



ELÄKETURVAKESKUS

KALEVANKATU 6 - HELSINKI
Puhelin (vaihe) 64 25 11 Postisiiro 120811
Liikepankit Osuuskassat Säästöpankit tili 5041

Yleiskirje n:o 14/63

10.10.1963

Työntekijäin eläkelain mukaista toimintaa
harjoittaville eläkelaitoksille

Asia: Työeläkelainsäädännön soveltaminen
ulkomaansuhteita koskevissa tapauk-
sissa

Eläketurvakeskus on hankittuaan asiasta lakitieteen tohtori Tauno Suontaustan lausunnon päättänyt suositella jäljempänä mainittujen periaatteiden noudattamista harkittaessa, voidaanko työntekijäin eläkelakia ja lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelakia soveltaa työsuhteisiin, joissa työ suoritetaan ulkomailla tai ulkomaalaisen työnantajan lukuun Suomessa. Nämä säännöt eivät koske kysymystä, missä tapauksessa työnantaja voidaan velvoittaa järjestämään työntekijöilleen mainittujen lakien mukainen eläketurva.

A. Ulkomailla suoritettava työ

Yleisenä sääntönä on, että suomalaisen työnantajan palveluksessa olevaan suomalaiseen työntekijään sovelletaan Suomen työeläkelainsäädäntöä, vaikka työ suoritetaan ulkomailla.

Kun työ suoritetaan ulkomailla, vaaditaan siis, että sekä työnantaja että työntekijä täyttävät määrätyt edellytykset.

1. Työnantajan tulee olla joko

- a) Suomen kansalainen, jolla on pysyvä kotipaikka Suomessa;
- b) yhteisö, jonka kotipaikka on Suomessa ja joka ei ole ulkomaalaisen yhtiön tytäryhtiö; tai

c) suomalaisen yhtiön ulkomailla toimiva tytäryhtiö.

2. Työntekijän tulee olla joko

a) Suomen kansalainen, jolloin ei vaikuta asiaan, missä hänellä on pysyvä kotipaikka; tai

b) henkilö, jolla on pysyvä kotipaikka Suomessa ja joka siis oleskelee vain tilapäisesti ulkomailla.

Kun vaaditaan, että henkilö on Suomen kansalainen, asiaan ei vaikuta se, onko hän samalla myös jonkin muun maan kansalainen. Henkilö, joka ei ole minkään maan kansalainen, ei ole nyt puheena olevassa suhteessa samassa asemassa kuin Suomen kansalainen.

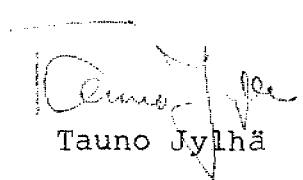
B. Suomessa ulkomaalaisen työnantajan lukuun suoritettava työ

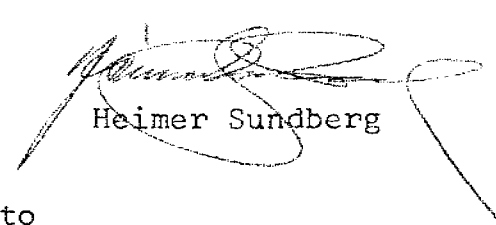
Yleisenä sääntönä on, että kun työ suoritetaan Suomessa, työsuhteeseen sovelletaan Suomen työeläkelainsäädäntöä riippumatta työnantajan tai työntekijän kansalaisuudesta tai pysyvästä kotipaikasta.

Edellä olevasta pääsäännöstä tehdään kuitenkin se poikkeus, että Suomen työeläkelainsäädäntöä ei sovelleta, kun kysymyksessä on Suomessa suoritettava, tilapäisenä pidettävä työ, jos

1. työnantaja ei ole Suomen kansalainen tai henkilö, jolla on pysyvä kotipaikka Suomessa, eikä yhteisö, jonka kotipaikka on Suomessa, eikä myöskään suomalaisen yhtiön tytäryhtiö; ja samalla
2. työntekijä ei ole Suomen kansalainen, vaan saman vieraan maan kansalainen kuin työnantajakin, eikä hänellä ole pysyvää kotipaikkaa Suomessa.

ELÄKETURVAKESKUS


Tauno Jylhä


Heimer Sundberg

Liitteenä:
Lakit. tri Tauno Suontaustan lausunto

L a u s u n t o .

Eläketurvakeskus on 30.8.1963 päivätyllä kirjeellä pyytänyt allekirjoittaneelta oikeudellista lausuntoa eräistä työntekijäin eläkelain soveltamista koskevista kysymyksistä, jotka kuuluvat ns. kansainvälisen sosiaalivakuutusosoikeuden piiriin. Tämän johdosta esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yleisenä sääntönä, joka johtuu valtioiden täysivaltaisuuteen kuuluvasta alueherrsperiaatteesta, on, että kotimainen oikeus ratkaisee, missä suhteessa sosiaalivakuutuslainsäädännöllä on vaikutusta valtionalueen ulkopuolella ja missä määrin voidaan esim. ottaa huomioon ulkomailta juoksevat vakuutusajat.¹⁾ On mahdollista, että eri maiden toisistaan riippumatta säädetyt sosiaalivakuutuslait eroavat toisistaan siten, että yksilön vakuutusturvan kannalta katsottuna on olemassa aukkoja, mutta myös päällekkäisilainsäädäntöä. Yleisesti noudatetaan eri maiden sosiaalivakuutuslaeissa alueperiaatetta. Kun ns. henkilöperiaatteen mukaan ratkaiseva merkitys annetaan ko. henkilön kansalaisuudelle, merkitsee yleisesti noudatettu alueperiaate sosiaalivakuutuslainsäädännön soveltamista kaikkiin valtionalueella oleskeleviin henkilöihin, kansalaisuudesta riippumatta. Alueperiaatteen soveltaminen ei kuitenkaan aina ole ehdoton. Ankaran johdonmukaisesta alueperiaatteen soveltamisesta on voitu jossakin suhteessa luopua samankin lain piirissä, ja sangen yleistä on, että alueperiaatteen noudattaminen voi olla erilaista eri sosiaalivakuutusalojen piirissä. Erilaiset syyt ovat vaikuttaneet, mainittakoon siitä tässä yhteydessä vain yleisesti, etusijan antamiseen joskus alueperiaatteelle,

1) Ks. Heimo Helminen, Sosiaalivakuutuksen henkilöpiiri, Työväen-vakuutus 1932, ss. 47, 95; Eero Hagan, Lakisäateistä tapaturmavakuutustamme koskevat kansainväliset sopimukset, Suomen Vakuutuslakimiesten Yhdistyksen julkaisuja 12 s. 180; Peter F. Iselin, Schweizerische Staatsverträge über Sozialversicherung, Zürich 1956, s. 9 ss.; Ernst Wickenhagen, Zwischen staatliches Sozialversicherungsrecht, Bad Godesberg 1957, s. 17 ss.; Karl J. Höjer, Socialförsäkring och socialhjälp, 7. painos, Stockholm 1963, s. 25 ss.; Toivo Sainio, Muukalaisen oikeusasemasta, Vammala 1959, s. 207 ss.

joskus kansalaisuusperiaatteelle. Esim. kansantaloudelliset syyt ovat voineet vaikuttaa, että yleisin varoin ylläpidetyssä sosiaaliturvassa annetaan etuoikeutettu asema oman maan kansalaisille, mutta samat syyt voivat puhua myös alueperiaatteen soveltamisen puolesta. Yleisenä ilmiönä eri maiden käytännön perusteella on myös havaittavissa esim., että eläkevakuutuksessa ja tapaturmavakuutuksessa kiinnitetään paljon enemmän huomiota siihen, että niihin kuuluvia eläkkeitä ja elinkorkoja voidaan suorittaa pitkäaikaisestakin ulkomailla oleskelusta huolimatta, kun taas sairausvakuutuksessa, jossa suoritukset yleensä ovat lyhytaikaisia eikä erilaisten etuuksien antaminen ulkomailla käy yhtä sopivasti päinsä, on taipumusta soveltaa ensi sijassa alueperiaatetta. Sosiaalivakuutuslainsäädännön vaikutusalan suhteen on joka tapauksessa olemassa se rajoitus, että valvonta- ja pakkotäytäntötoimet rajoittuvat kotimaahan, minkä ei kuitenkaan ole katsottu olevan esteenä, kuten edempänä tulee yksityiskohtaisemmin puhe, sille, että sosiaalivakuutuslainsäädännöllä voi muutoin olla vaikutusta valtion alueen ulkopuolella tai että sen soveltamisen annetaan riippua ulkomaihin liittyvistä seikoista, ainakin mikäli on kysymys kotimaan kansalaisista. Se, että kotimaisen liikkeen ulkomaaiseen toimintaan osallistuvat kotimaan kansalaiset saattavat olla sosiaalivakuutuksen alaisia, mutta eivät sensijaan samaan toimintaan osallistuvat ulkomaalaiset, selittyy sillä, että tässä tapauksessa ei ole olemassa mitään julkista intressiä kotimaan kannalta soveltaa sosiaalivakuutuslainsäädäntöä ulkomaalaiseen.²⁾

2. Vaikka tässä lausunnossa on varsinaisesti kysymys eläkevakuutuksesta, on syytä vertailun vuoksi ja muutoinkin aivan yleisesti viitata Suomen sosiaalilainsäädännön kohtiin, jotka koskevat ulkomaansuhteita. Vuoden 1956 huoltoapulaki koskee kaikkia maassa olevia henkilöitä, siis myös ulkomaalaisia, jotka joutuvat Suomessa puutteenalaiseen asemaan, ja erityisesti on eläkevakuutuksen kannalta todettava, että lain 5 §:ssä tarkoitettu henkilö voi olla myös ulkomaalainen.³⁾ - Myöskään vuoden 1956 kansaneläkelaki ei tee eroa omien kansalaisten ja muukalaisten kesken, sillä lain 1 §:n 1 mom:n mukaan jokainen Suomessa asuva henkilö on vakuutettu vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta. Vieraan vallan edustustoon kuuluvat henkilöt eivät ole lain mukaan vakuutettuja, jos he ovat ulko-

2) Näin Wickenhagen m.t. s. 27.

3) A.K. Ikkala, Huoltoapulaki selityksin, Porvoo 1957, s. 99.

maan kansalaisia. Kansaneläkelakia on tulkittava niin, että vakuutettu on myös kansalaisuudeton sekä henkilö, jolla on Suomen kansalaisuus ulkomaan kansalaisuuden ohella.⁴⁾ Eläkehakemuksen tekemisestä sen vakuutuspiirin piiriasiamiehelle, jossa eläkkeenhakija asuu, on säädetty lain 35 §:ssä, ja eläkkeen maksamisen keskeyttämisestä ulkomaille poistuneelle eläkkeensaajalle lain 41 §:ssä. - Valtakunnallisista työttömyyskassoista annetun lain mukaisen työttömyyskassan jäsenyys edellyttää Suomen kansalaisuutta (4 §), mutta valtioneuvostolla on valta vastavuoroisuuden perusteella myöntää jonkin vieraan valtion kansalaisille oikeus päästä jäseneksi työttömyyskassaan kansalaisuutta koskevasta rajoituksesta huolimatta, mikä oikeus on pohjoismaiden kansalaisille myönnetty valtioneuvoston 18.10.1956 tekemällä päätöksellä (539/56). - Vuoden 1942 avustuskassalaissa ei ole jäsenyyden suhteen kansalaisuusrajoituksia, ei myöskään TEL:n mukaista vakuutustoimintaa harjoittavien avustuskassojen osalta, ja vuoden 1955 säätiölaissa sekä v. 1956 annetussa merimieseläkelaissa ei myöskään ole rajoituksia eläke- ym. etuuksien suorittamisesta ulkomaalaiselle, ja toisaalta ovat myös ulkomaalaiset vakuutetut velvolliset suorittamaan maksuja merimieseläkekassalle. Mitä tulee lainsäätämään tapaturmavakuutukseen⁵⁾, on ulkomaalainen samassa asemassa kuin Suomen kansalainen korvauksensaannin suhteen, sen jälkeen kuin vuoden 1948 laista on jätetty pois vuoden 1935 lain 60 §:n säännös, että korvausta ei suoriteta vahingoittuneelle, joka ei ole Suomen kansalainen eikä ole loukkaantuessaan asunut Suomessa vähintään yhtä vuotta yhdenjaksoisesti. Vuoden 1948 lain 60 §:n mukaan voidaan korvauksen suorittaminen keskeyttää, jos sen saaja oleskelee vuotta kauemmin ulkomailla, mutta hallituksella on valta vastavuoroisuuden perusteella sopia, että oleskelua vieraassa valtiossa ei ole pidettävä sanotunlaisena suorituskeskeyttävänä oleskeluna ulkomailla. Tapaturmavakuutuksessa ei siis kansalaisuudella ole merkitystä, kun on kysymys vakuutettujen henkilöiden piiristä, ja myös ulkomaalaiset työntekijät ovat velvolliset Suomessa tapaturmavakuuttamaan työväkensä. Suo-

4) Sainio m.t. s. 213.

5) Vrt. Helminen, mainittu kirjoitus ss. 47 ja 95; Hagan m.t. s.63 ss.; Alpo Noponen, Sosiaalista tapaturmavakuutusta koskevat Suomen ja muiden valtioiden väliset sopimukset, Työväenvakuutus 1960, s. 39 ss.

messa olevien ulkovaltain edustustojen ei ole katsottu olevan velvollisia vakuuttamaan tapaturmavakuutuslain mukaan edustuston palveluksessa olevia suomalaisia työntekijöitä, mutta Valtion tapaturmatoimiston omaksuman kannan mukaan suoritetaan korvaus tapaturman johdosta valtion varoista niille ulkomaisen edustuston palveluksessa oleville suomalaisille työntekijöille, joita ei ole vakuutettu tapaturman varalta.⁶⁾

Vuoden 1963 sairausvakuutuslaki (364/63) koskee Suomessa asuvaa henkilöä, jolloin Suomessa asuvaksi katsotaan myös Suomen diplomaattisen, lähetetyn konsuli- tai kaupallisen edustajan virastossa palveleva Suomen kansalainen, hänen puolisonsa ja 21 vuotta nuorempi lapsensa, hänen henkilökohtaisessa palveluksessaan oleva Suomen kansalainen, sekä henkilö, joka palvelee suomalaisessa aluksessa, kun sen sijaan vieraan valtion edustustoon kuuluvat henkilöt palvelusväkineen eivät ole lain mukaan vakuutettuja, jos he ovat ulkomaan kansalaisia (1 ja 2 §). Sairausvakuutusetuuksien suorittamisesta ulkomailla ja vakuutetulle ulkomailla annetun hoidon korvaamisesta säädetään asetuksella, ja laissa on lisäksi säännöksiä valtakunnan rajan läheisyydessä sattuneiden sairaustapauksien johdosta naapurivaltiossa saadusta hoidosta (25 §).

3. Varsinkin viime vuosina on yleisenä kansainvälisenä pyrkimyksenä ollut saattaa eri maiden sosiaalivakuutusjärjestelmät sopusointuun keskenään siten, että työntekijä ei joudu kärsimään sen johdosta, että hänen toimipaikkansa on kotivaltion ulkopuolella. Tätä ulkomaalaisten ja kotimaan kansalaisten aseman yhdenmukaistamista on tapahtunut varsinkin kaksipuolisilla valtiosopimuksilla ja eräillä Kansainvälisen Työjärjestön yleissopimuksilla. Myös käytännöllä ja siihen perustuvalla vakiintuneella laintulkinnalla on ollut huomattava merkitys asianmukaisten, ulkomaansuhteiden erikoisolosuhteet huomioon ottavien erikoissääntöjen syntymiseen lakien yleisten sanontojen täydennykseksi. Mitä tulee ulkomaalaisten oikeuden sosiaaliturvaan yleisen kansainvälisen oikeuden mukaan, siis muutoin kuin kahden- tai monenkeskisten valtiosopimusten nojalla, sanotaan toisinaan, että valtiolla on oikeus järjestää muukalaisten sosiaalinen turva mielensä mukaan tai olla järjestämättä.⁷⁾ Varauksitta tätä kantaa ei kuitenkaan voida hyväksyä, sillä yleisen kansainvälisen oikeuden mukaan on otettava huomioon kielto mielivaltaiselta käsittelyltä (esim. vakuutusmaksuvelvollisuuden säätäminen ulkomaalaiselle, mutta vakuutusturvan epämi-

6) Näin Sosiaaliministeriön kirjeessä 4.3.1961 n:o 20060/950-61.

7) Näin esim. Sainio m.t. s. 211.

nen) sekä velvollisuus sallia esteetön oikeusteiden käyttö.⁸⁾

Sellaisista sosiaalivakuutus sopimuksista, joissa Suomi on osallisena, on eläkevakuutuksen kannalta mainittava Pohjoismaiden välinen sosiaaliturvasopimus ja Yhdistyneen Kuningaskunnan kanssa tehty sosiaaliturvasopimus.

Pohjoismaiden välinen vuoden 1955 sosiaaliturvasopimus, jota on muutettu vuoden 1961 sopimuksella, (Suomen Asetuskokoelman Sopimussarja n:o 23/56 ja n:o 17/62) koskee myös työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkettä sosiaalilainsäädännön ja siihen liittyvien määräysten nojalla. Ehtona yleisiin invaliidieläke-etuuksiin oleskelumaassa on, että asianomainen on joko välittömästi ennen hakemuksen tekemistä keskeytymättä oleskellut maassa vähintään 5 vuotta tai että hän on välittömästi ennen hakemusta vähintään yhden vuoden ajan oleskellut maassa ja tänä aikana on vähintään yhden vuoden ajan ollut ruumiillisesti ja henkisesti kykenevä säännölliseen ansiotyöhön. Vanhuuseläkkeen suhteen on myös voimassa vaatimus 5 vuoden oleskelusta, mutta jos asianomainen on aikaisemmin saanut työkyvyttömyyseläkettä oleskelumaassa, saa hän vaihtaa eläkeikään tultuaan tämän vanhuuseläkkeeseen ilman odotusaikaa. Oikeus yleiseen vanhuuseläkkeeseen säilyy muutettaessa toiseen sopimusmaahan, kunnes asianomainen täyttää eläkeikää ja oleskeluaikaa koskevat ehdot eläkkeen saamiseksi oleskelumaassa, mutta jos hän muuttaa takaisin kotimaahansa, menettää hän etuudet viimeistään saavuttaessaan kotimaassaan voimassa olevan eläkeiän. Tilapäistä poissaoloa oleskelumaasta ei oteta huomioon sopimuksen eläkemääräyksiä sovellettaessa.

Suomen ja Yhdistyneen Kuningaskunnan välillä v. 1959 tehty sosiaaliturvasopimus (Suomen Asetuskokoelman Sopimussarja n:o 8/1960) sisältää vanhuuseläkkeen osalta edellä mainittuun pohjoismaiseen sopimukseen läheisesti liittyviä määräyksiä.

4. Kansainvälisen käytännön valaisemiseksi selostetaan seuraavassa Saksan ja Ruotsin sosiaalivakuutus säännöksiä ulkomaansuhteiden kannalta ja erityisesti, mikäli on kysymys eläkelainsäädännöstä.

Ruotsissa 25.5.1962 yleisestä vakuutuksesta annetun lain⁹⁾ mukaan ovat vakuutettuja, paitsi Ruotsin kansalaiset, myös ne, jotka olematta Ruotsin kansalaisia ovat henkikirjoitetut Ruotsissa. Se, joka vakuutettuna on saanut tietyn tulevan eläkeoikeuden siten, että hänen hyväkseen on laskettu ns. eläkepisteitä, jää sillä vakuutetuksi, vaikkei hän myöhemmin

8) Vrt. Iselin m.t. s. 14; Wickenhagen s. 46.

9) Lag om allmän försäkring, Svensk Författningssamling Nr 381/1962.

enää täytäkään vakuutettuna olemiselle säädettyjä ehtoja.¹⁰⁾ Se, että henkilö on vakuutettu, ei merkitse, että sanotussa laissa säädetty vakuutus kaikilta osiltaan koskisi häntä.

Yleisenä edellytyksenä kansaneläkkeeseen on, että asianomainen on Ruotsin kansalainen ja henkikirjoitettu Ruotsissa. Vaikkei viimeksi mainittu ehto ole täytetty, voi kansaneläkkeen kuitenkin saada, jos asianomainen on ollut henkikirjoitettuna Ruotsissa, kun hän täytti 62 vuotta, ja 5:nä lähinnä edellisenä vuotena. Erikseen voidaan säätää sellaisen henkilön oikeudesta kansaneläkkeeseen, jonka oikeus siihen on lakannut. Lisäeläkkeen yleisenä edellytyksenä on tietty määrä hankittuja ns. eläkepitteitä. Tässä yhteydessä ei aseteta vaatimusta kansalaisuudesta eikä henkikirjoituspaikasta, kuitenkin siten, että perhe-eläke vakuutetun jälkeen, joka ei ollut Ruotsin kansalainen, suoritetaan jälkeenjääneelle, joka ei ole Ruotsin kansalainen, vain jos tämä asui Ruotsissa vakuutetun kuollessa. Lisäeläkkeen suuruuden suhteen on erikoissäännöksiä sellaisten ulkomaalaisten osalta, jotka eivät enää asu Ruotsissa; eläke on pienempi, eikä se ole indeksiin sidottu siitä lukien, jolloin asianomainen lopetti ansiotoimintansa Ruotsissa. Sitäpaitsi ulkomaalaiset eivät ole ns. ylimenoajan etujen suhteen yhtä hyvässä asemassa kuin Ruotsin kansalaiset. Lisäeläkkeen perustana olevaksi ansiotuloksi ei lueta ulkomailta asuvalta työnantajalta tai työnantajalta, joka on ulkomainen oikeushenkilö, saatua tuloa muuta kuin siinä tapauksessa, että kysymyksessä on työ Ruotsissa olevalla kiinteistöllä tai liikkeessä, jota harjoitetaan Ruotsissa olevasta kiinteästä toimipaikasta. Tämä rajoitus ei kuitenkaan koske Ruotsin kansalaiselle suoritettua palkkaa, kun palkka on peräisin ulkomaiselta oikeushenkilöltä, jos ruotsalainen oikeushenkilö, jolla on määräämisvalta ulkomaisen oikeushenkilön suhteen, valtion vakuutuslaitoksen (riksförsäkringsverket) hyväksymän sitoumuksen nojalla vastaa lisäeläkkeen maksusta, ja siinä tapauksessa on sitoumuksen antaja katsottava työnantajaksi. Tämä säännös on otettu lakiin pitämällä silmällä sitä nykyajalle ominaista kauppapoliittista seikkaa, että ruotsalaiset yritykset perustavat yhä enemmän tytäryhtiöitä ulkomaille.

Jos eläkkeeseen oikeutettu ulkomaalainen ei asu Ruotsissa, voidaan lisäeläke hänen suostumuksellaan muuttaa kertakaikkiseksi suoritukseksi. Eläkkeeseen oikeuttavan suostumuksella voidaan muuttaminen kertakaikkiseksi maksuksi myös suorittaa muissa tapauksissa.

¹⁰⁾ Höger m.t. ss. 25, 33.

Vuoden 1962 lainsäädännön esityöt sisältävät eräitä mielenkiintoisia perusteluja ja kannanottoja.¹¹⁾ Säännös ulkomailla tehdystä työstä maksetun palkan huomioon ottamisesta lisäeläkkeen perustana edellä mainitussa laajuudessa sai nykyisen muotonsa vasta hallituksen esityksessä, jossa saatujen lausuntojen perusteella säännöstä huomattavasti lavennettiin vuoden 1955 eläkekomitean ehdotukseen verrattuna.¹²⁾ Riksförsäkringsverket korosti lausunnossaan mm., että palkan maksaminen ulkomaisen tytärorganisaation kautta ei voi olla esteenä sille, että palkka katsotaan saaduksi Ruotsissa olevalta työnantajalta, varsinkin jos palkat on tavalla tai toisella selvitetty emoyrityksen kirjanpidossa, vaikkakin riski väärinkäytöksille on olemassa. Lausunnoissa huomautettiin siitä, että kysymys sosiaalivakuutuksen soveltamisesta ulkomaiden kansalaisiin saa yhä tärkeämmän merkityksen sekä että olisi mitä pikimmin aikaansaattava selvitys koko kysymyskompleksista, joka koskee Ruotsin kansalaisten ja ulkomaalaisten oikeuksien perusteita.¹³⁾

Saksassa ei vakuutuksen henkilöpiirin suhteen kansalaisuudella ole mitään merkitystä työntekijäin tai työnantajain osalta. Muutosta ei tässä suhteessa aiheuta se, että samanaikaisesti on voimassa vastaava ulkomainen vakuutus. Merkitystä ei ole myöskään sillä seikalla, maksaako maksetut työntekijä vai työnantaja ja voidaanko maksu periä pakkoteitse. Alueperiaatteen soveltamisesta on poikkeuksia, jotka perustuvat joko nimenomaisiin säännöksiin tai syntyneeseen oikeuskäytäntöön. Varsinkin on otettava huomioon käytännön kautta vakiintunut ns. heijastusteoria, jonka ensimmäiset juuret juontavat vakuutusviraston jo v. 1885 omaksumaan kantaan ja jota selostetaan lähinnä seuraavassa.

Vaikka pääsääntönä voidaan pitää, että kysymys siitä, minkä sosiaalivakuutuslainsäädännön alainen työntekijä on, ratkeaa säännöllisesti toimipaikan lainsäädännön perusteella, niin yleinen kanta on myös, että tästä pääsäännöstä muodostaa poikkeuksen se tapaus, että työntekijä suorittaa tilapäisesti työtä ulkomailla kotimaisen työnantajansa lukuun. Ns. heijastusteorian mukaan katsotaan, että työntekijän kotimaan sosiaalivakuutusoikeuden soveltamisessa ei tällöin tapahdu keskeytystä.¹⁴⁾ Perus-

11) Allmän pensionsförsäkring, förslag avgivet av pensionsutredningen, S.O.U. 1955:32; Kungl.Maj:ts proposition 1962:90, Andra lagutskottets utlåtande nr 27 år 1962.

12) Vrt.Kungl.Maj:ts proposition 1962:90, ss.161,228,279 ja 358.

13) Ks. s. 269

14) Vrt. Iselin m.t. s.95, Wickenhagen m.t. s.25.

ajatuksena tässä heijastusteoriassa, jota käytännössä sovelletaan jossakin määrin eri tavoin eri sosiaalivakuutuksen aloilla, on se, että kotimaan kansantalouden etujen mukaisesti on ulkomailla suoritettu työskentely vakuutusturvan alaisena samalla tavoin kuin kotimaassa. Edellytyksenä heijastusteorian mukaisille ratkaisuille on, että 1) ulkomainen liike, jossa työskentely tapahtuu, on kotimaisen liikkeen osa, liitännäinen tai "heijastuma", jolla ei ole itsenäistä merkitystä, ja 2) ulkomainen työskentely on laajuudeltaan vähäistä liikkeen kotimaiseen toimintaan verrattuna ja ajaltaan "tilapäistä", mikä ei merkitse samaa kuin lyhytaikainen oleskelu.

Mainittakoon tässä yhteydessä, että kun tapaturmavakuutuksen osalta on käytännössä ilmennyt tarvetta kotimaisen tapaturmavakuutuslainsäädännön soveltamiseen ulkomailla pitemmänkin aikaa työskenteleviin henkilöihin, on Saksassa turvauduttu ns. muodolliseen pakolliseen vakuutukseen (Formalversicherung), mikä tapahtuu siten, että työmarkkinaosapuolten kesken sovitaan tapaturmavakuutuslainsäädännön mukaisten normien (maksut ja korvaukset) voimassa olosta. Tällainen sopimus ei tietenkään voi kuitenkaan vapauttaa ulkomaisten vakuutuslainsäädännön edellyttämistä maksuista.

Edellä on ollut puhe "heijastumisesta" ulkomaille. Mutta käytännössä on vastaavasti omaksuttu ulkomaisten sosiaalivakuutuksen heijastuminen vastaavasti kotimaahan päin siten, että ulkomaisten toiminnan ulottuminen toiseen maahan on vailla tämän maan vakuutusturvaa. Esim. Saksan valtakunnanvakuutusvirasto on 3.9.1927 katsonut, että lentoliikenteessä palvelevat henkilöt, jotka ovat sellaisen yrityksen palveluksessa, jonka kotipaikka on ulkomailla, eivät periaatteessa ole Saksassa tapahtuvien tapaturmavahinkojen suhteen Saksan tapaturmavakuutuslainsäädännön alaisia.

Lähinnä edellä on ollut kysymys vakuutetusta henkilöpiiristä Saksassa. Mitä tulee maksujen suorittamiseen ulkomaalaisille tai ulkomaille, on kansalaisuudella yksinään merkitystä vain poikkeustapauksissa. Vain siinä tapauksessa, että ulkomaalainen asuu ulkomailla, häntä voidaan kohdella toisin kuin jos hän asuisi ko. maassa, kun taas oman maan kansalainen voi nostaa eläkkeensä ulkomaillakin.

5. Mitä Eläketurvakeskuksen kirjeessä mainittuihin kysymyksiin tulee, ne koskevat toisaalta tapauksia, joissa asianomaiset ovat tyypillisesti kansainvälisen sosiaalivakuutusoikeuden mielessä tilapäisesti työssä ulkomailla, toisaalta tapauksia, joissa työskentely ulkomailla on tarkoitettu pysyväisluonteiseksi, joskin alun perin on samalla ehkä ilmeistä, että asianomainen ei aio lopullisesti muuttaa Suomesta.

TEL:n säännökset ja lain esityöt eivät sisällä mitään, mikä olisi

tarkoitettu nimenomaiseksi kannanotoksi Eläketurvakeskuksen kirjeessä mainittuihin tulkintakysymyksiin. Työnantajasta ja työntekijästä ei TEL:ssä ylipäänsäkään ole sellaisia erikoissäännöksiä, jotka eläkeoikeuden syntymisen tai eläkkeen suorittamisen osalta liittyisivät työnantajan tai työntekijän kansalaisuuteen, työsopimuksen tekopaikkaan, työn suorituspaikkaan, työnantajan kotipaikkaan tai siihen, onko kysymys eläkkeen suorittamisesta ulkomaille. Se, ettei voida vedota lain nimenomaisiin säännöksiin, ei kuitenkaan merkitse, etteikö esitettyihin kysymyksiin tulisi pyrkiä antamaan ja voidakin antaa laintulkinnalla oikeudellisia vastauksia, joiden voidaan katsoa olevan sopusoinnussa työeläkelainsäädännön kanssa. Tällöin voidaan lähteä siitä perustavasta näkökohdasta, että TEL aivan ilmeisesti ei ole tarkoitettukaan sovellettavaksi ehdottoman tiukasti ns. alueperiaatteen mukaisesti. Merkitystä laintulkinnassa aukkotapauksissa on tietenkin myös sillä seikalla, että TEL on tarkoitettu yleiseksi työsuhteessa olevia koskevaksi eläkelainsäädännöksi.

Edellä esitetyn perusteella on kysymykseen, onko TEL sovellettavissa suomalaisen työnantajan palveluksessa olevaan suomalaiseen työntekijään, joka suorittaa työnsä ulkomailla, epäillyksittä vastattava myöntävästi, jos on kysymys tilapäisestä työstä, esim. komennuksen luontoisena, ja työnantajan kotipaikka on Suomessa. Ei voida edellyttää, että TEL olisi tarkoitettu tulkittavaksi vastoin kansainvälisessä sosiaalivakuutus-oikeudessa yleisesti noudatettua ns. heijastusperiaatetta. Samaa julkisoikeudellista syytä TEL:n soveltamiseen ei sitävastoin ole, jos kysymyksessä on suomalainen työnantaja, jonka pysyvä kotipaikka on ulkomailla. Oikeudellista merkitystä ei ole sillä, missä työsopimus solmitaan, eikä myöskään sillä, maksetaanko palkka Suomesta käsin tai ulkomailla. TEL:n kanssa ei ole katsottava olevan ristiriidassa myös sellaisen suomalaisen työntekijän kuuluminen eläketurvan alaisuuteen, joka on pysyvästi ulkomailla ja on tullut tilapäiseen työhön ulkomailla suomalaisen työnantajan palvelukseen. Mitä tulee siihen tapaukseen, että asianomainen työntekijä on suomalaisen tytäryhtiön palveluksessa - tytäryhtiöllä tarkoitetaan tällöin yhtiötä, jossa suomalaisella emoyhtiöllä on määräävä vaikutusvalta siten, että se on, kuten verotuslain 73 §:n 1 mom:ssa säädetään, välittömästi tai välillisesti riippuvainen emoyhtiöstä -, voitaneen ilman nimenomaista säännöstäkin katsoa, ottaen myös huomioon toisen julkisen oikeusalan, kansainvälisen vero-oikeuden periaatteet¹⁵⁾, että palkan suoritus näissä olosuhteissa ei aiheut

¹⁵⁾ Tytäryhtiön käsitteestä kansainvälisessä vero-oikeudessa ks. K.G.A. Sandström, Svenska dubbelbeskattningsavtal, Stockholm 1949, ss. 219, 233.

muutosta edellä esitettyihin sääntöihin.

Jos kysymys on suomalaisen työntekijän pysyvästä työskentelystä ulkomailla suomalaisen työnantajan palveluksessa, eivät ns. heijastusteorian mukaiset oikeussäännöt, joiden tarkoituksena on lieventää ns. alueperiaatteen jyrkkyyttä vain tilapäisten ulkomailla suoritettujen töiden tapauksessa, ole sinänsä sovellettavissa. Mutta kysymys onkin siitä, voidaanko TEL tulkita siten, että se olisi nimenomaan rajoitettu koskemaan vain Suomessa suoritettua työtä. Lain säännökset sinänsä eivät anna tukea tälle tulkinnalle, ja toisaalta voidaan vedota siihen tendensiin kansainvälisessä sosiaalivakuutusoikeudessa, joka ei anna työsuhteen pysyvyydelle rajoittavaa merkitystä, kunhan on olemassa se liityntäkohta Suomen sosiaalivakuutusoikeuteen, että työnantaja on suomalainen. Näin ollen katson mainitunlaistenkin työntekijäin kuuluvan TEL:n alaisuuteen.

Kysymykseen, onko TEL sovellettavissa sellaiseen ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa olevaan työntekijään, joka suorittaa työnsä Suomessa, on vastaavasti sovellettava, mitä edellä on esitetty ns. heijastusteorian vaikutuksesta. Näin ollen ei TEL:n soveltaminen tule kysymykseen ulkomaalaisen työntekijän suhteen, jonka työskentelyä Suomessa on pidettävä tilapäisenä. Julkisoikeudelliset näkökohdat sitävastoin puhuvat sen puolesta, että suomalainen työntekijä kuuluu Suomessa TEL:n alaisuuteen riippumatta työnantajan kansalaisuudesta tai kotipaikasta.

Vielä kiinnittäisin huomiota siihen, että ilmeisesti tarvittaisiin yhtenäisen käytännön aikaansaamiseksi nimenomaisia selventäviä ja täydentäviä ohjeita TEL:n soveltamisessa ulkomaansuhteita koskevissa tapauksissa. Ellei katsota Eläketurvakeskuksen ohjeluontoisten kannanottojen tässä suhteessa riittävän, voitaisiin nähdäkseni turvautua sangen pitkälle siihen mahdollisuuteen, jonka sosiaaliministeriön hyväksyttävät eläketurvan ehdot ja perusteet tarjoavat.

Helsingissä 16 p:nä syyskuuta 1963.

Tauno Suontausta

Tauno Suontausta
Lakit.tri