Lausunto 12.11.2018
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 188/2018 vp) laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (1. lakiehdotus). Sillä kumottaisiin laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993) eli niin sanottu soveltamisalalaki, joka tuli voimaan 1.1.1994 samaan aikaan kuin Suomi liittyi ETA-sopimukseen. Laki säädettiin ennen perusoikeusuudistusta. Esityksellä muutettaisiin lisäksi 14:ä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaa etuuslakia, joissa säädetään asumisperusteisesta sosiaaliturvasta (2.–15. lakiehdotukset).

Kumottavan lain tavoin myös uuden lain keskeinen sisältö koostuisi säännöksistä, joilla täsmennetään Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuksien saamisedellytyksenä olevaa vaatimusta Suomessa asumisesta. Lakia sovellettaisiin yhdessä sen 1 §:ssä lueteltujen asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevien lakien kanssa. Sen soveltamiseen viitattaisiin lisäksi ainakin sairausvakuutuslaissa (1224/2004) ja työttömyysturvalaissa (1290/2202) (7. ja 13. lakiehdotukset). Kyse on keskeisesti *perustuslain 19 §:n 2–4 momenteissa* tarkoitettuja sosiaalisia perusoikeuksia konkretisoivista etuusjärjestelmistä (ks. vastaavasti *PeVL 22/2004 vp* s. 2). Perustuslain 19 §:n lisäksi esityksellä on kytkentöjä yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa koskeviin perustuslain säännöksiin (*PL 6 ja 21 §*). Yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan ilman erityisesti kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää on

vahvistettu myös monessa Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa, kuten *uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa* (SopS 78/2002, 80/2002).

Suomessa asuminen rajat ylittävissä tilanteissa (1. lakiehdotus 1–3 luvut)

Perussäännös Suomessa asumisesta sisältyisi 1. lakiehdotuksen 5 §:ään. Se vastaisi voimassa olevaa sääntelyä (s. 44). Tarkemmin asumisesta rajat ylittävissä tilanteissa säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 2 ja 3 luvuissa. Koska niissä samalla määrättäisiin Suomeen tulevan ja toisaalta täältä lähtevän henkilön oikeudesta perustuslain 19 §:n 2–4 momenteissa tarkoitettuihin etuuksiin, kyseiset säännökset ovat tärkeitä perustuslain kannalta (ks. PeVL 22/2004 vp s. 2). Perustuslakivaliokunta antoi vuonna 2004 lausunnon soveltamisalalain muutosesityksestä. Se viittasi siinä perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen säännösehdotukseen, jonka mukaan nykyisen perustuslain 19 §:n 2–4 momenteissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi olisi voitu säätää lailla Suomessa työskentely tai asuminen (*HE 309/1993 vp* s. 84: 15a § 5 mom.). Hallitus perusteli ehdotustaan sillä, ettei kyseisiä oikeuksia ole ”perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville”. Perustuslain säännöksellä haluttiin siksi mahdollistaa paitsi etuuden saamisedellytyksistä säätäminen myös etuuden suuruuden porrastaminen Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan (HE 309/1993 vp s. 72/II). Perustuslakivaliokunta poisti kyseisen säännöksen tarpeettomana. Säännös sisälsi sen mielestä juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyys- ja suhteellisuusnäkökohtien, nojalla oikeuttavat hallituksen tarkoittamat rajoitukset (*PeVM 25/1994 vp* s. 10–11). Antamassaan lausunnossa vuonna 2004 perustuslakivaliokunta totesi tämän mukaisesti, ettei perusoikeusjärjestelmästä aiheudu yleistä estettä soveltamisalalakiin ehdotetulle, eri etuuksien saamisedellytyksiin vaikuttavalle lainsäädännölle. Se piti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä sellaista saamisedellytystä, jonka mukaan maahan muuttava henkilö täyttää etuuteen vaadittavan asumisedellytyksen, ”jos hänen eräänlaisen kokonaisarvion perusteella katsotaan muuttavan asumaan tänne vakinaisesti” (PeVL 22/2004 vp s. 2).

