

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2004 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av lagen om tillämpning av lagstift-
ningen om bosättningsbaserad social trygghet
och vissa lagar som har samband med den**

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 maj 2004 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och vissa lagar som har samband med den (RP 76/2004 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Marja-Terttu Mäkiranta och regeringssekreterare Eeva Kangasniemi, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Pentti Arajärvi
- juris licentiat, assistent Paula Ilveskivi
- juris licentiat Maija Sakslin.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

— lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om tillämpning av lagstiftningen om bostadsbaserad social trygghet ändras. Syftet är att lagstiftningen bättre ska uppfylla de krav som internationaliseringen, den ökade rörligheten samt in- och utvandringen ställer.

De föreslagna ändringarna avses träda i kraft den 1 januari 2005. Vissa bestämmelser avses

dock träda i kraft så snart de godkänts och stadfästs.

I avsnittet om lagstiftningsordningen anser regeringen att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser ändå att utlåtande bör inhämtas av grundlagsutskottet eftersom förslagen hänför sig till bestämmelserna om rätt till social trygghet enligt 19 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagen om tillämpning av lagstiftningen om bösättningsbaserad social trygghet, den så kallade tillämpningslagen, föreslås bli ändrad bland annat på grund av att lagen inte gäller till exempel lagen om utkomstskydd vid arbetslöshet eller sjukförsäkringslagen trots att bestämmelserna om bösättning i Finland tillämpas på förmåner som ges ut med stöd av lagen om utkomstskydd vid arbetslöshet och sjukförsäkringslagen. Dessutom styrs tillämpningsområdet för de flesta lagar som Folkpensionsanstalten verkställer av tillämpningslagen.

Bestämmelserna om bösättning i tillämpningslagen har således mycket stor betydelse för på vilka villkor många av de sociala förmånerna ges ut. I 3 § ingår standardbestämmelser om bösättning i Finland. I ett konstitutionellt perspektiv spelar 3 a § en större roll. Paragrafen har bestämmelser om personer som flyttar till Finland. Lagstiftningen om social trygghet tillämpas på personer som flyttar till Finland redan från ankomsten, om det med beaktande av personens samlade situation kan anses att han eller hon flyttar till Finland för att bösätta sig stadigvarande här. I paragrafen finns också bestämmelser om omständigheter som visar att en person bösätter sig stadigvarande i Finland (2 mom.). När det gäller arbete krävs det att den som flyttar till Finland ska ha ett arbetsavtal på minst två år eller något annat därmed jämförbart avtal för arbete i Finland (2 mom. 4 punkten). Däremot anses den som flyttar till Finland för att studera inte vara stadigvarande bösatt här (3 mom.).

Bestämmelserna reglerar kriterierna för sociala förmåner som bara personer bösatta i Finland har rätt att få. Förmånerna är nära kopplade till de situationer som avses i 19 § 2—4 mom. i grundlagen.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslog regeringen att det genom lag kan föreskrivas att arbete eller bösättning i Finland är ett krav för att förmåner enligt 19 § 2—4 mom. i den gällande grundlagen ska ges ut eller läggas fast (RP 309/1993 rd, s. 89

— 15 a § 5 mom.). Enligt regeringens uppfattning var rättigheterna "till karaktären sådana att det inte är motiverat eller i praktiken möjligt att trygga dem för personer som tillfälligt vistas i Finland" (RP 309/1993 rd, s. 77, första spalten). Den föreslagna bestämmelsen hade tillåtit att det genom lag hade föreskrivits om villkoren för förmånerna. Dessutom hade beloppen kunnat graderas på grundval av arbete eller bösättning i Finland.

Grundlagsutskottet strök det föreslagna momentet eftersom det ansågs vara onödigt. Utskottet ansåg att den föreslagna bestämmelsen innehöll "just det slag av kriterier som enligt de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter, inte minst synpunkter på acceptabilitet och proportionalitet, berättigar till begränsningar av avsett slag" (GrUB 25/1994 rd s. 11, första spalten).

Utifrån grundlagsutskottets ståndpunkt beträffande reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utgör de grundläggande fri- och rättigheterna inget generellt hinder för en lagstiftning av den typen som regeringen föreslår och som påverkar rätten att få vissa sociala förmåner. Den som flyttar till Finland uppfyller enligt huvudkriteriet i förslaget bösättningskravet för en förmån om han eller hon med beaktande av en helhetsbedömning anses flytta stadigvarande till Finland. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är ett sådant kriterium acceptabelt.

Specialbestämmelsen i 3 a § 3 mom. om studerande som flyttar till Finland utesluter studerande ur vårt system för social trygghet. Regeringen anför inga acceptabla grunder för bestämmelsen och den harmonierar därför inte med 19 § 2 mom. i grundlagen. I konstitutionellt hänseende vore åtminstone det faktum att förslaget stämmer överens med europabestämmelserna och därmed på sätt och vis bygger på ömsesidighet ett acceptabelt kriterium (jfr GrUU 14/2003 rd, s. 4), påpekar grundlagsutskottet. Om det inte finns en acceptabel grund för bestämmelsen måste den strykas i lagförslaget. Annars kan för-

slaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vad gäller kravet på exakthet och noggrann avgränsning har utskottet noterat 3 a § 1 och 2 mom. som tillåter behovsprövning visavi flyttning till Finland (likaså 4 §). Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är det utan tvivel mer korrekt att skriva bestämmelserna utan formuleringar med "kan" som ger rum för prövning.

Enligt 9 § (och 1 §) i tillämpningslagen tillämpas lagen subsidiärt genom att gemenskapslagstiftningen och internationella överenskomelser som är bindande för Finland har företräde framför tillämpningslagen. Det är en stor brist att regeringen i motiven inte bemödar sig om att redogöra för tillämpningen av EG-fördraget och gemenskapens förordning om social trygghet, eftersom de spelar en framträdande roll i sam-

manhanget, eller för hur tillämpningen av dessa rättsakter eventuellt har påverkat lagförslaget. När frågan inte utreds kan man inte vara säker på om till exempel tidsfristerna i 3 b § är tillåtna. Vad gäller internationella överenskomelser påpekar utskottet att inte bara bilaterala avtal om social trygghet bör lyftas fram, utan också multilaterala mekanismer som Europeiska sociala stadgan och FN:s konvention om barnets rättigheter.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 3 a § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 16 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänt

Markus Mustajärvi /vänt
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänt.

Sekreterare var

riksdagens biträdande generalsekretärare Jarmo Vuorinen.