

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 22/2004 vp**

**Hallituksen esitys asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Marja-Terttu Mäkiranta ja hallitussihteeri Eeva Kangasniemi, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- oikeustieteen lisensiaatti, assistentti Paula Ilveskivi
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä. Tarkoituksena on saattaa lainsäädäntö vastaamaan paremmin kansainvälistymisen ja siihen liittyvän lisääntyneen liikkuvuuden sekä maahan- ja maastamuuton asettamia vaatimuksia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2005. Eräät säännökset ovat kuitenkin tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman

pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytyt ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, koska ehdotukset liittyvät perustuslain 19 §:n säännöksiin oikeudesta sosiaaliturvaan.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia, ns. soveltamisalalakia, ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että tämä laki ei koske esimerkiksi työttömyysturvalakia ja sairausvakuutuslakia, mutta sen säännöksiä Suomessa asumisesta sovelletaan kuitenkin työttömyysetuuksiin ja sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin. Lisäksi lähes kaikkien Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien lakien soveltamisala määräytyy soveltamisalalain perusteella.

Soveltamisalalain asumista koskevilla säännöksillä on näin ollen hyvin suuri merkitys monien sosiaaliturvaetuuksien saamisedellytysten kannalta. Lain 3 §:ään sisältyvät perussäännökset Suomessa asumisesta. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkityksellisempi on 3 a §, joka koskee maahan muuttavien henkilöiden Suomessa asumista määrittäviä sääntöjä. Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomeen muuttavaan henkilöön maahantulosta alkaen, jos hänen voidaan hänen olosuhteensa kokonaisuudessaan huomioon ottaen katsoa muuttavan tänne vakinaisesti asumaan. Pykälässä on lisäksi säännöksiä siitä, millaisten seikkojen voidaan katsoa osoittavan asumisen vakinaisuutta (2 mom.). Tällaisena kiinnekohtana on esimerkiksi työn teon osalta se, että muuttajalla on vähintään kahden vuoden työsopimus tai siihen rinnastettava sopimus täällä tehtävää työtä varten (2 mom:n 4 kohta). Toisaalta maahanmuuttoa yksinomaan opiskelutarkoituksessa ei katsota vakinaiseksi asumiseksi (3 mom.).

Mainitunlaiset säännökset merkitsevät sellaisten etuuksien saamisedellytysten sääntelyä, joita voivat saada ainoastaan Suomessa asuvat henkilöt. Kysymys on keskeisesti perustuslain 19 §:n 2—4 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin kytkeytyvistä etuuksista.

Hallitus ehdotti perusoikeusuudistuksessa säädettävän, että nykyisen perustuslain 19 §:n 2—4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asumi-

nen (HE 309/1993 vp, s. 84 — 15 a §:n 5 momentti). Kyseiset oikeudet olivat hallituksen käsityksen mukaan sellaisia, "ettei niitä ole perusteltu tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville" (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Ehdotettu perustuslain säännös olisi tehnyt mahdolliseksi säätää lailla etuuden saamisedellytyksistä ja myös etuuden suuruuden porrastamisesta Suomessa työskentelyn tai asumisen keston mukaan.

Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyy- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset" (PeVM 25/1994 vp, s. 10—11).

Perusoikeusjärjestelmästä ei tämän valiokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä muodostaman kannan mukaisesti aiheudu yleistä esettä ehdotetunlaiselle, eri etuuksien saamisedellytyksiin vaikuttavalle lainsäädännölle. Maahan muuttava henkilö täyttää ehdotuksen pääsisällön mukaan johonkin etuuteen vaadittavan asumisedellytyksen, jos hänen eräänlaisen kokonaisarvion perusteella katsotaan muuttavan asumaan tänne vakinaisesti. Tällainen saamisedellytys on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä.

Erityissäännös Suomeen tulevista opiskelijoista 3 a §:n 3 momentissa sulkee tämän ryhmän lähtökohtaisesti sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle. Koska sääntelylle ei ole esitetty mitään hyväksyttävää perustetta, se ei ole sopuinnussa perustuslain 19 §:n 2 momentin kanssa. Valtiosääntöoikeudellisessa mielessä hyväksyttävä peruste valiokunnan mielestä olisi ainakin se, että ehdotus vastaa eurooppalaista sääntelyä ja rakentuu siten tavallaan vastavuoroisuuden varaan (vrt. PeVL 14/2003 vp, s. 4). Jollei säännökselle ole tällaista hyväksyttävää syytä, se on poistettava lakiehdotuksesta tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota 3 a §:n 1 ja 2 momentin maahanmuuttoa koskevan sääntelyn sisältämään harkinnanvaraisuuteen (samoin 4 §). Perusoikeusnäkökulmasta on ehdottomasti asianmukaisempaa kirjoittaa säännökset ilman harkintamahdollisuuteen viittavia voidaan-ilmaisuja.

Soveltamisalalakia sovelletaan 9 §:n (ja 1 §:n) takia siten toissijaisesti, että yhteisön lainsäädännöllä ja Suomea sitovilla kansainvälisillä sopimuksilla on etusija lakiin nähden. On olennainen puute, että esityksen perusteluissa ei ole vaivauduttu selvittämään asian kannalta merkityksellistä perustamissopimuksen ja yhteisön sosiaaliturva-asetuksen soveltamiskäytäntöä ja sitä, miten se on ehkä vaikuttanut lakiehdotuksen sisältöön. Asian selvittämättömyyden takia

ei voi olla varmuutta esimerkiksi 3 b §:n mukaisen määräaikojen sallittavuudesta. Kansainvälisistä sopimuksista valiokunta huomauttaa, että painoa on annettava kahdenkeskisten sosiaaliturvasopimusten lisäksi myös monenvälisille järjestelyille, kuten Euroopan sosiaaliselle peruskirjalle ja YK:n lapsen oikeuksia koskevalle yleissopimukselle.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 a §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 16 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markus Mustajärvi /vas
vpj.	Arja Alho /sd	Reino Ojala /sd
jäs.	Leena Harkimo /kok	Klaus Pentti /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskunnan apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen.