Tuomas Ojanen
14.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 188/2018 vp eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi asumisperusteisesta sosiaaliturvaa rajat ylittävissä tilanteissa koskeva uusi laki, jota sovellettaisiin yhdessä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia koskevien lakien ja ylikansallisen lainsäädännön kanssa. Lisäksi esitykseen sisältyy Kansaneläkelaitoksen hallinnollisia menettelyjä koskeva muutosehdotus, jonka mukaan sosiaaliturvaan kuulumisesta ei enää annettaisi erillistä valituskelpoista päätöstä.

Ehdotetun sääntelyn keskeisenä tavoitteena on selkeyttää ”erittäin monimutkaiseksi muodostunutta lainsäädäntöä, johon on useiden muutosten yhteydessä syntynyt eri henkilöryhmiä koskevia poikkeussääntöjä.” Lisäksi tavoitteita ovat ”oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino” sekä ”(h)allinnollisten menettelyjen keventäminen ja sähköisten palvelujen hyödyntäminen ja parantaminen maiden välillä liikkuvien henkilöiden kohdalla…”. (s. 26)

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 58-60) on arvioitu ehdotettua sääntelyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden yhdenvertaisuudesta perustoimeentuloturvasta, oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista säätävien perustuslain 6 §:n, 19 §:n 2 momentin sekä 21 §:n kannalta. Nähdäkseni säätämisjärjestysjaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole huomauttamista, mutta perustuslain säännösten ohella on syytä muistuttaa kansainvälisen ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkityksestä.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että voimassaoleva lainsäädäntö asumiseen perustuvasta sosiaaliturvalainsäädännöstä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. esim. PeVL 22/2004 vp, ks. myös esim. PeVL 55/2016 vp ja siellä erityisesti perustoimeentulosta todettu). Tällöin valiokunta on muun muassa katsonut, että perustuslain 6 ja 19 §:n normikokonaisuuden näkökulmasta on ”soveltamisalalain asumista koskevilla säännöksillä … hyvin suuri merkitys monien sosiaaliturvaetuuksien saamisedellytysten kannalta” ja että EU-oikeuden ohella painoa on ”… annettava kahdenkeskisten sosiaaliturvasopimusten lisäksi myös monenvälisille järjestelyille, kuten Euroopan sosiaaliselle peruskirjalle ja YK:n lapsen oikeuksia koskevalle yleissopimukselle.” (PeVL 22/2004 vp).

Lisäksi on huomattava ehdotettuun sääntelyyn sisältyvän Kansaneläkelaitoksen hallinnollisia menettelyjä koskevan muutoksen arvioinnin lähtökohtana, että nykyisen menettelyn, jossa Kansaneläkelaitos oma-aloitteisesti viran puolesta tekee päätöksen Suomeen saapuvan tai täältä lähtevän henkilön vakuuttamisesta, taustalla ovat eduskunnan oikeusasiamiehen linjaukset 1990-luvulta (ks. esim. HE 76/2004 vp, s. 7).

Arvio

Nähdäkseni säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin arvioihin voidaan keskeisiltä osiltaan yhtyä.

Ehdotettu sääntely selkeyttäisi ainakin jossain määrin nykyistä monimutkaista ja vaikeaselkoista sääntelyä. Tosin sääntelyn vaikeaselkoisuus juontuu kansallisen lainsäädännön ohella EU-lainsäädännöstä.

Sääntelyn selkeyttämisen ohella ehdotettu sääntely kohdittain muutoinkin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voimassaolevaan lainsäädäntöön verrattuna; esimerkiksi parannus on, että päätoimisia opintoja ulkomailla suorittavat opiskelijat voisivat olla Suomessa asuvan henkilön asemassa siihen saakka, kunnes päätoimiset opinnot päättyvät, so. yli viisikin vuotta. Samoin edistysaskel on perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta se, että Suomeen tulevia opiskelijoita ei enää rajattaisi sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle.

Tiukennus nykyiseen sääntelyyn verrattuna olisi, että tilapäisen ulkomailla oleskelun aikarajaa ehdotetaan laskettavaksi yhdestä vuodesta kuuteen kuukauteen. Ehdotus on kuitenkin ongelmaton perustuslain 19 §:n kannalta, etenkin kun huomioidaan 19 §:n siirtymäsäännös, jonka mukaan tilapäisesti ulkomailla oleskelevalla olisi mahdollisuus saada asumisperusteisia etuuksia enintään vuoden ajan kestävän oleskelun ajalta, mikäli ulkomaille lähtö olisi tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa.

Esityksessä ehdotetaan, ettei Kansaneläkelaitos enää nykyiseen tapaan antaisi viran puolesta erillistä kirjallista päätöstä asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Muutos koskisi sekä Suomeen tulevia, että Suomesta ulkomaille lähteviä henkilöitä. Esityksessä on selostettu tarkemmin tämän hallinnollisen menettelymuutoksen sisältöä ja tarkoitusta sivuilla 30-31 ja 52.

Suomeen ensimmäistä kertaa tulevan henkilön oikeus sosiaaliturvaan Suomessa asumisen tai työskentelyn perusteella selvitettäisiin henkilön hakiessa Kansaneläkelaitokselta etuutta, Kela-korttia tai eurooppalaista sairaanhoitokorttia. Etuushakemukseen annettaisiin valituskelpoinen päätös tai henkilölle myönnettäisiin Kela-kortti hakemuksesta. Ehdotuksesta ei ole huomauttamista perustuslain 21 §:n kannalta.

Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen ilmoitus- ja päätöksentekovelvollisuudesta ulkomaille muutettaessa. Sen mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi tiedottaa ulkomaille muuttavalle henkilölle, jonka yhteystiedot ovat sen tiedossa, kirjallisesti tämän lain mukaisista sosiaaliturvan määräytymisperusteista. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että pyydettäessä henkilöllä olisi edelleen mahdollisuus saada valituskelpoinen päätös maasta muuttoon liittyvien olosuhteiden vaikutuksesta lain 1 §:ssä tarkoitettujen lakien mukaisiin etuuksiin. Päätöksessä ratkaistaisiin, pidetäänkö henkilöä Suomessa asuvan henkilön asemassa ulkomaille muutosta huolimatta. Muutoksenhaussa noudatettaisiin kansaneläkelain (568/2007) 12 luvussa säädettyjä menettelyjä.

Nähdäkseni perustuslain 21 §:stä ei johdu estettä lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotettavalle sääntelylle. Voisi kuin harkita säännöksen kirjoittamista enemmän Kansaneläkelaitosta velvoittavaan muotoon (esim. Kansaneläkelaitoksen ”on ilmoitettava…”).

Helsingissä 14. päivänä marraskuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki