Juha Lavapuro 14.11.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia asumisperustaiseen sosiaaliturvaan. Ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin tilanteisiin, joissa sosiaaliturvaetuuden maksamisesta päätettäessä joudutaan ulkomailta Suomeen tai Suomesta ulkomaille liikkuneen henkilön osalta ratkaisemaan, pidetäänkö henkilöä työntekijänä tai asuuko hän Suomessa. Esitys perustuu voimassaolevassa lainsäädännössä omaksuttuun ja perustuslakivaliokunnan aiemmin jo hyväksymään perusratkaisuun (PeVL 22/2004 vp). Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy ennen muuta perustuslain 19 §:n 2-4 momentissa tarkoitettuihin sosiaalisiin oikeuksiin, mutta myös perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuusperiaatteeseen sekä sitä täsmentävään syrjinnän kieltoon. Joiltakin osin ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 21 §:ssä suojatun oikeusturvan kannalta.

Valiokunta on asumisperustaista sosiaaliturvajärjestelmää aiemmin arvioidessaan nimenomaisesti katsonut perustuslain esitöihin ja perustuslakia säädettäessä omaksuttuihin tietoisiin ratkaisuihin viitaten, ettei perusoikeusjärjestelmästä aiheudu yleistä estettä ehdotetunlaiselle asumisperustaisuuteen nojautuvalle ja tässä suhteessa eri etuuksien saamisedellytyksiin vaikuttavalle lainsäädännölle. Erikseen valiokunta totesi myös, että laissa erikseen määriteltyjen ehtojen valossa Suomessa asumisen vakinaisuuteen kytkeytyvä etuuksien saamisedellytys on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. (PeVL 22/2004 vp). Perustuslain 19 §:n säännöksissä olevan viittaus ”jokaiseen” voidaan sinänsä katsoa ilmentävän perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Tämä ei siis kuitenkaan estä sitä, että oikeus perustoimeentuloetuuksiin kytketään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (ks. PeVL 73/2014 vp, ks. myös PeVL 48/2006 vp ja PeVL 22/2004 vp). Etuuksien saamiselle on myös voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamisehtoja, jos ne ovat olleet perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden, hyväksyttävyyden

ja oikeasuhtaisuuden, sallimissa rajoissa. (Ks. esim. PeVL 50/2005 vp, jossa kysymys työttömän työnhakijan velvoittamisesta osallistumaan hänen työkykynsä ylläpitämistä ja hänen työllistymistään edesauttaviin toimiin). Toisaalta näitäkään kriteerejä ei saa perustuslain 6 §:n 2 momentista johtuvista syistä soveltaa syrjivästi esimerkiksi siten, ettei henkilöön liittyvään syyhyn perutuvalle erilaiselle kohtelulle ole osoitettavissa hyväksyttäviä perusteita (ks. PeVL 55/2016 vp).

Esityksen arviointi

Sosiaaliset oikeudet ja yhdenvertaisuus (PL 19 ja 6 §:t)

Hallituksen esityksessä näyttäisi olevan kysymys olemassa olevan asumisperustaisen sosiaaliturvajärjestelmän täydentämisestä ja täsmentämisestä tavalla, johon ei sisälly ainakaan merkittäviä heikennyksiä olemassa olevaan sosiaalietuuksien saamisedellytyksiä koskevaan sääntelyyn.

Osin muutokset ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta myönteisiä. Tällaisena voidaan pitää ehdotettua 7 §:n säännöstä työntekijästä etuuslainsäädäntöä sovellettaessa. Ehdotetun 1 lakiehdotuksen 1 §: 2 momentin 1 kohdan mukaista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa Suomeen työhön tulevan henkilön kohdalla ei enää edellytettäisi voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvää vaatimusta neljän kuukauden työskentelytarkoituksesta. Sen sijaan asiassa arvioitaisiin ensisijaisesti sitä, täyttääkö henkilö ehdotetun säännöksen mukaisen työskentelyn vähimmäisvaatimuksen. Ehdotus kasvattaisi sosiaaliturvaetuuksien saamiseen oikeutettujen piiriä ja lisäisi työntekijöiden yhdenvertaisuutta, kun myös lyhytaikaisesti työhön Suomeen tulevia voitaisiin pitää työntekijöinä asumisperusteisten etuuksien kannalta.

Suomeen tulevia opiskelijoita ei ehdotuksen mukaan myöskään enää suljettaisi sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle. Suomeen muuttavan opiskelijan asumista Suomessa arvioitaisiin 1 lakiehdotuksen 1 § 2 momentin 1-kohdassa tarkoitetun etuuslainsäädännön näkökulmasta pykälän 1 ja 2 momenttien 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. Tältäkin osin lakiehdotus parantaisi lainsäädännön yhteensopivuutta perustuslain 19 § 2 momentin kanssa (PeVL 22/2004 vp, s. 2). Samoin sen voi katsoa toteuttavan perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tältäkin osin esitys on siten perusoikeuksien kannalta lähinnä myönteinen.

Kun toisaalta olemassa olevaa asumisperustaista järjestelmää ei esitetä heikennettäväksi, ei esitykseen nähdäkseni muutenkaan lakiehdotusten säätämisjärjestykseen vaikuttavia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Oikeusturva (PL 21 §)

Esitetykseen sisältyvässä 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen ilmoitus- ja päätöksentekovelvollisuudesta. Kansaneläkelaitoksen tulee 16 §:n 1 momentin mukaan ilmoittaa ulkomaille muuttavalle henkilölle, jonka yhteystiedot ovat tiedossa, muuton vaikutuksista sosiaaliturvan määräytymisperusteisiin. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sekä niihin liittyvän oikeusturvan kannalta tärkeänä. Perusteltuna kuitenkin voidaan pitää sitä, että informointivelvollisuuteen sisällytettäisiin nimenomaisesti myös tieto asumisperusteisen sosiaaliturvaetuuden lakkaamisesta.

Ehdotetun 16 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitos tekee erikseen pyydettäessä päätöksen ulkomaille muuttoon liittyvien olosuhteiden vaikutuksesta 1 §:n 2 momentissa mainittujen lakien mukaisiin etuuksiin myös silloin, kun etuutta koskevaa päätöstä ei ole tarpeen tehdä. Koska sääntely liittyy suoraan lain nojalla tapahtuviin mahdollisiin muutoksiin henkilön oikeuteen asumisperustaisiin sosiaaliturvaetuuksiin, ei kysymys ole sellaisesta yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä, joka tulisi perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Ehdotus ei tämän vuoksi muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Kokonaisarviona totean, ettei edellä käsiteltyyn sääntelyyn sisälly sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka vaikuttaisivat lakiehdotusten säätämisjärjestykseen.

Juha Lavapuro
professori