaleen mukaan päättää, ettei yhdenvertaista kohtelua sovelleta perhe-etuuksien osalta kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä enintään kuuden kuukauden ajan tai joille on myönnetty maahan pääsy opiskelua varten taikka joilla on lupa työskennellä viisumin perusteella. Yhdistelmälapadirektiivi on pantu täytäntöön 1.1.2014 voimaan tulleilla lainmuutoksilla. Direktiivin mahdollistamat rajoitukset etuuksien maksamisessa on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

Kausityöntekijädirektiiviä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka asuvat EU-jäsenvaltioiden ulkopuolella ja jotka hakevat pääsyä jäsenvaltion alueelle työskennelläkseen kausityöntekijöinä. Direktiivin perusteella kolmansista maista tulevia kausityöntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti sosiaaliturvan alalla. Kausityödirektiivissä on kuitenkin mahdollistettu poissuljenta yhdenvertaisesta kohtelusta perhe-etuuksien ja työttömyysturvan osalta. Kausityöntekijän työskentely kestäisi enintään muutamia kuukausia 12 kuukauden ajanjaksona. Direktiivi koskee erityisesti matkailun ja maatalouden kausityötä. Suomessa on vuosittain noin 10 000 maatalouden kausityöntekijää, ja joitakin tuhansia matkailualan kausityöntekijöitä, joista suurin osa työskentelee noin kolme kuukautta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan alle neljä kuukautta Suomessa työskentelevät kausityöntekijöistä jää lyhyen työskentelyjakson vuoksi asumisperusteisen sosiaaliturvan ulkopuolelle, kuten EU-/ETA-maistakin tulevat kausityöntekijät. Direktiivi on implementoitu 1.1.2018 voimaan tulleilla lainmuutoksilla. Direktiivin mahdollistamat etuuksien maksamisen rajoitukset on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

ICT-direktiivin tavoitteena on edistää kolmannessa maassa sijaitsevien yritysten mahdollisuuksia lähettää työntekijöitään työskentelemään EU-valtioihin sijoittuneissa yhtiöissään ja siirtyä tarvittaessa yhtiöiden välillä jäsenvaltiosta toiseen. Direktiivi koskee vain johtajia, tarkasti määritellyjä asiantuntijoita sekä eräitä harjoittelijoita. Direktiivi poikkeaa aiemmista direktiiveistä ja kansallisista luvista siinä, että ensimmäisen valtion myöntämällä luvalla voi siirtyä toiseen jäsenvaltioon ja myös työskennellä siellä, kun siirtyminen tapahtuu saman yrityksen tai yritysryhmän eri jäsenvaltioissa toimivien yksiköiden välillä. Direktiivin perusteella kolmansista maista yritysten sisällä siirtyviä henkilöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti sosiaaliturvan alalla. Direktiivi on implementoitu 1.1.2018 voimaan tulleilla lainmuutoksilla.

Tutkijadirektiivissä säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella. Kuten ICT-direktiivissä, myös tutkijadirektiivin mukaan ensimmäisen valtion myöntämällä luvalla voi siirtyä toiseen jäsenvaltioon ja myös suorittaa siellä osan tutkimusta tai opiskelua. Direktiivin mukaan tutkijoilla on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun sosiaaliturvassa direktiivin sanotun yhdistelmälapadirektiivin mukaisesti. Yhdenvertaista kohtelua on mahdollista rajata siten, ettei perhe-etuksia myönnetä tutkijoille, joille on myönnetty lupa oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella.

enintään kuuden kuukauden ajan. Työsuhteessa olevat tutkijat ja opiskelijat ovat oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun kuten työntekijät yhdistelmälupadirektiivin nojalla. Tutkijadirektiivin toimeenpanosta on annettu hallituksen esitys 21/2018 vp.

Maahanmuuttodirektiivien kansallisen toimeenpanon myötä soveltamisalalakiin on tehty oleskelulupavaatimusta koskevia muutoksia. Aikaisemmin soveltamisalalain 3c §:n mukaan sosiaaliturvaan kuulumisen edellytyksenä oli yhdeksi vuodeksi myönnetty oleskelulupa, mistä poikkeuksena oli ainoastaan ne tilanteet, kun matkustusasiakirja oli voimassa tätä lyhyemmän ajan. Yhdistelmälupa- ja kausityödirektiivien myötä soveltamisalalain 3c §:ää on muutettu siten, että myös työntekijälle alle vuodeksi myönnetty oleskelulupa, joka sisältää tiettyjen ulkomaalaislain säännösten mukaisen työnteko-oikeuden, täyttää oleskelulupavaatimuksen. ICT- ja tutkijadirektiivien mukaan myös liikkuvuus EU-maiden välillä on mahdollista ensimmäisen maan myöntämällä oleskeluluvalla. Soveltamisalalain 3a §:n mukaiseen vakinaista asumista osoittavien seikkojen luetteloon on erityisosaajadirektiivin ja tutkijadirektiivin myötä tehty tietyillä oleskeluluvan perusteilla maahan tulevia henkilöryhmiä koskevia lisäyksiä. Direktiivien mahdollistama yhdenvertaisen kohtelun rajoittaminen tiettyjen etuuksien ja henkilöryhmien osalta on toimeenpantu etuuslakeihin lisätyillä yksityiskohtaisilla kyseisiä tilanteita koskevilla säännöksillä. Direktiiveistä aiheutuneista muutoksista on seurannut tiettyjä henkilöryhmiä koskevia erityissääntöjä, jotka ovat aiheuttaneet soveltamisalalain ja etuuksia koskevan lainsäädännön monimutkaisuutta.

2.2.2 Sosiaaliturvasopimukset

Suomi on solminut useita kahden- ja monenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia. Sopimusten henkilöllinen ja asiallinen soveltamisala vaihtelevat huomattavasti. Sosiaaliturvasopimukset koskevat yleensä kaikkia niitä henkilöitä, jotka kuuluvat tai ovat joskus kuuluneet sopimusvaltion lainsäädännön piiriin. Sopimuksissa on lähtökohtana se, että sopimusmaassa työskentelevä henkilö kuuluu työskentelymaahan sosiaaliturvaan sopimuksen kattamien etuuksien osalta. Lähetettyjä työntekijöitä koskevat omat määräykset.

Manittujen sopimusten lisäksi Suomella on sopimukset Intian, Kiinan ja Etelä-Korean kanssa. Näiden sopimusten soveltamisalaan kuuluu Suomessa työeläkejärjestelmä.

Pohjoismaat

Pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta sovelletaan Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan alueilla, mukaan lukien Färsaaret ja Grönlanti. Uusi sopimus on tullut voimaan 1.5.2014. Sopimusta sovelletaan samoihin etuuksiin, joita EU-asetus 883/2004 koskee ja se koskee henkilöitä, joihin sovelletaan asetusta. Sopimusta sovelletaan lisäksi henkilöihin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet jonkun Pohjoismaan lainsäädännön piiriin sekä perheenjäseniin tai edunsaajiin, jotka johtavat oikeutensa tällaisesta henkilöstä, vaikka heihin ei sovellettaisi EU-asetusta 883/2004. Käytännössä siis EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaisiin sovelletaan samoja lainvalintamääräyksiä kuin EU-asetuksessa 883/2004. Tällä on vaikutusta ennen kaikkea Tanskan, Norjan ja Islannin osalta, sillä nämä maat eivät sovelleta asetuksen soveltamisalan laajentamista kolmansien valtioiden kansalaisiin koskevaa EU-asetusta. Pohjoismaisen sopimuksen perusteella kolmansien valtioiden kansalaisiin siis sovelletaan kuitenkin EU-asetusta 883/2004.

Henkilön asuminen Pohjoismaassa perustuu maan kansalliseen lainsäädäntöön. Erimielisyystilanteessa Pohjoismaiden toimivaltaisten laitosten tulee yhdessä määrittellä, missä maassa henkilön pääasialliset intressit ovat. Jos on epäselvyyttä siitä, mitä lainsäädäntöä tulee soveltaa johonkin henkilöön, tämän katsotaan asuvan siinä Pohjoismaassa, jossa hän on väestökirjanpidon mukaan kirjoilla.

Australia

Suomen ja Australian välinen sosiaaliturvasopimus on tullut voimaan 1.7.2009. Sopimus

koskee Suomen osalta työeläkejärjestelmää ja kansaneläkelakia vanhuuseläkkeen ja varhennetun vanhuuseläkkeen osalta. Sopimusta sovelletaan henkilöihin, jotka asuvat tai ovat asuneet Australiassa, tai kuuluvat tai ovat kuuluneet Suomen lainsäädännön alaisuuteen. Sosiaaliturvasopimus ei sisällä sairaanhoitoa koskevia määräyksiä, ja Suomen ja Australian välillä on erillinen sairaanhoitosopimus. Sopimuksen mukaan sopimuspuolen alueella työskentelevään työntekijään ja hänen työnantajaansa sovelletaan kyseisen työn ja siitä maksettavan korvauksen osalta vain kyseisen sopimuspuolen lainsäädäntöä. Lähetetty työntekijä, joka kuuluu sopimusmaan lainsäädännön piiriin ja jonka sopimusmaan lainsäädännön piiriin kuuluva työnantaja lähettää toiseen sopimusmaahan tekemään työtä tälle työnantajalle (tai siihen sidoksissa olevalle työnantajalle) tilapäisesti, enintään viideksi vuodeksi, kuuluu tämän työskentelyn osalta lähtömaan lainsäädännön piiriin.

Chile

Suomen ja Chilen välinen sosiaaliturvasopimus on tullut voimaan 1.1.2008. Sopimusta täydentää toimeenpanosopimus. Sopimus koskee eläkkeitä ja eläkeläisten sairaanhoitoetuuksia. Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemista etuuksista sopimuksen piiriin kuuluvat eräät kansaneläkejärjestelmän eläkkeet sekä eläkeläisille maksettavat sairaanhoitokorvaukset. Sopimusta sovelletaan henkilöihin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet Suomen tai Chilen lainsäädännön piiriin, sekä henkilöihin, jotka ovat näiden perheenjäseniä tai edunsaajia. Suomen kansaneläkejärjestelmän eläkkeitä koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin vain Suomen ja Chilen kansalaisiin. Pääsäännön mukaan henkilö, johon sopimusta sovelletaan, kuuluu sen maan lainsäädännön piiriin, missä hän työskentelee tai toimii itsenäisenä ammatinharjoittajana. Asumiseen perustuvien etuuksien osalta henkilö kuuluu asuinmaan lainsäädännön piiriin. Lähetetyt työntekijät ja virkamiehet kuuluvat edelleen lähtövaltion lainsäädännön piiriin enintään kolmen vuoden ajan.

Israel

Suomen ja Israelin välinen sopimus on tullut voimaan 1.9.1999. Sopimusta sovelletaan Israelin ja Suomen valtioiden alueilla. Sopimusta sovelletaan sopimuksessa tarkoitettua lainsäädännön piiriin kuuluviin tai kuuluneisiin henkilöihin ja näiden perheenjäseniin ja edunsaajiin riippumatta heidän kansalaisuudestaan. Sopimus koskee Suomessa sairausvakuutuksen vanhempainetuuksia, sairausvakuutusta tietyiltä osin, julkisen terveydenhuollon palveluja, kansaneläke- ja perhe-eläkejärjestelmää, työeläkejärjestelmää, tapaturma- ja ammattitautivakuutusta, lapsilisää, äitiysavustusta sekä työnantajan sosiaaliturvamaksua. Sopimuksen lainvalintamääräysten mukaan henkilö on pääsääntöisesti sen sopimusosapuolen lainsäädännön alainen, jossa hän asuu. Työskentelyyn perustuvien etuuksien osalta henkilö kuuluu kuitenkin sen sopimusosapuolen lainsäädännön piiriin, jossa hän työskentelee. Lähetetyt työntekijät kuuluvat edelleen lähtövaltion lainsäädännön piiriin enintään kolmen vuoden ajan.

Kanada

Suomen ja Kanadan välinen sosiaaliturvasopimus on tullut voimaan 1.2.1988. Sitä on muutettu 1.1.1997 voimaan tulleella pöytäkirjalla. Sopimusta täydentävät päättöpöytäkirja sekä toimeenpanosopimus. Sopimus koskee vain eläkkeitä. Kelan eläkkeistä sen piiriin kuuluvat vanhuuseläke ja perhe-eläke. Työkyvyttömyyseläkkeestä sopimuksessa on vain ulkomaille maksamista koskeva säännös. Sopimuksen piiriin kuuluvat lisäksi muualla kuin Quebecissa asuvien osalta työeläkejärjestelmän eläkkeet. Sopimusta sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta Suomen tai Kanadan lainsäädännön piiriin kuuluviin tai kuuluneisiin henkilöihin ja näiden huollettaviin ja edunsaajiin. Suomen kansaneläkettä ja perhe-eläkettä koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin vain Suomen tai Kanadan kansalaisiin. Kumpikin sopimusmaa kohtelee toisen maan lainsäädännön piiriin kuuluneita henkilöitä sekä heidän huollettaviaan ja edunsaajiaan samoin kuin omia kansalaisiaan. Pääperiaate on, että työntekijään sovelletaan työskentelymaan lainsäädäntöä ja yrittäjän asuinmaan lakia. Lähetetyt työntekijät kuuluvat edelleen lähtövaltion lainsäädännön piiriin enintään kolmen vuoden ajan. Sopimusvaltioiden viranomaiset voivat sopia etukäteen pidemmästä ajasta.

Quebec

Sosiaaliturvasopimusjärjestely on tullut voimaan samanaikaisesti Kanadan sosiaaliturvasopimuksen kanssa 1.2.1988. Sopimusjärjestelyn muutos on tullut voimaan 1.9.1998. Sopimusjärjestelyyn liittyy toimeenpanosopimus, jota on muutettu samanaikaisesti sopimusjärjestelyn kanssa. Sopimusta sovelletaan Quebecin provinssin ja Suomen alueella. Sopimusta sovelletaan Suomen osalta työeläkelainsäädäntöön, tapaturmavakuutuslainsäädäntöön, sairausvakuutukseen lukuun ottamatta äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa sekä julkiseen terveydenhuoltolainsäädäntöön. Sopimusta sovelletaan sopimusmaiden kansalaisiin, pakolaisiin ja kansalaisuudettomiin ja muihin henkilöihin, jotka kuuluvat jommankumman sopimusvaltion lainsäädännön piiriin sekä henkilöihin, jotka ovat saavuttaneet sen lainsäädännön mukaisia oikeuksia. Työskentelyperusteisiin etuuksiin (työeläke- ja tapaturmavakuutus) sovelletaan työskentelyvaltion lainsäädäntöä ja Suomen asumisperusteisiin etuuksiin (sairausvakuutus ja julkiset terveyspalvelut) asuinmaan lainsäädäntöä. Lähetetyt työntekijät kuuluvat edelleen lähtövaltion lainsäädännön piiriin enintään kolmen vuoden ajan. Jatkosta on mahdollista sopia viranomaisten kesken.

Yhdysvallat

Sosiaaliturvasopimus on tullut voimaan 1.11.1992. Sopimus koskee työeläkejärjestelmän eläkeitä sekä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia vanhuus- ja perhe-eläkettä. Lähetettyjen työntekijöitten ja muiden tilapäisesti toisessa sopimusmaassa työskentelevien osalta sopimus koskee sairaus- ja vanhempainvakuutusta sekä lapsilisiä. Sopimusta sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta Suomen tai Yhdysvaltojen lainsäädännön piiriin kuuluviin tai kuuluneisiin henkilöihin ja näiden perheenjäseniin ja edunsaajiin. Kansaneläkettä ja perhe-eläkettä koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin vain Suomen tai Yhdysvaltojen kansalaisiin. Sopimusvaltion alueella asuvat toisen sopimusvaltion kansalaiset sekä pakolaiset ja valtiottomat henkilöt rinnastetaan asuinmaan omaan kansalaisiin, kun sovelletaan asuinmaan lainsäädäntöä, joka koskee oikeuksia etuuksiin ja etuuksien maksamista. Yhdenvertaisen kohtelun piiriin kuuluvat myös näiden perheenjäsenet ja edunsaajat. Pääperiaate on, että sovelletaan sen maan lainsäädäntöä, jonka alueella henkilö työskentelee. Henkilöön sovelletaan kansaneläkelakia, jos hän asuu tai on asunut Suomessa. Lähetetyt työntekijät kuuluvat edelleen lähtövaltion lainsäädännön piiriin enintään viiden vuoden ajan. Jatkosta on mahdollista sopia maiden kesken.

2.2.3 Ulkomaiden lainsäädäntö

Useimmissa EU-jäsenvaltioissa sosiaaliturva perustuu pääosin työskentelyyn, mutta lähes kaikissa maissa on myös joitakin asumiseen perustuvia etuuksia, tyypillisimpinä lapsilisätyyppiset perhe-etuudet. Usein myös ei-työssä käyvän puolison ja alaikäisten lasten sosiaalivakuutus perustuu perheen työssä käyvän henkilön vakuutukseen.

Sosiaaliturvajärjestelmiä ei ole EU:ssa harmonisoitu, vaan sosiaaliturvajärjestelmien koordinaatiolainsäädännöllä pyritään välttämään tilanteet, jolloin maiden välillä liikkuva työntekijä tai ei-työssä käyvä henkilö kuuluu useamman maan järjestelmään tai ei minkään maan järjestelmään. Jokainen jäsenvaltio voi omassa lainsäädännössään määritellä etuusiensa myöntämisedellytykset maahan- ja maastamuuttotilanteissa.

Ruotsi

Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmän keskeisiä periaatteita ovat universaalisuus, yksilölliset oikeudet ja solidaarinen rahoitus vakuutusmaksuin ja verovaroin. Ruotsin sosiaalivakuutus jakautuu asumisperusteiseen ja työskentelyperusteiseen sosiaaliturvaan. Sosiaaliturvaetuuksista on säädetty socialförsäkringsbalkissa (2010:110).

Ruotsissa työskentelyn perusteella sosiaalivakuutetuilla on oikeus ansioon perustuviin etuuksiin, kuten ansiosidonnaiseen sairauspäivärahaan, vanhempainrahaan ja työkyvyttömyysetuuksiin

sekä työtaturmakorvauksiin. Lisäedellytyksenä etuoksien saamiselle on työskentelyn laillisuus sekä joissakin etuuksissa vakuutuskausivaatimusten täytyminen. Vakuutukseen oikeuttavalle työskentelylle ei ole määritelty lainsäädännössä tuloarajaa tai muita vähimmäisvaatimuksia. Etuuksien maksamisen perusteena käytettävä tulo määritellään vähintään 6 kuukautta Ruotsissa kestäneestä työskentelystä ansaituista tuloista, ja tähän jaksoon voidaan sisällyttää tuloja myös muussa EU-jäsenvaltiossa tehdystä työstä.

Ansiotyön päättyessä esimerkiksi sairastumisesta tai irtisanomisesta johtuen, työskentelyperusteinen vakuutus voi jatkua kolmen kuukauden ajan (ns. efterskyddstiden). Tarkoituksena on, että sosiaaliturva Ruotsissa jatkuu työsuhteiden välisen ajan, vaikka kyseessä olisi lyhytaikainenkin työskentely ja henkilö asuisi toisessa EU-jäsenvaltiossa, kunhan hän ei työskentele toisessa maassa tai kuulu toisen maan sosiaalivakuutukseen.

Henkilöä pidetään vakinaisesti asuvana Ruotsissa, jos hänellä on siellä pääasiallinen kotipaikka. Ruotsiin muuttavan henkilön katsotaan asuvan Ruotsissa, jos henkilön voidaan olettaa asuvan Ruotsissa yli vuoden ajan, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Ruotsiin muuttavan opiskelijan ei yleensä katsota asuvan Ruotsissa. Ruotsissa asuvalla on oikeus asumiseen perustuvaan vakuutukseen kuuluviin etuuksiin, kuten vähimmäismääräiseen vanhempainrahaan, lapsilisään ja asumistukeen.

Ruotsista ulkomaille lähtevän voidaan katsoa edelleen asuvan Ruotsissa, jos ulkomailta oleskelun on tarkoitus kestää enintään vuoden. Sama aikaraja koskee myös lähetettyjä työntekijöitä. Valtion virkamiesten voidaan edelleen katsoa asuvan Ruotsissa ulkomaan komennuksen aikana. Kehitysyhteistyössä ja lähetystyössä ulkomailta olevien voidaan edelleen katsoa asuvan Ruotsissa enintään viiden vuoden ajan. Ulkomailta opiskelevien voidaan edelleen katsoa asuvan Ruotsissa niin kauan kuin opinnot oikeuttavat opintotukeen. Etuuksia koskien on erikseen sääntöjä siitä, kuinka pitkän ulkomailta oleskelun ajalta niitä voidaan enintään maksaa. Yleensä etuuksien maksu voi jatkua enintään kuusi kuukautta kestävästä ulkomailta oleskelusta.

Alankomaat

Sosiaaliturva jakaantuu Alankomaissa maassa asuvien kansalliseen vakuutukseen, joka kattaa sosiaalietuudet, sekä työntekijöiden vakuutukseen, johon kuuluvat ansioon perustuvat etuudet. Alankomaissa työskentelevät kuuluvat ensimmäisestä työskentelypäivästä lukien pakolliseen työntekijän sosiaalivakuutukseen. Työntekijöiden vakuutukseen kuuluvat muun muassa työttömyysetuudet, sairausetuudet ja työkyvyttömyysetuudet. Kaikkia työntekijöitä ja maassa asuvia koskevat vanhuuseläkettä, perhe-eläkettä, lapsilisää ja pitkäaikaishoitoetuksia koskeva lainsäädäntö. Sairaanhoidon vakuutus on pakollinen ja siitä jokaisen on huolehdittava itse. Vakuutettujen työntekijöiden on maksettava verot ja sosiaalivakuutusmaksut Alankomaihin. Tilapäisten työn keskeytysten, kuten sairauden, raskauden, työttömyyden, palkallisen vapaan tai lakon aikana työntekijä pysyy vakuutettuna.

Yrittäjät, freelancerit ja muut itsensä työllistäjät eivät kuulu pakollisen työntekijän vakuutuksen piiriin, vaan heidän tulee ottaa yksityinen vakuutus.

Maassa asumista pidetään vakinaisena, jos henkilöllä on pysyvä henkilökohtainen yhteys Alankomaihin. Tällaisten olosuhteiden arvioinnissa huomioidaan muun muassa Alankomaissa oleskelun kesto, työskentelyyn liittyvät seikat, perhesuhteet, asuinolosuhteet, lasten koulunkäynti Alankomaissa sekä kielen opiskelu. Asuminen ratkaistaan kokonaisarvion perusteella ja yksilökohtaisesti. Alankomaissa tilapäisesti opiskelevia, jotka eivät työskentele, ei pidetä maassa asuvina.

Alankomaista ulkomaille lähtevät opiskelijat ja työntekijät voivat pysyä Alankomaiden vakuutuksessa, jos kyseessä on tilapäinen opiskelu tai työskentely ulkomailta. Työskentelyn osalta

edellytyksenä on verojen ja vakuutusmaksujen maksaminen Alankomaiden järjestelmään. Ulkomailla asuvasta lapsesta maksettavan lapsilisän määrää alennetaan lapsen asuinmaan hintatason mukaisesti, jos lapsi asuu muualla kuin EU-alueella.

Itävalta

Sosiaaliturvavakuutus on Itävallassa pakollinen yrittäjille ja työntekijöille sekä heidän perheenjäsenilleen. Pakolliseen vakuutukseen kuuluvat muun muassa työttömyysvakuutus, eläkevakuutus ja sairausvakuutus. Vähäisesti työskentelevät, jotka ansaitsevat alle 438,05 euroa kuukaudessa v. 2018 ovat vain tapaturmavakuutettuja. Työntekijöiden etuudet ovat ansiosidonnaisia. Työntekijät ovat automaattisesti vakuutettuja, työnantaja huolehtii työntekijöiden rekisteröimisestä. Yrittäjät, rekisteröivät itsensä ja huolehtivat vakuutusmaksuista. Sairausvakuutettuja ovat paitsi työntekijät ja heidän perheenjäsenensä, myös pienituloiset tiettyjen sosiaalietuuksien saajat.

Vapaaehtoinen eläkevakuutus on mahdollinen niille, joita pakollinen vakuutus ei koske. Kansallisessa lainsäädännössä vakinaisella asumisella on merkitystä useissa sosiaaliturvaetuuksissa, kuten työttömyysturvassa, pitkäaikaishoitoetuksissa, lapsilisässä ja lastenhoidon tuessa. Kaikki maassa asuvat, myös pienituloiset ovat myös sairausvakuutuksen piirissä.

Vakinaista asumista maassa arvioidaan huomioiden kriteerit, jotka on mainittu asetuksen 987/2009 11 artiklassa.

Itävaltasta kolmansiin maihin lähetetyt työntekijät voivat pysyä sairausvakuutettuina sairauskassassa kassan jäsenmaksuja vastaan, mikäli oleskelu ulkomailla ei kestä yli viittä vuotta.

2.3 Nykytilan arviointi

Lainsäädännön yhteensopivuus EU-lainsäädännön kanssa

Voimassa olevaa asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia on sovellettu 1.1.1994 lukien. Laki tuli voimaan Suomen liittyessä Euroopan talousalueeseen. Lakia on muutettu useaan otteeseen siten, että se on muuttunut erittäin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi, ja maahan- tai maasta muuttavien Suomen kansalaisten tai ulkomaalaisten henkilöiden on käytännössä erittäin vaikeaa ymmärtää oma asemansa sosiaaliturvaetuuksien näkökulmasta. Oman tilanteen ennakoiminen on kuitenkin tärkeää, kun kyse on monessa tapauksessa oikeudesta toimeentuloa turvaaviin etuuksiin.

Viime vuosina erityisesti EU:n maahanmuuttodirektiivien toimeenpano on lisännyt säännösten monimutkaisuutta. Direktiivit ovat tulleet voimaan yksi kerrallaan ja ne ovat koskeneet yksittäisiä henkilöryhmiä. Jokaista henkilöryhmää koskevat laillisen oleskelun ehtoja koskevat määräykset ja etuuskohtaiset poikkeukset yhdenvertaiseen kohteluun ovat muuttaneet lainsäädännön logiikkaa.

Muista EU-lainsäädäntöä soveltavista maista maahan tulevien työntekijöiden osalta soveltamisalain niin sanottu neljän kuukauden sääntö on aiheuttanut väliinputoamistilanteita, kun työntekijään EU-asetuksen 883/2004 säännösten perusteella sovelletaan Suomen lainsäädäntöä, mutta lyhytaikaisessa tai epäsäännöllisessä työssä henkilö ei ole kuitenkaan ollut oikeutettu esimerkiksi lapsilisään tai sairausvakuutuksen etuuksiin. Pohjoismaiden ministerineuvosto on nostanut neljän kuukauden säännön esiin Pohjoismaiden välillä liikkuvuuteen vaikuttavana rajaesteenä.

Suomeen tulevan työntekijän työskentelyn tulee täyttää työttömyysturvalain työssäoloehtoon laskettavan työn kriteerit. Työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon täyttymistä selvitetessä toteutunutta työskentelyä ja ansaittua palkkaa arvioidaan ajallisesti taaksepäin. Soveltamisalain

mukaan arvio edellytysten täyttymisestä viikkotyöajan ja palkan suhteen tehdään työsopimuksen ja mahdollisten palkkakuittien avulla pääosin tulevaa aikaa koskien. Soveltaminen eroaa työttömyysturvain mukaisesta käytännöstä, jolloin yhtenäisistä edellytyksistä huolimatta lopputulos voi henkilön kannalta olla erilainen. Saman edellytyksen soveltaminen sisällöltään ja tarkoitukseltaan erilaisissa etuuksiin liittyvissä tilanteissa ei ole perusteltua, erityisesti kun kansallisesta tulorekisteristä on tulevaisuudessa mahdollista seurata, että henkilön Suomessa työskentely jatkuu.

Vakinaista asumista osoittavia seikkoja on listattu soveltamisalalaisissa. Maahan tulevan henkilön asumista arvioivat soveltamansa lainsäädännön mukaisesti Maahanmuuttovirasto, veroviranomaiset, maistraatti ja Kansaneläkelaitos. Maahan muuttavan henkilön näkökulmasta asumista koskevat ratkaisut voivat olla eri suuntaisia. Kotikunnan tarjoamat palvelut ja sosiaaliturvaetudet muodostavat kokonaisuuden, jossa olisi tarkoituksenmukaista arvioida asumista yhtenäisin kriteerein huomioiden kuitenkin se, että kotikuntamerkinnällä on erityisesti tulevaa aikaa koskeva vaikutus ja sosiaaliturvaetuksien kannalta myös taannehtivalla ajalla voi usein olla merkitystä. EU-asetuksen 883/2004 mukainen asumisen arviointi on lisäksi ensisijainen asetuksen soveltamistilanteissa, minkä tulee selkeyden vuoksi näkyä asumisen arviointia koskevissa säännöksissä. Joissakin tilanteissa nykyinen lainsäädäntö on ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa, jolloin toisen jäsenvaltion näkemys henkilön asumisesta voi olla myös eriävä.

Etuuksien maksaminen ulkomaille oleskeleville

Suomesta ulkomaille tilapäisesti enintään vuoden ajaksi lähtevät henkilöt kuuluvat voimassa olevan lainsäädännön mukaan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Etuuksien maksaminen jatkuu normaalisti ulkomailta oleskelusta huolimatta ja henkilö pysyy sairausvakuutettuna. Lasten kotihoidon tukea ei soveltamiskäytännön mukaan makseta noin kolme kuukautta ylittävän oleskelun ajalta, koska etuus on vaihtoehto kunnan Suomessa järjestämälle varhaiskasvatuspalvelulle, jota perhe ei voisi ulkomailta oleskellessaan käyttää. Kansaneläkettä puolestaan voidaan maksaa vielä vuoden ajan sen jälkeen, kun saaja on muuttanut pysyvästi ulkomaille. EU-lainsäädäntöä soveltaviin maihin muuttavien kohdalla ei EU-asetuksesta 883/2004 johtuen voida etuuksien maksamiseksi vaatia henkilön asumista Suomessa. Siten myös kotihoidon tukea maksetaan toisessa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa oleskelevista ja asuvista lapsista, jos lapsen vanhempiin sovelletaan asetuksen määräysten mukaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä.

Toiseen EU-maahan lähtevälle, ainoastaan Suomesta eläkettä saavalle henkilölle maksetaan Suomesta ne EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa olevat etuudet, joihin hänellä on oikeus. Suomi myös vastaa hänen sairaanhoitonsa kustannuksista. Sairaanhoidon luontoisetuuksia lukuun ottamatta eläkkeensaajan etuus oikeuksissa ei ole käytännössä eroavaisuuksia riippuen siitä, oleskeleeko hän toisessa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa vakinaisesti vai tilapäisesti.

Suomesta kolmansiin maihin lähetettynä työntekijänä lähtevien asumisperusteisten etuuksien maksaminen voi jatkua jopa kymmenen vuoden ajan tai kehitysyhteistyöntekijänä tai lähetystyöntekijänä osalta jopa niin pitkään kuin henkilö on työssä ulkomailta. Tämä on kansainvälisessä vertailussa erittäin pitkä ulkomaille maksamisen kausi ja epäsuhteessa verovaroin rahoitettavien etuuksien osalta myös henkilön velvollisuuksiin osallistua järjestelmän rahoitukseen. Myös tilapäisenä pidettävä oleskelujakso ja oikeus etuuksiin on laajempi kuin monissa muissa maissa.

Hallinnolliset menettelyt

Ennakollinen päätöksen antaminen sosiaaliturvaan kuulumisesta on perustunut eduskunnan oikeusasiamiehen vuosina 1996-1998 tekemiin päätöksiin asioissa, joissa oli kyse ensi sijassa ulkomaille lähtevien henkilöiden tiedon saannista heidän sosiaaliturvaoikeuksiensa jatkumisesta tai päättymisestä. Päätös sosiaaliturvaan kuulumisesta tehdään aina päätöksenantohetkellä käy-

tettävissä olevin tiedoin. Tämän jälkeen vireille tuleviin etuuksia koskeviin hakemuksiin annettavat päätökset perustuvat sosiaaliturvaan kuulumista koskevaan päätökseen. Mikäli olosuhteissa on ennen etuusasian käsittelyä tapahtunut muutos, on myös sosiaaliturvaan kulumista koskeva asia oikaistava tai korjattava. Prosessi voi kestää muutoksenhakuineen varsin pitkään ja lopputulos olla etuusasian kannalta jopa ennakoimaton.

Erityisesti suomen kieltä heikosti osaaville maahanmuuttajille sosiaaliturvaan kuulumista koskeva päätös on vaikeasti ymmärrettävä ja abstrakti. Koska kyse ei ole etuuden maksamisesta, eivät ulkomaalaistaustaiset ymmärrä usein hakea päätökseen muutosta. Kun myöhemmin käsiteltävässä etuusasiassa annettu päätös perustuu hylkäävään sosiaaliturvaan kuulumista koskevaan päätökseen, kohdistuu etuusasiassa tehty valitus väärään päätökseen. Muutoksenhakuoikeuden tehokas käyttäminen edellyttää päällekkäisten hallintoasian käsittelyprosessien poistamista sekä etuuksista annettavien päätösten nykyistä parempaa ymmärrettävyyttä.

Kansaneläkelaitoksessa asiointi on nykyään mahdollista sähköisessä asiointipalvelussa. Myös omien tietojen seuranta maahan- ja maastamuuttoon liittyen on mukana asiointipalvelussa. Henkilön omaan tilanteeseen sovitettu sähköinen markkinointi on myös arkipäiväistynyt Kansaneläkelaitoksen toiminnassa. Tietoa maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksista on ajantasaisesti saatavilla useista lähteistä. Erityisesti ne tilanteet, kun henkilö muuttaa pysyvästi ulkomaille, eikä hänelle makseta mitään etuutta, joka lakkautettaisiin muuton takia, ovat sellaisia, joissa ennakkollisen tiedottamisen tarve on suuri. Sairausvakuutuslaissa ei ole säännöksiä päätöksen antamisesta vakuutuksen päättymisestä, mutta vakuutuksen voimassaolon tosiasiallinen merkitys henkilön varautuessa sairastumiseen ulkomailla on suuri.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Perustuslain 19 § takaa jokaiselle Suomessa olevalle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lisäksi etuuksia koskevalla lainsäädännöllä taataan oikeus perustoimeentuloon. Esityksen tavoitteena on asumisperusteisten etuuksien kohdentaminen tarkemmin rajat ylittävissä tilanteissa Suomen lainkäyttöpiirissä oleville asukkailla. Asumisperusteisten etuuksien tarkoituksena on kohdentaa tiettyihin olosuhteisiin perustuvalla syyllä myönnettävä tuki maassa asuville henkilöille. Asumisperusteisen järjestelmän etuna on sen laaja kattavuus, ja Suomessa kaikki vakinaisesti asuvat ovat sosiaaliturvajärjestelmän piirissä. Järjestelmän kestävyys on kuitenkin rajallinen, kun liikkuvuus maiden välillä on lisääntynyt.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää erittäin monimutkaiseksi muodostunutta lainsäädäntöä, johon on useiden muutosten yhteydessä syntynyt eri henkilöryhmiä koskevia poikkeussääntöjä. Maahan muuttavan henkilön on erittäin vaikeaa hahmottaa, mikä hänen asemansa on sosiaaliturvassa ja ennakoida mahdollisia seurauksia riskitilanteiden toteutuessa. Asumisperusteisen etuuslain-säädännön soveltamisen kriteerien yksinkertaistamisella lisätään säännösten läpinäkyvyyttä. Työntekijänä maahan tulevan henkilön asemaa arvioidaan työskentelyyn liittyvillä edellytyksillä. Muiden kuin työntekijänä maahan tulevien oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin arvioidaan vakainaista asumista koskevilla edellytyksillä. Kansallisen tulorekisterin käyttöönotto lisää mahdollisuuksia seurata työskentelyn jatkumista ja päättymistä Suomessa, jolloin maasta muuttoon liittyvät etuuksien maksamisen virheet ja väärinkäytökset vähenevät.

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on myös oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino. Asumisperusteiset etuudet rahoitetaan pääosin verovaroin. Suomesta ulkomaille pitkille komennuksille lähtevien asema on voimassa olevassa lainsäädännössä epätasapainossa etuuksien rahoitukseen nähden, ja lisäksi ehdotuksella on tarkoitus lähentää kansallista lainsäädäntöä muihin maihin kansainvälisessä vertailussa. Ehdotus on yhteneväinen Suomen solmimien kahdensivulisten sosiaaliturvasopimusten työntekijän lähettämistä koskevien enimmäisaikojen kanssa.

Hallinnollisten menettelyjen keventäminen ja sähköisten palvelujen hyödyntäminen ja parantaminen maiden välillä liikkuvien henkilöiden kohdalla on huomioitu esityksessä. Etuuslainsäädännön soveltaminen ajantasaisin tiedoin ja maiden välillä liikkuvien henkilöiden tietoisuuden lisääminen sosiaaliturva-oikeuksista sekä omien tietojen seuranta sähköisessä asiointipalvelussa ovat hallintotoiminnassa keskeisiä.

Lisäksi Suomessa tarvitaan maahanmuuttajia vastaamaan tietyillä aloilla olevaan työvoimapulaan, kohentamaan väestön ikääntymisen myötä heikkenevää huoltosuhdetta sekä lisäämään Suomen houkuttelevuutta kansainvälisten osaajien ja yrittäjien silmissä. Tietyille aloille tarvitaan sekä maassa tilapäisesti työskentelevää, että maahan pysyvästi asettuvaa työvoimaa. Myös maassa jo olevien maahanmuuttajien potentiaali tulisi tunnistaa ja hyödyntää nykyistä tehokkaammin.

Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää ulkomailta Suomeen tulevien ja erityisesti lyhytaikaiseen työsuhteeseen tulevien työntekijöiden yhdenvertaisuutta suhteessa maassa pidempiaikaisesti työskenteleviin tai vakinaisesti asuviin nähden. Lyhytaikaista työvoimaa tarvitaan erityisesti maataloudessa ja matkailualalla kausityöhön sekä monilla muilla aloilla epäsäännölliseen työhön, johon kotimaista työvoimaa ei ole aina riittävästi saatavilla. Tavoitteena on poistaa lyhytaikaisesti Suomessa työskentelevien väliin putoamistilanteet heidän siirtyessään Suomeen kausittaiseen tai epäsäännölliseen työhön. Esityksen tavoitteena on myös parantaa osa-aikaiseen tai lyhytaikaiseen työhön ryhtymisen houkuttelevuutta maassa jo oleville maahanmuuttajille, jotka eivät muilla perusteilla ole oikeutettuja asumisperusteisiin etuuksiin.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Työskentely

Keskeisenä muutosehdotuksena on se, että Suomeen työntekijänä tai yrittäjänä tulevan henkilön osalta etuuslainsäädäntöä sovellettaessa arvioitaisiin ensisijaisesti työskentelyä koskevien edellytysten täyttymistä. Mikäli kyseessä olisi muu kuin työtä tai vastaavaa toimintaa tekevä henkilö, arvioitaisiin vakinaista asumista Suomessa.

Etuuslainsäädännön soveltamista Suomessa työskentelyn perusteella ehdotetaan muutettavaksi siten, että laista poistetaan vaatimus vähintään neljä kuukautta kestävästä työskentelystä. Työskentelyn vähimmäiskesto ei olisi määritelty, mutta lyhytaikaisen työskentelyn kyseessä ollessa asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaisiin vain työskentelyn keston ajan. Kansaneläkelaitos saisi tiedot ansioista tulorekisteristä, jonne työnantaja ilmoittaa palkat kuukausittain. Ansion tarkastelu tehtäisiin kuukausitasolla, mutta etuuslainsäädäntöä sovellettaisiin vain työskentelyn keston ajan, mikä voi olla lyhyempikin kuin yhden kuukauden ajanjakso. Hyvin lyhytaikaisessa, vain joitakin päiviä tai viikkoja kestävä työskentelyn ajalta etuuslainsäädännön soveltaminen olisi käytännössä hyvin epätodennäköistä. Kaikkia etuuksia, kuten lapsilisää, ei lähtökohdaisesti makseta ennen kuin työskentelyn alkamista seuraavan kuukauden alusta lukien.

Työskentelyn määritelmässä ei enää viitattaisi työttömyysturvan työssäoloehtoa viikkotyöajan ja palkan osalta kartuttavaan työskentelyyn. Työskentelyn perusteella sovellettaisiin lain 1 §:n 2 momentin 1-kohdassa mainittua, EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa olevaa etuuslainsäädäntöä, kun kuukausiansio on vähintään peruspäivärahan määrä kuukausiansioksi muunnettuna, eli 696,60 euroa vuoden 2018 tasossa. Ansioraja olisi hieman korkeampi kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaan sosiaaliturvan kuulumiseen osa-aikatyön perusteella alimmillaan oikeutettava kuukausiansio. Kuitenkin osa-aikatyössä olevilla tai epäsäännöllisesti työskentelevillä vaatimus täytyisi myös matalapalkkaisilla aloilla noin kahta viikkoa vastaavilla työtunneilla. Maata-

lous- ja puutarha-alojen keskituntipalkalla vaatimus täyttyisi 72-73 tunnin työskentelyllä kuukaudessa, siivousalalla 65 tunnin työskentelyllä, rakennusalan avustavissa tehtävissä 49 tunnin sekä lähihoitajilla 58 tunnin työskentelyllä kuukaudessa.

Suomessa hyvin lyhytaikaisesti työskentelevän tai keikkatyössä käyvän henkilön osalta tulorekisteristä on seurattavissa Suomessa ansaittujen palkkojen kuukausittainen taso. Alhaisilla palkoilla työskentelevien osalta tulisi kyseeseen myös rinnakkaisen muussa maassa tapahtuvan työskentelyn selvittäminen. Usein olisi todennäköisesti kyse Suomen lisäksi myös asuinmaassa työskentelystä, jolloin EU-asetuksen 883/2004 sääntöjen perusteella sovellettava lainsäädäntö voisi olla asuinmaan eikä Suomen lainsäädäntö.

Ehdotukseen sisältyy säännös yli kuuden kuukauden ajan työskennelleiden työntekijöiden jälkisuojasta niissä tilanteissa, kun työskentely tilapäisesti vähenee, keskeytyy tai päättyy. Useimmiten näissä tilanteissa toisesta EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen tulleen työntekijän asema säilyy henkilön saaman työskentelyyn perustuvan etuuden perusteella. Lisäksi voimassa olevan lainsäädännön mukaan yli kuusi kuukautta työskennelleet, työttömäksi jääneet voivat edelleen kuulua sosiaaliturvaan, jos he ovat rekisteröityneet työttömiksi työnhakijoiksi. Ehdotettu jälkisuojasäännös selkeyttäisi nykytilaa erilaisissa työskentelyyn liittyvissä muutostilanteissa.

Jälkisuojasäännös turvaisi työntekijän asemaa niissä tilanteissa, kun hän ei saisi työttömyyspäivärahaa tai sairaus- tai vanhempainpäivärahaa, tai oikeus kyseiseen etuuteen olisi selvitettävänä. Lyhytaikaisen työskentelyn katkoksen ajalta säännös vähentäisi hallinnollista työtä perhe-etuuksien yhteensovittamisessa. Mikäli työskentely päättyisi kokonaan, henkilöä voitaisiin edelleen pitää työntekijän asemassa, jos hän olisi rekisteröityneenä työttömäksi työnhakijaksi Suomessa. Työttömäksi jääneen osalta ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan lain säännöstä ja yhdistelmäluopadirektiivin vaatimuksia.

Oleskelulupavaatimusta koskevan säännöksen yksinkertaistamiseksi ja sen ymmärrettävyyden parantamiseksi siitä ehdotetaan poistettavaksi vaatimus vähintään yhden vuoden ajan voimassa olevasta oleskeluluvasta. Lyhyemmäksi ajaksi myönnetty lupa oleskella tai työskennellä Suomessa täyttäisi oleskelulupavaatimuksen ja vastaisi lain nykyistä sisältöä sekä soveltamiskäytäntöä. Toisen EU-lainsäädäntöä soveltavan maan viranomaisen myöntämä oleskelulupa täyttäisi myös laillisen oleskelun vaatimuksen niissä tilanteissa, joissa oleskeluluvan myöntämistä koskevassa lainsäädännössä on säädetty tietyistä poikkeuksista, kuten ICT-luvan ja tutkijan oleskeluluvan osalta.

Asuminen

Niiden maahan tulevien henkilöiden osalta, jotka eivät tee työtä tai siihen rinnastettavaa toimintaa Suomessa, etuuslainsäädännön soveltamista varten ehdotetaan lakiin edelleen otettavaksi säännökset asumisen määrittelemisestä.

EU-lainsäädännön tosiasiallisen merkityksen vuoksi lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä ilmenee EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta tulevan henkilön Suomessa asumisen arvioinnin perustuvan ensi sijassa EU-asetuksiin 883/2004 ja 987/2009. EU-asetuksen 987/2009 11 artiklassa on lueteltu seikkoja, joiden perusteella asuinjäsenvaltio määräytyy. Muutos ei vaikuttaisi soveltamiskäytäntöön mutta parantaa asumista koskevan ratkaisun perusteiden läpinäkyvyyttä EU-tilanteissa.

Ehdotuksen mukaan asumisen arviointia muutettaisiin myös siten, että voimassa olevan lain 3a §:ssä oleva luettelo vakinaista Suomessa asumista osoittavista seikoista poistettaisiin. Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuna kuin työntekijänä tulevan henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta arvioitaisiin kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä mainittujen seikkojen perusteella. Kotikuntalaki on yleislaki, jota sovelletaan väestökirjanpidon lisäksi myös

muussa viranomaistoiminnassa silloin, kun henkilön kotikunnalla ja asuinpaikalla on vaikutusta viranomaisen ratkaisuun. Väestörekisteriviranomaisen ratkaisut eivät oikeudellisesti sido muita viranomaisia, eli henkilön kotikunta on mahdollista ratkaista kullakin hallinnonalalla itsenäisesti, mutta soveltaen kuitenkin kotikuntalakia. Maistraatin tekemällä kotikuntamerkinnällä on kuitenkin ohjaava vaikutus, koska väestötietojärjestelmään kirjattuihin tietoihin liittyy julkinen luotettavuus. Kotikuntalain 4 §:ää on täsmennetty 1.9.2007 voimaantulleilla muutoksilla siten, että maahanmuuttajan kotikunnan ja asuinpaikan määräytymistä koskeva sääntely on aiempaa kattavampaa ja samalla on yhtenäistetty maistraattien ja Kansaneläkelaitoksen tulkintalinjaa kotikuntaa koskevissa ratkaisuihin. Kotikunnan saamisen edellytyksiä on yhdenmukaistettu soveltamisalain asianomaisten säännösten kanssa, koska näiden säästöjen soveltamisala on osittain yhteneväinen. Kotikuntalain 4 § 2 momentin mukaan myös opiskelijoilla on mahdollisuus saada kotikunta Suomessa, mikäli opinnot kestävät vähintään kaksi vuotta.

Ehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitos tekisi asumisperusteisen sosiaaliturvan perusteena olevan ratkaisun Suomessa asumisesta itsenäisesti, eikä se olisi asumisen arvioinnissa sidottu maistraatin mahdollisesti aiemmin tekemään ratkaisuun kotikunnasta. Maahan muuttavan henkilön näkökulmasta entistä yhtenäisempi asumista koskeva arviointi johtaa helpommin ymmärrettävään lopputulokseen. Kotikunnan palvelujen ja sosiaaliturvan kokonaisuus olisi myös nykyistä selkeämpi.

Ulkomailta opiskelutarkoituksessa Suomeen tulevaa voitaisiin ehdotuksen mukaan pitää Suomessa asuvana EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa olevaa etuuslainsäädäntöä sovellettaessa, mikäli hän täyttää vakinaista asumista koskevan edellytyksen. Ehdotus toteuttaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä paremmin opiskelijoiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun tutkijadirektiivin vaatimusten mukaisesti. Muiden ehdotetussa laissa lueteltujen kuin EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa olevien etuuksien osalta opiskelijalla tulisi päätoimisen opiskelun lisäksi olla Suomeen muitakin siteitä.

Tilapäisen ulkomailla oleskelun aikarajaa ehdotetaan laskettavaksi yhdestä vuodesta kuuteen kuukauteen. Lomamatkaa pidemmän, mutta kuitenkin tilapäisenä pidettävän ulkomailla oleskelun syitä on monenlaisia, kuten työskentely, vuorottelu- tai sapattivapaa tai Suomessa asuvan ulkomaalaistaustaisen henkilön vierailu entisessä kotimaassa. Ulkomailla oleskelevalla henkilöllä olisi edelleen oikeus etuuksiin, jos ulkomailla oleskelun aiottu kesto on enintään kuusi kuukautta, eikä etuuskohtaisista säännöksistä tai kansainvälisestä lainsäädännöstä muuta johdu. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen asumisperusteisten etuuksien maksamisen jatkuminen jopa vuoden ajan kestävän ulkomailla oleskelun ajalta on kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen pitkä aika. Muutos vastaisi nykytilaa paremmin myös etuuslakeihin kirjattua etuuksien tarkoitusta.

Ehdotuksen mukaan lähetetyt työntekijät, tutkijat ja opiskelijat sekä lähetys- ja kehitystyöntekijät rinnastettaisiin ulkomailla oleskellessaan Suomessa asuvaan henkilöön enintään 5 vuoden ajan. Tämän jälkeen henkilön pitäisi palata Suomeen. Nykyinen 10 vuoden enimmäisaika on kansainvälisessä vertailussa erittäin pitkä. Esimerkiksi Ruotsista kolmanteen maahan lähetetty työntekijä voi kuulua Ruotsin sosiaaliturvaan enintään yhden vuoden ulkomailla oleskelun ajan. Useimmissa EU-jäsenvaltioissa työntekijän lähettämistä koskevia säännöksiä ei ole kansallisessa lainsäädännössä, ja etuuksia maksetaan vain tilapäisen ulkomailla oleskelun puitteissa tai vakuutusmaksuja vastaan. EU-asetuksen mukainen lähettämisen enimmäisaika on 24 kuukautta, minkä lisäksi asianosaisten maiden on mahdollista sopia poikkeusluvasta, joka soveltamiskäytännössä on enintään yhteensä 5 vuodeksi. Suomen tekemissä sosiaaliturvasopimuksissa työntekijän lähettämisen enimmäisaika on 3-5 vuotta. Uusimmissa sopimuksissa enimmäisaika on 5 vuotta.

Suomalaiset työntekijöitä ulkomaille lähettävät työnantajat hankkivat työntekijöille kattavat komennusvakuutukset. Komennusmatkavakuutuksen sisältö on usein käytännössä samanlainen riippumatta siitä, kuuluuko henkilö Suomen sosiaaliturvaan vai ei tai lähtee henkilö komennukselle maahan, jonka kanssa Suomella on sosiaaliturvasopimus tai sopimuksettomaan maahan

Komennusmatkavakuutuksesta korvataan muun muassa matkatapaturmasta tai sairaudesta aiheutuvia hoitokuluja, matkan peruuntumisesta, keskeytymisestä ja myöhästymisestä aiheutuvia kuluja, matkatavaroiden vahingoittumisesta tai katoamisesta aiheutuvia kuluja sekä terveydenhoitokuluja, joihin kuuluvat esimerkiksi terveystarkastukset, rokotukset, lastenneuvolakäynnit ja kohtuulliset synnytyksestä aiheutuvat kulut. Mukaan lähevät perheenjäsenet liitetään vakuutukseen. Suomen sosiaaliturvaan kuulumisella on työntekijöille ja perheenjäsenille merkitystä erityisesti siltä kannalta, että turvan sisältö on melko selkeä ja tiedostettu. Suomalainen työeläkevakuutus on myös keskeinen osa lähetetyn työntekijän turvaa.

Asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta kyse on pääasiassa verovaroin rahoitettavista etuuksista. Tuloverolain 77 §:ssä on niin sanottu kuuden kuukauden sääntö, jonka mukaan ulkomailla tehdystä työstä saatu palkka on Suomessa verovapaata tuloa, jos henkilön oleskelu ulkomailla johdetaan tuosta työstä ja kestää yhtäjaksoisesti vähintään kuusi kuukautta. Jos sosiaaliturva säilyy Suomessa, työntekijän sosiaaliturvamaksut maksetaan kuitenkin Suomeen siten, että työnantajan sosiaaliturvamaksu maksetaan vakuutusmaksusta ja vakuutetun sairausvakuutusmaksua varten toimitetaan vakuutusmaksusta niin sanottu minipidätys. Mikäli kuuden kuukauden sääntö ei sovellu, Suomen kansalaisen yleinen verovelvollisuus päättyy Suomessa pääsääntöisesti, kun muuttovuodesta on kulunut 3 vuotta. Mikäli rajoitetusti verovelvollinen kuuluu edelleen Suomen sosiaaliturvaan, on vakuutusmaksun perusteella maksettava Suomeen työnantajan sosiaaliturvamaksu sekä lähdeveron tapaan perittävä vakuutetun sairausvakuutusmaksu.

Työntekijän tai opiskelijan mukana ulkomailla oleskeleva perheenjäsen voidaan rinnastaa edelleen ehdotuksen mukaan Suomessa asuvaan henkilöön. Voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden ehdotetaan poistettavaksi maininta perheenjäsenen ulkomailla tapahtuvan työskentelyn vaikutuksesta perheenjäsenen asemaan. Ulkomailla mukana olevan perheenjäsenen työskentelyn paikallisen työnantajan palveluksessa tai etätyönä ulkomailta käsin katsotaan parantavan ulkomaankomennuksella olevien puolisoitten työmarkkina-asemaa ja helpottavan paluuta kotimaahan komennuksen jälkeen. Sosiaaliturvaa koskevilla säännöksillä ei ole tarkoituksenmukaista estää puolisoitten työskentelyä tai heikentää työskentelevän puolison asemaa. Toisessa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa työskentelevään perheenjäseneseen sovelletaan EU-asetuksen 883/2004 nojalla työskentelymaan sosiaaliturvalainsäädäntöä, jolloin hän ei voisi olla oikeutettu etuuksiin Suomesta.

Hallinnolliset menettelyt

Esitykseen sisältyy hallinnollisia prosesseja koskeva keskeinen muutosehdotus. Lainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että Kansaneläkelaitos ei enää antaisi erillistä kirjallista päätöstä asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Muutos koskisi sekä Suomeen tulleita, että Suomesta ulkomaille lähteviä henkilöitä.

Suomeen ensimmäistä kertaa tulevan henkilön oikeus sosiaaliturvaan Suomessa asumisen tai työskentelyn perusteella selvitetäisiin henkilön hakiessa Kansaneläkelaitokselta etuutta, Kela-korttia tai eurooppalaista sairaanhoitokorttia. Etuushakemukseen annettaisiin valituskelpoinen päätös tai henkilölle myönnettäisiin Kela-kortti hakemuksesta.

Mikäli Suomesta ulkomaille lähtevällä henkilöllä ei olisi enää oikeutta johonkin hänelle maksettavaan etuuteen, annettaisiin etuuden maksamisen päättymisestä valituskelpoinen päätös. Niissä tilanteissa, kun ulkomailla oleskelu ei vaikuta henkilölle maksettavaan etuuteen, ei annettaisi erillistä sosiaaliturvaan kuulumista koskevaa päätöstä, mutta tieto ulkomailla oleskelusta rekisteröitäisiin Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmään. Tämän tiedon rekisteröinnin perusteella olisi mahdollista seurata sitä, että ulkomailla oleskelevalle henkilölle ei maksettaisi etuutta pidempään kuin siihen kunkin etuuslain mukaan on oikeus. Vastaava menettely on jo nykyisin käytössä niiden ulkomaille matkustaneiden tai muuttaneiden henkilöiden osalta, joilla on oikeus etuuksiin ulkomailla oleskelun ajan. Järjestelmään rekisteröidyn ulkomailla oleskelua koskevan

tiedon perusteella seurataan, että paluu Suomeen tapahtuu suunnitellusti, tai mikäli ei tapahdu, etuuksien mahdollisesta lakkauttamisesta annetaan valituskelpoinen päätös.

Mikäli henkilön ulkomaille muutosta aiheutuisi sosiaaliturvaetuuksiin liittyvien oikeuksien sekä sairausvakuutuksen päättyminen, mutta henkilölle ei tulisi päätöstä annettavaksi minkään etuuden lakkauttamisesta, olisi hänelle hyvän hallinnon mukaisesti tiedotettava kirjeitse tai sähköisellä viestillä sairausvakuutuksen päättymisestä, ettei henkilölle syntyisi odottamattomia seurauksia. Suurin merkitys tässä tilanteessa olisi tiedolla sairausvakuutuksen päättymisestä. Mikäli henkilöllä olisi tarvetta, hän voisi pyynnöstä saada valituskelpoisen päätöksen sairausvakuutuksen päättymisestä.

Ehdotettu hallintomenettelyjä koskeva muutos keventäisi hallinnollisia toimia merkittävästi ja selkeyttäisi tilannetta henkilön näkökulmasta. Jos etuushakemus hylättäisiin työskentelyyn tai asumiseen liittyvien seikkojen takia rajat ylittävissä tilanteissa, muutoksenhaku kohdistuisi etuusasiaan, joka henkilön on helpompi ymmärtää. Mahdollisesti vanhentuneisiin tietoihin perustuvat etuusratkaisut poistuisivat, kun Kansaneläkelaitos tarkistaisi etuuksien myöntämisen edellytykset myös asumisen tai työskentelyn osalta etuuskäsittelyn yhteydessä.

Henkilöllä on mahdollisuus itse tarkistaa sähköisestä asiointipalvelusta häntä koskevat tiedot ja ulkomailta oleskelujaksot. Kansaneläkelaitos voisi henkilön pyynnöstä antaa hänelle otteen vakuutusaikoja koskevasta rekisteristä.

4. Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettu Suomeen tulevan työntekijän työskentelyn vähimmäiskestoja koskevan vaatimuksen muuttaminen tarkoittaisi sitä, että myös lyhytaikaisesti alle 4 kuukautta kestävä työskentelyn ajalta työntekijälle voisi tulla oikeus niihin asumisperusteisiin etuuksiin, jotka ovat EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa, kuten lapsilisään ja sairausvakuutuksen etuuksiin. Oikeus etuuksiin päättyisi lyhytaikaisen työskentelyn päättyessä. Lyhytaikaisesti alle 4 kk Suomessa työskenteleviä henkilöitä arvioidaan olevan noin 17 000, joista on arvioitu noin puolet olevan EU:sta tulevia työntekijöitä ja puolet EU:n ulkopuolelta tulevia työntekijöitä. Muutoksesta johtuen arvioidaan sairauspäivärahamenon kasvavan 0,8 miljoonaa, sairaanhoitokorvausten 0,6 miljoonaa ja lapsilisämenon 0,6 miljoonaa euroa. Viisumilla Suomeen tulevilla työntekijöillä on matkustajavakuutus, josta korvataan äkillisestä sairastumisesta tai tapaturmasta aiheutuvia kustannuksia. Sairaanhoitokorvauksia ja lapsilisäkuluja tulisi arvion mukaan EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta tulevien työntekijöiden osalta.

Ehdotuksen mukaan lähetettyjen työntekijöiden, tutkijoiden, opiskelijoiden, lähetys- ja kehitysyhteistyöntekijöiden Suomessa asuviin henkilöihin rinnastamisen enimmäisaika lyhenisi viiteen vuoteen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan lähetetyt työntekijät, tutkijat ja opiskelijat voivat EU-/ETA –alueen ulkopuolella kuulua Suomen sosiaaliturvaan enintään 10 vuoden ajan. Lähetys- ja kehitysyhteistyöntekijöillä ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä enimmäisaikarajaa. Yli 5 vuotta ulkomaille työskenteleviä henkilöitä on arviolta 1 800. Vuonna 2018 vanhemman mukana yli 5 vuotta ulkomaille olevia lapsia, jotka kuuluvat suomen sosiaaliturvaan on alle 100. Lapsilisämenojen arvioidaan alenevan 0,4 miljoonaa euroa.

Ehdotuksen mukaan Suomessa asuvan henkilön tilapäisenä ulkomaille oleskeluna voitaisiin pitää nykyisen yhden vuoden sijaan enintään kuusi kuukautta kestävää oleskelua. Asumisperusteisia etuuksia voisi siten saada enintään kuusi kuukautta kestävä oleskelun ajan. Yli kuusi kuukautta mutta alle vuoden ajan ulkomaille oleskelleista valtaosa on muussa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa oleskelevia eläkkeensaajia tai ulkomaille olevia opiskelijoita, joiden oikeus

asumisperusteisiin etuuksiin jatkuisi edelleen. Tilapäisesti ulkomailla oleskelevia on Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan 10 000 henkilöä, joista puolet oleskelee ulkomailla yli 6 kuukautta. Näistä yli 6 kuukautta ulkomailla oleskelevista 5 000 henkilöstä opiskelijoita on 1 400 ja eläkeläisiä 2 400 henkilöä. Ehdotetun muutoksen arvioidaan siten vaikuttavan arviolta 1 200 henkilön asemaan. Sairauspäivärahamenojen arvioidaan alenevan 0,1 miljoonaa euroa, sairaanhoitokorvausten 0,1 miljoonaa euroa, lapsilisämenojen 0,2 miljoonaa euroa ja julkisen terveydenhuollon menojen 1,0 miljoonaa euroa.

Suomeen tulevat päätoimiset opiskelijat voisivat ehdotuksen mukaan tulla vakinaisen asumisen edellytysten täytyessä oikeutetuiksi niihin asumisperusteisiin etuuksiin, jotka kuuluvat EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalaan. Muutoksena olisi lähinnä oikeus sairausvakuutuslain mukaisiin korvauksiin niiden opiskelijoiden osalta, joiden EU-lainsäädännön mukainen asuinmaa on Suomi tai joilla ei ole yksityisen sairausvakuutuksen perusteella oikeutta korvauksiin. Ne opiskelijat, joiden asuinmaa on jokin toinen EU-/ETA-maa eivät olisi oikeutettuja etuuksiin. Lisäksi EU-ETA- alueen ulkopuolelta tulevilla opiskelijoilla tulee oleskeluluvan saamiseksi olla yksityinen sairausvakuutus. Kustannusvaikutus sairausvakuutuslain mukaisista korvauksista olisi 0,5 miljoonaa euroa. Lapsilisästä ei arvioida tulevan lisäkustannuksia, koska perheelliset opiskelijat ovat yleensä voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeutettuja lapsilisään.

Erillisistä sosiaaliturvaan kuulumista koskevista päätöksistä luovutaan ehdotuksen mukaan. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sosiaaliturvaan kuulumisesta ja etuusasiasta tulee kaksi erillistä muutoksenhakuaasia niissä tilanteissa, joissa etuuspäätös perustuu sosiaaliturvaan kuulumista koskevasta asiasta annettuun päätökseen. Ehdotuksen mukaan asumisperusteisiin etuuksiin oikeuttavasta työskentelystä ja asumisesta päätetään etuusasian yhteydessä. Erillisiä muutoksenhakuaasioita etuuslainsäädännön soveltamisesta työskentelyn tai asumisen perusteella ei tulisi. Kelan antamista sosiaaliturvaan kuulumista koskevista päätöksistä on tehty v. 2016 yhteensä 485 valitusta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan.

4.2 Vaikutukset viranomaisten ja työeläkelaitosten toimintaan

Erillisistä kirjallisista päätöksistä luopuminen muuttaisi Kansaneläkelaitoksen käsittelyprosessiä. Hallinnollinen työ vähenisi siltä osin kuin kyse on sosiaaliturvaan kuulumisen ratkaisemiseen välittömästi liittyvistä toimista erityisesti sellaisten ulkomaille lähtevien henkilöiden osalta, joille ei makseta etuuksia. Olosuhdemuutosten vaikutuksia koskevia kuulemisia tehtäisiin silloin, kun muutoksilla voi olla vaikutusta etuuksien maksamiseen. Mikäli henkilöllä ei olisi ulkomaille muutosta johtuen oikeutta johonkin etuuteen, se lakkautettaisiin etuuspäätöksellä kuten nykyisinkin sillä perusteella, ettei henkilö enää asu tai tee työtä Suomessa. Mikäli Kansaneläkelaitos ei maksa ulkomaille muuttavalle henkilölle mitään etuuksia, se tallentaisi tiedon ulkomaille muutosta järjestelmiinsä. Työnantaja tekisi ilmoituksen ulkomaille lähettämästään työntekijästä Kansaneläkelaitokselle, joka rekisteröisi tiedon ja vastaisi työnantajan ilmoitukseen. Tutkijoiden ja opiskelijoiden tulisi myös ilmoittaa yli kuusi kuukautta kestävästä oleskelusta Kansaneläkelaitokselle.

Suomeen tulevien henkilöiden osalta menettely olisi myös yksinkertaisempi. Ehdotuksen mukaan henkilön ei enää erikseen tarvitsisi hakea kuulumista Suomen sosiaaliturvaan, vaan työskentelyä tai asumista koskevien edellytysten täytyminen ratkaistaisiin siinä vaiheessa, kun henkilö hakee jotain etuutta tai sairausvakuutuslain mukaista Kela-korttia. Työskentelyä koskevan edellytyksen täyttymistä varten Kansaneläkelaitos saisi yleensä riittävän selvityksen tulorekisteristä, eikä työopimusta tai palkkakuitteja enää olisi tarpeen pyytää henkilöltä. Myös työskentelyn päättymistä on mahdollista seurata tulorekisterin palkkatietojen kautta.

Kansaneläkelaitoksen rekisterimerkinnot erityisesti ulkomailla oleskelun jaksoista, ovat jokaisen henkilön nähtävissä sähköisessä asiointipalvelussa. Omien tietojen seuraaminen ja muutoksista

ilmoittaminen on jokaiselle mahdollista ja Kansaneläkelaitoksen tulisi aktiivisesti muistuttaa erityisesti maiden välillä liikkuvia henkilöitä seuraamaan omaa tilannetta sosiaaliturvan kannalta.

Kansaneläkelaitoksen viestintään ja asiakkaiden tiedottamiseen liittyvä työmäärä lisääntyisi uuden lain voimaan tulon yhteydessä. Ennakolliseen ja tehokkaaseen viestintään, joka tavoittaisi myös ulkomailla olevat suomalaiset sekä Suomessa olevat henkilöt, joilla on puutteellinen suomen kielen taito, tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Myös työnantajien tiedottamiseen menetteilyn muutoksista tulisi kiinnittää huomiota.

Kansaneläkelaitos soveltaisi asumisperusteista etuuslainsäädäntöä Suomeen työskentelyn takia muuttaviin pääasiassa työskentelyn tai vastaavan toiminnan perusteella. Vakainainen Suomessa asuminen tulisi arvioitavaksi siinä tilanteessa, jos se on tarpeen jonkin etuuden, esimerkiksi työtömyysturvaetuuden kannalta. Näin ollen Kansaneläkelaitoksen rekistereissä ei olisi työperäisten maahan tulijoiden osalta tietoa siitä, onko henkilön asumista Suomessa pidettävä vakinaisena. Työeläkelaitokset arvioivat yrittäjän eläkelain mukaista vakuutusta myöntäessään henkilön asumista käytännössä itsenäisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä soveltaessaan. Tämä käytäntö ei muuttuisi nykyisestä.

Niiden apurahansaajien, joihin Suomen lainsäädäntöä ei sovelleta EU-asetuksen 883/2004 perusteella, Suomessa asuminen määräytyy maatalousyrittäjien tavoin samojen perusteiden mukaisesti kuin voimassa olevassa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetussa laissa. Apurahansaajan, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti ja pääasiallisesti oleskelee täällä, on vakuutettava itsensä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa. Nykyisen käytännön mukaan Maatalousyrittäjien eläkelaitos on voinut tarkistaa Kansaneläkelaitokselta sen arvion henkilön asumisesta Suomessa ennen vakuutuksen myöntämistä. Ehdotuksen mukaisesti apurahansaajan oikeus asumisperusteisiin etuuksiin perustuisi vakinaisen asumisen sijaan hänen toimintaansa apurahatutkijana tai -taiteilijana, kuten muillakin työtä tai muuta vastaavaa toimintaa tekevillä. Näin ollen Kansaneläkelaitos ei arvioisi apurahansaajan asumista Suomessa ennen Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen vakuutuksen myöntämistä, vaan Maatalousyrittäjien eläkelaitos tekisi arvioinnin. Tämä vastaisi muiden työeläkelaitosten toimintaa yrittäjien eläkevakuutuksen myöntämisessä.

4.3 Vaikutukset kansalaisten asemaan

Eläkkeensaajat

Useimmiten Suomesta ulkomaille tilapäisesti tai vakinaiseksi muutoksi katsottavaksi pidemmäksi ajaksi lähtevät henkilöt ovat suomalaisia. Samoin lähetettynä työntekijänä, koko tutkintoa ulkomaille suorittamaan lähtevänä opiskelijana tai tutkijana ulkomaille pidemmäksi kuin tilapäisenä oleskeluna pidettäväksi ajaksi lähtevät henkilöt.

Suuri ulkomaille tilapäisesti tai toistuvasti joka vuosi osaksi vuotta lähtevä ryhmä ovat suomalaiset eläkkeensaajat. Valtaosa ulkomaille lähtevistä eläkeläisistä viettää osan vuodesta toisissa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa. Eläkkeet ja EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa olevat etuudet eläkkeensaajan asumistukea sekä takuueläkettä lukuun ottamatta maksetaan EU-alueella, kuten Suomessa asuessa. Mikäli henkilö muuttaa EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti arvioituna vakinaisesti toiseen EU-lainsäädäntöä soveltavaan maahan, vaikuttaa muutto lähinnä sairaanhoidon kustannusten laskutukseen ja henkilön saamiin palveluihin asuinmaassa.

Ehdotetun tilapäisen oleskelun lyheneminen vuodesta kuuteen kuukauteen ei käytännössä vaikuttaisi EU-lainsäädäntöä soveltaviin maihin liikkuvien eläkkeensaajien asemaan, joiden etuudet ja oikeudet on turvattu EU-asetuksessa 883/2004. Takuueläkettä ei kuitenkaan maksettaisi yli puoli vuotta kerrallaan kestäväen oleskelun ajalta. Mikäli eläkkeensaaja palaa välillä Suomeen, takuueläkkeen maksaminen jatkuisi tai voisi alkaa uudelleen.

Muihin kuin EU-lainsäädäntöä soveltaviin maihin muuttaville ehdotus tarkoittaisi sitä, että oleskelun kestäessä yli kuusi kuukautta, asumisperusteiset etuudet voisivat katketa. Suomeen paluun yhteydessä etuudet ja sairausvakuutus voisivat jatkua, mikäli Suomessa oleskeltua aikaa olisi noin puolet vuodesta. Työeläkkeen maksamiseen oleskelu ulkomailla ei vaikuta.

Opiskelijat ja työntekijät

Opiskelijat ovat suuri ulkomaille muuttava henkilöryhmä. Tilapäisen oleskelun aikarajan muuttaminen vuodesta kuuteen kuukauteen tarkoittaisi sitä, että koko lukuvuoden ajan ulkomailla oleskelevien opiskelijoiden osalta vaadittaisiin päätoimisten opintojen suorittamista. Tämä yleensä todentuu opintotuen kautta. Kaikilla opiskelijoilla olisi kuitenkin edelleen mahdollisuus kuulua asumisperusteisten etuuksien piiriin vaihto-opiskelun tai tutkinto-opiskelun ajan enintään viisi vuotta. Joskus tutkintoon johtavat opinnot voivat kestää tätä pidempään, kuten esimerkiksi lääkärin tutkinnossa. Tutkintoihin sisältyy yleensä työharjoittelua, jolloin opiskelija kuuluu työskentelymaan sosiaaliturvaan. Viiden vuoden aikarajaa voitaisiin harkinnalla jatkaa siten, että työskentelyjaksot jätettäisiin huomiotta. Ehdotettujen muutosten vaikutus opiskelijoiden asemaan olisi erittäin vähäinen.

Sapatti- tai muilla vapailta ulkomailla oleskeleville muutos tarkoittaisi sitä, että Suomen sairausvakuutus olisi voimassa entistä lyhyemmän ulkomailla oleskelun ajan. Pidempiä aikoja ulkomailla olevien henkilöiden tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, että matkavakuutukset ovat voimassa, vaikkei henkilö olisi Suomessa sairausvakuutettu. Kotikunnan tarjoamat palvelut Suomessa säilyisivät ennallaan, jos henkilöllä olisi edelleen Suomessa kotikunta.

Lähetettyinä työntekijöinä ulkomailla oleville henkilöille työnantajat hankkivat komennuksen ajaksi kattavan vakuutusturvan riippumatta siitä, kuuluuko työntekijä ja perheenjäsenet Suomen asumisperusteisen järjestelmän piiriin. Vakuutusturvat eivät ole päällekkäisiä, vaan yksityiset vakuutukset korvaavat esimerkiksi terveydenhuoltoon liittyviä kuluja kattavammin kuin sairausvakuutuslain mukaiset korvaukset. Ehdotuksen mukaan ulkomailla lähetettynä työntekijänä tai kehitys yhteistyöntekijänä olevat voisivat olla oikeutettuja asumisperusteisiin etuuksiin enintään viiden vuoden ajan, minkä jälkeen he voisivat saada uudestaan etuuksia ulkomaan komennuksen ajalta, jos paluu Suomeen kestäisi välissä kuuden kuukauden ajan.

Yhä useammat tekevät ulkomailta käsin etätyötä suomalaiselle työnantajalle, kun työ ei enää sähköisten välineiden kautta paikkaan sidottua. Etätyö tapahtuu lähtökohtaisesti työntekijän toiveesta ja aloitteesta. Myös etätyössä kolmansissa maissa työskentelevien asumisperusteiset etuudet ja sairausvakuutus voisivat jatkua, mikäli he ovat ulkomailla enintään kuuden kuukauden ajan. On myös mahdollista, että työnantaja sopii työntekijän kanssa lähettamisestä ulkomaille, jolloin lähetettyä työntekijää koskevat säännöt soveltuisivat.

Pääosin Suomesta ulkomaille lähtevät ovat Suomen kansalaisia. Kuitenkin liikkuvuuden lisääntyessä yhä useammin kyseessä on myös ulkomailta Suomeen aiemmin muuttanut henkilö, joka lähtee esimerkiksi työkomennukselle tai opiskelemaan ulkomaille tai omaan alkuperäiseen kotimaahansa.

Hallinnolliset toimet

Maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeudet huomioidaan etuuksien myöntämisen edellytyksinä, eikä ennakkollisia päätöksiä oikeudesta etuuksiin annettaisi erikseen. Erillisten päätösten antamisesta syntyvät virheelliset käsitykset vähenisivät siitä, että suomalainen sosiaalietuuksien ja palvelujen verkko seuraisi henkilöä ulkomaille pitkiksi ajoiksi ja toimisi siellä, kuten kotimaassa. Maiden välillä liikkuvien henkilöiden tulisi entistä enemmän ottaa vastuuta sosiaaliturvaan liittyvistä seikoista ja huomioida ulkomaille lähtemisen vaikutukset omaan tilanteeseen. Jokaisen maiden välillä liikkuvan olisi mahdollisuus tarkastaa omat tietonsa Kansaneläkelaitoksen sähköisestä asiointipalvelusta ja ilmoittaa muuttuneista tai virheellisistä seikoista. Viranomaisten on omissa toimissaan huomioitava kansalaisten tietoisuuden parantaminen.

Ehdotetut muutokset selkeyttävät muutoksenhakua kansalaisen näkökulmasta ja ohjaa hakemaan muutosta päätökseen, jolla on tosiasiaa ratkaisu henkilön oikeus etuuteen.

4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.4.1 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Lyhyeksi aikaa Suomeen tulevat työntekijät

Voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetty työsuhteen neljän kuukauden vähimmäiskesto Suomeen saapuvalle työntekijälle on työntekijöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. EU:n perustamissopimuksessa on turvattu työntekijöiden yhdenvertaisuus kansalaisuudesta huolimatta. Työsuhteen kesto koskevan vaatimuksen johdosta työntekijöitä, joihin EU-asetuksen 883/2004 mukaan sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä, voi jäädä asumisperusteisen sosiaaliturvan ja sairausvakuutuksen ulkopuolelle. Yhdistelmäluopadirektiivin mukaisesti kolmansista maista tulevat työntekijät ovat oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun sosiaaliturvassa.

Mikäli 4 kk sääntö poistettaisiin ehdotetulla tavalla, tulisivat lyhytaikaisesti Suomeen tulevat työntekijät sairausvakuutetuiksi ja maksaisivat myös sairausvakuutusmaksut Suomeen. Osalla työntekijöistä ansio jää sen verran alhaiseksi, että he eivät olisi velvollisia maksamaan sairausvakuutusmaksuja. Osalla työntekijöistä ansiot ovat verohallinnon tietojen mukaan sen verran suuret, että heiltä vakuutusmaksut perittäisiin.

EU:sta tuleville työntekijöille neljän kuukauden vähimmäisvaatimuksen poistaminen tarkoittaisi oikeutta lapsilisään työskentelyn ajalta myös muussa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa asuvista lapsista. Suomesta yleensä maksettaisiin Suomen ja lapsen asuinmaan mukaisten lapsilisien määrän erotus. Lisäksi työntekijä voisi saada sairausvakuutuslain mukaan korvausta ostamistaan lääkkeistä tai käynnistään yksityisessä terveydenhuollossa.

Mikäli työntekijä sairastuu, maksaa työnantaja palkkaa työkyvyttömyyden ajalta työsuhteen ehtojen mukaisesti vähintään sairauspäivärahan omavastuuajalta. Sairauspäivärahan määrä puolestaan korvataan työnantajalle, mikäli työntekijä on sairausvakuutettu. Nykyisin työnantaja ei saa tätä korvausta, koska alle 4 kuukauden pituisessa työsuhteessa oleva työntekijä ei ole sairausvakuutettu. Ehdotetun muutoksen myötä ulkomaalaisen työntekijän palkkaava työnantaja olisi samassa asemassa työntekijän sairastumistilanteessa kuin kotimaisen työntekijän palkkaava työnantaja.

Muut etuudet kuin lapsilisä ja sairausvakuutuslain mukaiset etuudet eivät EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta lyhyeen työsuhteeseen tuleville työntekijöille käytännössä tulisi kyseeseen. Yleiseen asumistukeen lyhytaikaisesti maahan tulevilla työntekijöille ei tulisi oikeutta, koska sitä maksetaan vakinaisen asunnon asumismenoista.

Kolmansista maista tulevilla työntekijöillä lapsilisän saamisen edellytyksenä olisi se, että lapsi tulee työntekijän mukana Suomeen. Kausityöhön Suomeen tulevien ei oleteta tulevan perheensä kanssa, jolloin lapsilisäoikeutta ei käytännössä syntyisi. Mikäli työsuhteen neljän kuukauden vaatimus poistettaisiin, työntekijällä olisi oikeus sairausvakuutuslain mukaisiin korvauksiin. Kolmansista maista tulevilla työntekijöillä on kuitenkin viisumin edellytyksenä voimassa oleva matkavakuutus, joka kattaa äkillisestä sairastumisesta ja tapaturmista aiheutuneet kustannukset.

Kolmansista maista tulevien työntekijöiden osalta vain sairauspäiväraha tulisi käytännössä etuuksista kyseeseen lyhytaikaisesti työssä oleville. Sairauspäiväraha maksettaisiin työnantajalle

palkanmaksuajalta, kuten EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta tulleen työntekijän osalta. Yleinen asumistuki on rajattu pois työntekijänä Suomeen tulevilta. Tämä rajaus on tiukennus voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden.

Opiskelijat

Toisin kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaan, Suomeen tutkintoa suorittamaan tulevat päätoimiset opiskelijat voisivat ehdotuksen mukaan olla oikeutettuja EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa oleviin asumisperusteisiin etuuksiin, jos heidän katsottaisiin asuvan Suomessa vakinaisesti. Yleinen asumistuki ei tulisi kyseeseen, ellei opiskelijalla olisi opintojen lisäksi muitakin siteitä Suomeen, kuten perhe tai työskentelyä, sekä vakinaiseksi katsottava asunto.

Muusta EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen tulevan opiskelijan asuinmaana pidettäisiin yleensä opiskelijan lähtömaata EU-asetuksen 987/2009 11 artiklassa lueteltujen kriteerien mukaisesti. Tällöin opiskelijalla olisi sairausvakuutus ja eurooppalainen sairaanhoitokortti lähtömaastaan.

Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta tulevan opiskelijan kohdalla vakinaista asumista Suomessa arvioitaisiin kotikuntalain 4 §:n mukaisesti. Opintojen Suomessa tulisi kestää vähintään kaksi vuotta. Opiskelijan oleskeluluvan edellytyksenä on voimassa oleva sairausvakuutus, mikä vähentäisi sairausvakuutuslain mukaisia korvauksia.

Suomessa vakinaisesti asuville opiskelijoille kertyisi kansaneläkkeen asumisaikaa. Opiskelijoiden oletetaan ansaitsevan työeläkettä opintojensa jälkeen niin, ettei kansaneläkettä tulisi myöhemmin maksettavaksi.

4.4.2 Sukupuolivaikutukset

Suomesta ulkomaille lähetetyistä työntekijöistä valtaosa on miehiä. Vuonna 2017 päättyneissä työkomennuksissa muihin EU-lainsäädäntöä soveltaviin maihin lähetetyistä työntekijöistä on ollut naisia 29% ja miehiä 71%. Muihin kuin EU-lainsäädäntöä soveltaviin maihin lähetetyistä työntekijöistä on ollut naisia 25% ja miehiä 75%. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan työntekijän samassa taloudessa asuva puoliso voi kuulua komennuksen ajan Suomen sosiaaliturvaan sillä edellytyksellä, ettei hän oman yhtäjaksoisesti yli neljä kuukautta kestävästä työskentelystä perusteella kuulu muun maan lainsäädännön piiriin, ja ettei hänellä ole kiinteämpiä siteitä muuhun maahan kuin Suomeen. Säännös ei toimi puolisojen työuran jatkuvuuden näkökulmasta kannustavasti. Esimerkiksi Suomessa säilyvän sairausvakuutuksen takia puoliso voi jättää paikallisen työskentelyn aloittamatta, mikäli oleskelumaan sosiaaliturvan taso on hyvin alhainen tai maassa ei ole esimerkiksi vanhempainpäivärahojen tyypisiä etuuksia lainkaan tai päivärahakausi on hyvin lyhyt.

Ehdotuksen mukaan muussa kuin EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa lähetetyn työntekijän, virkamiehen, tutkijan tai opiskelijan mukana olevan puolison työskentely paikallisesti ei olisi enää esteenä sosiaaliturvaetuuksien ja sairausvakuutuksen jatkumiselle. Ehdotuksen on tarkoitus toimia puolisojen työuran jatkumisen kannustimena myös ulkomailla oleskellessa. Komennus voi kestää useita vuosia, jolloin on tarkoituksenmukaista, että puolison työuran jatkumista tuetaan sosiaaliturvajärjestelmän kautta myös Suomeen paluuta silmällä pitäen, eikä työn tekeminen paikallisesti aiheuta asumisperusteisen sosiaaliturvan ulkopuolelle joutumista.

5. Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esityksen valmistelu perustuu sosiaali- ja terveysministeriön 21.3.2017 asettaman työryhmän (Asumisperusteisen sosiaaliturvan kohdentuminen kansainvälisissä tilanteissa) työskentelyyn. Työryhmän tavoitteena oli yksinkertaistaa asumisperusteisen sosiaaliturvaa koskevaa

lainsäädäntöä. Työntekijöiden osalta työryhmän tuli pohtia mallia, jossa henkilön oikeudet perustuisivat ensisijaisesti työskentelyyn, eikä vakinaista asumista arvioitaisi aina maahantulon yhteydessä sosiaaliturvan kannalta erikseen. Tavoitteena oli myös hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistaminen ja samalla sen varmistaminen, että asianomaiset viranomaiset saisivat tarvitsemansa tiedot henkilön kuulumisesta sosiaaliturvaan.

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. Työryhmän mietintö oli tarkoitus toteuttaa hallituksen esityksen muodossa.

Työryhmän toimikausi oli 21.3.2017–31.5.2018. Työryhmä järjesti toimikauden aikana kymmenen työpajaa sekä seminaarin, jossa keskusteltiin asumisperusteisesta sosiaaliturvalainsäädännöstä ja sen muutostarpeista. Työpajoissa olleet esitykset sekä muistiinpanot työpajoista on saatavilla sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

6. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa

1 luku. Yleiset säännökset

1§ *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi laki, jossa määritellään henkilön asumista ja työskentelyä Suomessa Kelan soveltamaa asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa. Ehdotettua lakia sovellettaisiin niissä erilaisissa tilanteissa, joissa etuudesta päätettäessä joudutaan ratkaisemaan, pidetäänkö henkilöä työntekijänä tai asuuko hän Suomessa. Tässä laissa määriteltäisiin Suomessa asuminen etuuslainsäädännön näkökulmasta sekä Suomessa koko elämänsä tai pitkäaikaisesti asuneiden osalta, että maahan muuttavien henkilöiden osalta. Tässä laissa määriteltäisiin myös, millainen työskentely Suomessa on riittävää asumisperusteisten etuuksien kannalta. Lakiehdotus sisältää myös säännökset asumisen arvioinnista, kun Suomessa asuva henkilö muuttaa ulkomaille oleskellakseen tai asuakseen siellä eri syistä pitemmän aikaa.

Pykälän 2 momentissa asumisperusteiset etuuslait jaettaisiin kahteen ryhmään. Jaottelu lisää läpinäkyvyyttä etuuksien myöntämisedellytyksissä maiden välillä liikkuneiden henkilöiden osalta. Ensimmäiseen ryhmään kuuluisivat ne lait, joissa säädetyt etuudet ovat EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa. Kansallisessa lainsäädännössä voidaan EU:n sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädännön estämättä säätää etuuksien myöntämisen edellytyksistä. Ehdotetun lain tarkoituksena on täydentää etuuslaeissa säädettyjä etuuksien myöntämisedellytyksiä liikkumisvapautta käyttäneiden henkilöiden osalta. EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti kansallisen lainsäädännön asumista koskevia edellytyksiä ei voida noudattaa maiden välillä liikkuvien henkilöiden kohdalla. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvien etuuksien osalta ehdotetussa laissa säädettäisiin edellytyksistä sellaisesta työstä, joka oikeuttaa

liikkumisvapautta käyttäneen työntekijän saamaan asumisperusteisia etuuksia muiden edellytysten täytyessä.

Toisessa ryhmässä olisivat ne asumisperusteiset etuudet, jotka eivät ole EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa. Nämä etuudet ovat työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella annettussa asetuksessa 492/2011 tarkoitettuja sosiaalisia etuja, jotka on annettava liikkumisvapautta käyttäneille työntekijöille. Kolmansista maista Suomeen tulevien työntekijöiden osalta etuuslakien soveltamiseksi tulisi näiden etuuksien osalta arvioida vakinaista asumista.

Pykälän 3 momentissa olisi selventävä maininta siitä, että EU-asetuksen 883/2004 soveltaminen on ensisijaista ehdotettuun lakiin nähden.

2§ Soveltamisalan rajaukset. Pykälässä 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. Viimeksi mainitussa tilanteessa olisi perusteltua, ettei kansallisella lainsäädännöllä täydennetä erilaisten sopimusten sisältöä, vaan sopimuksia arvioidaan kokonaisratkaisuin.

Ehdotetun pykälän 1 momentin perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle olisi rajattu ne tilanteet, kun henkilöön sovelletaan vieraan valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä sosiaaliturvasopimuksen perusteella. Näissä tapauksissa on yleensä kysymys Suomeen tilapäisesti työhön tulevasta lähetetystä työntekijästä, joka kuuluu sosiaaliturvasopimuksen perusteella toisen valtion sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen. Se, miltä osin henkilö kuuluu asianomaisen sopimuksen perusteella toisen valtion lainsäädännön piiriin, ratkaistaan aina sopimuksen asiallista ja henkilöllistä soveltamisalaa koskevien määräysten mukaan. Jos myös henkilön perheenjäsen kuuluu sopimuksen mukaan toisen valtion lainsäädännön alaisuuteen, häneen ei sovellettaisi ehdotettua lakia. Sopimuksen soveltamisalan ulkopuolisten etuuksien osalta henkilön työskentelyä tai asumista Suomessa arvioitaisiin tämän lain mukaisesti.

Wienin sopimuksissa, jotka sääntelevät diplomaattisia ja konsulaarisia suhteita, määrätään muun muassa vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai siihen rinnastettavan muun edustuston ja konsulinviraston palveluksessa olevan henkilön, hänen perheenjäsenensä ja hänen yksityisessä palveluksessaan olevan henkilön vapauttamisesta vastaanottajamaan sosiaaliturvasta. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, ettei näiden sopimusten piiriin kuuluvien henkilöiden katsota kuuluvan lain soveltamisalaan. Jos hallinnolliseen tai tekniseen henkilökuntaan taikka palveluskuntaan kuuluva henkilö tai perheenjäsen on asunut tai työskennellyt Suomessa ennen sopimuksen tarkoittaman palvelussuhteen alkamista, soveltamisalan rajaus ei koskisi häntä. Samoin sellaista yksityis palvelijaa, joka ei ole minkään valtion sosiaaliturvaa koskevien säännösten alainen, ei suljettaisi lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomessa toimivilla Yhdistyneiden kansakuntien erityisjärjestöillä ja instituuteilla sekä muilla Suomessa toimivilla valtioiden välisillä järjestöillä toimijoilla on isäntämaasopimus, jossa tai johon liittyvissä asiakirjoissa on määräyksiä verotukseen ja sosiaaliturvaan liittyvistä seikoista. Lähtökohtana sopimuksissa on maksujen ja etuuksien tasapaino. Lähtökohtaisesti ulkomailta Suomeen järjestöjen palvelukseen tulevien henkilöiden ansaitsemat palkat ovat verovapaita. Kansainvälisillä järjestöillä, kuten Yhdistyneillä kansakunnilla ja Euroopan Unionilla on omat sosiaaliturvajärjestelmänsä, joiden sisältö voi olla erilainen kuin Suomen kansallisen järjestelmän sisältö. Kansainvälisten organisaatioiden tarjoaman sosiaaliturvan lisäksi työntekijöille on mahdollista hankkia lisävakuutuksia yksityisiltä vakuutusyhtiöiltä. Kansainvälisissä järjestöissä työskentelevien osalta rajaaminen lain soveltamisalan ulkopuolelle vastaa nykytilaa.

Ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) mukaisten vastaanotto- palvelujen piirissä oleva henkilö, jonka turvapaikkahakemusta tai maasta poistamista koskevaa asiaa ei ole vielä lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Säännös vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

3§ *Määritelmät.* Pykälään on koottu keskeisiä laissa käytettyjä käsitteitä ja niiden määritelmät. Pykälän 1-kohdassa todetaan, että asumisperusteisella etuuslainsäädännöllä, jonka soveltamiseen laissa viitataan, tarkoitetaan 1 § 2 momentissa lueteltuja lakeja.

Pykälän 2-kohdassa määritellään, että EU-lainsäädäntöä soveltavilla mailla tarkoitetaan EU:n jäsen- valtioiden lisäksi Euroopan talousalueeseen kuuluvia valtioita (Norja, Islanti ja Liechtenstein) ja Sveitsiä. Nämä kaikki soveltavat EU-asetusta 883/2004 sekä EU-asetusta 987/2009.

Pykälän 3- ja 4 -kohdissa määritellään EU-asetukset, jotka viittaavat Euroopan parlamentin ja neuvoston vuosina 2004 ja 2009 antamiin asetuksiin sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta. Yhdistynyt kuningaskunta, Tanska ja Sveitsi eivät sovelle EU-asetusta 883/2004 kolmansien maiden kansalaisiin. Asetusta (ETY) N:o 1408/71 sovelletaan siten esimerkiksi Suomessa asuviin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka liikkuvat Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä. Tämä joh- tuu siitä, että asetus N:o 1231/2010 unionin sosiaaliturvalainsäädännön ulottamisesta koskemaan unionin alueella liikkuvia kolmansien maiden kansalaisia, ei sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa, jol- loin edelleen sovelletaan asetusta (ETY) N:o 1408/71.

Pykälän 5-kohdassa määritellään, mitä pidetään Suomessa työskentelynä asumisperusteista etuus- lainsäädäntöä sovellettaessa. Työskentelynä pidetään työ- virka tai muussa palvelussuhteessa tehtä- vää työtä. Työsuhteessa oleminen ratkaistaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n mukaan, virka- tai muussa palvelussuhteessa oleminen taas asiaa koskevan erityislainsäädännön kuten valtion virka- mieslain (750/1994), kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) sekä muiden erityislakien mukaan. Muussa palvelussuhteessa voi olla kysymys esimerkiksi tutkimussopimuksesta, toimeksian- nosta tai työharjoittelusta. Työskentelynä Suomessa pidettäisiin myös päätoimisesti tehtävää tutki- mustyötä, joka rahoitetaan apurahoin. Suomessa tehtävänä työnä pidettäisiin myös merimieseläke- lain (1290/2006) mukaisesti Suomessa vakuutettavaa erityisopimuslain (756/2011) mukaista työtä tai erityisopimuslaissa tarkoitettua vastaavaa työtä. Suomalaisessa aluksessa tehtävään työhön so- veltuisivat siten tässä laissa olevat yleiset työskentelyä koskevat säännökset, eikä aluksella tehtävästä työstä olisi erillistä säännöstä kuten voimassa olevassa laissa. Merityön perusteella asumisperustei- seen sosiaaliturvaan kuulumisen periaatteet säilyisivät ennallaan. Sellaista laivalla tehtävää työtä, joka ei kuulu merimieseläkelain soveltamisalan piiriin, arvioitaisiin kuten muutakin työsuhteessa tehtyä työtä.

Pykälän 6-kohdassa todetaan, että yrittäjänä pidetään henkilöä, joka on velvollinen ottamaan yrittä- jän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukaan ottamaan sanottujen lakien mukaisen vakuutuksen. Määritelmä vastaisi voimassa olevan lain mukaista määritelmää.

Pykälän 7-kohdassa määritellään lähetetty työntekijä. Lähetetyn työntekijän tulee olla työntekijän eläkelain (395/2006) mukaisesti vakuutettu Suomessa. Lähetettynä työntekijänä pidettäisiin myös voimassa olevan lain 5 §:ssä tarkoitettua lähetystyössä olevaa henkilöä, joka on Suomessa rekiste- röidyn lähetysjärjestön, seurakunnan tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan ulkomaille lähet- tämä työntekijä, joka on kyseisen työnantajan lähettämä ja tämän palveluksessa lähetystyön ajan.

Pykälän 8-kohdassa määritellään kehitysyhteistyöntekijä. Hankkeen, jossa kehitysyhteistyöntekijä työskentelee, tulee olla sellainen, jonka rahoitukseen käytetään valtion tulo- ja menoarvioon sisälty- viä kehitysyhteistyömäärärahoja tai johon valtio muuten osallistuu kansainvälisen järjestön toimin- nan kautta. Määritelmä vastaa voimassa olevan lain määritelmää.

Pykälän 9-kohdan mukaan opiskelijalla tarkoitetaan henkilöä, jonka pääasiallisena syynä joko ulko- mailta Suomeen tuloon tai Suomesta ulkomaille lähtöön on opintojen suorittaminen. Opiskelijana

voitaisiin voimassa olevasta laista poiketen pitää vaihto-oppilasta, joka suorittaa toisen asteen opinnoita. Opinnot voisivat olla tutkintoon kuuluvia tai kyseessä voisi olla koko tutkinnon suorittaminen joko Suomessa tai ulkomailla. Myös ulkomailta käsin suomalaiseen tutkintoon sisältyviä opintoja suoritettavaa voitaisiin pitää opiskelijana.

Pykälän 10-kohdan mukaan tutkijana pidettäisiin henkilöä, joka suorittaa tohtorin tutkintoa tai tohtorin tutkinnon jälkeistä tieteellistä tutkimusta. Tutkimustyö yleensä rahoitetaan apurahoin. Mikäli henkilö on työsuhteessa ja saa palkkaa, häntä pidettäisiin lähtökohtaisesti työntekijänä. Jos palkka olisi vähäinen suhteessa tutkimustyön kokonaisrahoitukseen, ulkomaille tutkimustyöhön lähtevää henkilöä voitaisiin pitää tutkijana, ellei hän ole työskentelyn perusteella työeläkevakuutettu toisessa maassa. Määritelmää on yhtenäistetty tutkijoiden ja opiskelijoiden oleskelulupaa koskevan lainsäädännön kanssa.

Pykälän 11-kohdan mukaan apurahansaaja olisi henkilö, joka on velvollinen ottamaan apurahalla työskentelyn vuoksi maatalousyrittäjän eläkelain mukaisen vakuutuksen. Määritelmä vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Pykälän 12 –kohdassa määritellään perheenjäsen. Henkilön perheenjäseniä ovat avio- ja avopuoliso sekä henkilön ja hänen puolisonsa alle 18-vuotiaat lapset. Myös rekisteröidyssä parisuhteessa elävän henkilön puoliso on perheenjäsen rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain (950/2001) perusteella. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä.

4§ *Oleskelulupavaatimus*. Suomen perustuslain ([731/1999](#)) 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus vapaasti liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella Suomessa säädetään lailla. Ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan ulkomaalaislainsäädäntöä sekä Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Jos henkilöltä siis edellä mainitun lainsäädännön nojalla edellytettäisiin maahan saapumiseksi ja siellä oleskelemiseksi voimassa olevaa oleskelulupaa ja matkustusasiakirjaa, tulisi hänellä olla nämä asiakirjat, jotta häneen voidaan soveltaa etuuslainsäädäntöä. Säännös vastaisi tältä osin voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kolmansista maista tulevien tutkijoiden ja opiskelijoiden oleskeluoikeudesta on säädetty lailla (), jonka mukaan tutkijoiden ja opiskelijoiden on mahdollista liikkua EU:n jäsenvaltioiden alueella ensimmäisen jäsenvaltion myöntämällä oleskeluluvalla. Samoin kolmansien maiden maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) mukaan kolmannen maan kansalaisella on mahdollisuus liikkua lyhytaikaisesti Suomeen ensimmäisen jäsenvaltion myöntämällä ICT-luvalla. Maahanmuuttovirasto arvioi Suomessa liikkumiselle asetettujen edellytysten täyttymisen. Myös toisen EU-jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa voi täyttää pykälässä säädetyn oleskelulupavaatimuksen.

Oleskelulupavaatimuksen voisi täyttää myös alle vuoden ajan voimassa olevalla oleskeluluvalla. Oleskelulupa voi olla voimassa alle vuoden ajan johtuen esimerkiksi työsuhteen kestosta tai muodollisista tai menettelyllisistä syistä, kuten esimerkiksi matkustusasiakirjan voimassaolosta. EU:n ns. yhdistelmäluopadirektiivin () mukaisesti kolmansista maista myös lyhytaikaisesti tulevilla työntekijöillä, joilla on oleskelulupa sisältyvä työnteko-oikeus, on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun EU-asetuksen 883/2004 kattaman sosiaaliturvan alalla. Samoin oikeus yhdenvertaiseen kohteluun on kausityödirektiivin mukaisesti myönnetyn kausityöhön oikeuttavan luvan omaavilla työntekijöillä. Direktiivien mukaisia yhdenvertaisen kohtelun rajoituksia ei sisällytetäisi oleskelulupavaatimusta koskevaan säännökseen, vaan kyseisiin etuuslakeihin.

Kuten voimassa olevan lain mukaan, oleskelulupavaatimus täytyisi Suomessa tehdyn oleskelulupahakemuksen jättämisestä lukien, jos oleskelulupa sittemmin myönnetään.

5§ *Suomessa asuminen.* Pykälässä säädetään, mitä Suomessa asumisella tarkoitetaan. Säännöksessä määritellään etuuslainsäädännön mukainen perustilanne Suomessa syntyneiden ja Suomessa pääasiassa aina asuneiden suomalaisten sekä muiden pitkäaikaisesti ja pääasiassa asuneiden henkilöiden osalta. Lähtökohtana on tosiasiallinen maassa asuminen. Henkilön katsottaisiin etuuslainsäädäntöä sovellettaessa asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti. Lisäksi edellytetään, että henkilö muutoinkin pääasiallisesti jatkuvasti myös oleskelee Suomessa.

Suomessa asuvalle henkilölle voi syntyä esimerkiksi työskentelystä tai perhesuhteista johtuen siteitä ulkomaille, vaikka asuinmaa ei vaihtuisi pysyvästä muutosta johtuen. Asumista arvioitaessa on otettava huomioon henkilön yksilölliset olosuhteet, kuten perhe- ja sukulaisuussuhteet ja työpaikka. Ratkaisevaa ei siten ole ainoastaan se, millainen asunto henkilöllä on Suomessa tai ehkä muussa valtiossa. Rajatapauksissa voidaan henkilön olosuhteiden kokonaisarvioinnissa selvittää, onko henkilön olosuhteiden perusteella olennaisemmat siteet Suomeen kuin muuhun valtioon. Tällöin huomioon otettavia seikkoja Suomessa asumista arvioitaessa ovat muun muassa oleskelun pituus ja luonne, perheen asuinpaikka, missä lapset käyvät koulua, onko työsuhde vakinainen tai tilapäinen, missä ammatillinen toiminta tapahtuu sekä muiden viranomaisten, kuten veroviranomaisen tai maistraatin tekemä arviointi asumisesta.

Säännös on saman sisältöinen kuin voimassaolevassa laissa.

6§ *Oleskelu ulkomailla.* Pykälässä säädetään Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön tilapäisestä oleskelusta ulkomailla. Ehdotuksen mukaan henkilöä pidettäisiin edelleen Suomessa asuvana sellaisen ulkomailla oleskelun ajan, jonka on tarkoitus kestää enintään kuusi kuukautta. Mikäli suunniteltu enintään kuuden kuukauden ulkomailla oleskeluaika muuttuu pysyvämmäksi, ei henkilöä enää olosuhdemuutoksesta lähtien voida pitää Suomessa asuvana etuuslainsäädäntöä sovellettaessa. Enintään kuusi kuukautta estävän ulkomailla oleskelun ajan henkilöllä voidaan katsoa säilyvän sellainen kiinteä yhteys Suomeen, että häntä voidaan pitää edelleen Suomessa asuvana. Tilapäisellä oleskelulla ei näin ollen olisi vaikutusta asumisperusteisiin etuuksiin. Säännös on tiukennus nykyisestä tilapäisen ulkomailla oleskelun aikarajasta.

Toistuvasti osan vuodesta ulkomailla oleskelevien katsotaan edelleen asuvan vakinaisesti Suomessa, mikäli yhdenjaksoinen oleskelu ulkomailla ei ylitä puolta vuotta kerrallaan. Tällöin henkilöllä yleensä säilyy verovelvollisuus ja kotikunta Suomessa, vaikka ulkomailla oleskelujaksot toistuisivat vuosittain. Säännös olisi tiukennus nykyisestä siltä osin kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaan toistuva ulkomailla oleskelu voi ylittää puolen vuoden ajan vuosittain.

Pykälässä säädettyä kuuden kuukauden tilapäistä ulkomailla oleskelua voidaan pitää kansallisen lainsäädännön lähtökohtana myös EU-jäsenvaltioiden välillä liikuttaessa. Kun on kyse sovellettavan lainsäädännön määrittämisestä sellaisen henkilön kohdalla, joka ei tee työtä, huomioidaan asumisen arvioinnissa EU-asetuksen 883/2004 sekä EU-asetuksen 987/2009 mukainen asumisen käsite. Lähtökohtana silloin on, että Kansaneläkelaitoksen on tarvittaessa yhteistyössä oleskelumaan toimivaltaisen laitoksen kanssa arvioitava, kummassa maassa on henkilön tavanomaisten etujen keskus.

2 luku. Suomeen tulo

7§ *Työhön Suomeen.* EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti EU-maiden välillä liikkumisvapautta käyttäneeltä työntekijältä ei voida vaatia vakinaista asumista koskevan edellytyksen täyttämistä. Ehdotetun 1 § 2 momentin 1 –kohdan mukaista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa Suomeen työhön tulevan henkilön kohdalla arvioitaisiin ensisijaisesti sitä, täyttääkö henkilö ehdotetun säännöksen mukaisen työskentelyn vähimmäisvaatimuksen. Vakinaista Suomessa asumista arvioitaisiin ainoastaan silloin, jos asuminen erityisen syyn, kuten jonkin tietyn etuuden tai henkilön olosuhteiden muuttumisen takia olisi tarpeellista esimerkiksi työskentelyn kokonaan päätyttyä.

Ehdotettu työskentelyn vähimmäisvaatimus olisi työntekijälle myönnettävien asumisperusteisten etuuskien edellytys. Voimassa olevassa laissa oleva vaatimus neljän kuukauden työskentelytarkoituksesta poistuisi. Tällä lisättäisiin työntekijöiden yhdenvertaisuutta, kun myös lyhytaikaisesti työhön Suomeen tulevia voitaisiin pitää työntekijöinä asumisperusteisten etuuskien kannalta. Työntekijän asema ei kuitenkaan lyhytaikaisesti esimerkiksi kausityössä olevien kohdalla jatkuisi työskentelyn päätyttyä. Maahanmuuttodirektiivien mahdollistamat etuuskien maksamisen rajoitukset huomioidaisiin etuuslainsäädännössä.

Mikäli työskentely on pykälässä vaadittua tasoa vähäisempää, henkilö on silti EU-lainsäädännössä tarkoitettu työntekijä sen mukaisesti, mitä muussa lainsäädännössä säädetään. Hänellä on esimerkiksi oikeus julkiseen terveydenhuoltoon samoin asiakasmaksuin kuin kotikunnan omaavilla henkilöillä, vaikkei hänellä olisi kotikuntaa Suomessa. Lisäksi hänellä on oikeus asetuksessa 492/2011 tarkoitettuihin sosiaalisiin etuihin. Kolmannesta maasta tulleen työntekijän asumista Suomessa arvioidaisiin tarvittaessa sellaisen etuuden hakemisen yhteydessä, joka ei ole EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa, koska työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kattaa kyseisen asetuksen mukaisen sosiaaliturvan.

Työskentelyn vähimmäisvaatimus olisi ehdotuksen mukaan kuukausiansio, joka vastaa työttömyysturvan peruspäivärahan laskennallista määrää kuukaudessa. Vuoden 2018 tasossa vaaditun kuukausiansion määrä olisi 696,60 euroa (32,40 euroa x 21,5 päivää). Tämän kuukausiansion voisi yleisillä Suomeen saapuvien työntekijöiden työskentelyaloilla saavuttaa myös osa-aikatyössä tai vaihtelevalla kuukausittain toteutuvalla työtuntien määrällä. Vaadittava ansiotaso olisi kuitenkin hieman korkeampi kuin voimassaolevan lainsäädännön mukaan alhaisin ansio sellaisesta osa-aikaisesta työstä, joka voitaisiin laskea työttömyysturvalain mukaan työssäoloehtoa kartuttavaksi työksi. Työskentelyn vähimmäisvaatimuksen määrittely ansion perusteella helpottaisi nykyisestä henkilön oman aseman arviointia ja lisäisi järjestelmän läpinäkyvyyttä. Ansiotason perusteella henkilö voisi paremmin arvioida omaa asemaansa ja mahdollisuuttaan saada asumisperusteisia etuuksia. Voimassa olevan lain mukaan työskentelyn määritelmässä viitataan työttömyysturvalain työssäoloehtoon laskettavan työn määritelmään, mistä johtuen vaadittu ansio voi vaihdella tehtyjen työtuntien perusteella osa-aikatyössä, eikä henkilön ole helppoa ennakoida omaa asemaansa asumisperusteisten etuuskien kannalta.

Muutoksena voimassa olevaan lakiin viikkotyötuntien määrällä ei olisi merkitystä. Kansaneläkelaitos voisi tarkistaa toteutuneet ansiot tulorekisteristä. Mikäli vaadittu ansio syntyisi esimerkiksi korkean tason asiantuntijalla hyvin vähäisillä työtunneilla, ei myöskään etuuslainsäädännön soveltaminen tämän työskentelyn perusteella jatkuisi tehtyä työaikaa pidempään. Käytännössä Kansaneläkelaitos saisi tiedot kertaluontoisesta korvauksesta tulorekisteristä kohdennettuna yhdelle kuukaudelle. Tämä olisi etuuslainsäädännön soveltamisen kesto tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa edellyttäen sitä, että henkilön muutoin tulisi Suomen sosiaaliturvalainsäädäntö sovellettavaksi.

Myös tutkimustyötä tekevän henkilön asemaa arvioidaisiin ensi sijassa hänen Suomessa tekemäänsä tutkimustyön perusteella. Mikäli henkilön tutkimustyö rahoitetaan apurahoin, voidaan apurahatulon määrä arvioida kuukausitasolle. Mikäli tutkimustyötä tekevällä ei ole kuukausitasolla riittävästi tuloja pykälässä mainitun euromäärän täyttämiseksi, eikä hän ole työeläkevakuutettu Suomessa, hänen asemaansa etuuslainsäädäntöä sovellettaessa arvioidaan lain 10 §:n mukaisesti.

Pykälässä säädettäisiin työntekijän aseman alkamisesta ja päättymisestä. Työntekijän asema etuuslakeja sovellettaessa alkaisi siitä, kun työskentely alkaa. Ellei muuta selvitystä olisi, Kansaneläkelaitos saisi tulorekisteristä tiedon kuukausitasolla saaduista ansioista. Työntekijän asema jatkuisi niin pitkään, kun työskentelyn vähimmäisedellytys täyttyy. Käytännössä tämä tarkoittaisi aseman päättymistä sen kuukauden lopussa, kun tulorekisteristä ilmenevät ansiotulot viimeksi täyttävät vähimmäisedellytyksen. Jälkisuojasta työskentelyn vähentyessä, keskeytyessä tai päättyessä säädettäisiin 8 §:ssä.

Työntekijänä pidettävän henkilön kuukausiansion vähimmäismäärä olisi sidoksissa kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin. Vaadittava ansiotaso muuttuu vastaavasti kuin peruspäivärahan taso.

8§ *Työn vähentyminen, keskeytyminen tai päättyminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi työntekijän aseman jatkumisesta EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa olevaa etuuslainsäädäntöä sovellettaessa silloin, kun työntekijän saama kuukausiansio ei tilapäisesti tai pysyvästi täyttäisi 7 §:n mukaista vähimmäisedellytystä. Jälkisuoja turvaisi työntekijän, joka on työskennellyt vähintään kuuden kuukauden ajan, asemaa olosuhteiden muuttuessa. Edellytettävyyden kuuden kuukauden työskentelykauteen voitaisiin EU-asetuksen 883/2004 6 artiklan mukaisesti sisällyttää työskentelykausia myös toisesta EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta, mikäli työskentelyaika Suomessa ei olisi vielä riittävästi. Työskentelykauden tulisi olla yhtenäinen sisältäen korkeintaan lyhyitä päivien tai viikon katkoksia.

Olosuhteiden muutos voisi aiheutua työn vähenemisestä, jos työntekijällä on esimerkiksi ns. nollatuntisopimus eli työtunnit toteutuvat epäsäännöllisesti tai hän on työssä erikseen kutsuttaessa. Jälkisuojan piirissä olisivat myös tilapäisesti lomautetut henkilöt. Lomautuksen ajan henkilö voi myös EU-asetuksen 883/2004 11 artiklan 2 –kohdan perusteella säilyttää työntekijän asemansa, jos hän saa työskentelynsä perusteella rahaetuutta, kuten työttömyyspäivärahaa.

Mikäli työ on kokonaan päättynyt, jälkisuojan edellytyksenä olisi se, että henkilö on rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi.

Työntekijän asema säilyisi enintään kolmen kuukauden ajan, tai mikäli kolmannelta maasta tulleen työntekijän oleskelulupa on tätä pidempään voimassa, enintään oleskeluluvan voimassaolon päättymiseen saakka. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia, jolla on pantu täytäntöön yhdistelmäluopadirektiivin vaatimus työttömäksi jääneen työntekijän yhdenvertaisesta kohtelusta. Työntekijänä Suomessa ei voitaisi pitää henkilöä, joka kuuluu toisen valtion sosiaaliturvalainsäädännön piiriin ja on esimerkiksi aloittanut työt muualla.

9§ *Yrittäjä ja apurahansaaja Suomeen.* EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti yrittäjältä tai apurahansaajalta ei voida vaatia vakinaista asumista koskevan edellytyksen täyttämistä. Etuuslainsäädäntöä sovellettaessa Suomeen yrittäjäksi tulevan henkilön kohdalla arvioitaisiin ensisijaisesti sitä, täyttääkö hän yrittäjän eläkevakuutusta koskevan vaatimuksen. Ehdotettu yrittäjän eläkevakuutuksen voimassaolovaatimus olisi Suomeen tulleelle yrittäjälle myönnettävien asumisperusteisten etuuksien edellytys. Yrittäjän eläkelakia sovelletaan yrittäjään, jonka työpanosta vastaavan työtulon arvioidaan olevan vähintään 7 656,26 euroa vuodessa (2018 vuoden tasossa) ja vakuutettavan yrittäjän toiminnan on jatkuttava yhdenjaksoisesti vähintään neljä kuukautta.

Voimassa olevan lain mukainen edellytys yhtäjaksoisen yritystoiminnan harjoittamisesta vähintään neljän kuukauden ajan pysyisi käytännössä samana, kun neljän kuukauden yritystoiminnan harjoittaminen on ehto Suomessa asuvien henkilöiden kuulumiseksi yrittäjän eläkelain soveltamisen piiriin.

Muualta kuin EU-maasta tulevan, yrittäjätoimintaa Suomessa harjoittavan ja Suomessa asuvan henkilön on otettava yrittäjän eläkelain mukainen vakuutus, jos yrittäjätoiminta täyttää muut yrittäjän eläkelain mukaisen vakuuttamisen edellytykset. Yrittäjätoiminnan vakuuttamisen edellytyksenä on, että yrittäjä asuu ja harjoittaa toimintaansa Suomessa. Työeläkelaitos ratkaisee yrittäjän vakuuttamisen edellytyksenä olevan Suomessa asumisen yrittäjän eläkelain perusteella. Tältä osin soveltamiskäytäntöön ei tulisi muutoksia.

Apurahansaajan asuminen ratkaistaan tämän lain perusteella edelleen samoin perusteiden mukaisesti kuin nykyään. Suomessa asumista ei edellytetä apurahansaajalta, johon sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä EU:n sosiaaliturva-asetusten nojalla. Pääsääntö on, että EU-lainsäädäntöä soveltavissa maissa apurahansaajaan sovelletaan hänen työskentelymaansa sosiaaliturvalainsäädäntöä.

EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen tulevan apurahansaajan tulee vakuuttaa itsensä maatalousyrittäjän eläkelain mukaan, jos edellytykset asumista lukuun ottamatta täyttyvät.

Pääsäännön mukaan yrittäjän tai apurahansaajan asema päättyisi kyseisen toiminnan päättyessä. Toiminnan päättyessä olisi mahdollista, että henkilön olosuhteita tarkasteltaessa hänen katsottaisiin asuvan Suomessa vakinaisesti tämän lain mukaista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa. Vakinaista Suomessa asumista arvioitaisiin tämän lain perusteella yrittäjän kohdalla ainoastaan silloin, jos asuminen erityisen syyn, kuten jonkin tietyn etuuden tai henkilön olosuhteiden muuttumisen takia olisi tarpeellista esimerkiksi yritystoiminnan kokonaan päättyttyä.

10§ *Muu kuin työntekijä Suomeen.* Pykälässä määritellään, mitä seikkoja huomioitaisiin Suomeen muuttavan henkilön asumista arvioitaessa. Henkilön vakinaista asumista Suomessa arvioitaisiin asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa silloin, kun henkilön oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin ei ratkaista hänen työskentelynsä, yritystoimintaansa tai muuhun toimintaansa, kuten tutkimustyöhön liittyvillä seikoilla. Tällöin henkilö ei ole enää työssä eikä työntekijään rinnastettavassa asemassa, tai ei koskaan ole ollutkaan työssä. Myös alaikäisten lasten ja nuorten asemaa etuuslainsäädäntöä sovellettaessa arvioidaan asumista koskevilla kriteereillä.

Asumisen arvioinnin lähtökohtana on henkilön kokonaistilanteen arviointi. Olennaista olisi paitsi henkilön oma käsitys muuton luonteesta, myös muut objektiivisesti todennettavissa olevat seikat, kuten maahantulon tarkoitus ja luonne sekä henkilön siteet Suomeen. EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön osalta asumista arvioitaisiin ensi sijassa EU-lainsäädännön mukaisesti. EU-asetuksessa 883/2004 asuinpaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö vakinaisesti asuu. Henkilön tilannetta ei aina voida arvioida vain tulomaassa ilmenevistä seikoista, vaan epäselvissä tilanteissa olennaista on lisäksi keskustelu lähtömaan toimivaltaisen laitoksen kanssa. Asetuksen 987/2009 11 artiklan mukaan laitokset tarvittaessa yhdessä määrittelevät sen, mikä on henkilön etujen tavanomainen keskus. Kokonaisarviossa huomioitavia seikkoja ovat muun muassa: oleskelun kesto ja jatkuvuus, perhesuhteet, työllisyystilanne, muun kuin ansiotoiminnan harjoittaminen, opiskelijoiden osalta tulolähde, asumistilanne ja asunnon vakituisuus sekä asuinpaikka verotustarkoituksessa. Mainitussa artiklassa luetelluilla seikoilla ei ole keskinäistä tärkeysjärjestystä. Kukin tapaus on arvioitava omien tekijöidensä perusteella tekemällä yleisarvio kaikista asiaan liittyvistä tosiseikoista ja olosuhteista.

Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön asumista arvioitaisiin huomioiden kotikuntalain 4 §:n mukaiset seikat ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä. Kansaneläkelaitos soveltaisi kotikuntalakia itsenäisesti asumisen arvioinnissa, eikä olisi riippuvainen maistraatin väestökisteriä varten tekemästä kotikuntaa koskevasta ratkaisusta. Kansaneläkelaitos voisi kuitenkin käyttää maistraatin tekemää ratkaisua taustatietona omassa harkinnassaan. Kotikunnan mukaan määräytyvät henkilön oikeudet kunnan tarjoamiin sosiaali- ja terveystalouteen. Nykytilaa yhtenäisempi asumisen määrittely palvelujen ja Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien asumisperusteisten etuuksien kannalta olisi perusteltua järjestelmän selkeyden näkökulmasta ja helpommin ymmärrettävä myös henkilön kannalta.

Kotikuntalain ja voimassa olevan asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain säännökset vakinaisen asumisen arvioinnista ovat pitkälti yhtenäiset. Kotikuntalain 4 § 1 momentissa on lueteltu perusteet, joiden mukaan Suomeen ulkomailta tulleen ja Suomessa asuvan henkilön kotikunta ja asuinpaikka määräytyvät. Suomen kansalaisen osalta edellytetään myös asumista Suomessa, jotta kotikunta määräytyisi kotikuntalain mukaisesti. Asuminen arvioidaan myös Suomen kansalaisen osalta kokonaisuus huomioiden, eli häntä ei automaattisesti pidettäisi Suomessa vakinaisesti asuvana, jos hänen tarkoituksensa on käydä maassa tilapäisesti. Kansalaisuus on EU-lainsäädännössä huomioitu yhteyttä jäsenvaltioon osoittavana seikkana.

Kotikuntalain 4 § 2 momentissa on kattavasti lueteltuna seikat, jotka huomioidaan ulkomailta muuttavan henkilön maahanmuuton vakinaisuutta osoittavina, ja samojen seikkojen arviointia voidaan pitää perusteltuna asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa.

Suomeen muuttavan opiskelijan asumista Suomessa arvioitaisiin 1 § 2 momentin 1 –kohdassa tarkoitetun etuuslainsäädännön näkökulmasta pykälän 1 ja 2 momenttien mukaisesti. Opiskelijoiden osalta tämä olisi parannus nykytilaan, kun myös yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomessa olevien opiskelijoiden voitaisiin katsoa asuvan Suomessa, jos asumista koskevat edellytykset täyttyvät. Tämä toteuttaisi myös nykyistä paremmin tutkija- ja opiskelijadirektiivin vaatimusta kolmansista maista tulevien opiskelijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta EU-asetuksen 883/2004 soveltamisalassa olevan sosiaaliturvan osalta. Suomeen opiskelutarkoituksessa tulleen henkilön, jolla on muitakin siteitä Suomeen, eikä maassa oleskelun syynä ole yksinomaan opiskelu, vakinaista asumista Suomessa arvioitaisiin myös 1 § 2 momentin 2-kohdassa tarkoitettua etuuslainsäädäntöä sovellettaessa.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan selvennettäväksi, mistä lukien henkilön voidaan katsoa asuvan maassa. Henkilön voitaisiin esimerkiksi katsoa asuvan maassa jo ennen maistraatin tekemää kotikuntamerkintää, jos oleskelulupa on myönnetty Suomessa tehdystä hakemuksesta ja asuminen arvioidaan vakinaiseksi. Jos henkilön ei maahan tullessaan ole voitu katsoa muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan, mutta hänen olosuhteensa muuttuvat myöhemmin siten, että häntä voitaisiin pitää Suomessa asuvana, voitaisiin henkilön katsoa asuvan Suomessa tämän lain tarkoittamalla tavalla olosuhteen muutoksesta lukien. Tällainen olosuhteiden muutos olisi esimerkiksi jo pidempään toteutunut oleskelu Suomessa tai perhesiteiden syntyminen.

3 luku. Lähtö Suomesta ulkomaille

11§ *Diplomaatti- ja muut palvelussuhteet.* Pykälän 1 momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi Suomen ulkomaanedustukseen lähetettyjen henkilöiden rinnastamisesta Suomessa asuviin henkilöihin. Tällaisia henkilöitä pidetään Suomessa asuvina sinä aikana, kun he ulkoministeriön lähettämänä tosiasiallisesti työskentelevät Suomen ulkomaanedustuksessa. Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevaa säännöstä.

Pykälän 1 momentin 2 kohta vastaa asiallisesti voimassa olevaa pykälää. Suomessa asuvina pidetään myös ulkomailla työskenteleviä Suomen valtion palveluksessa olevia Suomen kansalaisia sekä 1 kohdassa mainittujen henkilöiden yksityis palvelijoita, jos he työskentelivät tai asuivat Suomessa ennen palvelussuhteen alkamista.

Pykälän 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan säilytettäväksi säännös henkilöistä, jotka nauttivat samoja etuoikeuksia ja -vapauksia kuin diplomaattiset edustajat. Tällaisia henkilöitä voivat olla muun muassa kaupalliset sihteerit silloin, kun he työskentelevät ulkomaanedustuksen tiloissa, sekä poikkeustapauksissa myös muut henkilöt kuten Suomen Merimieskirkko ry:n tai Suomen kulttuurikeskuksen palveluksessa olevat henkilöt. Nämä henkilöt eivät voi yleensä päästä asemamaansa sosiaaliturvan piiriin heille myönnettyjen erivapauksien vuoksi.

Muutoksena voimassa olevaan säännökseen olisi se, ettei henkilöiltä pykälän sanamuodon mukaan edellytettäisi Suomen kansalaisuutta, vaan kansalaisuusvaatimus riippuisi kyseisen viran tai tehtävän hoitamiseen liittyvistä kelpoisuusehdoista.

Ulkoministeriön tai muun työnantajan tulisi ilmoittaa kansaneläkelaitokselle henkilöiden lähettämisestä ulkomaille sekä henkilön palkkaamisesta ulkomailla. kansaneläkelaitokselle ilmoitettaisiin tarpeelliset henkilötiedot, työsuhteen alkamista ja päättymistä koskevat tiedot sekä työnteon keskeytyksiä kuten virkavapauksia koskevat tiedot.

12§ *Työskentely ja opiskelu ulkomailla.* Pykälässä säädetään niistä henkilöistä, jotka voidaan edelleen rinnastaa Suomessa asuviin, vaikka he ovat ulkomailla pidempään kuin kuuden kuukauden ajan.

Pykälässä tarkoitettuja henkilöitä ovat lähetetyt työntekijät, suomalaisen työnantajan ulkomailla palvelukseensa ottamat henkilöt, kehitysyhteistyöhön tai lähetystyöhön lähetetyt henkilöt, ulkomailla päätoimisesti opiskelevat tai tutkimustyötä tekevät henkilöt sekä apurahansaatajat. Suomalaisena työnantajana pidetään luonnollista henkilöä, jolla on kotipaikka Suomessa ja joka tosiasiallisesti asuu Suomessa, yhteisöä, jonka kotipaikka on Suomessa, ulkomaisen yrityksen Suomessa toimivaa kaupparekisteriin rekisteröityä sivuliikettä, eurooppayhtiötä, jonka sääntömääräinen kotipaikka on Suomessa sekä toisessa valtiossa rekisteröidyn eurooppayhtiön Suomessa kaupparekisteriin rekisteröityä sivuliikettä.

Edellytyksenä sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiselle on, että henkilö ulkomaille lähetettäessä tai työsuhteen, opintojen tai tutkimustyön alkaessa on tehnyt työtä tai siihen rinnastettavaa toimintaa Suomessa tai asunut Suomessa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin suomalaisen työnantajan ulkomaille puolta vuotta pitemmäksi ajaksi lähettämistä työntekijöistä. Ehdotuksen mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa työntekijä rinnastettaisiin Suomessa asuvaan, jos hänet lähetetään ulkomaille suorittamaan työtä samalle työnantajalle, työnantajan kanssa samaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvaan ulkomaiseen emo- tytär- tai sisaryritykseen taikka yritykseen, jossa työnantajalla muuten on määräämisvaltaa. Säännös koskee vain sellaista henkilöä, joka välittömästi ennen ulkomaille lähtemistään on työskennellyt tai asunut vakinaisesti Suomessa. Pykälässä tarkoitettaisiin edelleen niitä

Momentin 2 kohtaan ehdotetaan otettavaksi säännös niin sanotuista paikalta palkatuista työntekijöistä, eli ulkomailla olevista henkilöistä, jotka palkataan suomalaisen työnantajan palvelukseen. Kyseessä voisi olla muun muassa ulkomailla opiskelemassa tai perheenjäsenenä oleva henkilö tai työntekijä, joka siirtyy ulkomailla 1 kohdassa tarkoitetun yrityksen palveluksesta suomalaisen yrityksen palvelukseen.

Momentin 3 kohtaan ehdotetaan otettavaksi säännös Suomesta lähetetyistä kehitysyhteistyö- ja lähetystyötehtävissä olevista henkilöistä. Kehitysyhteistyötehtävissä olevilla tarkoitetaan niitä ulkomailla työskenteleviä henkilöitä, joiden työtehtävät kuuluvat sellaiseen toimintaan, jonka rahoitukseen käytetään valtion tulo- ja menoarvioon sisältyviä kehitysyhteistyömäärärahoja. Lähetystyötehtävissä olevilla henkilöillä tarkoitetaan Suomessa rekisteröityjen lähetysjärjestöjen, evankelisluterilaisten tai ortodoksisten seurakuntien taikka rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien ulkomaille lähettämiä henkilöitä.

Momentin 4 kohtaan on otettu säännökset opiskelijoista, tutkijoista ja apurahansaatajista. Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan on katsottu, että jos opiskelu oikeuttaa saamaan Suomessa opintotukea, sitä voidaan pitää momentissa tarkoitettuna päätoimisena opiskeluna. Jos henkilö ei ole hakenut opintotukea, hänen tulee muutoin osoittaa se, että opiskelu on päätoimista. Mahdollista olisi suorittaa opintoja myös etäopintoina suomalaiseen tutkintoon ulkomailta käsin. Päätoimisena tutkijana pidetään henkilöä, joka tekee tieteellistä tutkimustyötä apurahan tai muun rahoituksen turvin.

Ehdotukseen sisältyy muutos asumiseen rinnastamisen maksimijasta ulkomaillelähdestä laskettuna. Asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa ulkomailla oleva pykälässä tarkoitettu henkilö voitaisiin rinnastaa Suomessa asuvaan henkilöön enintään viiden vuoden ajan ulkomaille lähdestä. Aikaraja olisi sama kuin useimmissa Suomen ja muiden maiden välillä solmituissa sosiaaliturvasopimuksissa. Myös muihin EU-maihin lähetettyjen työntekijöiden osalta enimmäisaika poikkeusluvalla on viisi vuotta. Enimmäiskeston lyhentäminen olisi myös pääasiassa verovaroin rahoitettavan järjestelmän näkökulmasta perusteltua. Muissa kuin sosiaaliturvasopimusmaissa työskentelevien henkilöiden on mahdollista kuulua pidempään kuin viiden vuoden ajan työeläkevakuutusjärjestelmän piiriin, vaikka ulkomailla oleskelun voitaisiin katsoa olevan vakiintunutta asumisperusteisen järjestelmän näkökulmasta.

Viiden vuoden enimmäisajan jälkeen henkilön pitäisi palata Suomeen vähintään kuuden kuukauden ajaksi, jotta hänet voitaisiin uuden ulkomaankomennuksen tai muusta tässä pykälässä tarkoitettua syystä tapahtuvan ulkomailla oleskelun ajan rinnastaa Suomessa asuvaan henkilöön. Vähintään kuusi kuukautta kestävä Suomessa oleskelu tarkoittaisi aitoa Suomeen paluuta, eikä kyseessä olisi esimerkiksi vuosiloman viettäminen täällä. Henkilö tulisi myös yleisesti verovelvolliseksi Suomessa.

Kansaneläkelaitos rekisteröisi tiedon henkilön asemasta työnantajan ilmoituksen perusteella. Mikäli olisi kyseessä muu kuin työntekijä, henkilön tulisi itse ilmoittaa kansaneläkelaitokselle ulkomailla oleskelusta, mikäli hänen tarkoituksenaan olisi edelleen olla Suomessa asuvaan henkilöön rinnastettavassa asemassa. Ilmoituksen tekeminen ja käsittely Kansaneläkelaitoksessa tapahtuu etuuksien käsittelyn yhteydessä. Mikäli henkilö ei saa mitään kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuksia, ilmoituksen tekemisellä ja rekisteröinnillä on kuitenkin merkitystä kansaneläkkeen asumisaikaan laskeutuvan kauden kannalta. Mikäli työnantaja tai henkilö ei ilmoittaisi ulkomailla oleskelusta viimeistään henkilön Suomeen paluun yhteydessä, ei henkilöä voitaisi rinnastaa Suomessa asuvaan henkilöön pykälässä tarkoitettua ulkomailla oleskelun aikana.

13§ *Perheenjäsenet.* Ulkomailla olevan 11 §:n sekä 12 §:n mukaan Suomessa asuvaan rinnastettavan henkilön mukana ulkomailla olevaa samassa taloudessa asuvaa perheenjäsentä voitaisiin ehdotuksen mukaan vastaavasti pitää Suomessa asuvana sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa siinäkin tapauksessa, että myös perheenjäsenen poissaolo Suomesta jatkuu kuutta kuukautta pidemmän ajan. Säännös koskisi perheenjäsentä, joka on asunut tai tehnyt työtä Suomessa ennen ulkomaille lähtemistä. Perheenjäsenen etätyö tai työskentely paikallisella työsopimuksella ei olisi esteenä Suomessa asuvaan henkilöön rinnastamiseen, ellei EU-asetuksesta 883/2004 tai kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Jos perheeseen syntyy lapsi ulkomailla oleskelun aikana, lapsi voidaan myös rinnastaa Suomessa asuvaan henkilöön samalla tavoin kuin hänen vanhempansa. Lapsen asumisella Suomessa on erityisesti merkitystä ratkaistaessa sitä, maksetaanko lapsesta lapsilisää. Mikäli lapsesta maksetaan lapsilisää myös toisesta maasta, yhteen sovitetaan Suomen ja toisen maan maksamat etuudet lapsilisälain, EU-asetuksen 883/2004 tai muun kansainvälisen sopimuksen mukaisesti.

Mikäli työskentely tai muu toiminta tapahtuu toisessa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa, on perheenjäsenen osalta huomioitava myös EU-asetuksen 883/2004 säännökset ei-aktiiveihin henkilöihin sovellettavasta lainsäädännöstä. Tällöin muun maan lainsäädäntö voi tulla perheenjäseniin sovellettavaksi asumisen perusteella.

4 luku. Hallinnolliset säännökset

14§ *Ilmoitusvelvollisuus.* Pykälä täydentää etuuslaeissa olevia ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Ilmoitusvelvollisuus koskisi niitä asumista ja Suomessa tai ulkomailla asumista tai työskentelyä koskevia seikkoja, jotka tämän lain säännökset huomioiden voivat vaikuttaa etuuksien maksamiseen. Mikäli seikoilla olisi vaikutusta Kansaneläkelaitoksen henkilölle maksamaan etuuteen, Kansaneläkelaitos kuulisi henkilöä olosuhdemuutoksista etuuslakien ja hallintolain säännösten mukaisesti.

15§ *Tiedot etuusasian käsittelyä varten.* Pykälässä säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot.

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679) säätelee luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittelyä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan jos ja vain siltä osin kuin vähintään yksi 6 artiklassa mainittu edellytys täyttyy. 6 artiklassa on säädetty, että henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi (c-kohta) tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtä-

vän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e-kohta). Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa esimerkiksi viranomaista, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Kansaneläkelaitos ja muutoksenhakuelin ovat yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja rekisterinpitäjiä, joilla on lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi ja julkisen vallan käyttämiseksi yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla lainmukainen peruste henkilötietojen käsittelylle.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös tulotietojärjestelmästä annetussa laissa (53/2018) tarkoitettujen tulorekisteriin tallennettavien tietojen käyttämisestä.

Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin Suomessa työskentelyn perusteella on soveltamisalallaissa si-dottu tiettyyn jatkuvaan tulotasoon, mistä ehdotetaan säädettäväksi muutettavan lain 7 §:ssä. Kuu-kaudessa vaadittavan vähimmäisansiotason seuranta voi edellyttää tulorekisteriin tallennettujen tietojen käyttöä. Näin on varsinkin työsuhteissa, joissa toteutuvan työskentelyn määrä on vähäinen, tai se vaihtelee esimerkiksi viikoittain tai kuukausittain.

Kansaneläkelaitos käyttää tulorekisterin tietoja sen ratkaistessa oikeuden tuloista riippuvaisiin etuuk-siin. Rekisterin hyödyntäminen edellyttää, että tietoja voidaan käyttää yleensä asiakasta kuulematta. Kun Suomeen työhön tuleva henkilö hakee etuutta, kuuleminen tulorekisteriin ilmoitetun tulotiedon oikeellisuudesta viivästyttäisi etuuden maksamista tuloedellytyksen täytyessä. Samoin, jos Suomeen työntekijänä tullut henkilö on aiemmin tuloedellytyksen täytyttyä saanut oikeuden etuuteen, johtaa tulojen muuttumista koskevan ilmoituksen laiminlyönti etuuden liikamaksuun, kun laissa vaadittu vähimmäisansioedellytys ei enää täyty.

Tulotiedot saadaan tulorekisteriin suoraan työnantajalta ja ne ovat lähtökohtaisesti luotettava. Hallin-tolain 34 §:n perusteella kuulemista ei tarvita, kun se on ilmeisen tarpeetonta. Asiakkaalla itsellään ei pitäisi olla luotettavampaa palkkatietoa rekisteriin ilmoitetun tulon määrästä. Asiakkaalla olisi kui-tenkin aina mahdollisuus toimittaa selvitys vääräksi kokemastaan tulotiedosta. Tarvittaessa Kansan-eläkelaitos voi ratkaista etuusasian uudestaan esitettyjen tuloksetusten perusteella. Kansaneläkelaitos saisi käyttää tulorekisterin tietoja työntekijän tuloista myös silloin, kun tuloilla on merkitystä ratkaistaessa muun henkilön kuin työntekijän itsensä kuulumisen asumisperusteiseen so-siaaaliturvaan ja oikeus haettuun etuuteen. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa työntekijän mukana Suomeen tulleen perheenjäsenen maassa asumisen vakinaisuutta kokonaisuutena arvioitaessa huomi-oidaan myös työtä tekevän perheenjäsenen tulotaso ja tulojen jatkuvuus.

Laki kansaneläkelain 4 §:n muuttamisesta

4 §. Suomessa asuminen. Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdo-tettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/). Ehdotuksen mukaan kansaneläkelain soveltamisalaan ei tulisi muutoksia. Ku-ten voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, myös ulkomailta oleskelevaa henkilöä, jota pidetään Suomessa asuvana asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 11-13 §:n mukaisesti, pidettäisiin Suomessa asuvana.

Laki takuueläkelain 2 ja 23 §:n muuttamisesta

2 §. Suomessa asuminen. Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdo-tettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin

(1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/).

23 §. Takuueläkkeen lakkaaminen. Takuueläkettä voidaan maksaa tilapäisesti ulkomailla oleskelevalle henkilölle. Tilapäisenä ulkomailla oleskeluna pidetään asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) mukaan enintään vuoden ajan kestävää oleskelua. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että takuueläkettä maksettaisiin enintään kuusi kuukautta kestävän tilapäisen ulkomailla oleskelun ajalta. Myöskään muita asumisperusteisia etuuksia ei ehdotetun asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain perusteella pääsääntöisesti maksettaisi yli kuusi kuukautta kestävän ulkomailla oleskelun ajalta.

Laki rintamasotilaseläkelain 1 §:n muuttamisesta

1 §. Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/).

Laki eläketukilain 6 §:n muuttamisesta

6 §. Suomessa asuminen. Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/). Ehdotuksen mukaan eläketukilain soveltamisalaan ei tulisi muutoksia.

Laki eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

2 §. Suomessa asuminen. Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/).

Laki sairausvakuutuslain 1 luku 2 §:n muuttamisesta

2 §. Lain soveltamisala. Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/). Ehdotuksen mukaan sairausvakuutuslain soveltamisalaan ei tulisi muutoksia.

Laki vammaisuuksista annetun lain 4 §:n muuttamisesta

4 §. Suomessa asuminen. Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/).

Laki lapsilisälain 1 ja 1a §:n muuttamisesta

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/). Tarkoituksena ei ole muuttaa lain soveltamisalaa.

Myös muualla kuin Suomessa asuvasta lapsesta voidaan maksaa lapsilisää silloin, kun lapsen vanhempaan tai huoltajaan sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 perusteella.

1 a §. *Oikeus lapsilisään työnteon perusteella.* Pykälään ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia. Ehdotettuun 1 momenttiin on lisätty selventävä maininta, että pykälässä on kyse muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta muuttaneen kolmannen maan kansalaisen työntekijän oikeudesta lapsilisään. Lisäys on tarpeen, koska ehdotuksessa asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettavaksi laiksi ei ole voimassa olevan lain 3 c § 2 momentin tapaan eriteltyjä työntekijäoikeuden perusteita.

Ehdotetussa 2 momentissa maahanmuuttodirektiivien toimeenpanosta eri aikoina tulleet muutokset on teknisesti ryhmitelty selkeämmäksi luetteloksi. Maahanmuuttodirektiiveillä tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 2011/98/EU (yhdistelmä lupadirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten 2014/36/EU (kausityöntekijädirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä 2014/66/EU (ICT-direktiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2016/801/EU tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (tutkijadirektiivi).

Laki äitiysavustuslain 1 §:n muuttamisesta

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/).

Laki elatustukilain 1 §:n muuttamisesta

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/).

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 3, 4, 9 ja 17 §:n muuttamisesta

3 §. *Oikeus kotihoidon ja yksityisen hoidon tukiin.* Pykälää ehdotetaan selkeytettäväksi. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi pykälän sisältöä paremmin vastaavaan muotoon. Lisäksi ehdotetaan,

että pykälän 1 momenttia täsmennetään ajatellen tilanteita, joissa lapsi oleskelee ulkomailla. Tukilain tarkoituksena sen 1 §:n § momentin mukaan on lasten hoidon järjestäminen sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen. Jos lapsi oleskelee ulkomailla muuten kuin tilapäisesti, ei tukilaisa tarkoitettua valintaa kunnan järjestämän varhaiskasvatukseen ja lasten kotihoidon tuen välillä ole käytännössä mahdollista tehdä. Lakiin otettaisiin tilapäisen ulkomailla oleskelun käsite, jota olisi tarkoitus tulkita Kansaneläkelaitoksen noudattaman tukilain soveltamiskäytännön mukaisesti. Kansaneläkelaitoksen pääasiallisen soveltamiskäytännön mukaan kotihoidon tukea maksetaan enintään kolme kuukautta kestävän matkan ajalta. Kolme kuukautta ylittävä aika on katsottu muuksi kuin tilapäiseksi oleskeluksi tai lomailuksi. Rajoitus ei koskisi 3a § 1 momentissa tarkoitettuja tilanteita, joissa toisessa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa asuvasta lapsesta tuki tulisi maksettavaksi EU-asetuksen 883/2004 perusteella.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että siinä säädettäisiin nykyistä selkeämmin siitä, että oikeus kotihoidon tukeen on, jos perheessä on kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. Lisäksi adoptiotilanteita koskeva sääntely otettaisiin pykälän 2 momenttiin. Momentin sisältö vastaisi nykyisessä 4 momentissa olevaa sääntelyä ja sen soveltamiskäytäntöä. Voimassaolevissa 2 ja 3 momenteissa säädettyistä kansainvälisistä tilanteista säädettäisiin uudessa 3 a §:ssä.

Edellä mainituista syistä pykälän 3 ja 4 momentit ehdotetaan kumottaviksi.

3 a §. *Kansainväliset tilanteet.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3a §, jossa säädettäisiin oikeudesta kotihoidon tukeen kansainvälisissä tilanteissa. Tarkoituksena on selkeyttää säännöksiä siltä osin, kun voimassa olevan lain 3§:ssä on säädetty hoitomuodon valinnasta ja toisaalta oikeudesta kotihoidon tukeen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) [N:o 883/2004](#) perusteella sekä muissa kansainvälisissä tilanteissa. Kyse ei olisi säännösten sisällöllisestä muuttamisesta.

Nykyinen 3 § on muuttunut vaikeaselkoiseksi yksi kerrallaan tehtyjen maahanmuuttodirektiivien toimeenpanosta johtuneiden täydennysten myötä. Maahanmuuttodirektiiveillä tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 2011/98/EU (*yhdistelmä lupadirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä 2014/66/EU (*ICT-direktiivi*) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2016/801/EU tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (*tutkijadirektiivi*). Tutkijadirektiivin mukaan tutkijoiden on mahdollista liikkua ensimmäisen EU-maan myöntämällä oleskeluluvalla EU:n jäsenvaltioiden alueella. Tutkijadirektiivin resitaalissa (57) on todettu, että jäsenvaltioiden välisen liikkuvuuden ollessa kyseessä sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1231/2010 asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske. Mainitun asetuksen mukaisesti EU-asetusta 883/2004 sovellettaisiin tällaiseen jossain toisessa EU:n jäsenvaltiossa tutkijan oleskeluluvan saaneeseen kolmannen maan kansalaiseen ja oikeus tukeen Suomessa ratkaistaisiin 1 momentin perusteella.

4 §. *Hoitoraha.* Pykälässä säädetään oikeudesta hoitorahaan. Ehdotetaan lisättäväksi 1 momenttiin viittaus ehdotettuun uuteen 3 a §:ään, jossa säädetään oikeudesta hoitorahaan kansainvälisissä tilanteissa.

9 §. *Rahoitus.* Pykälän 1 ja 3 momenteissa olevat viittaukset 3 §:ään ja uuteen 3 a §:ään ehdotetaan muutettaviksi siten, että kunnan ja valtion kustannusten korvaukset Kansaneläkelaitokselle säilyvät nykyisellään.

17 §. Maksaminen. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus uuteen 3 a §:ään, jossa säädetään oikeudesta hoitorahaan kansainvälisissä tilanteissa.

Laki työttömyysturvalain 1 luku 8 a §:n muuttamisesta

8 a §. *Oikeus etuuksiin asumisen, Euroopan unionin lainsäädännön tai Suomea sitovien sopimusten perusteella.* Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/).

Laki yleisestä asumistuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

2 §. *Suomessa asuminen.* Kyseessä on tekninen muutos, jolla korvataan viittaus kumottavaksi ehdotettavaan lakiin viittauksella ehdotettavaan uuteen lakiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin (1573/1993) korvataan viittauksella asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettuun lakiin (/).

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Mainitut säännökset koskevat yhdenvertaisuutta ja oikeutta sosiaaliturvaan. Lisäksi ehdotetussa sääntelyssä on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesti lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännöksen toisen momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin ensimmäisen momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perusoikeusjärjestelmästä ei perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä muodostaman kannan mukaisesti aiheudu yleistä estettä eri etuuksien saamisedellytyksiin vaikuttavalle lainsäädännölle (PeVM 25/1994 vp, s. 10-11). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös katsonut voimassa olevassa laissa säädetyn asumisedellytyksen siihen liittyvine kriteereineen olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä (PeVL 22/2004 vp, s. 2). Koska ehdotukseen ei sisälly tiukennuksia suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön etuuksien saamista koskevien asumiseen ja työhön liittyvien edellytysten osalta, ehdotus ei ole ongelmallinen perusoikeuksien näkökulmasta.

Ehdotuksen mukaan Suomeen lyhytaikaisesti työhön tulevat työntekijät olisivat työskentelynsä ajan oikeutettuja asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Muutos parantaa näiden henkilöiden asemaa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta perustuslain 19 § 2 momentissa tarkoitettujen etuusjärjestelmien osalta. Samoin Suomeen tulevia opiskelijoita ei ehdotuksen mukaan enää suljettaisi sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle, mikä parantaisi lainsäädännön yhteensopivuutta perustuslain 19 § 2 momentin kanssa (PeVL 22/2004 vp, s. 2). Nykyinen lainsäädäntö on vastannut eurooppalaista sääntelyä ja rakentunut vastavuoroisuuden varaan opiskelijoiden asuinmaan vastatessa yleensä opiskelijan sosiaaliturvasta (PeVL 14/2003 vp, s.4). Muutoksen tarkoituksena on poistaa opiskelijoiden mahdolliset väliinpuutoamistilanteet.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain säännös ei edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samankaltaisia.

Esitetyt muutokset erityisesti laillisen oleskelun vaatimuksen osalta vähentävät eri henkilöryhmiä tai muuttajan lähtömaata koskevia erityissäännöksiä lainsäädännössä, mikä parantaa henkilöiden yhdenvertaisuutta. Silloin kun Suomeen muuttavan henkilön asumista ei arvioida EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti, sovelletaan ehdotuksen mukaan kotikuntalain 4 §:ssä säädettyjä arvioinnin kriteerejä. Kotikuntalain 4 §:ssä on Suomen kansalaisuus mainittu seikkana, jonka perusteella henkilön kotikunta ja asuinpaikka määräytyvät kotikuntalain säännösten mukaisesti. Kun kotikuntalain 4 § säännöstä sovelletaan osana sosiaaliturvalainsäädäntöä ehdotuksen mukaisesti, katsotaan kansalaisuuden osoittavan yhteyttä Suomeen. Kuitenkaan Suomen kansalaisen ei voida sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa katsoa asuvan vakinaisesti Suomessa kaikissa tilanteissa hänen saapuessaan maahan, jos olosuhteet kokonaisuudessaan viittaavat tilapäiseen oleskelutarkoitukseen maassa. Säännös ei siten aseta Suomen kansalaisia erityiseen asemaan suhteessa muiden maiden kansalaisiin.

Perustuslain 21 § takaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen mukaan lailla turvataan oikeus saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Ehdotuksen mukaan sosiaaliturvaan kuulumisesta ei annettaisi ennakkopäätöstä maahan tai maasta muuttavalle tai työskentelyn Suomessa tai ulkomailla aloittavalle henkilölle. Voimassa olevan lain mukainen erillinen päätös sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta on käytännössä usein johtanut siihen, ettei etuutta koskevaan päätökseen, jonka perusteena on aiemmin annettu sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista koskeva päätös, ole tehokkaasti voinut hakea muutosta. Ehdotuksen mukaan henkilön maahan tai maasta muutto sekä Suomessa tai ulkomailla työskentelyä koskevat seikat ovat etuuden myöntämisen edellytyksiä, joista lainsäädännön selkeyden vuoksi säädetään ehdotetussa erillislaissa, koska säännökset ovat useille etuuksille yhteiset. Maiden väliseen liikkuvuuteen liittyvien etuuksien myöntämisedellytysten täyttyminen ratkaistaan etuuden myöntämistä tai maksamisen lakkauttamista koskevan valituskelpoisen hallintopäätöksen yhteydessä. Oikeusturvan kannalta ehdotettu hallintomenettelyn muutos tehostaa muutoksenhakumahdollisuutta siitä nimenomaisesta päätöksestä, jolla oikeus etuuteen on ratkaistu. Niissä tilanteissa, kun henkilöllä on tarve saada muutoksenhakukelpoisen päätös esimerkiksi sairausvakuutuksen päättymisestä, Kansaneläkelaitos tekisi edelleen päätöksen pyynnöstä. Voimassa olevassa sairausvakuutuslaissa ei ole erillisiä säännöksiä päätöksen antamisesta vakuutuksen alkamisesta tai päättymisestä. Tilanne pysyy tältä osin ennallaan.

Perustuslain 21 § 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksissään kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilöille tulee antaa tietoa heidän sosiaaliturva-oikeuksistaan ulkomailla oleskelun aikana, ettei kenellekään tule yllätyksenä oikeuden päättymisen suomalaisiin asumisperusteisiin etuuksiin. Sähköisten asiointipalvelujen ja –mahdollisuuksien sekä kohdennetun sähköisen tiedottamisen kautta tieto voidaan saada ulkomailla oleville henkilöille nykyisin tehokkaammin ja ajantasaisemmin kuin postitse lähetettävällä hallintopäätöksellä. Perustuslain 21 § 2 momentin mukaisen hyvän hallinnon vaatimus täyttyy liikkuvien henkilöiden tiedottamisella sekä päätösten antamisella tarvittaessa. Perustuslain 19 § 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva toteutetaan sosiaaliturvajärjestelmällä, joka on kehitetty yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti vastaamaan tiettyjen riskien osalta Suomessa säädettyyn turvaan. On myös oleellista, etteivät ulkomailla olevat henkilöt väärässä uskossa koe olevansa Suomen asumisperusteisen järjestelmän kautta turvattuja täysin kuten kotimaassa ja siten jättäytyä oleskelumaan turvajärjestelmän ulkopuolelle.

Ehdotetut säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön kanssa. Esitys ei sisällä muutosehdotuksia, joiden suhde perustuslakiin olisi tulkinnanvarainen.

Edellä mainitun perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa**1 luku. Yleiset säännökset**

1§ *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Tässä laissa säädetään työskentelyä ja asumista koskevista ehdoista, kun sovelletaan asumisperusteista etuuslainsäädäntöä henkilöiden liikkuesssa ulkomailta Suomeen tai Suomesta ulkomaille. Lakia sovelletaan yhdessä asumisperusteisen etuuslainsäädännön kanssa.

Asumisperusteisella etuuslainsäädännöllä tarkoitetaan seuraavia lakeja:

- 1) kansaneläkelaki (568/2007), lapsilisälaki (796/1992), vammaisetuuksista annettu laki (570/2007), takuueläkkeestä annettu laki (703/2010), eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki (571/2007)
- 2) äitiysavustuslaki (477/1993), yleisestä asumistuesta annettu laki (938/2014) ja elatustukilaki (580/2008).

Tätä lakia ei sovelleta, jos henkilöön sovelletaan EU-asetusta 883/2004.

2§ *Henkilöt, joihin tätä lakia ei sovelleta.* Henkilöön, johon sovelletaan sosiaaliturvasopimuksen perusteella toisen valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä, ei sovelleta tätä lakia sopimuksen soveltamisalan mukaisen etuuslainsäädännön osalta.

Vieraan valtion kansalaiseen ei sovelleta tätä lakia, jos hän Suomessa:

- 1) palvelee vieraan valtion diplomaattisena edustajana tai lähetettynä konsuliedustajana;
- 2) palvelee Yhdistyneissä kansakunnissa tai sen yhteydessä toimivassa erityisjärjestössä tai muussa valtioiden välisessä järjestössä;
- 3) kuuluu vieraan valtion ulkomaanedustuston hallinnolliseen tai tekniseen henkilökuntaan taikka palveluskuntaan;
- 4) työskentelee vieraan valtion lähettämänä virkamiehenä;
- 5) on 1-4 kohdassa tarkoitetun henkilön samassa taloudessa asuva perheenjäsen, eikä häntä oman ansiotoimintansa perusteella pidetä Suomessa työntekijänä; tai
- 6) on 1-kohdassa tarkoitetun henkilön yksityis palvelija ja on muun valtion sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön alainen.

Mitä 2 momentin 2-6 kohdassa on säädetty, ei koske henkilöä, joka on tämän lain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla asunut Suomessa välittömästi ennen palvelussuhteen alkua.

Suomesta turvapaikkaa hakevaan ei sovelleta tätä lakia ennen hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

3§ *Määritelmät.* Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *asumisperusteisella etuuslainsäädännöllä* 1 § 2 momentissa tarkoitettua lainsäädäntöä;
- 2) *EU-lainsäädäntöä soveltavalla maalla* EU:n jäsenvaltioita, Euroopan talousalueeseen kuuluvia valtioita ja Sveitsiä;
- 3) *EU-asetuksella 883/2004* sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 883/2004 ja soveltuvin osin sitä edeltävää sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammattinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71;
- 4) *EU-asetuksella 987/2009* sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 987/2009;
- 5) *työskentelyllä* työskentelyä työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa, päätoimista tutkimustyötä sekä merimieseläkelain (941/2016) 2 luvun 4 §:ssä säädettyä lain soveltamisalan piiriin

- kuuluva työtä, kuitenkin lukuun ottamatta sitä työtä, joka rajoittuu merimieseläkelain soveltamisalan ulkopuolelle lain 5 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla;
- 6) *yrittäjällä* henkilöä, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) perusteella velvollinen ottamaan sanotun lain mukaisen vakuutuksen tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 3 §:ssä tarkoitettua maatalousyrittäjää, joka on velvollinen ottamaan sanotun lain 10 §:n mukaisen vakuutuksen;
 - 7) *lähetetyllä työntekijällä* Suomessa työntekijän eläkelain (395/2006) mukaisesti vakuutettua henkilöä, jonka työnantaja on lähettänyt työskentelemään toiseen maahan ja joka on lähettävän työnantajan palveluksessa tai työnantajan kanssa samaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvassa yrityksessä;
 - 8) *kehitysyhteistyöntekijällä* kehitysyhteistyöhankkeessa työskentelevää henkilöä, jos hankkeen rahoitukseen käytetään Suomen valtion kehitysyhteistyömäärärahoja tai jos Suomen valtio muuten osallistuu hankkeeseen kansainvälisesti vakiintuneen kansainvälisen järjestön toiminnan kautta;
 - 9) *opiskelijalla* henkilöä, jonka Suomessa tai ulkomailla oleskelun pääasiallisena syynä on toisen asteen opintojen, ammatillisen tai korkea-asteen tutkinnon tai sen osien suorittaminen;
 - 10) *tutkijalla* henkilöä, joka suorittaa tohtorin tutkintoa tai tohtorin tutkinnon jälkeistä tieteellistä tutkimusta;
 - 11) *apurahansaaajalla* maatalousyrittäjän eläkelain 8a §:ssä tarkoitettua henkilöä, joka on velvollinen ottamaan sanotun lain 10a §:n mukaisen vakuutuksen;
 - 12) *perheenjäsenellä* henkilön aviopuolisoa ja hänen tai hänen puolisonsa alle 18-vuotiasta lasta; puolisoihin rinnastetaan myös kaksi henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa yhteisessä taloudessa.

4§ *Oleskelulupavaatimus*. Asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa henkilön tulee oleskella maassa laillisesti. Jos oleskeluun vaaditaan oleskelulupa, sen on oltava voimassa. Jos oleskelulupaa on haettu Suomessa ja se on myönnetty, tämän lain mukainen oleskelulupavaatimus täyttyy jo lupahakemuksen jättämisestä.

5§ *Suomessa asuminen*. Asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa Suomessa vakinaisesti asuvana pidetään henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiassa oleskelee täällä.

6§ *Oleskelu ulkomailla*. Henkilöä pidetään edelleen Suomessa asuvana, jos hän asuu vakinaisesti Suomessa, mutta oleskelee tilapäisesti ulkomailla enintään kuuden kuukauden ajan. Henkilöllä, joka toistuvasti oleskelee ulkomailla siten, ettei yhtäjaksoinen oleskelu ylitä kuutta kuukautta, pidetään edelleen Suomessa asuvana, jos hänen varsinainen asuinpaikkansa säilyy Suomessa. EU-lainsäädäntöä soveltavissa maissa oleskelua arvioidaan EU-asetuksessa 883/2004 ja EU-asetuksessa 987/2009 tarkoitettulla tavalla.

2 luku. Suomeen tulo

7§ *Työhön Suomeen*. Tämän lain 1 § 2 momentin 1-kohdassa mainittua etuuslainsäädäntöä sovellettaessa työntekijänä pidetään henkilöä, jonka ansiot vastaavat vähintään työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 1 § 1 momentin mukaista kansaneläkeindeksillä tarkistettua peruspäivärahan rahamäärää muunnettuna kuukausituloksi työttömyysturvalain 6 luvun 2 § 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Suomeen tuleva ansiovaatimuksen täyttävä työntekijä on etuuslainsäädännössä säädettyjen edellytysten täytyessä oikeutettu tämän lain 1 § 2 momentin 1-kohdassa mainittuihin asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin. Henkilöä pidetään työntekijänä työskentelyn aloittamisesta lukien ja niin kauan, kun vaatimuksen täyttävä työskentely jatkuu.

8§ *Työn vähentyminen, keskeytyminen tai päättyminen.* Työntekijän asemassa on tämän lain 1 § 2 momentin 1-kohdassa mainittua etuuslainsäädäntöä sovellettaessa edelleen henkilö, joka on työskennellyt vähintään kuuden kuukauden ajan, ja jonka työskentely on sitten vähentynyt tai keskeytynyt siten, ettei se enää täytä 7 §:n mukaista vaatimusta. Lisäksi työntekijän asemassa on edelleen vähintään kuuden kuukauden ajan työskennellyt henkilö, jonka työskentely on päättynyt ja joka on rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi. Työntekijän aseman jatkumisen edellytyksenä on se, ettei henkilöön sovelleta toisen maan sosiaaliturvalainsäädäntöä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua henkilöä pidetään työntekijän asemassa enintään kolmen kuukauden ajan työn vähenemisestä, keskeytymisestä tai päättymisestä, tai mikäli henkilöltä vaaditaan oleskelulupa, enintään siihen saakka, kun hänen oleskelulupansa voimassaolo päättyy.

9§ *Yrittäjä tai apurahansaaja Suomeen.* Yrittäjänä pidetään henkilöä yrittäjän eläkelain mukaisen vakuutuksen voimassaolosta alkaen. EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen tuleva apurahansaaja rinnastetaan yrittäjään maatalousyrittäjän eläkelain mukaisen vakuutuksen voimassaolosta alkaen. Yrittäjän ja apurahansaajan asema säilyy niin kauan kuin yritystoiminta tai apurahansaajan toiminta Suomessa jatkuu.

10§ *Muut Suomeen muuttotilanteet.* Muissa kuin edellä 7-9 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa määritellään henkilön oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin arvioimalla hänen asumistaan olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen. EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan muun henkilön kuin työntekijän asumista Suomessa arvioidaan ensisijaisesti EU-asetuksen 883/2004 ja EU-asetuksen 987/2009 mukaisesti.

Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön Suomessa asumista arvioidaan huomioiden se, mitä kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä säädetään ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä.

Opiskelijan asumista Suomessa arvioidaan 1 ja 2 momentin mukaisesti sovellettaessa tämän lain 1 § 2 momentin 1-kohdassa mainittua etuuslainsäädäntöä. Opiskelijan (joka oleskelee Suomessa pääasiassa opintojen suorittamista varten), ei katsota asuvan Suomessa sovellettaessa 1 § 2 momentin 2 – kohdassa mainittua etuuslainsäädäntöä.

Mikäli henkilön olosuhteet kokonaisuutena arvioiden osoittavat asumisen vakinaisuutta, hänen katsotaan asuvan Suomessa maahan tulosta alkaen. Mikäli henkilön ei maahan tullessa katsota muuttavan vakinaisesti asumaan, mutta edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän myöhemmin, hänen katsotaan asuvan Suomessa olosuhdemuutoksesta lukien.

3 luku. Lähtö Suomesta ulkomaille

11§ *Diplomaatti- ja muut palvelussuhteet.* Ulkomailla työskentelevää henkilöä pidetään 1 § 2 momentissa tarkoitettua etuuslainsäädäntöä sovellettaessa Suomessa asuvan henkilön asemassa, jos hän 1) lähetettyyn henkilöstöön kuuluvana työskentelee Suomen ulkomaan edustuksessa ja on palvelussuhteessa Suomen valtioon;

2) on Suomen valtion palveluksessa ulkomailla tai 1-kohdassa tarkoitetun henkilön yksityis palvelija, jos hän välittömästi ennen palvelussuhteen alkamista työskenteli 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla tai asui 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla Suomessa;

3) palvelee muussa 1-kohtaan rinnastettavassa tehtävässä ja nauttii samoja etuoikeuksia ja -vapauksia kuin diplomaattiset edustajat ja on palvelussuhteessa suomalaiseen työnantajaan.

Ulkoministeriön tai muun 1 momentissa tarkoitetun työnantajan tulee ilmoittaa Kansaneläkelaitokselle tiedot 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden ulkomaan työn alkamisesta ja päättymisestä, työn keskeytyksistä sekä muista sosiaaliturvaan vaikuttavista seikoista.

12§ *Työskentely ja opiskelu ulkomailla.* Suomessa asuvan henkilön asemassa pidetään 1§ 2 momentissa tarkoitettua etuuslainsäädäntöä sovellettaessa edelleen enintään viiden vuoden ajan ulkomailla oleskelevaa henkilöä, joka on:

- 1) suomalaisen työnantajan Suomesta ulkomaille lähettämä lähetetty työntekijä;
- 2) suomalaisen työnantajan ulkomailla palvelukseensa ottama työntekijä;
- 3) Suomesta ulkomaille lähetetty kehitysyhteistyöntekijä;
- 4) päätoiminen opiskelija, tutkija tai apurahansaaja

Edellä 1 momentissa mainitun enimmäisajan jälkeen henkilön tulee palata Suomeen vähintään kuuden kuukauden ajaksi, jotta häntä voidaan uuden ulkomailla oleskelun aikana pitää edelleen Suomessa asuvan henkilön asemassa.

Tämän pykälän 1 momentin 1-3 kohtia sovelletaan, mikäli EU-asetuksesta 883/2004 tai kansainvälisestä sopimuksesta ei muuta johdu.

Työnantajan tulee ilmoittaa Kansaneläkelaitokselle tiedot 1 momentin 1-3 kohdissa tarkoitettujen henkilöiden ulkomaan työn alkamisesta ja päättymisestä, mikäli työnantajan ja työntekijän tarkoituksena on, että henkilöä edelleen pidetään Suomessa asuvan henkilön asemassa sovellettaessa asumisperusteista etuuslainsäädäntöä. Henkilön tulee samoin ilmoittaa opiskelun tai tutkimustyön aloittamisesta ja päättämisestä ulkomailla. Ilmoitukset tulee tehdä Kansaneläkelaitokselle viimeistään Suomeen paluun yhteydessä.

13§ *Perheenjäsenet.* Ulkomailla olevan 11 ja 12 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden mukana ulkomailla olevaa samassa taloudessa asuvaa perheenjäsentä voidaan pitää Suomessa edelleen Suomessa asuvan henkilön asemassa, ellei EU-asetuksesta 883/2004 tai kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Sama koskee ulkomailla olevan henkilön mukana olevaa tämän kanssa samassa taloudessa asuvaa perheenjäsentä, jos ensin mainittuun henkilöön sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä EU-asetuksen 883/2004 tai Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella eikä EU-asetuksesta 883/2004 tai kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Perheenjäsenen tulee ilmoittaa Kansaneläkelaitokselle ulkomailla oleskelusta viimeistään Suomeen paluun yhteydessä.

4 luku. Hallinnolliset säännökset

14§ *Ilmoitusvelvollisuus.* Sen lisäksi, mitä etuuslainsäädännössä säädetään ilmoitusvelvollisuudesta, Kansaneläkelaitokselle on ilmoitettava viipymättä seuraavista olosuhdemuutoksista:

- 1) työskentelyn aloittaminen ulkomailla,
- 2) muutto ulkomaille tilapäisesti tai vakinaisesti,
- 3) kuuluminen muun maan sosiaaliturvaan
- 4) muut etuuslainsäädännön soveltamiseen liittyvät seikat rajat ylittävissä tilanteissa.

15§ *Tiedot etuusasian käsittelyä varten.* Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista tai muuten tämän lain tai Suomea sitovassa sosiaaliturvaa koskevassa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tehtävien toimeenpanemista varten välttämättömät tiedot:

1. valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä;
2. Eläketurvakeskukselta, eläke- ja vakuutuslaitokselta sekä työnantajalta

Kansaneläkelaitoksella on oikeus käyttää tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) mukaisia tulorekisterin tietoja käsitellessään tämän lain 1§:ssä tarkoitettuja etuusasioita. Tietoja saa käyttää kaikkien niiden henkilöiden osalta, joiden tiedot voivat vaikuttaa oikeuteen saada etuutta ja ilman, että henkilö, jota asia koskee itse ilmoittaa tuloja tai muita olosuhteita koskevasta muutoksesta. Henkilöä on kuitenkin kuultava, jos se rekisteritietojen luotettavuuden tai muun syyn vuoksi on tarpeellista.

Kansaneläkelaitoksella on sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:n 3 momentissa säädetään, oikeus saada teknisen käyttöyhteyden avulla mainitussa momentissa säädetyn edellytyksin tässä pykälässä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja.

Tämän pykälän perusteella avatun teknisen käyttöyhteyden avulla saa hakea myös salassa pidettäviä tietoja ilman sen henkilön suostumusta, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista tietoja pyytävän on esitettävä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

16§ *Voimaantulo.* Tämä laki tulee voimaan 1.1.2019.

Tällä lailla kumotaan laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993) siihen tehtyine muutoksineen.

Siirtymäsäännökset

Henkilön, jonka tilapäinen oleskelu ulkomailla on alkanut ennen tämän lain voimaan tuloa, katsotaan asuvan Suomessa hänen tekemänsä ilmoituksen mukaiseen tilapäisen oleskelun päättymispäivään saakka, kuitenkin enintään vuoden ajan ulkomaille lähdöstä.

Tämän lain estämättä on Kansaneläkelaitoksen tämän lain voimaan tullessa voimassa olevan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 5, 7 tai 8 §:n nojalla antama päätös voimassa päätöksessä määrätyn ajan. Tämän lain voimaan tullessa ulkomailla oleskelevan tämän lain 12 ja 13 §:ssä tarkoitettun henkilön katsotaan siirtyneen ulkomaille tämän lain voimaan tullessa.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 13, 13a, 13b, 14 ja 14a §:ää sovelletaan asioihin, joissa Kansaneläkelaitos on antanut päätöksen ennen tämän lain voimaantuloa.

Laki kansaneläkelain 4 § muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansaneläkelain (568/2007) 4 § seuraavasti:

4 §

Suomessa asuminen

Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) 2 §:n 3 momentin tai 4-13 §:n mukaisesti tekee työtä tai asuu Suomessa.

Laki takuueläkelain 2 ja 23 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan takuueläkkeestä annetun lain (703/2010) 2 § ja 23 § 1 momentin 1 kohta seuraavasti:

2§

Suomessa asuminen

Eläkkeensaajaa pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävässä tilanteissa annetun lain (/) 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti asuu Suomessa.

23§

Takuueläkkeen lakkaaminen

Takuueläke lakkautetaan muutosta seuraavan kuukauden alusta, jos:

1) eläkkeensaaja muuttaa pysyvästi tai yli kuuden kuukauden ajaksi ulkomaille;

Laki rintamasotilaseläkelain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rintamasotilaseläkelain (119/1977) 1 § 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 644/2004, seuraavasti:

1 §

Rintamalisä myönnetään Suomen kansalaiselle. Rintamalisään on oikeus myös Suomessa asuvalla ulkomaan kansalaisella. Ylimääräinen rintamalisä myönnetään Suomessa asuvalle Suomen tai ulkomaan kansalaiselle. Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti asuu Suomessa.

Laki eläketukilain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eläketukilain (1531/2016) 6 § seuraavasti:

6 §

Suomessa asuminen

Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) 2 §:n 3 momentin tai 4-13 §:n mukaisesti tekee työtä tai asuu Suomessa.

Laki eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) 2 § seuraavasti:

2 §

Suomessa asuminen

Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti asuu Suomessa.

Laki sairausvakuutuslain 1 luku 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan sairausvakuutuslain (1224/2004) 1 luvun 2 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1197/2013, sekä

muutetaan 1 luvun 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin sen on laissa 1197/2013, seuraavasti:

1 luku
Lain tarkoitus ja soveltamisala

2 §
Lain soveltamisala

Vakuutettu on henkilö, joka työskentelee, toimii yrittäjänä tai asuu Suomessa sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) 2 §:n 3 momentin tai 4-13 §:n mukaisesti.

Laki vammaisetuuksista annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vammaisetuuksista annetun lain (570/2007) 4 §, sellaisena kuin se on laissa 1352/2014,
seuraavasti:

4 §

Suomessa asuminen

Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) mukaisesti tekee työtä tai asuu Suomessa.

Laki lapsilisälain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsilisälain (796/1992) 1 §, sellaisena kuin se on laissa 642/2004, sekä 1 a §, sellaisena kuin se on laissa /2018, seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten maksetaan tämän lain mukaisesti valtion varoista lapsilisää. Tätä lakia sovelletaan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) mukaisesti Suomessa asuvaan lapseen.

1 a §

Oikeus lapsilisään työntekijän perusteella

Lapsilisää maksetaan tämän lain mukaisesti myös asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) 7 §:ssä tarkoitetun ja 4 §:n mukaisen oleskelulupavaatimuksen täyttävän muusta kuin Euroopan unionin jäsenvaltiosta, Islannista, Liechtensteinista, Norjasta tai Sveitsistä tulleen työntekijän mukana seuraavasta lapsesta.

Lapsilisää ei makseta, jos 1 momentissa tarkoitettulla työntekijällä on lupa työskennellä Suomessa enintään kuuden kuukauden ajan.

Lapsilisää ei myöskään makseta, jos:

- 1) työntekijän työnteko-oikeus perustuu ulkomaalaislain (301/2004) 79 §:ään, tai
- 2) työntekijälle on myönnetty lupa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (/) 14 §:n nojalla, tai
- 3) työntekijällä on lupa työskennellä enintään yhdeksän kuukauden ajan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) nojalla, tai
- 4) työntekijällä on lupa työskennellä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten annetun lain (907/2017) nojalla, tai
- 5) tutkijalla on tieteellistä tutkimusta varten myönnetty lupa työskennellä enintään kuuden kuukauden ajan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (/) nojalla.

Laki äitiysavustuslain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan äitiysavustuslain (477/1993) 1 § 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa (643/2004), seuraavasti

*1 §**Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) mukaisesti Suomessa asuvaan henkilöön.

Laki elatustukilain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elatustukilain (580/2008) 1 § 2 momenttia seuraavasti:

*1 §
Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Lasta pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti asuu Suomessa.

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 3 §, 4 §:n 1 momentti, 9 §:n 1 ja 3 momentti sekä 17 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä on, 3 § laeissa 1225/2013, 109/2016 ja 917/2017 sekä 9 §:n 1 ja 3 momentti laissa 1225/2013, sekä

lisätään lakiin uusi 3 a §, seuraavasti:

3 §

Oikeus kotihoidon ja yksityisen hoidon tukiin

Tässä laissa tarkoitetun kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lapselle kunnan järjestämää varhaiskasvatuslain 11 a §:n 1–4 momentissa tarkoitettua tai 11 b §:n 2 momentin mukaista varhaiskasvatuspaikkaa, ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa. Ulkomailla tilapäisesti oleskelevan lapsen katsotaan edelleen asuvan Suomessa.

Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. Jos perheeseen kuuluu adoptiolapsi, maksetaan tukea, kunnes sairausvakuutuslain (1224/2004) 9 luvun 12 §:ssä säädetyn vanhempainrahakauden alkamisesta on ensimmäinen maksupäivä mukaan lukien kulunut kaksi vuotta. Adoptiolain 39 §:n 1 momentissa tarkoitettussa adoptiossa tuen saamisen edellytyksenä on, että adoptionhakijalle on myönnetty mainitussa lainkohdassa tarkoitettu lupa.

3 a §

Kansainväliset tilanteet

Lapsen tosiasialliseen Suomessa asumiseen rinnastetaan tilanteet, joissa lapsi ei oleskele Suomessa, mutta lapsesta on oikeus tässä laissa tarkoitettuun kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) [N:o 883/2004](#) perusteella.

Tässä laissa tarkoitettuun kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus lapsesta, jonka vanhemmalla tai huoltajalla on ulkomaalaislain (301/2004) 78 §:n 1 tai 2 momentin taikka 3 momentin 1, 2, 5 tai 7 kohdan mukainen työnteko-oikeus. Lisäksi vanhemmalla tai huoltajalla on oltava Suomessa voimassa oleva työ-, virka- tai muu palvelussuhde ja lupa työskennellä Suomessa vähintään kuuden kuukauden ajan. Hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus myös lapsesta, jonka vanhempi tai huoltaja on rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi vähintään kuusi kuukautta kestäneen työsuhteen päätyttyä.

Hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus myös lapsesta, jonka vanhemmalla tai huoltajalla on lupa työskennellä Suomessa yli yhdeksän kuukauden ajan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain nojalla, eikä alkuperämaan oikeutta sovelleta kahdenvälisen sopimuksen mukaan.

Hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus myös lapsesta, jonka vanhemmalla tai huoltajalla on tutkijalle tieteellistä tutkimusta varten myönnetty lupa työskennellä vähintään kuuden kuukauden ajan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (/) nojalla.

4 §
Hoitoraha

Hoitorahaa maksetaan perheen kustakin 3 ja 3 a §:n mukaan tukeen oikeuttavasta lapsesta.

9 §
Rahoitus

Kunta korvaa tämän lain nojalla maksetusta tuesta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat kustannukset lukuun ottamatta 3 a § nojalla maksetusta tuesta aiheutuvia kustannuksia, jotka valtio korvaa Kansaneläkelaitokselle.

Valtion 1 momentin nojalla maksettavaksi tulevien kustannusten korvaus määrätään kunakin kuukautena käyttäen perusteena 3 a §:n nojalla tukeen oikeutettujen perusteella maksettavia tukia.

17 §
Maksaminen

Tuen maksaminen lakkaa, kun lain 3 tai 3 a §:ssä määritelty oikeus tukeen tai tuen saamisen muut edellytykset lakkaavat.

Laki työttömyysturvalain 1 luvun 8 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 8 a § 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1654/2015, seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

8 a §

Oikeus etuuksiin asumisen, Euroopan unionin lainsäädännön tai Suomea sitovien sopimusten perusteella

Oikeus tämän lain mukaisiin etuuksiin on Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla. Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävässä tilanteissa annetun lain (/) 2 § 3 momentin tai 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti asuu Suomessa.

Laki yleisestä asumistuesta annetun lain 2 § muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 2 § seuraavasti:

2 §

Suomessa asuminen

Ruokakuntaan pysyvästi kuuluvaksi katsotaan vain Suomessa asuva henkilö. Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (/) mukaisesti asuu Suomessa.