Utlåtande GrUU 39/2018 rd– RP 188/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall och till vissa lagar som har samband med den (RP 188/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Henna Huhtamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall. I propositionen ingår också ett ändringsförslag som gäller de administrativa förfarandena vid Folkpensionsanstalten.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2019.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget med avseende på grundlagens 6 § om likabehandling, 19 § om rörelsefrihet och 21 § om rättsskydd.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Målet med propositionen är att i gränsöverskridande fall rikta bosättningsbaserade förmåner mer specifikt till invånare som omfattas av Finlands jurisdiktion och att förtydliga en lagstiftning som kommit att bli ytterst komplicerad. De föreslagna ändringarna syftar också till jämvikt mellan rättigheter och skyldigheter och till att administrativa förfaranden underlättas och e-tjänster utnyttjas och förbättras när det gäller personer som flyttar mellan länder (s. 27). Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bland annat vid arbetslöshet. Bestämmelsen förutsätter att lagstiftaren garanterar var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är förknippad med vissa sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, s. 10—11, GrUU 48/2006 rd, s. 2). Bestämmelsens formulering "var och en" uttrycker den linje som utstakades i samband med översynen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. att de grundläggande fri- och rättigheterna ska omfatta alla som hör under finsk jurisdiktion (RP 309/1993 rd, s. 23, 46). Det är dock inget hinder för att rätten till förmåner som avser att trygga den grundläggande försörjningen kopplas till boende eller arbete i Finland (se GrUU 73/2014 rd, s. 2/II, GrUU 22/2004 rd, s. 2).

Propositionen innehåller behövliga motiv till lagstiftningsordningen, och utskottet ställer sig huvudsakligen bakom dem. Utskottet framhåller också att lagtillämpningen bör ske med beaktande av unionsrätten och konventioner om mänskliga rättigheter, såsom den europeiska sociala stadgan och FN:s konvention om barnets rättigheter (se GrUU 18/2018 rd, s. 3). Utskottet påpekar att det i propositionsmotiven inte görs någon bedömning av hur lagförslaget relaterar till den europeiska sociala stadgan och i all synnerhet till dess artikel 12 om social trygghet. Det framgår till exempel inte hur förslaget som gäller barnbidrag motsvarar kraven enligt artikel 12.4 i den europeiska sociala stadgan på likabehandling av medborgare i annan part eller hur avgöranden röranden Finland från kommittén för sociala rättigheter som övervakar hur fördraget följs har beaktats i propositionen (se även GrUU 47/2017 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet har tidigare dryftat förslag till ändring av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad trygghet, som nu föreslås bli upphävd, med utgångspunkt i det faktum att bestämmelserna om bosättning har en väldigt stor betydelse för på vilka villkor många av de sociala förmånerna ges ut (GrUU 22/2004 rd, s. 2/I)

Bestämmelser som gäller studerande

Grundlagsutskottet utvärderade i sitt utlåtande (GrUU 22/2004 rd) ett förslag till specialbestämmelse om studerande som kommer till Finland och som skulle innebära att dessa i regel lämnas utanför socialskyddssystemet. Eftersom det inte fanns någon acceptabel grund för förslaget menade utskottet att bestämmelsen inte harmonierade med 19 § 2 mom. i grundlagen.

De bestämmelser som föreslås nu skulle förbättra utländska studerandes bosättningsbaserade sociala trygghet och även främja jämlikheten bland studerande, vilket måste ses som positivt också

med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen. I fråga om en studerande som flyttar till Finland bedöms bosättningen när det gäller den förmånslagstiftning som avses i 1 § 2 mom. 1 punkten i lagförslag 1 enligt paragrafens 1 och 2 mom. För studerande är detta en förbättring jämfört med nuläget, eftersom också studerande som kommer till Finland uteslutande för att studera, efter det att lagen har trätt i kraft kan betraktas som bosatta i Finland, om förutsättningarna för bosättning uppfylls. Enligt grundlagsutskottets uppfattning tryggar regleringen inte bara de rättigheter som nämns i 19 § 2 mom. i grundlagen utan också skyldigheten enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet och enligt sin förmåga och sina särskilda behov även få annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Grundlagsutskottet påpekar emellertid att om en studerande vistas i Finland uteslutande för att studera skulle hen inte vara berättigad till de förmåner som nämns i 1 § 2 mom. 2 punkten i lagförslag 1 (moderskapsunderstöd, allmänt bostadsbidrag, underhållsstöd) oberoende av om hen uppfyller de krav på bosättning som föreskrivs i lagen eller inte. Det har inte framlagts några grunder för en sådan avgränsning. Även om det inte är fråga om en lika omfattande uteslutning från systemet för social trygghet som i fråga om den lagstiftningsordning som var aktuell i utlåtandet GrUU 22/2004 rd beträffande specialbestämmelsen om studerande, bör social- och hälsovårdsutskottet noga utreda och överväga om den nu föreslagna regleringen kan motiveras. Om det inte finns några godtagbara skäl för avgränsningen bör den strykas.

Folkpensionsanstaltens skyldighet att informera och fatta beslut

Enligt förslaget kommer det inte längre att utfärdas förhandsbeslut om huruvida en person omfattas av den sociala tryggheten i situationer där han eller hon flyttar till eller från Finland eller börjar arbeta i Finland eller i ett annat land. Folkpensionsanstalten ska dock informera en person som flyttar utomlands och vars kontaktuppgifter är kända om hur flyttningen påverkar grunderna för hur den sociala tryggheten bestäms. I de fall där en person behöver ett överklagbart beslut ska Folkpensionsanstalten fortsättningsvis fatta ett beslut på begäran. Ändring i ett sådant beslut får sökas enligt vad som föreskrivs i 12 kap. i folkpensionslagen.

Förslaget att lindra Folkpensionsanstaltens skyldigheter i fråga om beslut motiveras med att lindra den administrativa bördan och att läget blir klarare för den enskilde. Ett separat beslut om tillämpning av lagstiftningen om social trygghet enligt den gällande lagen har enligt propositionsmotiven i praktiken ofta lett till att det inte har varit möjligt att effektivt söka ändring i ett beslut om en förmån som grundat sig på ett tidigare beslut om tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet (s. 59).

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Rätten att söka ändring ska enligt 2 mom. tryggas genom lag.

Huruvida en person som första gången kommer till Finland har rätt till social trygghet på grundval av bosättning avses bli utrett när personen hos Folkpensionsanstalten ansöker om en förmån, ett FPA-kort eller ett europeiskt sjukvårdskort (s. 31), och när det med anledning av förmånsansökan meddelas ett överklagbart beslut. I lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård föreskrivs det om beviljande av ett europeiskt sjukvårdskort och sökande av ändring i samband med

det och om sjukförsäkringskort föreskrivs det i sjukförsäkringslagen. När utbetalningen av en förmån upphör ska det meddelas ett överklagbart beslut när den som lämnar Finland inte längre uppfyller det bosättningsvillkor som är en förutsättning för förmånen.

Förslaget i 16 § i lagförslag 1 om Folkpensionsanstaltens skyldighet att informera och fatta beslut är inte problematisk med avseende på 21 § i grundlagen, menar utskottet. De rättigheter som tryggas i 21 § i grundlagen förverkligas genom den gällande regleringen om villkoren för förmånsbeslut och deras överklagbarhet samt genom den föreslagna 16 § som förpliktar Folkpensionsanstalten att på begäran fatta beslut om hur en flytt utomlands inverkar på tillämpningen av den bosättningsbaserade lagstiftningen om social trygghet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 23.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Kaj Turunen saml

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.