Asumisedellytyksestä Suomeen tulon yhteydessä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 2 luvussa. Asuminen arvioitaisiin ensisijaisesti työntekijäaseman ja siihen liittyvän jälkisuojan taikka yrittäjän tai apurahansaajan aseman – niitä koskevien edellytysten – nojalla (7–9 §). Asumisedellytyksestä muissa tilanteissa säädettäisiin 10 §:ssä. Voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuina edellytykset väljenisivät muun ohessa niin, ettei oikeus (1 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun) asumisperusteiseen sosiaaliturvaan edellyttäisi Suomeen työhön tulevalta enää vähintään neljän kuukauden yhtäjaksoista työskentelyä Suomessa. Oikeus alkaisi heti työnteon alkaessa edellyttäen kuitenkin kuukausiansiota koskevan vaatimuksen täyttymistä (7 §). Vaadittavan kuukausiansion alaraja nousisi hieman nykyisestä (perustelut s. 45). Kokonaisuutena arvioiden uudistus parantaisi nähdäkseni Suomeen työhön tulevien asemaa sosiaalisten oikeuksien kannalta sekä edistäisi yhdenvertaisuutta Suomeen tulevien ja täällä pysyvästi asuvien kesken. Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan edellä selostetut tulkinnat, 2 luvun sääntelyä on pidettävä mielestäni muissakin suhteissa hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Sama koskee 1. lakiehdotuksen 3 lukua, jossa säädettäisiin Suomessa asumisesta henkilön muutettaessa täältä ulkomaille. On kuitenkin syytä kiinnittää vielä huomiota seuraaviin seikkoihin.

Suomeen tuloa ja Suomesta lähtöä koskeva sääntely asettaisi eri henkilöryhmiin (työntekijät, yrittäjät, apurahan saajat, opiskelijat …) kuuluvat joissakin suhteissa eri asemaan toisiinsa nähden. Yleinen arvioni on, että erilaiselle kohtelulle on esitetty hyväksyttävät perustelut, jotka näyttävät liittyvän yleensä siihen, että näihin ryhmiin kuuluvien tilanteet poikkeavat toisistaan joko muusta lainsäädännöstä tai tosiasiallisista seikoista johtuen. Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta tulevan yrittäjän oikeus asumisperusteisiin etuuksiin edellyttäisi voimassa olevaa eläkevakuutusta yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukaisesti (1. lakiehdotus 9 §; perustelut s. 46). Kummankin eläkelain mukaan vakuutettavan toiminnan tulee jatkua yhdenjaksoisesti vähintään neljä kuukautta, minkä lisäksi yrittäjän edellytetään asuvan vakinaisesti Suomessa. Näiden edellytysten täyttymisen arvioi eläkelaitos (s. 46–47). Käytännössä ne tarkoittaisivat nähdäkseni sitä, että edellytykset asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin pääsemiselle maahantulotilanteessa ovat yrittäjän kohdalla jonkin verran tiukemmat kuin työntekijän kohdalla.

Opiskelijan asuminen Suomessa Suomeen tulotilanteessa määräytyisi 1. lakiehdotuksen 10 §:n nojalla. Merkitystä olisi tällöin sillä, muuttaako opiskelija EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta vai muusta maasta (10 § 1–3 mom.). Jos opiskelija oleskelisi 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 10 §:n 1 ja 2 momentissa (tai 5 §:ssä) tarkoitetut asumisvaatimukset vai ei (10 § 3 mom.). Ehdotettu sääntely parantaisi Suomeen tulevien opiskelijoiden asemaa asumisperusteisessa sosiaaliturvassa nykytilanteeseen verrattuna ja edistäisi opiskelijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta. Se sulkisi kuitenkin edelleen yksinomaan opintojen suorittamista varten Suomessa oleskelevat opiskelijat joidenkin asumisperusteisten etuuksien ulkopuolelle. Rajausta ei ole esityksessä perusteltu (vrt. esim. s. 48). Perustuslakivaliokunta on todennut vastaavan mutta laaja-alaisemman rajauksen yhteydessä, että hyväksyttävä peruste tällaiselle sääntelylle saattaisi olla esimerkiksi se, että ehdotus ”vastaa eurooppalaista sääntelyä ja rakentuu siten tavallaan vastavuoroisuuden varaan”. Jollei tällaista hyväksyttävää syytä ollut, säännös tuli poistaa lakiehdotuksesta. Tämä oli valiokunnan mukaan edellytys tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käytölle (PeVL 22/2004 vp s. 2). Vaikka ehdotettu rajaus olisi perustuslakivaliokunnan arvioimaa rajausta kapeampi, se tulisi nähdäkseni perustella hyväksyttävästi, jotta se täyttäisi perustuslain vaatimukset.

Esityksen perusteluissa ei ole arvioitu ehdotusten suhdetta *Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan* ja erityisesti sen sosiaaliturvaa koskevaan *12 artiklaan*. Peruskirjan noudattamista valvova *Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea* viittasi uusimmissa, vuotta 2017 koskevissa päätelmissä edellisiin Suomea koskeviin päätelmiinsä (2013), joiden mukaan lainsäädäntömme ei täytä joka suhteessa 12 artiklan 4 kohdan vaatimuksia. Kyseinen kohta velvoittaa valtiota varmistamaan muiden sopimuspuolten kansalaisten tasavertaisen kohtelun valtion omien kansalaisten kanssa sosiaaliturvaoikeuksien osalta, ”mukaan luettuna sosiaaliturvalainsäädäntöön perustuvien etuuksien säilyminen, riippumatta vakuutettujen henkilöiden liikkumisesta sopimuspuolten alueiden välillä” samoin kuin varmistamaan ”sosiaaliturvaoikeuksien myöntämisen, säilyttämisen ja jatkamisen esimerkiksi laskemalla yhteen kunkin sopimuspuolen lainsäädännön mukaisesti täytetyt vakuutus- ja työskentelykaudet”.

Sosiaalisten oikeuksien komitea moitti tuoreissa päätelmissään Suomen valtiota siitä, ettei sille toimitetusta raportista selviä, mihin toimenpiteisiin valtio on mahdollisesti ryhtynyt varmistaakseen tasavertaisen kohtelun etenkin niiden sopimuspuolten kansalaisten osalta, joihin ei sovelleta Euroopan unionin lainsäädäntöä sosiaaliturvan yhteensovittamisesta. Esimerkiksi *perhe-etuuksien* saamisedellytykseksi voidaan asettaa komitean mukaan vaatimus lapsen asumisesta sen valtion alueella, joka vastaa etuuden myöntämisestä. Koska kyseistä asumisperiaatetta ei sovelleta kuitenkaan kaikissa sopimusvaltioissa, periaatetta noudattavan valtion tulee varmistaa tasavertaisen kohtelun toteutuminen sen omien kansalaisten ja muiden sopimuspuolten kansalaisten välillä joko solmimalla kahden- tai monenvälisiä sopimuksia muiden sopimuspuolten kanssa taikka ryhtymällä yksipuolisiin, esimerkiksi lainsäädännöllisiin, toimiin. Kun Suomi ei ollut raportoinut tällaisista toimenpiteistä, komitea totesi, ettei muiden sopimuspuolten kansalaisten tasavertainen oikeus perhe-etuuksiin toteudu Suomessa peruskirjan edellyttämällä tavalla.[1]

Peruskirjassa tarkoitettu perhe-etuus on esimerkiksi lapsilisä. Hallituksen esityksen mukaan sen saaminen edellyttäisi vastedeskin lapsen asumista Suomessa siten, kuin 1. lakiehdotuksessa ja 9. lakiehdotuksessa tarkemmin säädettäisiin. Esityksestä ei ilmene, miten (esimerkiksi) lapsilisää koskeva ehdotus vastaa sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan 4 kohdan vaatimuksia ja miten sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskevat päätelmät on otettu esitystä laadittaessa huomioon.

Kansaneläkelaitoksen ilmoitus- ja päätöksentekovelvollisuus (1. lakiehdotus 16 §)

Esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee ilmoittaa ulkomaille muuttavalle henkilölle muuton vaikutuksista sosiaaliturvan määräytymisperusteisiin silloin, kun henkilön yhteystiedot ovat Kansaneläkelaitoksen tiedossa. Pääsääntönä siten olisi, ettei Kansaneläkelaitos tee enää päätöstä sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Voimassa olevan lain mukaan Kansaneläkelaitos on velvollinen antamaan tällaisen päätöksen hakemuksesta tai viran puolesta. Päätös on muutoksenhakukelpoinen. Esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi kuitenkin antaa pyydettäessä päätös ulkomaille muuttoon liittyvien olosuhteiden vaikutuksesta asumisperusteisiin etuuksiin myös silloin, kun etuuspäätöstä ei ole tarpeen tehdä. Päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta siten kuin Kansaneläkelain 12 luvussa säädetään.

Ehdotusta Kansaneläkelaitoksen päätöksentekovelvoitteen väljentämisestä perustellaan hallinnollisten toimien keventämisellä sekä tilanteen selkeyttämisellä henkilön näkökulmasta. Suomeen tulevan henkilön oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan selvitettäisiin hänen hakiessaan Kansaneläkelaitokselta etuutta, Kela-korttia tai eurooppalaista sairaanhoitokorttia (s. 31). Etuushakemukseen annetaan muutoksenhakukelpoinen päätös. Eurooppalaisen sairaanhoitokortin myöntämisestä ja muutoksenhausta sitä koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen säädetään laissa rajat ylittävästä terveydenhuollosta (1201/2013) ja sairausvakuutuskortista (Kela-kortista) sairausvakuutuslaissa. Niin ikään etuuden maksamisen päättymisestä annettaisiin muutoksenhakukelpoinen päätös silloin, kun Suomesta lähtevä henkilö ei enää täytä saamisedellytyksenä olevaa asu-

[1] Ks. European Social Charter. European Committee of Social Rights. Conclusions 2017. Finland. January 2018 s. 19-20. (https://um.fi/documents/35732/0/12.+uudistettu+raportti%2C+lokakuu+2016+p%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4t.pdf/333396f8-8b5b-2f8f-e1ac-aa572135925d)

misvaatimusta. Jos henkilölle ei makseta mitään etuutta, hänelle ilmoitettaisiin 16 §:n mukaan muuton vaikutuksista, sillä asialla on merkitystä etenkin sairausvakuutuksen päättymisen vuoksi, minkä lisäksi hänellä olisi oikeus saada pyynnöstä Kansaneläkelaitokselta muutoksenhakukelpoinen päätös. Perustelujen mukaan henkilöllä on myös mahdollisuus tarkistaa Kansaneläkelaitoksen sähköisestä asiointipalvelusta itseään koskevat tiedot esimerkiksi oleskelujaksoista ulkomailla (s. 31).

Perustuslain 21 §:n 1 momentti vahvistaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Oikeus hakea muutosta turvataan pykälän 2 momentin mukaan lailla. Kansaneläkelaitoksen ilmoitus- ja päätöksentekovelvollisuutta koskeva 1. lakiehdotuksen 16 § ei ole mielestäni ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta. Vaikka Kansaneläkelaitoksen päätöksentekovelvollisuus kevenisi nykyisestä, perustuslain vahvistamat oikeudet tulisivat riittävästi turvatuiksi voimassa olevalla sääntelyllä, joka koskee etuuspäätöstä ja siihen liittyvää muutoksenhakua, sekä ehdotetulla 16 §:llä, joka velvoittaisi Kansaneläkelaitoksen antamaan pyydettäessä päätöksen ulkomaille muuton vaikutuksista asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen.

Tampereella 12. marraskuuta 2018

Raija Huhtanen,
julkisoikeuden professori