Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.11.2016 KELLO 10.30
HE 169/16 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

Lakien muutosehdotukset kohdistuvat lähinnä kahteen asiaan: yhtäältä ei ulkomaalaislain perusteella Suomesta oleskeluluvan saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisi enää työmarkkinatukea vaan sen sijasta kotoutumistukea ja tämän tuen suuruus olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä ja toisaalta ei laissa enää säädettäisi, että Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta arvioitaessa on muun muassa otettava huomioon että hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Ensiksi mainittu lainmuutos olisi väliaikainen (voimassa vuoden 2020 loppuun), jälkimmäinen muutos olisi pysyvä. - Esityksen perusteluihin sisältyy lyhyehkö suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso, jossa tarkastellaan yhdenvertaisuutta koskevan PL 6 §:n ja sosiaaliturvaa koskevan PL 19 §:n merkitystä tässä yhteydessä. Lähinnä juuri näillä säännöksillä tässä voisikin olla merkitystä ehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Perusteluissa päädytään siihen, että ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tähän lopputulokseen voidaan – perustelujen argumentaatioon sinänsä kantaa ottamatta – mielestäni yhtyä. Pidän seuraavassa aiheellisena esittää vain joitakin ehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointiin liittyviä yleisiä näkökohtia.

- - - - - - -

Perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin säännökset yksilön oikeudesta tietynlaiseen turvaan eivät tarkoita tietyn olemassa olevan tai tietynnimikkeisen tuki- tai suojatoimenpiteen (pysyvyyden) turvaamista. Perusoikeussäännöksen antama turva koskee tietynsisältöisen

tuen saatavilla olon turvaamista. Pelkkä annettavan tuen nimikkeen muuttaminen sellaisenaan ei siten ole PL 19 §:n turvasäännösten kannalta merkittävää. Tuen nimikkeen muuttaminen sellaisenaan ei ole tässä myöskään yhdenvertaisuuden kannalta merkittävää (vaikka joissakin ääritilanteissa olisikin ehkä ajateltavissa, että eri ryhmille osoitettujen tukien erilaisilla nimikkeillä voisi olla leimaavia, syrjiviä vaikutuksia).

Lakiehdotuksen mukaan työmarkkinatuen sijasta maksettava kotoutumistuki olisi suuruudeltaan 90 % peruspäivärahan tasosta. Tällaiseen tukea ja sen tasoa koskevaan järjestelyyn voitaisiin ajatella liittyvän kahdenlaisia ongelmia valtiosäännön kannalta. Yhtäältä voitaisiin kysyä, asetetaanko tällaisella tuen tason järjestelyllä henkilöitä, joiden voidaan katsoa olevan relevantisti samanlaisessa asemassa, taloudellisesti merkittävällä tavalla erilaiseen asemaan ilman PL 6 §:ssä tarkoitettua hyväksyttävää perustetta. Sosiaaliturvaan liittyvässä perustuslakivaliokunnan käytännössä, johon on viittailtu myös esityksen säätämisjärjestysperusteluissa, on nähdäkseni pidetty tämänkaltaisia eroja tekeviä järjestelyjä (henkilöiden katsomista jaettavan tuen kannalta relevantisti eri asemassa oleviksi) selvästi mahdollisina. Ehdotettu järjestely ei siten olisi ristiriidassa PL 6 §:n normin kanssa. Toinen mahdollinen ongelma valtiosäännön kannalta voisi olla se, että kotoutumistuen, joka tasoltaan olisi 90 % työttömyysturvalain mukaisesta peruspäivärahasta, katsottaisiin olevan tasoltaan riittämätön turvaamaan PL 19, 2 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulon turvan työttömyyden aikana. Minulla ei ole riittävästi kentän tuntemusta voidakseni kunnolla arvioida ehdotetun tukitason käytännön merkitystä. Kun tukena kuitenkin maksettaisiin 90 % peruspäivärahan tasosta ja kotoutumistuen saajalle maksettaisiin lapsikorotusta hänen huollettavinaan Suomessa mukana olevista lapsista, ei nähdäkseni kuitenkaan ole ainakaan ilmeistä syytä katsoa, että ko. kotoutumistuki ei olisi PL 19,2 §:n soveltamisessa riittävää.

Esityksessä ehdotetaan myös asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamista. Mainitun pykälän mukaan Suomeen muuttavaan henkilöön sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä jo maahan tulosta alkaen, jos hänen katsotaan hänen olosuhteensa kokonaisuudessaan huomioon ottaen muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan. Säännöksen 2 momentissa luetellaan asioita, jotka on otettava huomioon tätä asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina. Momentin 2 kohdassa tällaisena seikkana mainitaan ”jos hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella”. Tämä muotoilu on otettu lainkohtaan vuonna 2009 (325/2009). Muotoilu

korvasi lakiin vuonna 2004 lisätyssä (635/2004) uudessa 3 a §:ssä olleen vastaavan kohdan muotoilun ”hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa suojelun tarpeen perusteella”.

Säännöksen tämän kohdan kumoamista perustellaan nyt seuraavasti (s.17):

> ”Momentin 2 kohdassa on säännös, jonka mukaan pakolaisen tai suojelun tarpeen perusteella taikka humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön katsotaan asuvan Suomessa vakinaisesti. Säännöksen mukaan pakolaisaseman ja kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaminen on vain yksi niistä seikoista, joiden perusteella henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta tulisi arvioida. Soveltamiskäytännössä Suomessa asumisen vakinaisuutta arvioitaessa 2 kohdan säännös on siinä mainitun henkilöryhmän kohdalla kuitenkin muodostunut yksinään määrääväksi seikaksi. Tästä seuraa, että eri maahanmuuttaja ryhmien Suomessa asumista on arvioitu eri perustein. Säännös ehdotetaan kumottavaksi.”

Esityksessä on tämän lisäksi pidetty tarpeellisena todeta (s.13), että ko. kohdan kumoamisen ”tarkoituksena ei ole tiukentaa niitä edellytyksiä, joiden perusteella Suomessa asumisen vakinaisuutta tämän lain perusteella arvioidaan.” Samansuuntaista vakuuttelua siitä, mitä ”kumoamisella ei siten ole tarkoitettu”, on perusteluissa verraten monisanaisesti myöhempänäkin (s. 17-18).

En osaa pitää ko. kohdan kumoamiselle esitettyjä perusteluja ja erityisesti vakuutteluja siitä, mitä kumoamisella ei ole tarkoitettu, vakuuttavina (Mistä paljo vakuuttelu kertoo?) Vaikka kohdan kumoamiselle esitettyihin perusteluihin ja itse ko. kumoamiseen onkin syytä suhtautua epäilyksin, ei kumoamista sinänsä voida pitää valtiosäännön vastaisena. Toivottavaa olisi kuitenkin ollut kumoamisehdotuksen perusteluissa jotenkin noteerata se, että perustuslakivaliokunta piti lakiin vuonna 2004 lisättyä em. 3 a §:n säännöstä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä (pevl 22/04 vp).

Esityksen kahden ensimmäisen lakiehdotuksen ehdotettu määräaikaisuus (voimassa vuoden 2020 loppuun) ei sinänsä ole valtiosäännön kannalta merkittävä asia. Hiukan voisi silti kysyä, onko määräaikaisuus tässä perusteltu. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan toisesta näistä laeista (s. 19 lopulla): ”Ehdotus liittyy uuteen yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jonka jatkumista tai kehittymistä on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Tästä syystä lain on tarkoitettu olevan voimassa määräaikaisesti.” Perustelu on erikoinen, kun nyt ei voi olla tietoa siitä, onko vuoden 2020 lopussa väliaikaisen lain voimassaolon lakattua perusteltua jäädä soveltamaan ko. säännöksiä niiden nyt voimassa olevassa muodossa. Tilanteiden muuttumiseen voitaneen tarvittaessa yleensä reagoida lakiin tehtävillä (uusilla) muutoksilla.