

Perustuslakivaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 188/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Henna Huhtamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa. Esitykseen sisältyy myös Kansaneläkelaitoksen hallinnollisia menettelyjä koskeva muutosehdotus.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan yhdenvertaisuutta turvaavan 6 §:n, oikeutta sosiaaliturvaan koskevan perustuslain 19 §:n ja oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksen keskeisenä tavoitteena on asumisperusteisten etuuskien kohdentaminen tarkemmin rajat ylittävissä tilanteissa Suomen lainkäyttöpiirissä oleville asukkaille ja erittäin monimutkaiseksi muodostuneen lainsäädännön selkeyttäminen. Lisäksi tavoitteita ovat oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino sekä hallinnollisten menettelyjen keventäminen ja sähköisten palvelujen hyödyntäminen ja parantaminen maiden välillä liikkuvien henkilöiden kohdalla (s. 26). Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätaja takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2). Säännöksen termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että oikeus perustoimeentuloetuksiin kytketään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (ks. esim. PeVL 73/2014 vp, s. 2/II, PeVL 22/2004 vp, s. 2/II).

Hallituksen esitykseen sisältyy asianmukaiset säätämisyjärjestysperustelut, joissa esitettyihin näkemyksiin valiokunta voi pääosin yhtyä. Valiokunta painottaa myös sitä, että lainsäädännön soveltamisessa on huomioitava EU-oikeuden ja ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen, asettamat vaatimukset (ks. esim. PeVL 18/2018 vp, s. 3). Valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että esityksen perusteluissa ei ole arvioitu ehdotusten suhdetta Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja erityisesti sen sosiaaliturvaa koskevaan 12 artiklaan. Esityksestä ei ilmene, miten esimerkiksi lapsilisää koskeva ehdotus vastaa sosiaalisen peruskirjan muiden sopimuspuolten kansalaisten tasavertaisen kohtelun osalta peruskirja 12 artiklan 4 kohdan vaatimuksia ja miten peruskirjan noudattamista valvovan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskevat päätelmät on otettu esitystä laadittaessa huomioon (ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut nyt kumottavaksi ehdotettuun asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin kohdistuvia muutosehdotuksia siitä lähtökohdasta, että lain asumista koskevilla säännöksillä on hyvin suuri merkitys monien sosiaaliturvaetuuskien saamisedellytysten kannalta (PeVL 22/2004 vp, s. 2/I).

Opiskelijoiden asema

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 22/2004 vp ehdotusta erityissäännökseksi Suomeen tulevista opiskelijoista, joka sulkisi tämän ryhmän lähtökohtaisesti sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle. Koska sääntelylle ei valiokunnan mielestä ollut esitetty mitään hyväksyttävää perustetta, se ei ollut sopusoinnussa perustuslain 19 §:n 2 momentin kanssa.

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2018 vp

Nyt ehdotettu sääntely parantaisi Suomeen tulevien opiskelijoiden asemaa asumisperusteisessa sosiaaliturvassa nykytilanteeseen verrattuna ja edistäisi myös opiskelijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta, mitä voidaan pitää myönteisenä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Suomeen tulevan opiskelijan asumista Suomessa arvioitaisiin hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun etuuslainsäädännön näkökulmasta pykälän 1 ja 2 momentin mukaisesti. Opiskelijoiden osalta tämä olisi parannus nykytilaan, kun muutoksen voimaantulon jälkeen myös yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomessa olevien opiskelijoiden voitaisiin katsoa asuvan Suomessa, jos asumista koskevat edellytykset täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely toteuttaa perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädettyjen oikeuksien turvaamisen ohella asianmukaisesti perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että jos opiskelija oleskeli Suomessa yksinomaan opintojen suorittamista varten, hän ei olisi oikeutettu 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin etuuksiin (äitiysavustus, yleinen asumistuki, elatustuki) siitä riippumatta, täyttääkö hän laissa säädetyt asumisvaatimukset. Tällaiselle rajaukselle ei ole esitetty perusteluja. Vaikka kyseessä ei ole yhtä laaja poissuljenta sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle kuin lausunnossa PeVL 22/2004 vp säätämisyjärjestyskysymyksenä pidetty opiskelijoita koskeva erityissäännös, on sosiaali- ja terveysvaliokunnan tarkkaan selvitettävä ja arvioitava sääntelyn perusteltavuus tältä osin. Jollei rajaukselle ole esitettävissä hyväksyttävää syytä, se on poistettava.

Kansaneläkelaitoksen ilmoitus- ja päätöksentekovelvollisuus

Ehdotuksen mukaan sosiaaliturvaan kuulumisesta ei anneta enää ennakkopäätöstä maahan tai maasta muuttavalle tai työskentelyn Suomessa tai ulkomailla aloittavalle henkilölle. Kansaneläkelaitoksen tulee kuitenkin ilmoittaa ulkomaille muuttavalle henkilölle muuton vaikutuksista sosiaaliturvan määräytymisperusteisiin silloin, kun henkilön yhteystiedot ovat Kansaneläkelaitoksen tiedossa. Niissä tilanteissa, joissa henkilöllä on tarve saada muutoshakukelpoinen päätös, Kansaneläkelaitos tekisi edelleen päätöksen pyynnöstä. Päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta siten kuin kansaneläkelain 12 luvussa säädetään.

Ehdotusta Kansaneläkelaitoksen päätöksentekovoitteen väljentämisestä perustellaan hallinnollisten toimien keventämisellä sekä tilanteen selkeyttämisellä yksityisen näkökulmasta. Voimassa olevan lain mukainen erillinen päätös sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta on perustelujen mukaan käytännössä usein johtanut siihen, ettei etuutta koskevaan päätökseen, jonka perusteena on aiemmin annettu sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista koskeva päätös, ole tehokkaasti voinut hakea muutosta (s. 59).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Oikeus hakea muutosta turvataan pykälän 2 momentin mukaan lailla.

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2018 vp

Suomeen tulevan henkilön oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan selvitetäisiin hänen ha-
kiessaan Kansaneläkelaitokselta etuutta, Kela-korttia tai eurooppalaista sairaanhoitokorttia (s.
31), ja etuushakemukseen annetaan muutoksenhakukelpoinen päätös. Eurooppalaisen sairaan-
hoitokortin myöntämisestä ja muutoksenhausta sitä koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen
säädetään laissa rajat ylittävistä terveydenhuollosta ja sairausvakuutuskortista sairausvakuutus-
laissa. Etuuden maksamisen päättymisestä annettaisiin muutoksenhakukelpoinen päätös silloin,
kun Suomesta lähtevä henkilö ei enää täytä saamisedellytyksenä olevaa asumisvaatimusta.

Kansaneläkelaitoksen ilmoitus- ja päätöksentekovelvollisuutta koskeva 1. lakiehdotuksen 16 § ei
ole perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslain
21 §:n turvaamat oikeudet toteutuvat voimassa olevalla sääntelyllä etuuspäätösten edellytyksistä
ja muutoksenhakukelpoisuudesta sekä ehdotetulla 16 §:llä, joka velvoittaisi Kansaneläkelaitok-
sen antamaan pyydettyä päätöksen ulkomaille muuton vaikutuksista asumisperusteisen sosi-
aaliturvalainsäädännön soveltamiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 23.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen