Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 169/2016 vp) laiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi väliaikaisesti uudesta, maahanmuuttajille tarkoitetusta työttömyysetuudesta eli *kotoutumistuesta*. Säännökset asiasta lisättäisiin työttömyysturvalain (1. lakiehdotus) 1 luvun 2 ja 5 §:iin ja uuden 9 luvun 1 §:ään sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (2. lakiehdotus) 19 §:ään. Ne olisivat voimassa vuoden 2020 loppuun. Kotoutumistukea maksettaisiin maahanmuuttajalle työmarkkinatuen asemesta. Jos työmarkkinatuen saamiselle säädetyt edellytykset täyttyvät, oikeus kotoutumistukeen jatkuisi kolmen vuoden ajan siitä lukien, kun maahanmuuttaja on rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa (1. lakiehdotus 9 luku 1 § 1 mom.). Maahanmuuttajalla tarkoitetaan lakiehdotuksessa henkilöä, johon ei ole sovellettu Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä niin sanotun soveltamisalalain (laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 1573/1993) perusteella hänen maahan muuttoaan ja työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistään välittömästi edeltäneen 10 viime vuoden aikana. Lisäksi vaadittaisiin, että henkilö oleskelee Suomessa muuta kuin lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla, hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity tai hänelle on myönnetty oleskelukortti, jos sitä edellytetään (1. lakiehdotus 1 luku 5 § 16 kohta).

Kotoutumistuki vastaisi olennaisilta osilta työmarkkinatukea kahta poikkeusta lukuun ottamatta: Sen saaminen ei edellyttäisi, että henkilö asuu Suomessa siten, kuin työttömyysturvalain 1 luvun 8a §:n 1 momentissa säädetään. Tukea maksettaisiin Suomessa oleskelun ajalta (1. lakiehdotus 9 luku 1 § 1 ja 3 mom.). Toinen eroavuus koskisi tuen määrää. Täysimääräinen työmarkkinatuki vastaa suuruudeltaan työttömyysturvan peruspäivärahaa (työttömyysturvalaki 7 luku 4 §), kun taas

ehdotetun kotoutumistuen täysi määrä olisi vain 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä (1. lakiehdotus 9 luku 1 § 2 mom.). Oikeus lapsikorotukseen määräytyisi kotoutumistuen kohdalla samoin perustein kuin työmarkkinatuessa.

Lakiehdotus asettaisi maahanmuuttajat muita Suomessa pysyvästi oleskelevia henkilöitä huonompaan asemaan, mitä työttömyysetuuden määrään tulee. Sen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä on arvioitava sen vuoksi *yhdenvertaisuutta* koskevien perustuslain säännösten ja ihmisoikeussopimusten määräysten kannalta. Toinen merkityksellinen perusoikeus tässä yhteydessä on *oikeus perustoimeentulon turvaan* muun muassa työttömyyden aikana (PL 19 § 2 mom.). Käsiteltävän asian kannalta relevantteja säännöksiä ja oikeuskäytäntöä sisältyy myös Euroopan unionin oikeuteen. Rajaan unionin oikeuden lausuntoni ulkopuolelle.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto (PL 6 §)

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan mielivaltaisesti. Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kuitenkaan kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Lainsäädännölle on katsottu toisaalta ominaiseksi, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. (Hallituksen esitys 309/1993 vp, 42—43.) Perustuslakivaliokunta on korostanut vakiintuneesti sitä, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. *PeVL 64/2010 vp* ja siinä viitatut lausunnot).

Yleistä yhdenvertaisuuslauseketta täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto: Ketään ei saa ”ilman hyväksyttävää perustetta” asettaa eri asemaan pykälässä erikseen lueteltujen syiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhtenä kiellettynä erotteluperusteena pykälässä mainitaan alkuperä, jolla tarkoitetaan sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää (hallituksen esitys 309/1993 vp, 44). Kielto koskee paitsi välitöntä myös välillistä syrjintää. Perustuslaki ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista tältä kannalta on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tämä ilmenee myös säännöksen sanamuodosta (”ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan”). Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat etenkin säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Syrjintäkielto ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista *positiivista erityiskohtelua*, jolla tarkoitetaan tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. (Hallituksen esitys 309/1993 vp, 44.)

Käsillä olevan lakiehdotuksen mukaan työttömyysetuuden määrä olisi riippuvainen siitä, onko edunsaaja maahanmuuttaja vai ei. Kysymys on perustuslain tarkoittamasta eri asemaan asettamisesta henkilön liittyvän syyn perusteella, mikä voi tarkoittaa välillistä kansalliseen ja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää, jollei sitä kyetä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan *lakiehdotuksen tavoitteena* on mitoittaa maahanmuuttajien perustoimeentuloturva ”julkisen talouden ja kansantalouden tila huomioon ottaen kestävälle tasolle”. Tarkoitus on ”kotouttaa tehokkaasti turvapaikan saaneet ja

saada turvapaikkakustannukset hallintaan". Lisäksi tavoitteena on "Suomeen turvapaikanhakijoita vetävien tekijöiden vähentäminen" (s. 4). Pidän näitä tavoitteita tässä yhteydessä pulmallisina. Ulkomaalaislain muutosesityksestä (HE 43/2016 vp) antamassaan tuoreessa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi pitävänsä Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana "perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyysvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle". Se perusteli tätä *perustuslain 22 §*:llä, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (*PeVL 27/2016 vp*).

Vaikka perustuslakivaliokunta on eräiden sosiaalisten perusoikeuksien rajoittamisen kohdalla pitänyt joissakin tapauksissa kansantalouden ja julkisen talouden tilan huomioon ottamista hyväksyttävänä tavoitteena ja suhtautunut ymmärtäväisesti pyrkimykseen suunnata ja kehittää sosiaaliturvaa yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (esim. *PeVL 34/1996 vp*, *PeVL 25/1997 vp*, *PeVL 25/2012 vp*), se on ottanut selvästi kriittisemmän kannan säästötoimien ja rahoituksellisten syiden hyväksyttävyyteen silloin, kun rajoitus olisi kohdistunut yhdenvertaisuusperusoikeuteen. Lausunnossa, joka koski työttömyysturvalainsäädäntöön ehdotettuja ikärajoja, perustuslakivaliokunta totesi "pelkästään säästötoimiin" perustuvien ikärajojen asettamisen saattavan muodostua mielivaltaisiksi rajanvedoiksi (*PeVL 17/1996 vp*). Nuorisorangaistuksen vakinaistamista koskevassa lausunnossa valiokunta katsoi, etteivät "pelkät rahoitukselliset syyt" muodostaneet hyväksyttävää perustetta nuorisorangaistusjärjestelmän soveltamisen eriyttämiselle ja porrastamiselle niin, että osassa maata nuorisorangaistus olisi otettu pysyvästi käyttöön heti vuoden 2005 alusta, osassa maata vasta puoli vuotta myöhemmin (*PeVL 34/2004 vp*). Lausunnoissa tarkastellut asiat eivät ole suoraan verrannollisia nyt käsiteltävään kysymykseen. Valiokunnan lausumia on nähdäkseni silti mahdollista tulkita yleisemmin niin, ettei pelkästään taloudellisiin seikkoihin vetoaminen riitä hyväksyttävästi perustelemaan ihmisten välistä erottelua esimerkiksi lakisääteisten etujen myöntämisen yhteydessä.

Lainsäätäjän itsenäistä harkintaa on perusteltu yhdenvertaisuusperusoikeuden yhteydessä usein sillä, että lainsäädännön yhtenä tehtävänä on parantaa etenkin heikossa tai haavoittuvassa tilanteessa olevien ryhmien (esim. lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita yhteiskunnassa. Kyse on tosiasiallisen tasa-arvon edistämisestä, jota syrjintäkielto ei estä. Esimerkkinä voidaan mainita maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskenut hallituksen esitys (HE 66/1998 vp), jossa maahanmuuttajat asetettiin useassa kohdin eri asemaan muihin Suomessa pysyvästi oleskeleviin henkilöihin nähden. Olennaisin ero oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kotoutumistukena maksettavan työmarkkinatuen ja toimeentulotuen kytkeminen kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja noudattamiseen. Eri asemaan asettamisella oli tässä tapauksessa hyväksyttävä peruste, kun tavoitteena oli "nimenomaisesti edistää ja parantaa maahanmuuttajan työelämään ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä sekä yleensä hänen kykyään toimia suomalaisessa yhteiskunnassa" ja kun sillä pyrittiin näin parantamaan maahanmuuttajien asemaa ja edistämään tosiasiallista tasa-arvoa (*PeVL 20/1998 vp)*. Vastaavaa pyrkimystä ei liity nyt tarkasteltavana olevaan ehdotukseen, tai liityntä on enintään hyvin etäinen.

Arvioni edellä olevan perusteella on, ettei ehdotetulle eri asemaan asettamiselle ole esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Ehdotus ei täytä näin ollen perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta hyväksyttävästä tavoitteesta. – *Suhteellisuusvaatimuksen* osalta totean lyhyesti seuraavaa. Perustelujen mukaan ehdotettu kotoutumistuki alentaisi työttömyysetuuden määrää bruttotuloissa 70 eurolla ja nettotuloissa noin 54 eurolla (s. 13). Kun kyse on perustoimeentuloa turvaavasta, määrältään vaatimattomasta etuudesta, leikkaus

saattaisi yksittäisen maahanmuuttajan kohdalla muodostua tuntuvaksi. Ehdotuksen toteutumisesta valtiontaloudelle aiheutuvat säästöt arvioidaan vuosien 2017–2019 aikana noin 22,4 miljoonan euron suuruisiksi. Vuonna 2017 niistä toteutuisi noin 3,4 miljoonaa euroa. Toimeentulotukimenojen kasvun vuoksi säästöt voisivat jäädä kuitenkin tätä pienemmiksi (s. 13). Koska aikaansaatavat säästöt eivät olisi kovin mittavat, leikkauksen oikeasuhtaisuus vaikuttaa tältä kanalta kyseenalaiselta. Suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen puolesta puhuu toisaalta se seikka, että ehdotettu laki olisi voimassa vain määräajan, vuoden 2020 loppuun.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu myös se, ettei rajoitus ole ristiriidassa Suomen *kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden* kanssa. Soveltamisalaltaan yleinen yhdenvertaisuuslauseke sisältyy esimerkiksi *YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen* 26 artiklaan sekä *Euroopan ihmisoikeussopimuksen* 12. lisäpöytäkirjaan. Suomi on ratifioinut myös *Euroopan (uudistetun) sosiaalisen peruskirjan* ja sitoutunut tällöin oikeutta sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun koskevaan peruskirjan 13 artiklaan. Peruskirjan valvontakäytännössä Suomen työmarkkinatukea on pidetty kyseisen artiklan tarkoittamana sosiaaliavustuksena[1]. Peruskirjan 13 artiklan 1 kohta velvoittaa valtiota varmistamaan, että ”jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä”, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa. Peruskirjan liitteen mukaan ulkomaan kansalaiset kuuluvat sopimuksen soveltamisalaan vain, jos he ovat muiden sopimuspuolten kansalaisia ja ”asuvat laillisesti tai työskentelevät säännöllisesti” sopimuspuolen alueella. Liitteessä tai sopimuksen perustelumuistiossa ei määritellä, mitä laillisella asumisella tai säännöllisellä työskentelyllä tarkoitetaan.

Sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt Suomen soveltamaa käytäntöä 13 artiklan 1 kohdan vastaisena siltä osin, kuin Suomessa laillisesti asuvia muiden sopijapuolten kansalaisia ei kohdella tasavertaisesti omien kansalaisten kanssa sosiaaliavustuksen myöntämisessä. Komitea arvosteli tässä tapauksessa toimeentulotuen myöntämiseen liittyviä rajoituksia, joita sovellettiin määräaikaisella oleskeluluvalla Suomessa oleskeleviin ulkomaalaisiin.[2] Johtopäätös ilmentää peruskirjan vaatimusta kohdella maassa laillisesti asuvia muiden sopijapuolten kansalaisia yhdenvertaisesti omiin kansalaisiin nähden silloin, kun kysymys on 13 artiklassa tarkoitetusta sosiaaliavusta. Tällä on merkitystä käsillä olevan lakiehdotuksen kannalta, sillä työttömyysturvalakiin otettavan määritelmän mukaan maahanmuuttaja voisi olla myös Suomessa asuva henkilö (perustelut s. 12).

Sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 4 kohta velvoittaa soveltamaan kyseisen artiklan määräyksiä tasavertaisesti omiin kansalaisiin ja muiden sopijapuolten kansalaisiin, jotka ”laillisesti oleskelevat” valtion alueella, vuoden 1953 sosiaali- ja lääkintäapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisesti. Suomi ei ole hyväksynyt viimeksi mainittua sopimusta. Epäselvää lienee tällöin se, voiko maassa tilapäisesti oleskelevalle toisen sopijapuolen kansalaiselle annettava sosiaaliavustus poiketa sisällöltään tai tasoltaan maassa laillisesti asuville tai säännöllisesti työskenteleville annettavasta avustuksesta (ks. *PeVL 4/2002 vp*). Kun kysymys on maassa laillisesti asevasta toisen sopijapuolen kansalaisesta, poikkeamista ei ole pidetty sallittuna, kuten edeltä ilmenee.

[1] Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean päätös 11.2.2015 (Finnish Society of Social Rights v. Finland), kohdat 121–124.

[2] Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tammikuussa 2014 antamat päätelmät Suomen 8. määräaikaisraportin johdosta, 21–22. Ks. myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 18.5.2015 (4096/4/14), 9–10.

Perustoimeentulon turva (PL 19 § 2 mom.)

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla tulee taata jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden ja muiden pykälässä mainittujen sosiaalisten riskien varalta. Kyseisen turvan tasoa on vaikea määritellä täsmällisesti. Perustuslakivaliokunta ei ole käytännössään esittänyt esimerkiksi mitään euromäärää, jota perustoimeentuloa turvaavan etuuden taso ei saisi alittaa. Se on kuitenkin todennut usein, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (esim. *PeVL 25/2013 vp* ja siinä viitatut lausunnot sekä HE 309/1993 vp, 70–71).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan työmarkkinatuen korvaaminen tasoltaan matalammalla kotoutumistuella saattaisi johtaa siihen, että alennetun tuen määrä korvautuisi enimmillään samassa suhteessa toimeentulotuella. Kotoutumistuen saaja voisi joutua hakemaan toimeentulotukea asumismenoihinsa erityisesti sellaisilla alueilla, joilla keskimääräinen vuokrataso on korkea (s. 13). Tämä saattaa viitata siihen, ettei alennettu kotoutumistuki vastaisi ainakaan kaikissa tapauksissa sitä perusoikeusuudistuksen esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttyä vaatimusta, jonka mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittama turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin saman pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Asian arviointia hankaloittaa toisaalta se, että toimeentulotuki on perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvoisen edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii (*PeVL 31/1997 vp*). Siksi on nähdäkseni tulkinnanvaraista, merkitseekö työttömyysetuuden alentaminen ehdotetulla tavalla ristiriitaa perustuslain 19 §:n 2 momentin kanssa.

Sosiaalisten perusoikeuksien yhtenä oikeusvaikutuksena on pidetty *heikennyskieltoa*. Se kieltää heikentämästä perusoikeutta konkretisoivia etuusjärjestelmiä jo saavutetun tason alapuolelle silloin, kun turvan tasoa ei ole määritelty tarkasti perusoikeussäännöksessä. Kuten tämän lausunnon alkuosasta ilmenee, perustuslakivaliokunta on toisaalta hyväksynyt sosiaalisia perusoikeuksia turvaavien järjestelmien heikentämisen tietyin edellytyksin silloin, kun heikennykset ovat olleet välttämättömiä kansantalouden ja julkisen talouden kannalta. Tulkinta on koskenut myös perustuslain 19 §:n 2 momenttia (*PeVL 34/1996 vp*, *PeVL 25/1997 vp*). Taloudellisiin näkökohtiin vetoamisen merkitystä heikentää tässä yhteydessä kuitenkin se edellä todettu seikka, että ehdotetulla kotoutumistuella aikaansaatavat säästöt jäisivät verraten vaatimattomiksi. Ne olisi mahdollista saavuttaa muillakin tavoin – ja myös niin, että vaikutukset kohdistuivat tasapuolisemmin esimerkiksi kaikkiin työttömyysetuuden saajiin, jolloin leikkauksen suuruus jäisi yksittäisen henkilön kohdalla nyt ehdotettua vähäisemmäksi. Pidän ehdotetun heikennyksen tueksi esitettyä perustelua tässäkin yhteydessä riittämättömänä. Ehdotus ei sen vuoksi täytä mielestäni niitä vaatimuksia, jotka sosiaaliseen perusoikeuteen kohdistuvan heikennyksen tulee perustuslain mukaan täyttää.

Tampereella 7. marraskuuta 2016

Raija Huhtanen
Julkisoikeuden professori