Juha Lavapuro 8.11.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 169/2016 vp Hallituksen esitys 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

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti tavallista merkittävämpi. Sen keskeisin oikeudellinen ongelma liittyy työttömyysturvalakia koskevaan ehdotukseen, jonka mukaan ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea. Tätä tukea maksettaisiin enintään kolmen vuoden ajan ja se olisi suuruudeltaan 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä. (1 lakiehdotuksen 9 luvun 1 §). Lain on tarkoitettu olevan voimassa määräaikaisesti.

Ehdotusta tulee arvioida ensinnäkin perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatun perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeuden kannalta. Kysymys on siitä, missä määrin perustuslain 19 §:n 2 momentti rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa heikentää olemassa olevaa perustoimeentulon tasoa ja säätää uuden tyyppisistä sosiaaliturvajärjestelmän etuuksista. Toinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma liittyy perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn. Ehdotus merkitsisi, että yksittäinen ihmisryhmä, maahanmuuttajat, asetettaisiin muita heikompaan asemaan säädettäessä lailla heidän oikeudestaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentuloon turvaan. Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti ennen muuta siitä, onko ehdotuksessa tältä osin kysymys ihmisten asettamisesta ilman hyväksyttävää perustetta toisiin nähden eri asemaan tavalla, josta ei voida perustuslain 6 §:n 2 momentista johtuvista syistä säätää tavallisella lailla.

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 1 momentin perusteella jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (ks. PeVL 73/2014 vp ja HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännöksen on vakiintuneesti katsottu edellyttävän, että lainsäätäjä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin. Lailla on samoin säädettävä etuuksien saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee myös olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Ehdotettu kotoutumistuki korvaisi maahanmuuttajien osalta työmarkkinatuen. Perutuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut, että työmarkkinatuki on yhdessä sitä vastaavan peruspäivärahan ja ansiopäivärajan perusosan kanssa osa sitä sosiaaliturvan etuusjärjestelmää, jolla lainsäätäjä turvaa perustuslain 19 §:n 2 momentista seuraavaa velvoitetta taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen turvaan (PeVL 25/2013 vp ja siinä viitatut PeVL 16/1996 vp, s. 1/II, PeVL 17/1996 vp, s. 1/II ja PeVL 46/2002 vp, s. 2/I). Ehdotetun kotoutumistuen voidaan tämän perusteella katsoa kuuluvan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen sosiaaliturvan etuusjärjestelmään.

Sitä vastoin hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia siihen ihmisarvoisen elämän edellyttämään viimesijaiseen toimeentulotuen turvaan, jota perustuslain 19 §:n 1 momentti koskee. Hallituksen esityksessä tarkoitetuilla maahanmuuttajilla on nyt ehdotetuista säännöksistä riippumatta oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen suojaan.

Mitä tulee kysymykseen siitä, miltä osin perustuslain voidaan katsoa rajoittavan lainsäätäjän toimivaltaa säätää uusista perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisista tukimuodoista, on asia valtiosääntöoikeudellisesti varsin yksiselitteinen. Sosiaalisten oikeuksien perustuslainsuojan ei voida katsoa olevan sidottu voimassaolevassa laissa jo säädettyihin ja tässä mielessä olemassa oleviin suojajärjestelmiin. Merkitystä tässä suhteessa on silläkin, että aiemmin voimassa ollut laki maahanmuuttajien kotouttamisesta siihen sisältyvine kotoutumistukea koskevine säännöksineen oli aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 20/1998 vp). Perustuslakivaliokunta ei myöhemminkään ole pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanoton etujärjestelmän irrottamista toimeentulojärjestelmästä. (ks. PeVL 18/2001 vp, PeVL 8/2005 vp, s. 2/II). Samoin valiokunta on pitänyt ehdotusta vastaanottokeskusten maksaman taloudellisen tuen irrottamista yleisestä toimeentulotuesta perustuslainmukaisena. Kanta perustui yhtäältä siihen, että perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana. Muutoksen tarkoituksena myös oli sekä luoda yleistä toimeentulotukea paremmin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin perustuva tukijärjestel-

mä, johon sisältyvän vastaanottorahan määrä lisäksi vastasi esityksen perustelujen mukaan toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotuen perusosaa vähennettynä vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämällä osuudella. Tämän vuoksi sääntely ei muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.(ks. PeVL 59/2010 vp)

Valiokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei sinänsä liity myöskään siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään. Sosiaaliturvaa voidaan perustuslain esitöiden valossa suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti, mikä vaikuttaa lainsäätäjälle perustuslaista asettuvien toimintavelvoitteiden arviointiin (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp. S. 3/I, ks. viimeksi PeVL 21/2016 vp).

Mistään rajoituksettomasta talouden tilaan nojautuvasta valtakirjasta lainsäätäjälle ei kuitenkaan ole kysymys. Perustuslakivaliokunta on nimittäin sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien heikennyksiä käsittelevien lausumiensa yhteydessä painottanut, että sosiaalisiin oikeuksiin puuttuvan sääntelyn arvioinnissa on annettava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon (ks. PeVL 11/2015 vp, s. 3 ja PeVL 10/2015 vp, s. 3) ja etuuksien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 3). Valiokunta on myös pitänyt selvänä, etteivät heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3). Samoin se on korostanut, ettei perustuslain 19 §:ssä taattuja sosiaalisia oikeuksia tulisi heikentää ainakaan siten, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 21/2016 vp, PeVL 10/2009 vp). Valiokunnan kantaa voidaan nähdäkseni lukea ilmauksena siitä sinänsä perustuslain sanamuotoakin vastaavasta kannasta, että perustuslain 19 §:ssä turvatut sosiaaliset oikeudet ja niihin liittyvä lainsäätäjän turvaamisvelvollisuus eivät palaudu yksinomaan perustuslain 19 §:n 1 momentin säännökseen ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta, vaan että perustuslain 19 §:n 2- 4 momenteissa taatuilla sosiaalisilla oikeuksilla on oma itsenäinen, julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyjä velvoitteita pidemmälle, meneviä velvollisuuksia määrittävä merkitys.

Nähdäkseni tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole aiheellista pidemmälti arvioida kysymystä siitä, voidaanko nyt ehdotettua vastaavasta perustoimeentuloturvan heikennyksestä sinänsä säätää tavallisella lailla. Kysymys ei ole yleisestä perustoimeentulonturvaan kohdistuvasta heikennyksestä, vaan ennen kaikkea yhden yksittäisen ihmisryhmän oikeudelliseen asemaan vaikuttavasta heikennyksestä. Tämän vuoksi asiaa on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja siihen liittyvän syrjintäkiellon näkökulmasta. Tämänkin arvioinnin kannalta huomattavaa merkitystä on syytä kuitenkin antaa sille, että ehdotettu erilainen kohtelu kohdistuu niihin oikeuksiin,

jotka lainsäätäjän on perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan taattava subjektiivisina oikeuksina ”jokaiselle”.

Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto

Kotoutumistukea koskevan työttömyysturvalain 9 luvun 1 §:n 1 momentin säännöksen mukaan maahanmuuttajalla on työmarkkinatuen sijaan oikeus kotoutumistukeen ensimmäisten kolmen vuoden ajan siitä, kun hänet on rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa. Saman pykälän 2 momentin mukaan kotoutumistuen täysi määrä on 90 prosenttia 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun peruspäivärahan määrästä. Kuten edellä olen todennut, ehdotettu kotoutumistuki on yhdessä työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja ansiopäivärajan perusosan kanssa osa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista sosiaaliturvan etuusjärjestelmää. Kysymys on maahanmuuttajien asettamisesta muihin nähden heikompaan asemaan siinä perustoimeentulon turvaa koskevassa etuusjärjestelmässä, joka perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan on lailla turvattava jokaiselle.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. (PeVL 31/2014 vp) Säännöksessä kiellettynä erotteluperusteena mainitulla ”alkuperällä” tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää. (Ks. HE 309/1993 vp, s. 44/I).

Maahanmuuttajalla tarkoitetaan 1 luvun 5 §:ään ehdotettavan määritelmäsäännöksen mukaan ”Suomeen muuttanutta, johon ei ole viimeisten kymmenen välittömästi hänen maahan muuttoaan ja työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistään edeltäneen vuoden aikana sovellettu asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) nojalla Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä ja joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, jos sitä edellytetään.”

Sääntelyssä on nähdäkseni yksiselitteisesti kysymys sellaisesta ihmisen alkuperään liittyvästä sääntelystä (ks. myös PeVL 26/2010 vp, s. 2/I), jota tulee arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna alkuperään perustuvana erilaisena kohteluna. Kotoutumistukea maksettaisiin esityk-

sen perusteluidenkin mukaan rajatulle henkilöpiirille, ”jolla ei ole lainkaan liittymää Suomeen tai se on etäinen.”

Perustuslain 6 §:n 2 momentin säännöksessä olevan syrjintäkiellon ei ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2).

Ehdotettua sääntelyä ja siten siihen liittyvää ihmisten erilaista kohtelua näiden alkuperän perusteella on hallituksen esityksessä perusteltu kolmella keskeisellä tavoitteella. Tarkoituksena on

> 1) turvata laajamittaisen maahanmuuton yhteydessä työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulo kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestävällä tavalla,
> 2) lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena, sekä
> 3) edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen.

Lisäksi esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on viitattu siihen, että ehdotettu tuki on tarkoitettu kotoutumisvaiheen tueksi. Samoin perusteluissa viitataan siihen, että maahanmuuttajien yleiset valmiudet työllistyä ovat usein heikommat kuin muilla työnhakijoilla.

Käsittelen lausunnossani seuraavaksi näiden perusteiden valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Säästötavoitteen hyväksyttävyys
Ensimmäistä niistä voidaan kutsua säästötavoitteeksi, joka ensisilmäykseltä vaikuttaisi tässä yhteydessä asianmukaiselta ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on toisinaan pitänyt valtion talouden heikkoa tilaa hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin muun muassa eri sosiaalietuuksien tasoon (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 4).

Tätä valiokunnan sosiaalisiin oikeuksiin soveltamaa kantaa ei kuitenkaan voi soveltaa perustuslain 6 §:n 2 momentin alueella. Valiokunta on päinvastoin tehnyt selvän eron yhtäältä sosiaalisten perusoikeuksien mitoituksen ja toisaalta tähän asiayhteyteen mahdollisesti liittyvien yhdenvertaisuusasetelmien arvioinnissa. Valiokunnan omin sanoin:

> ”Sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien mitoituksessa on kuitenkin kyse toisenlaisesta asetelmasta kuin yhdenvertaisuudessa, ja säästötavoitteen merkitystä on eri perustus-

> lain säännösten kannalta arvioitava eri tavoin. Säästötavoite ei valiokunnan mielestä voisi sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta ihmisten yhdenvertaisuudesta, eikä se siten voisi muodostaa hyväksyttävää perustetta asettaa ketään perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eri asemaan sukupuolen perusteella." (PeVL 4/2016 vp, s. 4.)

Samasta syystä perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 6 §:n 2 momentin vastaisena ehdotusta, jolla säästösyistä olisi korotettu muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaista tai ortodoksista uskonnon järjestämisen kynnystä siten, että näitä uskontoja olisi opetettu vain, mikäli opetukseen osallistuvia on vähintään kymmenen. Valiokunnan mielestä esityksen ongelmallisuus korostui erityisesti sen vuoksi, että ryhmäkoon korotusehdotus kohdistui vähemmistöuskontoihin ja heikentäisi erityisesti maahanmuuttajaväestön asemaa, vaikka perustuslain yhdenvertaisuussääntely pikemminkin korosti sen mielestä tarvetta tällaisten ryhmien positiiviseen erityiskohteluun (ks. PeVL 37/2014 vp, s. 3/I, ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 44).

Katson perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön perusteella, ettei säästötavoite muodosta hyväksyttävää perustetta nyt ehdotetulle sääntelylle.

"*Suomen vetovoiman vähentämisen" hyväksyttävyys*

Hallituksen esityksessä erilaista kohtelua perustellaan säästötavoitteen ohella myös pyrkimyksellä lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Perustuslakivaliokunta on hiljattain perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamista koskenutta ulkomaalaislain muutosesitystä arvioidessaan nimenomaisesti ottanut kantaa vastaavaan perusteeseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaista perustetta oli ottaen huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden "hyväksyttävyysvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle". (PeVL 27/2016 vp). Tähän nähden johdonmukaisesti valiokunta ei lausunnossaan miltään osin nimenomaisesti perustelekaan yksittäisen perusoikeuden rajoituksen hyväksyttävyyttä sillä, että rajoituksella vähennettäisiin suomen vetovoimaan turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena.

Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tässä kohtaa syytä myös korostaa, että kysymys on ihmisten erilaisesta kohtelusta sellaisen henkilökohtaiseen syyn perusteella, joka on perustuslain 6 §:n 2 momentissa erikseen mainittu kiellettynä perusteena. Kun eri asemaan asettamisen perusteille asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat, ei tätä perustelutaakkaa nähdäkseni voi täyttää sellainen peruste, jota valiokunta on jo entuudestaan pitänyt perusoikeuksien kannalta nimenomaisesti ongelmallisena. Jos näin nimittäin olisi, ei perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainituille erotteluperusteille jäisi oikeastaan mitään merkitystä, kun niidenkin soveltamisalueella myös perusoikeuksien kannalta "varsin ongelmallista" perustetta erilaiselle kohtelulle voitaisiin pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta kaikesta huolimatta hyväksyttävänä.

Katson edellä esitetyllä perusteella, ettei Suomen houkuttelevuuden vähentäminen ole perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä syy ihmisten erilaiselle kohtelulle näiden alkuperän perusteella. Tätä kantaa vain vahvistaa se, että kysymys ei ole mistä tahansa ihmisten erilaisesta kohtelusta vaan nimenomaisesti perusoikeutena turvatun oikeuden toteutumiseen vaikuttavasta erilaisesta kohtelusta.

Maahanmuuttajien integroituminen ja keinojen soveltuvuus

Kolmas hallituksen esityksessä esitetty perustelu liittyy integraatiotavoitteeseen. Hallituksen esitys pyrkii tämän mukaan edistämään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä parantamaan työllistymisen edellytyksiä. Tällaisen tavoitteen hyväksyttävyyteen ei sinänsä ole huomauttamista. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi aiemmin jo katsonut, ettei perustuslaki ollut esteenä järjestelylle, jossa kieltäytyminen ilman perustetta kotoutumissuunnitelman laatimisesta ja osallistumisesta kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin toimenpiteestä alensi kotoutumistukeen sisältyvää toimeentulotuen perusosaa. Samasta syystä myöskin työmarkkinatuki voitiin valiokunnan mielestä evätä maahanmuuttajan kieltäydyttyä kotoutumissuunnitelman laatimisesta taikka sen toteuttamisesta. (PeVL 20/1998 vp, s. 3-4). Kantansa perusteena valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettujen säännösten tarkoituksena oli edistää maahanmuuttajien osallistumista työelämään ja yhteiskunnan toimintaan ja katsoi, että kotoutumissuunnitelma oli paitsi yleisen edun myös yksilön oikeuksien tosiasiallisen turvaamisen kannalta tärkeä ja hyväksyttävä järjestely.

Toisaalta valiokunta korosti, että perusoikeuksien rajoituksiin johtavilla keinoilla oli oltava suora yhteys rajoituksia perustelevien tavoitteiden toteuttamiseen. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että sääntelyä oli täsmennettävä siten, että toimeentulotuen perusosan alentaminen edellytti kieltäytymistä osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin ja että samat täsmennykset tuli tehdä myös työmarkkinatukea koskevaan sääntelyyn. (PeVL 20/1998 vp, s. 3/I ja 4/I).

Valiokunnan kanta ilmentää sitä suhteellisuusperiaatteeseen sisältyvää vaatimusta, että perusoikeuksien rajoittamiseen käytettyjen keinojen on oltava soveltuvia rajoitusta perustelevan tavoitteen toteuttamiseen. Perusoikeuksien rajoitukset eivät nimittäin voi olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, jos rajoittamisen ei osoiteta alkuunkaan edistävän kyseisen tavoitteen toteuttamista.Esimerkiksi positiiviseen erityiskohteluun liittyvät keinot ovat hyväksyttäviä perusteita muodollisesta tasa-arvosta poikkeamiselle, jos tällaiset keinot soveltuvan tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseen. Perusoikeuksien rajoituksella ja rajoitusta perustelevalla tavoitteella on siten oltava sellainen yhteys, jota perustuslakivaliokunta esimerkiksi edellä vuoden 1998 kotoutumistukea koskevassa lausunnossaan edellytti.

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei täysin rinnastu valiokunnan aiemmin tarkastelemiin tilanteisiin, vaikka esityksen tavoitteiden esitetään olevan yhtenevät. Esityksen perustelujen mukaan tavoitteena on sinänsä nytkin edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä

parantamaan työllistymisen edellytyksiä. Ehdotus ei kuitenkaan kytke perustoimeentulon alentamista sellaisiin syihin, jotka perustuisivat maahanmuuttajan laiminlyönteihin tai kieltäytymisiin, vaan alennettua oikeutta perustoimeentuloon sovellettaisiin yleisesti kaikkiin maahanmuuttajiin.

Käsillä oleva ehdotus ei rinnastu myöskään niihin valiokunnan aiemmin käsittelemiin tilanteisiin, joissa esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta on pyritty huolehtimaan osittain muutenkin kuin rahana. Tällöinkin kysymys oli nimittäin pyrkimyksestä luoda yleistä toimeentulotukea paremmin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin perustuva tukijärjestelmä, johon sisältyvän vastaanottorahan määrä lisäksi vastasi esityksen perustelujen mukaan toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotuen perusosaa vähennettynä vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämällä osuudella.

Hallituksen esitys merkitsee, että Suomessa laillisesti oleskelevilla maahanmuuttajilla olisi lähtökohtaisesti oikeus vain 90 %:iin muille maassa vakituisesti asuville lailla taattavasta perustoimeentulon turvasta. Hallituksen esityksessä esitetään, että ehdotuksella edistettäisiin kotoutumista ja parannettaisiin maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia. Kotoutumistuen maksamista ei kuitenkaan ole mitenkään kytketty henkilön kotoutumissuunnitelmassa yksilöityihin toimenpiteisiin osallistumiseen tai muuhun aktiivisuuteen työllistymisen tai kotoutumisen kannalta.

Esityksessä olevan integraatiotavoitteen toteutumisen tueksi ei muutenkaan ole esitetty perusteita. Ei ole näyttöä siitä, että alhaisemman tuen maksaminen edesauttaisi maahanmuuttajien kototumista. Itse asiassa hallituksen esitysluonnoksesta annetut lausunnot puhuvat lähinnä päinvastaista. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan

> ”lakiehdotus ei toteutuessaan erityisesti edistäisi maahaanmuuttajien integroitumista eikä parantaisi työllistymisen mahdollisuuksia. Tämä johtuu mm. Siitä, että esitysluonnos johtaisi maahanmuuttajien siirtymiseen aikaisempaa useammin toimeentulotukiasiakkaiksi ja on riski, että toimeentulotukiasiakkuuksien kesto entisestään kasvaa.”[1]

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa kiinnitettiin vastaavalla tavalla huomiota siihen, ettei esityksessä täsmennetä, miten tuen alentaminen edistää maahanmuuttajien integroitumista sekä parantaa työllistymisen edellytyksiä, ja ettei alhaisemman tuen maksaminen maahanmuuttajille automaattisesti tue maahanmuuttajan työllistymistä.[2]

Vastaavalla tavalla myös esityksessä oleva viittaus siihen, että maahanmuuttajien yleiset valmiudet työllistyä ovat usein heikommat kuin muilla työnhakijoilla, ei yksinään perustele koko maahanmuuttajaryhmän asettamista muita heikompaan asemaan perustuslain 19 §:n 2 momentin alan lainsäädännössä. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, Suomen ulkomaalaistaustainen väestö ei

[1] http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/21777/257040_Lausunto_Kela.pdf
[2] http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/21777/257391_Lausunto_STM_Työttömyysturvalaki_ja_kotolaki.pdf,s. 3/3.

ole yhtenäinen ryhmä. Joukossa on niin korkeasti koulutettuja työn perässä Suomeen muuttaneita henkilöitä kuin sodan takia kotimaastaan liikkeelle lähteneitä luku- ja kirjoitustaidottomia henkilöitä. Oletettavasti näiden ryhmien välillä voi olla merkittävästi työllistymisvalmiuksia koskevaa vaihtelua. Samoin todennäköistä lienee, että myös Suomessa pysyvästi asuneiden Suomen kansalaisten keskuudessa esiintyy merkittäviä ihmisten työllistymisvalmiuksiin liittyviä eroja. Kun perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoituksena on nimenomaisesti turvata jokaiselle perustoimeentulo säännöksessä mainituissa riskitilanteissa, olisi valtiosääntöoikeudellisesti varsin ongelmallista säätää lailla siitä, että turvan taso on heikompi niiden ihmisten kohdalla, joilla riskin toteutumistodennäköisyys on suurin.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 6 §:n 2 momenttia koskevassa tulkintakäytännössään kiinnittänyt huomiota paitsi erilaisen kohtelun hyväksyttävyyteen myös valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). Jotta erilainen kohtelu olisi perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, on sen oltava myös oikeasuhtainen. Oikeasuhtaisuusvaatimukseen liittyvä välttämättömyyden vaatimus edellyttää vähimmillään, että ihmisten erilainen kohteluun johtavat keinot ovat ylipäänsä soveltuvia niiden taustalla olevan tavoitteen toteuttamiseen.

Hallituksen esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty riittävästi tällaisia perusteluita. Kysymys on myös ihmisten asettamisesta toisiin nähden heikompaan asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainitun henkilökohtaisen syyn perusteella. Erilainen kohtelu liittyy vieläpä välittömästi perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen.

Katson edellä esitetyllä perusteella, että ehdotettu työttömyysturvalain 9 luvun 1 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan ”kotoutumistuen täysi määrä on 90 prosenttia 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun peruspäivärahan määrästä” merkitsee lakiehdotuksessa tarkoitettujen maahanmuuttajien asettamista ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan alkuperään liittyvän syyn perusteella eikä siitä sen vuoksi voi säätää tavallisella lailla.

Ehdotuksen syrjivyyteen liittyvä valtiosääntöoikeudellinen ongelma ei myöskään poistu sen johdosta, että laki olisi voimassa vain määräajan. Lain ongelmallisuus perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta ei nimittäin johdu siitä, että erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet häviäisivät punninnassa erilaisen kohtelun vakavuuteen liittyville näkökohdille. Tällöin lain määräaikaisuus saattaisi vähentää erilaisen kohtelun astetta tavalla, joka ikään kuin siirtäisi sen perustuslain kannalta sallitulle puolelle. Nyt ehdotuksen ongelmallisuus ei kuitenkaan liity tällaiseen punnintaan, vaan siihen, ettei erilaiselle kohtelulle ole yhtäältä osoitettu hyväksyttäviä perusteita ja toisaalta siitä, etteivät esitetyistä perusteista sinänsä hyväksyttävätkään perusteet ole kohtelun tavoitteiden toteuttamiseen soveltuvia.

Juha Lavapuro
professori