Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon *hallituksen esityksestä 169/2016 vp laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta* esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Johdanto

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea. Kotoutumistukea maksettaisiin enintään kolmen vuoden ajan. Kotoutumistuen suuruus olisi 90 % peruspäivärahan määrästä.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on turvata laajamittaisen maahanmuuton yhteydessä työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulo kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestävällä tavalla ja samalla lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Lakiehdotuksella on yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen.

Työttömyysturvalakiin ja kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin tehtäväksi ehdotettujen muutosten on määrä olla voimassa kolme vuotta.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin (yhdenvertaisuus ja oikeus sosiaaliturvaan). *PeL 19.2 §:n mukaan lailla turvataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden*, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana ja lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännöksen toisen momentin mukainen *perustoimeentulon* turva merkitsee pitemmälle menevää turvan tasoa kuin ensimmäisen momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lakiehdotuksen mukaan kotoutumistuen taso olisi 90 % peruspäivärahan tasosta, mikä merkitsee sitä, että se olisi tasoltaan korkeampi kuin PeL 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu vähimmäistoimeentulon taso. Kotoutumistukea maksettaisiin kolmelta vuodelta eli yleensä kotoutumistoimenpiteiden ajalta niille maahanmuuttajille, joille nyt maksetaan työmarkkinatukea. Hallituksen esityksessä korostetaan, että ehdotuksen johdosta ei syntyisi ryhmiä, jotka jäisivät perustoimeentuloturvan ulkopuolelle.

Perustuslaki ei turvaa nykyisten turvajärjestelmien itsenäistä olemassaoloa, ja työttömyyttä koskevan riskitilanteen varalta on olemassa erilaisia järjestelmiä, jotka ovat myös kokeneet muutoksia nykyisen perusoikeussääntelyn voimassaolon aikana. Tällä hetkellä PeL 19.2 §:ssä tarkoitettuja etuusjärjestelmiä työttömyyden osalta ovat työttömyyspäivärahan peruspäiväraha, ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa ja työmarkkinatuki. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut työttömyysturvan varalta erilaisten etuusjärjestelmien olemassaolon perustuslain sallimaksi. Etuusjärjestelmät työttömyyden varalta on eroteltu ottaen huomioon etuuden saajan tilanteeseen vaikuttavat olosuhteet, esimerkiksi ikä ja työhistoria. Tältä osin hallituksen esityksessä viitataan PeVL:on 16/1996 vp, 17/1996 vp (alle 25 v erilliskohtelu) ja PeVL 46/2002 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös lähtenyt siitä, että työttömyyturvaetuuden saamiseksi ehdotetut asumis- ja työskentelyedellytykset ovat oikeutettuja. Kyse on perusoikeuksien rajoituksista, joiden tulee täyttää mm. suhteellisuusvaatimuksen kriteerit. Odotus- ja omavastuuajat eivät saa olla niin pitkiä, että niistä muodostuisi PeL 19.2 §:stä johtuvien velvoitteiden kiertämistä (PeVL 48/2006 vp).

Ongelmallisempaa on sen sijaan lakiehdotusten tarkasteleminen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Sinänsä pitää paikkansa, että perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (työttömyysturvaa koskien esim. PeVL 64/2010 vp). Jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä PeV totesi, että lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp).

Keskeistä tässä tapauksessa on se, onko se, että ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan uutta kotoutumistukea, joka olisi 90 % peruspäivärahan määrästä, perustuslain 6 §:n mukaista. Onko ihmisten eri asemaan saattamiselle olemassa tässä tilanteessa PeL 6.2 §:ssä tarkoitettu ”hyväksyttävä peruste”?

Hallituksen esityksessä erilaista kohtelua perustellaan sillä, että ”ehdotettu tuki on tarkoitettu kotoutumisvaiheen tueksi ja sen kesto olisi rajattu ajaksi, jona maahanmuuttaja Suomessa oleskelunsa aikana osallistuu kotoutumistoimenpiteisiin ja kielenopetukseen ja tutustuu suomalaiseen yhteiskuntaan. Maahanmuuttajien yleiset valmiudet työllistyä ovat usein heikommat kuin muilla työnhakijoilla. Näistä syistä on perusteltua maksaa maahanmuuttajille kotoutumisen ajalta erilaista tukea kuin muille työnhakijoille.”[1] Koska ehdotus liittyy uuteen

[1] Huom. kuitenkin että jos maahanmuuttaja työllistyy siten, että hän täyttää työttömyyspäivärahan saamisen ehtona olevan työssäoloehdon, maksettaisiin hänelle työttömyyspäivärahaa (HE, s. 16).

yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jonka jatkamista tai kehittymistä on tässä vaiheessa vaikea arvioida, hallitus ehdottaa lakia määräaikaiseksi (voimassa 3 vuotta).

Perustelut ovat samantapaisia, mitä käytettiin silloin, kun alle 25-vuotiaille asetettiin erityisehtoja työmarkkinatuen saamiseksi. Tätä perusteltiin korkealla nuorisotyöttömyydellä ja nuoren syrjäytymisriskillä vailla koulutusta. Vailla ammatillista koulutusta olevat 18-24 –vuotiaat kuuluvat sinänsä työmarkkinatukijärjestelmään mutta heidän konkreettinen työmarkkinatukioikeutensa sidotaan heidän työllistymismahdollisuuksiaan parantaviin toimiin osallistumiseen. Valiokunta korosti, että kyse ei ollut mielivaltaisesta rajanvedosta, jollaiseksi esimerkiksi pelkästään säästötoimiin liittyvä ikärajan asettaminen olisi (PeVL 17/1976 vp). [2]

Mielestäni hallituksen esityksen perustelut uudistukselle muodostavat hyväksyttävän perusteen eri asemaan asettamiselle siltä osin kuin ehdotettua uudenlaista tukea perustellaan maahanmuuttajien huonoilla valmiuksilla työllistyä. Tuen saamisen edellytyksenä on, että henkilö osallistuu kotouttamistoimenpiteisiin ja kielenopetukseen ja tutustuu suomalaiseen yhteiskuntaan (HE, s. 19). Tuo vastaa periaatteessa alle 25-vuotiaille em. tavoin asetettuja erityisvelvoitteita valtiosääntöoikeudellisesti. Rinnasteisena tapauksena ks. myös PeVL 20/1998 vp, jolloin valiokunta katsoi, että vaikka ehdotettu laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta merkitsi maahanmuuttajien asettamista useissa asioissa eri asemaan Suomessa pysyvästi oleskeleviin nähden, lakiehdotuksen tavoitteena oli edistää ja parantaa maahanmuuttajien edellytyksiä hakeutua työelämään ja jatkokoulutukseen ja yleisemmin kykyä toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Kyseisen henkilöryhmän asettamiselle ”jonkin verran poikkeavaan asemaan” oli olemassa perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste.

Sen sijaan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelut sille, miksi ehdotettu kotoutumistuki on vain 90 % työmarkkinatuen määrästä, ei välttämättä täytä eri asemaan saattamisen vaatiman hyväksyttävän perusteen kriteerejä. Perusteluna esitetään lähinnä vain (HE, s. 4) taloudelliset syyt (”mitoittaa maahanmuuttajien perustoimeentuloturva julkisen talouden ja kansantalouden tila huomioon ottaen kestävälle tasolle. Tavoitteena on Suomeen turvapaikanhakijoita vetävien tekijöiden vähentäminen.”)

Perustuslakivaliokunta on äskettäin (PeVL 27/2016 vp) todennut, että ”hallituksen esityksessä mainittua Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana on ottaen huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyysvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle”. Mielestäni tuo peruste ei myöskään täytä PeL 6.2 §:ssä ”eri asemaan saattamiselle” asettavia hyväksyttävyyskriteerejä nimenomaan siltä osin, että tuen taso on 10 % alhaisempi kuin muilla vastaavassa asemassa olevilla.

Perustuslakivaliokunta on tosin aiemmin (PeVL 46/2002 vp) eräissä muissa tilanteissa hyväksynyt alennetun/osittaisen työmarkkinatuen, mutta tällöinkin on edellytetty perustuslaissa tarkoitettu

[2] Vrt. myös PeVL 46/2002 vp (s. 6), jossa kiinnitetään huomiota siihen, että ”jo usean vuoden ajan noudatetun ikärajan vaikutuksista nuorten kouluttautumiseen ja työllistymiseen pitäisi olla tänä päivänä esitettävissä sellaisia tietoja, joiden pohjalta on mahdollista arvioida ikärajan entisellään säilyttämisen hyväksyttävyys perustuslain kannalta. --- Valiokunta ei tässä vaiheessa pidä ehdotusta perustuslain vastaisena, koska nuori voi omin aktiivisin toimin varmistaa työmarkkinatukioikeuden.”

hyväksyttävä peruste eri asemaan asettamiselle (vanhempien taloudessa asuvat työttömät, jotka saavat taloudellista tukea vanhemmiltaan; tarveharkinta on perustuslain sallimaa tietyssä määrin etenkin kun kyse on tilanteesta, että toimeentulo on turvattu perhepiirissä[3]).

Nyt esillä olevassa tapauksessa ei esitetä mitään asiallista perustetta vain 90 % tuelle kuin em. kansantaloutta koskevat ja Suomen houkuttelevuuden vähentäminen. Ei voida olettaa, että oleskeluluvan Suomesta saaneilla olisi muita mahdollisuuksia (esim. perhepiiri) saada toimeentulo työttöminä. Kotoutumistukea koskee muutoin samat odotusaikaa ja tarveharkintaa koskevat säännökset kuin työmarkkinatukea koskevat.

Lait on tarkoitettu määräaikaisiksi. Onko se omiaan sallimaan erilaisen (huonomman) kohtelun oleskeluluvan Suomesta saaneiden työttömien työnhakijoiden kohdalla? Toisinaan on katsottu, että lain määräaikaisuus muodostaisi hyväksyttävän perusteen jonkun ryhmän eri asemaan saattamiselle. Määräaikaisuus tässä tapauksessa kai tarkoittaisi sitä, että 3 vuoden kuluttua voitaisiin päätellä, onko Suomen houkuttelevuus vähentynyt. Sitä on kuitenkin mahdoton mitata, kun ei tiedetä, paljonko turvapaikanhakijoita olisi tullut täydellä työmarkkinatuella. Turvapaikan hakijoiden määrä riippuu niin monesta tekijästä. Sen takia lakien määräaikaisuudella ei mielestäni tässä tapauksessa ole perustuslain kannalta mitään merkitystä.

Johtopäätökset

Edellä esitetyin perustein katson, että ehdotetut lait täyttävät muutoin perustuslain asettamat vaatimukset ja voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, paitsi että työttömyysturvalakiin ehdotetun uuden 9 luvun 1 §:n 2 momentti tulee muuttaa, jotta tuokin laki voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lakiehdotuksessa ei ole esitetty perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettua hyväksyttävää perustetta sille, miksi ehdotettu kotoutumistuki olisi vain 90 % työmarkkinatuen määrästä.

Lisäksi voidaan edellyttää, että 3 vuoden kuluttua arvioidaan, toteutuivatko lakiehdotuksen tavoitteet siltä osin, kuin oli kyse oleskeluluvan saaneiden henkilöiden työllistymistä edistävistä tavoitteista. Tämä on edellytyksenä eri asemaan saattamisen oikeuttamiselle.

Helsingissä marraskuun 8 päivänä 2016.

Liisa Nieminen

[3] Tällaisen kannan perustuslakivaliokunta otti jo PeVM 25/1994 vp ja vahvisti lausunnoissaan heti uudistuksen voimaantultua (PeVL 16/1996 vp).