Perustuslakivaliokunta 8.11.2016 klo 10:30 – kirjallinen lausunto

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ 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 (HE 169/2016 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua tarkastelemaan hallituksen esitystä 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.

Olen antanut samasta hallituksen esityksestä 25.10.2016 lausunnon eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia siten, että ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa enintään kolmen vuoden ajan työttömyystuen sijaan kotoutumistukea, jonka suuruus olisi 90 % peruspäivärahan määrästä. Tämä asettaa osan työttömistä työnhakijoista eriarvoiseen asemaan muiden työttömien kanssa sillä perusteella, että he ovat oleskeluluvan saaneita maahanmuuttajia. Hallituksen esitys merkitsee työmarkkinatuesta erillisen nimenomaisesti maahanmuuttajille tarkoitetun etuusjärjestelmän luomista. Maahanmuuttajille tarkoitetun etuusjärjestelmän keskeinen ero muille tarkoitettuun etuusjärjestelmään on tuen alempi taso, ja siten hallituksen esitystä on tältä osin arvioitava suhteessa perustuslain 6 §:n mukaiseen ihmisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen ja syrjinnän kieltoon.

Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja heitä on kohdeltava samanlaisissa tilanteissa yhtäläisesti (ks. esim. PeVL 13/2016 vp). Säännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltosäännös täydentää yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta kieltämällä ihmisten asettamisen eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

On selvää, että henkilön maahanmuuttajuus ja kansalaisuusasema on 6.2 §:ssä tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy (ks. esim. PeVL 26/2010 vp). Niinpä ollakseen hyväksyttävä perusoikeusrajoitus kotoutumistuen työmarkkinatuen tasoa alhaisempi taso on voitava perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla kiinnittäen huomio samalla rajoituksen oikeasuhteisuuteen (ks. esim. PeVL 60/2010 vp ja PeVL 23/2012 vp).

Koska ehdotettu kotoutumistuki korvaisi maahanmuuttajien osalta työmarkkinatuen, joka on osa perustuslain 19.2 §:ään liittyvää sosiaalivakuutusjärjestelmää, ehdotusta on arvioitava myös perustuslain 19.2 §:n kannalta. Tällöin on sinänsä selvää, ettei työmarkkinatuen korvaaminen kotoutumistuella yksinomaan ja itsessään muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19.2 §:n kannalta, sillä perustuslaki ei estä olemassa olevan sosiaalivakuutusjärjestelmän ja sen yksittäisten etuusmuotojen muuttamista sinänsä (yleisesti esim. HE 309/1993 vp, s. 71 ja käsillä olevan esityksen kontekstissa erityisesti PeVL 59/2010 vp). Perustuslain 19.2 §:n mukaan riittää, että lailla taataan tavalla tai toisella jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan keskeisten sosiaalisten riskien kuten työttömyyden perusteella.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki estä sinänsä myöskään asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (esim. PeVL 50/2005 vp), kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet. Valiokunta on muun muassa pitänyt hyväksyttävänä työttömän työnhakijan velvoittamista osallistumaan hänen työkykynsä ylläpysymistä ja hänen työllistymistään edesauttaviin toimiin (PeVL 50/2005 vp). Samoin valiokunta on lausuntokäytännössään katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perustusturvaetuuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville (PeVL 48/2006 vp ja PeVL 22/2004 vp). Samalla valiokunta on korostanut, etteivät sosiaaliturvan saamisedellytykset saa muodostua yksittäistapauksissa kohtuuttomiksi (PeVL 48/2006 vp).

Hallituksen esitystä arvioitaessa on otettava huomioon perusturvaa koskevan perustuslain 19.2 §:n suhde perustuslain 19.1 §:ään, jossa säädetään käytännössä pitkälti toimeentulotukijärjestelmän muodossa konkretisoituvasta oikeudesta välttämättömään toimeentuloon. Kun henkilö hakee toimeentulotukea, selvitetään ensin, onko hakija oikeutettu toimeentulotukeen nähden ensisijaisiin etuuksiin, kuten esimerkiksi sairauspäivärahaan, työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Oikeus toimeentulotukeen määräytyy toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti ja toimeentulotuki kompensoikin kotoutumistuen työmarkkinatukea alhaisempaa tasoa silloin, kun henkilö täyttää sen saamisedellytykset. Ehdotettu muutos tuen tasossa siirtää siis henkilöitä (etenkin korkeiden asumismenojen kunnissa) toimeentulotuelle.

Perustuslain 19.2 §:n mukaisella perusturvalla ja 19.1 §:n mukaisella välttämättömän toimeentulon turvalla on eri tavoitteet. Tasoltaan työmarkkinatukea alemman kotoutumistuen käyttöönotto lisää maahanmuuttajien riippuvuutta toimeentulotuesta, jolloin yhä useampien maahanmuuttajien on entistä vaikeampi kasvattaa tulojaan esimerkiksi uusia työtuloja hankkimalla. Tämä vesittää hallituksen esityksen tavoitteita maahanmuuttajien työllisyyden tukemisesta ja kasvattaa pysyvästi toimeentulotuen varassa elävien ihmisten joukkoa vastoin toimeentulotukijärjestelmän tavoitetta tilapäisluonteisena viimekätisenä sosiaaliturvan muotona. On myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä, että toimeentulotuen myöntäminen edellyttää hakijan tulojen ja menojen viranomaisarviointia eli hakijan yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista viranomaiselle. Edellä lausutuista toimeentulotukiriippuvuuden kasvuun liittyvistä näkökulmista hallituksen esitys on kritiikille altis, sillä se heikentää maahanmuuttajien sosiaalisia oikeuksia. Kyseessä ei ole kuitenkaan niin sanottu säätämisjärjestyskysymys.

KOTOUTUMISTUEN PIIRIIN KUULUVIEN HENKILÖIDEN MÄÄRITTELYN TARKKARAJAISUUS

Hallituksen esitys jättää jossakin määrin auki sen, riippuuko kotoutumistuen piiriin kuuluminen Suomessa asumisen ajan lisäksi myös henkilön kansalaisuudesta tai jopa hänen syntyperästään tai muutoin etnisestä alkuperästä. Tämä johtuu siitä, että 1. lakiehdotuksen 1 luvun 2.2§:n ja 5 §:n maahanmuuttajan käsitteen määrittely avaa lukuisia soveltamisongelmia. Lakiesitys jättää esimerkiksi jossakin määrin epäselväksi sen, missä määrin maahan muuttavat Suomen kansalaiset kuuluvat kotoutumistuen soveltamisalaan vai kuuluvatko he siihen lainkaan[1]. Tämä ja monet muut soveltamisalan määrittelyyn liittyvät kysymykset jäävät 2. ja 3. lakiehdotuksen sisältämien muutosten johdosta vahvasti kokonaisharkinnan piiriin. Sosiaaliturvaetuuden perustavissa saamisedellytyksissä on kysymys yksilön oikeusaseman kannalta keskeisistä määritelmistä, joita ei saa jättää yksinomaan kokonaisharkintaa tosiasiallisesti ohjaavissa viranomaisten laatimissa soveltamisohjeissa ja niiden tulkintakäytännössä ratkaistavaksi.

Katson, että 1. lakiehdotuksen 1 luvun 2.2 §:n ja 5 §:n maahanmuuttajan määritelmä ei ole riittävän tarkkarajainen. Pidän määritelmän tarkentamista ehtona hallituksen esityksen käsittelylle tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

[1] Tulkinnassa on huomioitava muun muassa käsillä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen maahanmuuttajan määritelmät, 3. lakiehdotuksen asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamisalan rajaus ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 3 §:ssä säädetty maahanmuuttajan määritelmä.

KOTOUTUMISTUEN TYÖMARKKINATUKEA ALHAISEMMAN TASON HYVÄKSYTTÄVYYS

Oman tulkintani mukaan kotoutumistuen piiriin kuuluminen riippuu Suomessa asumisen keston lisäksi siitä, onko työtön Suomen kansalainen, syntyperältään suomalainen taikka perheenjäseniä tai muita siteitä Suomeen omaava. Siinä missä perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön perusteella on selvää, että työmarkkinatuen ja siihen rinnastuvan kotoutumistuen määräytyminen voidaan kytkeä Suomessa asumisen kestoon, on valtiosääntöoikeudellisesti kyseenalaista kytkeä tasoltaan alemman etuuden piiriin kuuluminen siihen, onko henkilö suomalaista syntyperää tai onko hänellä muita siteitä Suomeen. Tällainen lähtökohtaisesti selvästi syrjivä erottelu edellyttää perustuslain 6.2 §:n tulkintakäytännön valossa varsin painavia perusteita ollakseen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä.

Hallituksen esitystä perusteellaan muun muassa julkistalouden heikolla tilalla, jonka perustuslakivaliokunta on sinänsä vakiintuneesti katsonut hyväksyttäväksi perusteeksi sosiaaliturvaetuuksien tason tilapäiselle ja eräissä tapauksissa myös pysyväisluonteisille heikennyksille (PeVL 12/2015 vp ja PeVL 6/2009 vp). Hyväksyttävyyden arviointiin sovellettavan perusoikeuksien heikennyskielto-opin näkökulmasta on kuitenkin selvää, ettei säästötavoite sellaisenaan voi mitenkään muodostaa perustuslain 6.2 §:n edellyttämää hyväksyttävää perustetta asettaa esimerkiksi maahanmuuttajat muihin nähden huonompaan asemaan perustoimeentulon turvan osalta (PeVL 4/2016 vp, PeVL 37/2014 vp). Heikennyskielto-opin näkökulmasta perusturvan heikennykset olisi päinvastoin kohdistettava ensisijaisesti muihin kuin monien maahanmuuttajaryhmien kaltaisiin haavoittuvissa asemassa oleviin ihmisiin.

Hallituksen esityksessä mainitaan yhtenä sen tavoitteena myös Suomen houkuttelevuuden vähentäminen turvapaikanhakumaana. Myöskään tätä ei voida pitää perustuslain 6.2 §:n edellyttämänä hyväksyttävänä perusteena asettaa esimerkiksi maahanmuuttajat muihin nähden huonompaan asemaan perustoimeentulon turvan osalta (PeVL 27/2016 vp).

Hallituksen esitystä perustellaan myös talous- ja työllisyysvaikutuksilla. Olen aiemmin hallituksen esityksestä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassani lausunnossa katsonut, ettei hallituksen esitykseen sisälly sen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta riittäviä vaikutusarviointeja esimerkiksi sen väitetyistä talous- ja työllisyysvaikutuksista, vaikka käsillä olevan esityksen kohdalla juuri vaikutusarvioinnit tuottaisivat keskeisen tietopohjan perus- ja ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhteisuuden arvioimiselle. Yhdyin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemisessa sosiologian apulaisprofessori Lena Näreen (Helsingin yliopisto) ja erikoistutkija Matti Sarvimäen (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus) näkemyksiin siitä, ettei hallituksen esityksen talous- ja työllisyysvaikutuksia koskevia laskelmia sekä näihin liittyvää analyysiä toimeentulotukijärjestelmän kyvystä ottaa vastaan perusturvan ulkopuolelle hallituksen esityksessä jääviä henkilöitä voi pitää uskottavana. Korostin yhdessä Näreen ja Sarvimäen kanssa, että esimerkiksi SISU-mikrosimulointimallilla, joka on Tilastokeskuksen ylläpitämä nimenomaisesti sosiaaliturvalainsäädännön suunnitteluun, seurantaan ja arvioimiseen tarkoitettu laskentaväline, voitaisiin tuottaa hallituksen esityksen arvioinnin kannalta tarvittavia vaikuttavuusarvioita. Pidän vakavana puutteena, ettei hallitus ole käyttänyt esityksen valmisteluun nimenomaisesti sitä varten rakennettuja mikrosimulointimalleja eikä muutoinkaan pyrkinyt uskottavasti perustelemaan esitysten väitettyjä vaikutuksia. Jään kysymään, johtuuko tämä siitä, että mikrosimuloinnit ja vakavasti tehdyt vaikutusarviot antaisivat tyystin erilaiset tulokset kuin mitä hallituksen esityksessä väitetään. Jään kysymään tätä erityisesti sen johdosta, että jo pintapuolisesti aiheeseen perehtymällä voi arvioida, etteivät esimerkiksi hallituksen tavoittelemat julkisen talouden säästöt eivät toteudu toimeentulomenojen kasvun takia, minkä hallitus itsekin kuin ohimennen esityksen yleisperusteluissa myöntää toteamalla, että ”julkisen talouden säästöt voivat jäädä toimeentulotukimenojen kasvun takia ennakoitua pienemmiksi”.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei perustuslain 6.1 §:n yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ja sitä täydentävästä 6.2 §:n syrjintäkiellosta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Olen edellä

kuvannut, kuinka hallituksen esittämiä perusteluja ei voida pitää hyväksyttävänä. Olen tällöin arvioinut niitä niin perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön kuin esitykseen sisältyvien vaikutusarviointien laadun valossa. **Katson, että hallitus ei kykene esittämään perustuslain 6 §:n vaatimusten mukaisia hyväksyttäviä perusteita eräiden työttömien työnhakijoiden asettamiselle toisia työttömiä työnhakijoita heikompaan asemaan myöntämällä heille kotoutumistukea, joka on tasoltaan 90 % peruspäivärahan tasosta. Tästä syystä katson, että hallituksen esitystä ei voida käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä ilman kotoutumistuen tason määrittämistä työmarkkinatuen kanssa samalle tasolle.**

LOPUKSI

Perustuslakivaliokunta on hiljan todennut: ”vaikka monet hallituksen esitykset ovat nykyisin hyvin valmisteltuja ja korkeatasoisia, joukkoon mahtuu yhä myös heikosti valmisteltuja esityksiä” (PeVL 19/2016 vp). Käsillä oleva hallituksen esitys on edellä kuvaamillani tavoilla yksi tekniseltä tasoltaan heikoista esityksistä. Se on valmisteltu kiireessä ja ilman kunnollisia vaikutusarvioita sivuuttaen esimerkiksi juuri tämän tyyppisten esitysten valmistelua varten rakennettujen laskentamallien (esim. SISU-mikrosimulointimalli) käyttö. Ottaen huomioon esityksen yhteiskunnallinen merkittävyys, esityksestä on hankittu valmisteluvaiheessa hyvin niukasti lausuntoja – esimerkiksi kansalaisyhteiskuntaa ei ole kuultu lainkaan. **Kehotan perustuslakivaliokuntaa kiinnittämään lausunnossaan huomion hallituksen esityksen tekniseen heikkolaatuisuuteen**.

Cluj-Napocassa 7. marraskuuta 2016,

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti