

6.7.2018

EOAK/3414/2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

PL 33

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntöne 2.7.2018 (STM/779/2017)

**Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi asumisperusteistä sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräisi siihen liittyviksi laeiksi****Johdanto**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausunto viitekohdassa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa, jolla kumottaisiin laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993, SoVaL). Ehdotetussa laissa määriteltäisiin henkilön asumista ja työskentelyä koskevista edellytyksistä ja sitä sovellettaisiin tilanteisiin, jossa sosiaaliturvaetuuden maksamisesta päätettäessä joudutaan ulkomailta Suomeen tai Suomesta ulkomaille liikkuneen henkilön osalta ratkaisemaan, pidetäänkö henkilöä työntekijänä tai asuuko hän Suomessa.

Ehdotukseen sisältyy Kansaneläkelaitoksen hallinnollisia menettelyjä koskeva muutos. Sosiaaliturvaan kuulumisesta ei ehdotuksen mukaan annettaisi erillistä valituskelpoista päätöstä, vaan ratkaisu sisältyisi etuutta koskevaan valituskelpoiseen päätökseen. Ennakollisesta tiedon tarpeesta asumisperusteista sosiaaliturvaa koskien huolehdittaisiin hallintopäätöksen sijaan muilla tiedottamistavoilla, kuten sähköisen asiointipalvelun ja muun henkilökohtaisen tiedottamisen kautta.

Lausunnon antamiselle varatun poikkeuksellisen lyhyen määräajan puitteissa arvioin seuraavassa pelkästään viimeksi mainittua hallinnollista menettelyä koskevaa muutosta.

## Voimassa olevan menettelyn tausta

Nykyisin päätöksenteosta maahan- ja maastamuuttotilanteissa säädetään SoVaL 12 §:ssä seuraavaa:

### 12 § Päätöksen antaminen (635/2004)

Henkilöllä on hakemuksesta oikeus saada päätös siitä, sovelletaanko häneen sosiaaliturvalainsäädäntöä. Päätöstä haetaan Kansaneläkelaitokselta.

Hakemus sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 7 ja 8 §:ssä tarkoitettuun henkilöön on tehtävä Kansaneläkelaitokselle vuoden kuluessa siitä, kun henkilö siirtyi ulkomaille tai kun edellisen päätöksen voimassaolo päättyi. Määräajasta voidaan poiketa erityisestä syystä. Määräaika ei kuitenkaan koske 5 §:ssä tarkoitetun henkilön perheenjäsentä.

Päätös sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 7 ja 8 §:ssä tarkoitettuun henkilöön annetaan määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi siitä, kun henkilö siirtyi ulkomaille. Sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista voidaan jatkaa enintään viisi vuotta, jos henkilöllä on edelleen kiinteät siteet Suomeen. Päätös 5 §:ssä tarkoitetun henkilön perheenjäsenelle annetaan kuitenkin ajaksi, jonka 5 §:ssä tarkoitettu henkilö työskentelee ulkomailla.

Henkilölle, johon on ulkomailla oleskelun aikana 7 ja 8 §:n perusteella sovellettu sosiaaliturvalainsäädäntöä kymmenen vuoden ajan, voidaan antaa uusi päätös sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, jos hän on asunut Suomessa vähintään vuoden ajan ennen uuden hakemuksen jättämistä.

Kansaneläkelaitos antaa viran puolesta päätöksen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 4–6 §:n perusteella henkilölle, jonka ulkomailla oleskelusta se saa tiedon.

Kansaneläkelaitos ei kuitenkaan anna päätöstä ulkomailla työskentelevälle henkilölle siltä osin kuin Eläketurvakeskus Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 2 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla ratkaisee, sovelletaanko ulkomailla työskentelevään henkilöön Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä. (30.12.2013/1196)

Säännöksen 5 momentti on säädetty oikeusasiamiehen esityksen perusteella (luonnoksen s. 20 ja HE 76/2004 vp, s. 7). Esityksessään 10.12.1988 (2387/2/98) oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio totesi seuraavaa:

*”Kansaneläkelaitos saa yleisimmin tiedon henkilön ulkomaille muuttamisesta väestörekisteri-ilmoituksen perusteella. Kansaneläkelaitos ottaa kuitenkin muuttajaan yhteyttä vain, jos hänellä on Kansaneläke-*

*laitoksessa hakemus vireillä tai hänelle on myönnetty etuus, jota parhailaan maksetaan. Henkilön ulkomailla oleskelu on näissä tapauksissa selvitetty tarkemmin ja sen jälkeen tehty tarpeelliset päätökset oikeudesta sosiaaliturvaan. Mikäli henkilöllä ei ole vireillä mitään etuusasiaa, häneen ei oteta yhteyttä.*

*Näkemykseni mukaan nykyisen menettelyn seurauksena henkilöt saattavat tietämättään jäädä sosiaaliturvan soveltamispiirin ulkopuolelle. Tästä syystä katson, että sosiaaliturvaan kuulumisesta tulisi antaa päätös siinä vaiheessa, kun henkilö muuttaa ensimmäistä kertaa Suomeen tai palaa Suomeen asumaan. Henkilölle, joka on muuttanut ulkomaille ja jonka yhteystiedot ovat olemassa, tulisi myös antaa kirjallinen tieto sosiaaliturvan määräytymisperusteista. Hänen tulisi mielestäni lisäksi saada asiasta päätös sen jälkeen kun tosiasiatiedot on selvitetty.”*

## **Muutosehdotus**

Esitysluonnoksessa lainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että Kansaneläkelaitos ei enää antaisi erillistä kirjallista päätöstä asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Muutos koskisi sekä Suomeen tulevia että Suomesta ulkomaille lähteviä henkilöitä.

Esityksen perustelussa nykytilaa arvioidaan seuraavasti (s. 21):

*”Päätös sosiaaliturvaan kuulumisesta tehdään aina päätöksenantohetkellä käytettävissä olevin tiedoin. Tämän jälkeen vireille tuleviin etuuksia koskeviin hakemuksiin annettavat päätökset perustuvat sosiaaliturvaan kuulumista koskevaan päätökseen. Mikäli olosuhteissa on ennen etuusasian käsittelyä tapahtunut muutos, on myös sosiaaliturvaan kulumista koskeva asia oikaistava tai korjattava. Prosessi voi kestää muutoksenhakuineen varsin pitkään ja lopputulos olla etuusasian kannalta jopa ennakoimaton.*

*Erityisesti suomen kieltä heikosti osaaville maahanmuuttajille sosiaaliturvaan kuulumista koskeva päätös on vaikeasti ymmärrettävä ja abstrakti. Koska kyse ei ole etuuden maksamisesta, eivät ulkomaa-laistaustaiset ymmärrä usein hakea päätökseen muutosta. Kun myöhemmin käsiteltävässä etuusasiassa annettu päätös perustuu hylkäävään sosiaaliturvaan kuulumista koskevaan päätökseen, kohdistuu etuusasiassa tehty valitus väärään päätökseen. Muutoksenhaku-oikeuden tehokas käyttäminen edellyttää päällekkäisten hallintoasian käsittelyprosessien poistamista sekä etuuksista annettavien päätösten nykyistä parempaa ymmärrettävyyttä.*

*Kansaneläkelaitoksessa asiointi on nykyään mahdollista sähköisessä asiointipalvelussa. Myös omien tietojen seuranta maahan- ja maastamuuttoon liittyen on mukana asiointipalvelussa. Henkilön omaan tilanteeseen sovitettu sähköinen markkinointi on myös arkipäiväistynyt Kansaneläkelaitoksen toiminnassa. Tietoa maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksista on ajantasaisesti saatavilla*

*useista lähteistä. Erityisesti ne tilanteet, kun henkilö muuttaa pysyvästi ulkomaille, eikä hänelle makseta mitään etuutta, joka lakkautettaisiin muuton takia, ovat sellaisia, joissa ennakkollisen tiedottamisen tarve on suuri. Sairausvakuutuslaissa ei ole säännöksiä päätöksen antamisesta vakuutuksen päättymisestä, mutta vakuutuksen voimassaolon tosiasiallinen merkitys henkilön varautuessa sairastumiseen ulkomailla on suuri.”*

Lisäksi ehdotuksesta käy ilmi (s. 7), että Kansaneläkelaitos on vuonna 2017 antanut 34 000 kirjallista sosiaaliturvaan kuulumista koskevaa päätöstä. Lisäksi on tehty 88 000 sosiaaliturvaan kuulumista koskevaa ratkaisua, joista ei ole henkilölle annettu kirjallista päätöstä. Ilman kirjallista päätöstä ratkaisuja tehdään esimerkiksi henkilön lähtiessä tilapäisesti ulkomaille siten, ettei oleskelulla ole vaikutusta etuuksiin tai jos kyseessä on takautuvien jaksojen kirjaaminen eläkekäsittelyn yhteydessä. Kirjallisten päätösten antamista on viime vuosina käsittelyprosessin kehittämisen yhteydessä vähennetty

Muutosehdotusta perusteellaan seuraavasti (s. 25 s):

*”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.*

*Mikäli Suomesta ulkomaille lähtevällä henkilöllä ei olisi enää oikeutta johonkin hänelle maksettavaan etuuteen, annettaisiin. Niissä tilanteissa, kun ulkomailla oleskelu ei vaikuta henkilölle maksettavaan etuuteen, ei annettaisi erillistä sosiaaliturvaan kuulumista koskevaa päätöstä, mutta tieto ulkomailla oleskelusta rekisteröitäisiin Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmään. Tämän tiedon rekisteröinnin perusteella olisi mahdollista seurata sitä, että ulkomailla oleskelevalle henkilölle ei maksettaisi etuutta pidempään kuin siihen kunkin etuuslain mukaan on oikeus. Vastaava menettely on jo nykyisin käytössä niiden ulkomaille matkustaneiden tai muuttaneiden henkilöiden osalta, joilla on oikeus etuuksiin ulkomailla oleskelun ajan. Järjestelmään rekisteröidyn ulkomailla oleskelua koskevan tiedon perusteella seurataan, että paluu Suomeen tapahtuu suunnitellusti, tai mikäli ei tapahdu, etuuksien mahdollisesta lakkauttamisesta annetaan valituskelpoinen päätös.*

*Mikäli henkilön ulkomaille muutosta aiheutuisi sosiaaliturvaetuuksiin liittyvien oikeuksien sekä sairausvakuutuksen päätyminen, mutta henkilölle ei tulisi päätöstä annettavaksi minkään etuuden lakkauttamisesta, olisi hänelle hyvän hallinnon mukaisesti tiedotettava kirjeitse tai sähköisellä viestillä sairausvakuutuksen päättymisestä, ettei henkilölle syntyisi odottamattomia seurauksia. Suurin merkitys tässä tilanteessa olisi tiedolla sairausvakuutuksen päättymisestä. Mikäli henki-*

*löllä olisi tarvetta, hän voisi pyynnöstä saada valituskelpoisen päätöksen sairausvakuutuksen päättymisestä.*

*Ehdotettu hallintomenettelyjä koskeva muutos keventäisi hallinnollisia toimia merkittävästi ja selkeyttäisi tilannetta henkilön näkökulmasta. Jos etuushakemus hylättäisiin työskentelyyn tai asumiseen liittyvien seikkojen takia rajat ylittävissä tilanteissa, muutoksenhaku kohdistuisi etuusasiaan, joka henkilön on helpompi ymmärtää. Mahdollisesti vanhentuneisiin tietoihin perustuvat etuusratkaisut poistuisivat, kun Kansaneläkelaitos tarkistaisi etuuksien myöntämisen edellytykset myös asumisen tai työskentelyn osalta etuuskäsittelyn yhteydessä.*

*Henkilöllä on mahdollisuus itse tarkistaa sähköisestä asiointipalvelusta häntä koskevat tiedot ja ulkomailla oleskelujaksot. Kansaneläkelaitos voisi henkilön pyynnöstä antaa hänelle otteen vakuutusaikoja koskevasta rekisteristä.”*

Säättämisyjärjestysjaksossa todetaan seuraavaa (s. 48):

*”Perustuslain 21 § 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksissään kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilöille tulee antaa tietoa heidän sosiaaliturvaoikeuksistaan ulkomailla oleskelun aikana, ettei kenellekään tule yllätyksenä oikeuden päättymisen suomalaisiin asumisperusteisiin etuuksiin. Sähköisten asiointipalvelujen ja -mahdollisuuksien sekä kohdennetun sähköisen tiedottamisen kautta tieto voidaan saada ulkomailla oleville henkilöille nykyisin tehokkaammin ja ajantasaisemmin kuin postitse lähetettävällä hallintopäätöksellä. Perustuslain 21 § 2 momentin mukaisen hyvän hallinnon vaatimus täyttyy liikkuvien henkilöiden tiedottamisella sekä päätösten antamisella tarvittaessa. Perustuslain 19 § 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva toteutetaan sosiaaliturvajärjestelmällä, joka on kehitetty yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti vastaamaan tiettyjen riskien osalta Suomessa säädettyyn turvaan. On myös oleellista, etteivät ulkomailla olevat henkilöt väärässä uskossa koe olevansa Suomen asumisperusteisen järjestelmän kautta turvattuja täysin kuten kotimaassa ja siten jättäydy oleskelumaan turvajärjestelmän ulkopuolelle.”*

## **Muutosehdotuksen arviointi**

Ehdotettu muutos merkitsisi siis sitä, että Kansaneläkelaitos ei enää tekisi viran puolesta erillistä päätöstä Suomeen tulleen tai Suomesta lähteneen henkilön kuulumisesta asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin.

Maahantulotilanteissa asia ratkaistaisiin henkilön hakiessa Kela-korttia. Kortin epäamisestä annettaisiin valituskelpoinen päätös (sairausvakuutuslain 15 luvun 1 § ja 17 luvun 1 §).

Maasta lähdettäessä asiassa tehtäisiin päätös, jos lähtevällä henkilöllä ei enää olisi oikeutta johonkin hänelle maksettavaan etuuteen. Jollei etuuspäätöstä tehtäisi, mutta muutosta aiheutuisi sosiaaliturvatuksiin liittyvien oikeuksien sekä sairausvakuutuksen päättyminen, maasta lähtevälle henkilölle tiedotettaisiin kirjeitse tai sähköisellä viestillä sairausvakuutuksen päätymisestä. Lisäksi henkilöllä olisi mahdollisuus itse tarkistaa sähköisestä asiointipalvelusta häntä koskevat tiedot. Henkilöllä olisi myös pyynnöstä oikeus saada valituskelppoinen päätös sairausvakuutuksen päätymisestä.

Mielestäni oikeusasiamiehen 1990-luvulla tekemän aloitteen perusteella luotu järjestelmä, jossa Kansaneläkelaitos oma-aloitteisesti tekee Suomeen saapuvan tai täältä lähtevän henkilön vakuuttamista koskevan päätöksen, paransi merkittäväällä tavalla etenkin maasta muuttavien henkilöiden tietoisuutta muuton vaikutuksesta heidän sosiaaliturvaan liittyviin oikeuksiinsa ja oikeusturvaan. Kansainvälinen liikkuvuus on kuitenkin lisääntynyt merkittävästi vuoden 1990 jälkeen, minkä vuoksi on perusteltua arvioida myös hallinnollisten menettelyjen uudistamisen tarvetta. On kuitenkin tärkeää, ettei uudella menettelyllä heikennetä nykyistä oikeusturvan tasoa.

Pidän ongelmallisena, että toisin kuin voimassa oleva laki (SoVaL), lakiehdotus ei sisällä menettelyä koskevia säännöksiä, vaan uusi menettely käy ilmi vain esityksen perusteluista.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet *turvataan lailla* (kursiivi tässä). Tämän vuoksi lakiin tulisi sisällyttää asiaa koskevat menettelysäännökset.

Luonnoksen mukaan asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuulumisen ratkaistaisiin maahantulotilanteissa henkilön hakiessa Kela-korttia. Pidän päätöksenteon liittämistä Kela-kortin hakemiseen maahan muutettaessa perusteltuna.

Luonnoksen mukaan maasta lähdettäessä asiassa tehtäisiin päätös, jos lähtevällä henkilöllä ei enää olisi oikeutta johonkin hänelle maksettavaan etuuteen. Mielestäni on oikeusturvan kannalta välttämätöntä, että henkilö saa muutoksenhakukelpoisen päätöksen, jos hän menettää oikeuden etuuteen tai etuuden maksaminen katkaistaan.

Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan, että mikäli muuttotilanteessa ei tehtäisi etuuspäätöstä, mutta maasta muutosta seuraisi sosiaaliturvatuksiin liittyvien oikeuksien ja sairausvakuutuksen päättyminen, muuttajalle tiedotettaisiin kirjeitse tai sähköisellä viestillä sairausvakuutuksen päätymisestä. Lisäksi henkilöllä olisi mahdollisuus itse tarkistaa sähköisestä asiointipalvelusta häntä koskevat tiedot.

Mielestäni sähköinen tarkistamismahdollisuus on hyvää palvelua ja myönteinen uudistus. Oikeusasiamiehen aikaisemman kannan mukaisesti pidän kuitenkin tärkeänä sitä, että myös jatkossa huolehditaan siitä, etteivät maasta muuttavat henkilöt tietämättään jää sosiaaliturvan soveltamisalan ulkopuolelle. Suhtaudun sen vuoksi varauksellisesti siihen, että menettely perustuisi yksinomaan siihen, että henkilö maasta lähtiessään itse tarkistaisi sosiaaliturvansa määräytymisen sähköisestä asiointipalvelusta.

Nähdäkseni jatkossakin on perusteltua toimia oikeusasiamiehen aiemman kannan mukaisesti ja antaa kirjallinen tieto sosiaaliturvan määräytymisperusteista henkilölle, joka on muuttanut ulkomaille ja jonka yhteystiedot ovat olemassa. Luonnoksen mukaan ehdotetaan, että mikäli maasta muutosta seuraisi sosiaaliturvaetuuksiin liittyvien oikeuksien ja sairausvakuutuksen päättyminen, muuttajalle tiedotettaisiin kirjeitse tai sähköisellä viestillä sairausvakuutuksen päättymisestä. Nähdäkseni muuttajalle, jonka yhteystiedot ovat olemassa, tulisi tiedottaa muuton vaikutuksista sosiaaliturvan määräytymisperusteisiin. Lisäksi maasta muuttavalle henkilölle tulisi mielestäni edelleen erikseen ilmoittaa sairausvakuutuksen ja tarvittaessa muustakin asuimperusteisen sosiaaliturvan soveltamisen lakkaamisesta.

Sen sijaan pidän mahdollisena, että asiassa tehdään valituskelpoinen päätös vain pyydettyäessä, ja tästä mahdollisuudesta kerrotaan maasta muuttavalle henkilölle toimitettavassa ilmoituksesta. Erillisen ilmoituksen tarvetta lisää nähdäkseni ehdotettu 6 §, jonka mukaan henkilön tilapäisenä ulkomailla oleskeluna voitaisiin pitää nykyisen yhden vuoden sijaan enintään kuusi kuukautta kestävää oleskelua.

Asiasta tulee sisällyttää säännökset lakiin.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Håkan Stoor

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä