Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 169/2016 vp eduskunnalle 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

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan työttömyysturvalakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia koskevilla lainmuutoksilla maahanmuuttajille nykyisin maksettava työmarkkinatuki muutettaisiin erityiseksi kotoutumistueksi, jonka suuruus olisi 90 % työttömien peruspäivärahan ja täyden työmarkkinatuen määrästä. Kotoutumistukea maksettaisiin enintään kolmen vuoden ajan. Lainmuutos olisi väliaikainen ja voimassa kolmen vuoden ajan. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutosta asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin. Lainmuutosehdotuksen mukaan oleskeluluvan saamista pakolaisuuden taikka toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella ei enää mainittaisi soveltamisalalaissa esimerkkinä seikoista, jotka viranomaisen (Kelan) tulee ottaa huomioon asumisen vakinaisuutta arvioitaessa yksittäisen henkilön kohdalla.

Ehdotettujen lainmuutosten tavoitteena on: 1) turvata työttömien maahanmuuttajien toimeentulo kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestävällä tavalla, 2) lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena sekä 3) aktivoida maahanmuuttajia ja edistää heidän integroitumistaan yhteiskuntaan (s. 1, 11–13).

Ehdotetut lainmuutokset ovat relevantteja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen ja 19 §:n sosiaaliturvaa koskevan säännöksen kannalta. Lisäksi ehdotettuja lainmuutoksia on tarkasteltava pakolaisten oikeusasemaan koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) ja Euroopan unionin oikeuden (erityisesti direktiivin 2011/95/EU, nk. määritelmädirektiivi) tarjoamaa normatiivista taustaa vasten.

Tarkastelen lainmuutosehdotuksia seuraavassa erikseen pakolaissopimuksen, määritelmädirektiivin ja perustuslain näkökulmista.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 24 artiklan 1(b) kohdan mukaan ”sopimusvaltiot myöntävät niiden alueella laillisesti oleskeleville pakolaisille saman kohtelun kuin valtion omille kansalaisille […] sosiaaliturvan osalta”. [1] Sopimusmääräyksessä sosiaaliturvan alaan luetaan muun muassa työttömyyden perusteella maksetut sosiaalietuudet. Siteeratun 1(b) kohdan (ii) alakohdan mukaan yksittäisen sopimusvaltion lainsäädäntö voi kuitenkin sisältää ”erikoismääräyksiä”, joilla poiketaan saman kohtelun vaatimuksesta, jos kyse on eduista, jotka ”yksinomaan suoritetaan julkisista varoista”. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että käytännössä tällaiset erikoismääräykset voivat muun muassa tarkoittaa sosiaalietuuden alempaa tasoa suhteutettuna esimerkiksi pakolaisen maassa oleskeluaikaan.[2] Sopimusvaltio ei kuitenkaan voi evätä sosiaalietuutta kokonaan, ja pakolaissopimuksen 23 artiklan mukaan sopimusvaltiossa laillisesti oleskelevalla pakolaisella on joka tapauksessa sama oikeus sosiaaliavustukseen (välttämättömään toimeentuloon) kuin sopimusvaltion omilla kansalaisilla.

Ehdotettu lainmuutos vaikuttaisi olevan mahdollinen ainakin pakolaissopimuksen 24 artiklan 1(b) kohdan (ii) alakohdan valossa, sillä ehdotettu uusi kotoutumistuki rahoitettaisiin kokonaan verovaroin, kuten työmarkkinatukikin nykyisin. Lisäksi kotoutumistuki olisi ainoastaan 10 % perustyöttömyyspäivärahaa pienempi. Alhaisempi etuuden taso ei olisi niin alhainen, että maahanmuuttajan oikeus välttämättömään toimeentuloon vaarantuisi. Lisäksi osalla maahanmuuttajista edellytyksen toimeentulotuen saamiseksi mitä ilmeisimmin täyttyisivät.

Pakolaissopimus, kuten kansainväliset ihmisoikeussopimukset usein, asettaa kuitenkin kyseessä olevassa asiassa ainoastaan tietynlaisen minimin. Kansallinen tai ylikansallinen oikeus, kuten EU-oikeus, voi edellyttää pakolaisille maksettavan samansuuruista etuutta kuin yksittäisen valtion omille kansalaisille. Seuraavaksi onkin syytä tarkastella lainmuutosehdotusta EU-oikeuden valossa.

---

[1] Suomi teki sopimukseen liittymisen yhteydessä artiklan 24 1(b) kohtaan varauksen, jonka mukaan kyseinen
[2] Ks. kootusti Eve Lester, ”Article 24” teoksessa Andreas Zimmermann (toim.): *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford University Press 2011, s. 1072–1074.

Euroopan unionin oikeus ja erityisesti nk. määritelmädirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston nk. määritelmädirektiivin (2011/95/EU)[3] 29 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat tarvittavan sosiaalihuollon suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset.” Mitä tulee yhdenvertaiseen kohteluun, kyseinen säännös on selkeä: kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden oikeudet ovat samat kuin jäsenvaltioiden kansalaisillakin.

Sen sijaan käsitteen ”sosiaalihuollon suojelu” merkitys ei ole yksiselitteinen.[4] Voidaan kysyä, luetaanko esimerkiksi suomalaiseen perustoimeentuloturvaetuuksiin kuuluva työmarkkinatuki ”sosiaalihuollon suojeluun”. Vastausta kysymykseen voidaan hakea tarkastelemalla määritelmädirektiivin 29 artiklan 2 kohdan säännöstä, jonka mukaan toissijaista suojelua nauttivien osalta jäsenvaltiot voivat rajoittaa sosiaalihuollon etuudet ”sosiaalihuollon perusetuuksiin”. Direktiivin johdanto-osan 45 kohdan mukaan perusetuudet kattavan ainakin ”vähimmäistoimeentuloturvan sekä avun sairauden tai raskauden ja vanhemmuuden varalta, sikäli kuin nämä etuudet myönnetään kansallisessa lainsäädännössä omille kansalaisille.” Suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä näitä perusetuuksia ovat muun muassa toimeentulotuki ja oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon. 29 artiklan 1 kohdan ”sosiaalihuollon suojelussa” on siten kyse korkeammasta sosiaalisen suojelun tasosta kuin toimeentulotuesta. Tällä perusteella voidaan katsoa, että käsite ”sosiaalihuollon suojelu” on kansallista ”sosiaalihuollon” käsitettä laajempi ja kattaa näin ollen perustuslain 19.2 §:n mukaiset perustoimeentuloturvaetuudet, kuten työmarkkinatuen. Kotimainen työmarkkinatuki ja esitetty kotoutumistuki kuuluvat siten direktiivin soveltamisalaan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan maahanmuuttajille nykyisin maksettavan työmarkkinatuen muuttamista kotoutumistueksi, joka olisi 90 % täyden työmarkkinatuen ja perustyöttömyyspäivärahan määrästä. Hallituksen esityksessä katsotaan, että kotoutumistuen alaisempi taso ei ole määritelmädirektiivin kannalta ongelmallinen, koska se koskisi ketä tahansa, joka ei ole maahantuloa edeltäneenä 10 vuotena kuulunut Suomen

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2011/95/EU) vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleen laadittu).

[4] Direktiivin englanninkielisessä versiossa käytetään termiä ”social welfare”.

asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalaan. Näin kotoutumistukea voitaisiin myöntää myös Suomen kansalaisille ja toisen EU-jäsenvaltion kansalaisille kyseisen kriteerin täyttyessä. Maahanmuuttajia ja Suomen kansalaisia kohdeltaisiin siten määritelmädirektiivin 29 artiklan 1 kohdan edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti.

Hallituksen esityksessä esitetyt perustelut ovat kuitenkin ongelmallisia yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ensinnäkin kotoutumistukea tultaisiin *tosiasiallisesti* maksamaan Suomen kansalaisille vain yksittäistapauksissa, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaiset palvelut eivät sovellu Suomen kansalaisille ja että heille tarpeellisia palveluita järjestetään tavanomaisten peruspalvelujen puitteissa (s. 11–12). Toisekseen on myös epäselvää, missä määrin kotoutumistukea tultaisiin *tosiasiassa* myöntämään toisten EU-jäsenvaltioiden kansalaisille. EU-lainsäädännön[5] ja kansallisen lainsäädännön[6] mukaan ei-aktiivisen toisen jäsenvaltion kansalaisen yli kolme kuukautta kestävän oleskelun rekisteröiminen edellyttää, että tällä on riittävät varat itsensä ja perheensä elättämiseksi eikä hän joudu toistuvasti turvautumaan toimeentulotukeen. Lisäksi EU-tuomioistuin on tuoreessa oikeuskäytännössään katsonut, että jäsenvaltio voi evätä maksuihin perustumattomia sosiaalietuuksia sellaisilta toisen jäsenvaltion kansalaisilta, jotka ovat tulleet toiseen jäsenvaltioon ainoastaan työnhakutarkoituksessa tai kokonaan ilman työnhakutarkoitusta.[7] Näillä perusteilla voidaan katsoa, toisen EU-jäsenvaltion kansalaisille tuskin tultaisiin myöntämään kotoutumistukea.

Vaikka ehdotettu lainmuutos on näennäisesti neutraali ja kohtelee maahanmuuttajia muodollisen yhdenvertaisesti Suomen kansalaisten kanssa, tosiasiallisesti se kohdistuisi ja kotoutumistukea tultaisiin myöntämään lähinnä oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneille henkilöille (turvapaikan saaneet ja toissijaista suojelua nauttivat). Tähän viittaa myös hallituksen esityksen nimenomaiset perustelut: lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. *Lainmuutosehdotus ei siten näennäisestä neutraalisuudestaan huolimatta kohtelisi kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia Suomen kansalaisten kanssa yhdenvertaisesti määritelmädirektiivin 29 artiklan 1 kohdan edellyttämällä tavalla*.

[5] Liikkumisvapausdirektiivin (2004/38/EY) 7 artiklan 1(b) kohta.
[6] Ulkomaalaislain 158 a.1 § 2 kohta.
[7] Ks. EU-tuomioistuimen ratkaisut asioissa: C-140/12 *Brey*, C-333/13 *Dano* ja C-67/14 *Alimanovic*.

Lisäksi EU-tuomioistuin on esimerkiksi sosiaaliturva-asetuksia koskevassa oikeuskäytännössä todennut monesti, ettei etuuden nimellä ole merkitystä harkittaessa, kuuluuko jokin tietty etuus sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan. Ratkaisevaa on sen sijaan etuuden käyttötarkoitus ja saamisedellytykset.[8] Vaikka voimassa oleva sosiaaliturva-asetus (EY/883/2004) soveltuu pakolaisiin, kansalaisuudettomiin ja kolmannen valtion kansalaisiin vain niissä tilanteissa, joissa on liityntä kahteen tai useampaan jäsenvaltioon, voidaan EU-tuomioistuimen sosiaaliturva-asetusta koskevassa oikeuskäytännössä omaksuman linjan olevan merkityksellinen myös käsillä olevan lainmuutosehdotuksen tarkoittamien tilanteiden kannalta. Kotoutumistuen saamisen edellytyksenä kun edelleen olisi ilmoittautuminen työttömäksi työhakijaksi; kyse on siten ensisijaisesti työttömyysetuudesta. Se, että maahanmuuttajille maksettavan työmarkkinatuen nimi muutettaisiin kotoutumistueksi, ei yksinään riitä perusteluksi erilaiselle kohtelulle eli etuuden alhaisemmalle tasolle.

Perustuslain 19.2 §:n oikeus perustoimeentulon turvaan ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännös

Perustuslain 19.2 §:n mukaan jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännöksen termi ”jokaisella” ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että oikeus perustoimeentuloturvaetuuksiin kytketään Suomessa asumiseen tai työtekoon Suomessa. Perustoimeentuloturvaetuuksien saamiselle on myös voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamisehtoja, jos ne ovat olleet perusoikeusdoktriinin mukaisten yleisten rajoitusperusteiden – erityisesti hyväksyttävyyden ja suhteellisuusperiaatteen – sallimissa rajoissa. Esimerkiksi maahanmuuttajien erilliskohtelulle kotoutumistukena maksetun työmarkkinatuen tiukempien saamisedellytysten suhteen on katsottu olleen perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettu hyväksyttävä peruste: maahanmuuttajien työllistyminen (PeVL 20/1998 vp, s. 4).

[8] EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä tältä osin ks. esim. Frans Pennings: *European Social Security Law*. Wolters Kluwer 2012, s. 57–58.

Nyt tarkasteltavana olevan lainmuutosehdotuksen perustuslainmukaisuus tiivistyykin kysymykseen siitä, onko hallituksen esityksessä ehdotetulle alennetulle työmarkkinatuelle (kotoutumistuelle) esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusteluina lainmuutokselle hallituksen esityksessä on siis esitetty kansantalouden ja julkiselle talouden huono tila (1), pyrkimys lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena (2) sekä tavoite edistää maahanmuuttajien integroitumistaan suomalaiseen yhteiskuntaan (3). Jokainen perustelu on ongelmallinen.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, kansantalouden ja julkisen talouden huono tila on toisinaan katsottu hyväksyttäväksi perusteluksi perustoimeentuloturvaetuuksien leikkaamiselle. Hallituksen esityksessä lainmuutoksen arvioitu vaikutus julkisen talouden tilaan jää kuitenkin verrattain pieneksi ja lopulta epävarmaksi. Esityksen mukaan kustannussäästö olisi vuonna 2017 arviolta 3,4 miljoonaan euroa. Summaa voidaan pitää varsin vähäisenä ottaen huomioon työmarkkinatuen kokonaiskustannukset. Vuonna 2014 työmarkkinatukea maksettiin kaiken kaikkiaan 1,5 miljardia euroa. Tästä summasta maahanmuuttajille kotoutumistukena maksetun työmarkkinatuen kustannukset olivat yhteensä 130 miljoonaa euroa.[9] Hallituksen esityksen arvioon liittyy lisäksi epävarmuutta, sillä kuten esityksessäkin todetaan (s. 13), säästövaikutus voi jäädä huomattavasti ennakoitua pienemmäksi, sillä työmarkkinatuen alentaminen tulisi joka tapauksessa lisäämään toimeentulotuen kustannuksia.

Toisekseen hallituksen esityksessä ei esitetä perusteluja sille arviolle, että alennettu työmarkkinatuki (kotoutumistuki) tulisi vähentämään Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden kohdemaana. Rohkenen arvioida, että 10 %:n alennus 700 euron kuukausittaiseen työmarkkinatukeen (arvioitu nettovaikutus 54 euroa) ei tosiasiassa tulisi vaikuttamaan kansainvälistä suojelua hakevien kohdemaata koskeviin ratkaisuihin.

Ongelmallinen on myös kolmas perustelu, jonka mukaan alennettu työmarkkinatuki (kotoutumistuki) edistäisi maahanmuuttajien integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Tämän perustelun logiikkaa on vaikea hahmottaa; arkijärjellä ajatellen asian luulisi olevan

[9] Kelan tilastollinen vuosikirja 2014, s. 245. Vuoden 2015 osalta ei ole erikseen saatavissa tietoja maahanmuuttajille maksetun työmarkkinatuen määrästä, sillä työmarkkinatukea ei enää tuolloin maksettu kotoutumistukena.

juuri päinvastoin. Maahanmuuttajista erityisesti turvapaikan saaneet ja toissijaista suojelua nauttivat ovat pääsääntöisesti nähty ryhmänä, joka tarvitsee erityisiä toimenpiteitä oikeuksiensa toteutumiseksi. Esimerkiksi YK:n Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on todennut, että muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden sosiaaliturvaa koskeviin oikeuksiin tulisi ”kiinnittää erityishuomiota”.[10] Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä toimitaan pikemminkin päinvastoin: maahanmuuttajille maksettaisiin alennettua työmarkkinatukea (kotoutumistukea). Työmarkkinatuen maksaminen alennettuna ei rinnastu siihen, että maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi työmarkkinatuen saamiselle on asetettu Suomen kansalaisia tiukemmat edellytykset, kuten kotoutumissuunnitelman laatiminen ja noudattaminen. Jälkimmäisessä tapauksessa erityiskohtelun tarkoituksena on ollut maahanmuuttajien aseman parantaminen työmarkkinoilla. Erilaisen kohtelun tarkoituksena on ollut maahanmuuttajien tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen (ks. PeVL 20/1998, s. 4). Maahanmuuttajille maksettavan työmarkkinatuen alentaminen ei sen sijaan edistäisi tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

Keskeisenä ongelmana käsillä olevassa esityksessä onkin se, että näennäisestä yhdenvertaisesta kohtelusta huolimatta työmarkkinatuen (kotoutumistuen) määrän alentaminen kohdistuisi tosiasiassa lähinnä yhteen henkilöryhmään: erityisesti kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin. Tämän haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän asettamista eriarvoiseen asemaan ei voida oikeutta hallituksen esityksessä mainituilla perusteilla. *Sosiaalietuuden alentamista, joka tosiasiassa kohdistuu vain kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin, ei ole hyväksyttävää perustella sillä, heitä ylipäänsä halutaan Suomeen vähemmän.* Hallituksen esityksessä ei myöskään kerrota, mihin väite sosiaalietuuden alentamisen ja vetovoiman vähenemisen välisestä yhteydestä perustuu. Ehdotetun lainmuutoksen arvioidut säästövaikutukset jäävät niin ikään vähäisiksi ja epävarmoiksi. Lisäksi väite alennetun työmarkkinatuen maahanmuuttajien integrointia edistävästä vaikutuksesta on epäjohdonmukainen. *Perustelut maahanmuuttajien erityiskohtelulle eivät siten ole hyväksyttäviä tai suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, kyse on perusteettomasta syrjinnästä.* Tilannetta ei muuta se, että lainmuutoksen on ehdotettu olevan voimassa ainoastaan kolmen vuoden määräajan.

[10] Yleiskommentti nro 19 (E/C.12/GC/19) 4.2.2008, kohta 31.

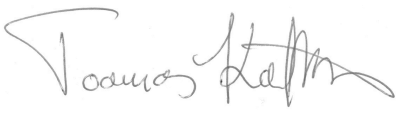
***

Mitä tulee ehdotettuun asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a.2 §:n 2 kohdan säännöksen kumoamiseen, katson, että lainmuutos ei tältä osin ole perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmallinen. Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a.1 §:n mukaan Suomessa asumisen vakinaisuuden arviointi perustuu jo nyt kokonaisharkintaan, jossa henkilölle kansainvälisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on vain yksi kokonaisharkinnassa huomioon otettava seikka. Säännöksen säilyttämiselle laissa voidaan kuitenkin esittää painavia perusteita. Kuten edellä totesin, esimerkiksi YK:n Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on todennut, että muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden sosiaaliturvaa koskeviin oikeuksiin tulisi ”kiinnittää erityishuomiota”. Tällä näkemyksellä voidaan perustella kantaa, jonka mukaan oleskeluluvan saaminen kansainvälisen suojelun perusteella olisi edelleen syytä mainita erikseen yhtenä kriteerinä asumisen vakinaisuutta arvioitaessa. Kansainvälistä suojelua nauttivat henkilöt, joiden voidaan katsoa olevan erityisen haavoittuvassa asemassa, eivät ryhmänä rinnastu muihin maahanmuuttajiin.

Johtopäätös

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esitys maksaa maahanmuuttajille kotoutumistukea, joka olisi 90 % täydestä työmarkkinatuesta, on ristiriidassa sekä EU-lainsäädäntöön sisältyvän määritelmädirektiivin että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Katson, että lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Espoossa 4.11.2016



Toomas Kotkas
Yleisen oikeustieteen ja sosiaalioikeuden professori