

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 26/2013 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och sjukförsäkringslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 november 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och sjukförsäkringslagen (RP 198/2013 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Marja-Terttu Mäkiranta, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Heidi Kaila, statsrådets EU-sekretariat
- jurist Henna Huhtamäki, FPA
- jurist Jarmo Pätäri, Akava ry
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- ekonomisk expert Joonas Rahkola, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av Tjänstemannacentralorganisationen STTK.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och sjukförsäkringslagen ska ändras. I den förstnämnda lagen ska det bland annat föreskrivas om utifrån vilket slags arbete i Finland en arbetstagare som kommer till Finland från ett land utanför Europeiska unionen för att arbeta omfattas av den bosättningsbaserade sociala tryggheten, även om han eller hon inte är stadigvarande bosatt i Finland. När det gäller dessa tredjelandsmedborgare är avsikten att införa sådan likabehandling som direktivet om kombinerade tillstånd kräver. Dessutom fö-

reslås ändringar av teknisk natur i sjukförsäkringslagen på grund av genomförandet av direktivet.

Propositionen innehåller även förslag till andra ändringar av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och sjukförsäkringslagen, preciserar och anpassar lagstiftningen så att den bättre motsvarar regleringsbehovet till följd av den ökande gränsöverskridande rörligheten.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att genomföra direktivet om kombinerade tillstånd beträffande bosättningsbaserad social trygghet. Ett annat syfte är att precisera tillämpningen av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och sjukförsäkringslagen eftersom rörligheten bland medborgarna har ökat. Förslagen om sjukförsäkringslagen bygger på slutrapporten från en arbetsgrupp som utrett lagstiftningen om social trygghet, Solmu IV.

Direktivet om kombinerade tillstånd avser att förenkla och samordna inreseförfarandena för tredjelandsmedborgare som arbetar i en medlemsstat och att säkerställa att arbetstagare som vistas lagligt i staten behandlas på samma sätt som medborgarna där. Likabehandlingskravet gäller inte bara arbetsmiljö och arbetsvillkor, utan också utbildning och social trygghet.

Lagändringarna om social trygghet är fördelade över tre olika propositioner. Denna proposition utsträcker likabehandling till den bosättningsbaserade sociala tryggheten. I proposition RP 139/2013 rd ingår bestämmelser om likabehandling inom den offentliga hälso- och sjukvården och stödet för vård i hemmet. Vidare har riksdagen fått en proposition om utkomstskydd för arbetslösa (RP 161/2013 rd).

Lagstiftningen är mycket svåröverskådlig när det finns olika kriterier för den sociala tryggheten beroende på om någon från en annan medlemsstat vistas eller arbetar i landet eller om man som medborgare i landet vistas tillfälligt i en annan medlemsstat, understryker utskottet. Det blir inte lättare att få grepp om helheten när olika frågor är utströdda över flera propositioner. Överlag är beslutsfattandet inte betjänt av denna uppsplittring. Utskottet upprepar här sin synpunkt i samband med proposition RP 139/2013 rd, nämligen att det för en bättre helhetsbild och för behandlingen i riksdagen hade det varit lämpligare att riksdagen hade fått alla ändringar

i de sociala trygghetssystemen i en proposition (ShUB 21/2013 rd).

Kriterier för sociala trygghetsförmåner

För att få bosättningsbaserade trygghetsförmåner kräver de nuvarande bestämmelserna att man är bosatt i Finland. Arbetstagare från länder utanför EU kan inte få bosättningsbaserade förmåner bara på grundval av arbete. De måste också uppfylla kraven på varaktig bosättning. Om en person anses vara varaktigt bosatt eller inte beror på en samlad bedömning. Enligt de gällande bestämmelserna ska man ta hänsyn till bland annat om personen har ett arbetsavtal på minst två år för arbete i Finland.

Regeringen föreslår att kravet på två år slopas, men att den samlade bedömningen fortfarande ska väga om personen har arbetsavtal eller inte. Å andra sidan bevisar inte enbart ett arbetsavtal att en person är bosatt här. Vidare föreslår regeringen att faktisk bosättning i ett år ska vara ett kriterium för varaktig bosättning. Ändringen är inte kopplad till direktivet om kombinerade tillstånd utan det bygger på förslagen från arbetsgruppen Solmu IV och avser att samordna bosättningsbegreppet i lagen om tillämpning av bosättningsbaserad social trygghet med samma begrepp i lagen om hemkommun och skattelagstiftningen. Den underlättar en aning för invandrare att få trygghetsförmåner.

EU-medborgare som kommer till Finland för att arbeta har rätt att få sociala trygghetsförmåner i Finland utan att vara varaktigt bosatta här. Anställningen i Finland måste dock pågå i minst fyra månader.

Ett av de viktigaste målen med direktivet om kombinerade tillstånd är att säkerställa att alla tredjelandsmedborgare som vistas och arbetar lagligt i en EU-stat ska behandlas på samma villkor som medborgarna i staten. Inom social trygghet innebär kravet att arbetstagare från tredjeländer måste behandlas lika inom alla de sektorer av den sociala tryggheten som ingår i förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen. I Finland betyder det pen-

sions-, olycksfalls-, yrkessjukdoms-, arbetslöshets- och sjukförsäkringsförmåner, hälso- och sjukvård, föräldraförmåner, familjeförmåner, rehabiliteringsförmåner, förmåner för personer med funktionshinder och särskilda penningförmåner som inte är kopplade till avgifter. Däremot gäller kravet på likabehandling inte socialtjänst, barnomsorg, service vid funktionsnedsättning, utkomststöd, moderskapsbidrag, allmänt bostadsbidrag eller underhållsstöd. Finland kan inte längre kräva att de arbetstagare som direktivet avser ska vara varaktigt bosatta här för att få sociala trygghetsförmåner.

Med anledning av ikraftsättandet av direktivet föreslår regeringen att de anställningskrav som gäller medborgare i en medlemsstat också ska gälla tredjelandsmedborgare med kombinerade tillstånd. Därmed har de rätt att få bosättningsbaserade trygghetsförmåner efter att ha arbetat här fyra månader utan avbrott. Vidare krävs det att lönen ska följa kollektivavtalen eller minst motsvara lönen för arbete som räknas in i arbetsvillkoret för löntagare. Fyramånadersregeln avser inte en väntetid utan personen får trygghetsförmåner ända från början utan att vara bosatt i Finland, om anställningen uppfyller de lagstadgade kraven.

Ändringarna i sjukförsäkringen

Sjukförsäkringslagen tillämpas på personer som är varaktigt bosatta eller arbetar i Finland. Lagen tillämpas ända från början, oberoende av medborgarskap och ursprungsland, på alla arbetstagare som arbetar här minst fyra månader och på företagare som har bedrivit företagsverksamhet här i minst fyra månader utan avbrott.

Direktivet om kombinerade tillstånd kräver inte att vi ändrar vår sjukförsäkringslag, men regeringen föreslår att ett krav på uppehållstillstånd tas in i lagen för att den ska vara lättare att tolka. Därmed kan en utlänning med giltigt uppehållstillstånd betraktas som bosatt i Finland enligt sjukförsäkringslagen. Vidare ändras bestämmelserna om föräldrapenning så att det krävs att man ska ha varit försäkrad i 180 dagar före den beräknade förlossningen i stället för att

ha varit bosatt här lika länge. Det ställs inget bosättningskrav om 180-dagarskravet uppfylls på grund av arbete och den försäkrade har varit tvungen att betala dagpenningsskatt för löntagare.

Utvidgad personkrets

Propositionen inför bestämmelser om likabehandling vid bosättningsbaserade sociala trygghetsförmåner av de tredjelandsmedborgare som inte anses ha rätt till trygghetsförmåner redan på grundval av bosättning. Dessutom genomförs direktivet beträffande de som arbetat i Finland i minst sex månader och som förlorat jobbet och registrerat sig som arbetssökande. Kravet på likabehandling utsträcks nu också till en grupp där den gemensamma faktorn i första hand är arbete. Rätten att få sociala trygghetsförmåner uppkommer alltså via rätt att arbeta och anställning och den upphör att gälla när arbetet tar slut. Det är bra att tillämpningen förtydligas genom att lagen får bestämmelser om rättigheterna på grundval av arbete börjar och slutar.

Personer med kortvarig anställning ingår som regel inte i den bosättningsbaserade sociala tryggheten. Likabehandlingskravet införlivar också tredjelandsmedborgare som kommer till Finland för att arbeta, men också de som redan nu arbetar här på grundval av viseringsfrihet, visering eller uppehållstillstånd och stannar kvar i perioder av mycket varierande längd. Tredjelandsmedborgare med kombinerade tillstånd behöver inte ha uppehållstillstånd för minst ett år för att få bosättningsbaserade sociala trygghetsförmåner.

Utifrån statistik framtagen av Folkpensionsanstalten och Migrationsverket kan man utgå från att några tusental personer per år berörs av kravet på likabehandling, enligt regeringen. De närmaste åren kommer sannolikt fler tredjelandsmedborgare att arbeta här om arbetskraftsbehovet ökar. Men det är svårt att bedöma antalet. I dagsläget är det omöjligt att bedöma om de sociala trygghetsförmånerna är en attraktionsfaktor, som får fler utländska arbetstagare att söka jobb i Finland.

Behovet av ändrad lagstiftning

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar. Den förbättrar villkoren för tredjelandsmedborgare och samordnar rättigheterna för olika grupper av utländska medborgare. Ändringarna stöder arbetskraftsinvandringen och medverkar till att arbetstagares sociala rättigheter tillgodoses.

Den ökade arbetskraftsrörligheten gör att vårt sociala trygghetssystem och vårt servicesystem står inför stora utmaningar när kravet på likabehandling vid social trygghet ständigt utsträcks till nya grupper. Vårt bosättningsbaserade sociala trygghetssystem kom till i en tid när människor som regel bodde kvar på samma ställe hela livet och inte rörde sig över nationsgränserna i någon större utsträckning utan att utveckla en långvarig anknytning till landet där de vistades. Både migrationsdirektiven om olika arbetstagargrupper och EU-domstolens domar i mål om kravet på likabehandling garanterar individens rättigheter i större omfattning än tidigare. Det är i och för sig ett godtagbart faktum. I själva verket är det inget problem för länder med försäkringsbaserad social trygghet att uppfylla kravet på likabehandling. Men i Finland är den sociala tryggheten, också hälso- och sjukvården, huvudsakligen kopplade till bosättning.

Det är motiverat, menar utskottet, att den arbetsrelaterade rätten till sociala trygghetsförmåner också i Finland följer samma regler obero-

de av om en arbetstagare är varaktigt bosatt eller arbetar tillfälligt här. Däremot är det problematiskt om bosättningsbaserade förmåner också ska ges ut till personer som vistas tillfälligt i landet. Ändringen är av stor principiell för vårt sociala trygghetssystem, även om det inte är någon särskilt stor grupp av arbetstagare som nu får rätt till bosättningsbaserad social trygghet. I slutändan kan det leda till att vi måste ändra vårt system och gå mot våra nationella mål, om den bosättningsbaserade sociala tryggheten steg för steg och av varierande orsaker utsträcks till dem som vistas här tillfälligt. För rättvisans skull vore det viktigt att finna ett läge där skyldigheter och rättigheter är i jämvikt och ingen går miste om sina intjänade rättigheter.

Det är positivt att social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp Solmu IV i sin rapport inte bara fokuserar på problem, utan också målar upp nya modeller för att jämka ihop vår bosättningsbaserade sociala trygghet och EU:s rättsakter om sociala trygghetssystem. Utskottet understryker att utredningsarbetet måste fortsätta snarast möjligt och behoven av lagändringar kartläggas för att vi på sikt ska ha ett hållbart socialt trygghetssystem.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 3 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Anneli Kiljunen /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Johanna Jurva /saf
Laila Koskela /saf
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /saml
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Hanna Mäntylä /saf
Annika Saarikko /cent
Hanna Tainio /sd
Lenita Toivakka /saml
Anu Urpalainen /saml
Anu Vehviläinen /cent
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

4 utskottsråd Eila Mäkipää.

RESERVATION

Motivering

Vi sannfinländare är negativt inställda till de tre propositionerna som genomför direktivet om kombinerade tillstånd, dvs. den aktuella propositionen om bosättningsbaserad social trygghet, propositionen om ändring av utlänningslagen och vissa lagar som har samband med den (RP 139/2013 rd) och propositionen om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa (RP 161/2013 rd).

Regeringen föreslår ändringar i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och sjukförsäkringslagen. De huvudsakliga bestämmelserna går ut på att ange vid vilken typ av arbete arbetstagare från länder utanför EU har rätt att få bosättningsbaserade sociala trygghetsförmåner utan att vara varaktigt bosatt i Finland. Vi anser det inte välkommet att göra den bosättningsbaserade sociala tryggheten tillgänglig för tredjelandsmedborgare.

Direktivet om kombinerade tillstånd måste ses i ett helhetsperspektiv. Som det är nu är effekterna utströdda över flera propositioner utan någon större hänsyn till helheten. Direktivet kräver att Finland behandlar arbetstagare från tredjeländer på samma sätt som sina egna medborgare i sociala trygghetsfrågor. Propositionen handlar alltså om hur likabehandlingsprincipen ska omsättas i den bosättningsbaserade sociala tryggheten. I proposition RP 139/2013 rd ingår bestämmelser om likabehandling inom den offentliga hälso- och sjukvården och familjeförmånerna.

I det rådande läget med ett socialt trygghetssystem i kraftig omvandling är det extra oroväckande om vår bosättningsbaserade sociala trygghet raderas, som det ser ut att gå, menar vi sannfinländare.

Det är oskäligt att genomföra ett direktiv som öppnar upp trygghetsförmåner för fler och fler

grupper i en tid när vi måste räkna med stora neddragningar och försämringar i de sociala trygghetsförmåner som vi själva bekostar. Vi anser det fullt möjligt att de tre propositionerna kommer att ha stora ekonomiska konsekvenser i framtiden. Enligt sannfinländarnas sätt att se ska vårt finländska trygghetssystem också i fortsättningen vara bosättningsbaserat, och i första hand vara utformat för att garantera finländarnas trygghetsförmåner också i framtiden. I dagens ekonomiska läge och på tröskeln till stora omstruktureringar kan vi inte acceptera den inslagna vägen, där EU steg för steg styr in våra system i samma banor. Dessutom tycker vi att det är ett stort problem att systemen anpassas för att integrera tredjelandsmedborgare.

Vidare är det ytterst oroväckande att proposition RP 139/2013 rd uppger att tredjelandsmedborgarna i Finland kan öka med några tusen varje år. I ett läge där Finland kämpar med så gott som dagligen växande arbetslöshetssiffror och ungdomsarbetslösheten håller på att bli ett stort strukturellt problem ser vi med oro på att propositionerna kan skapa en så kallad låglönemarknad. Risken är stor att vi med den nya vändningen i vår sociala trygghet lockar folk till så kallade låglönebranscher och att de fortsätter att få trygghetsförmåner när arbetsvillkoret är uppfyllt. I våra ögon är detta fråga som måste tas på allvar. Samtidigt medverkar detta i hög grad till hur vår arbetsmarknad utformas i framtiden, för att inte tala om alla kostnader och andra effekter som propositionerna kommer att ha på vårt samhälle.

Förslaget

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 3 december 2013

Hanna Mäntylä /saf
Johanna Jurva /saf
Laila Koskela /saf