Tuomas Ojanen
16.11.2016

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

Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu ja arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä 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 prosenttia peruspäivärahan määrästä.

Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksossa todetaan, ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 ja 19 §:ssä turvattuihin perusoikeuksiin. Koska oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä olevaa kotoutumistukea, kysymys on täsmällisemmin siitä, että ehdotus asettaa oleskeluluvan Suomesta saaneet työttömät työnhakijat eri asemaan verrattuna muihin työttömiin työnhakijoihin Suomen oikeuspiirissä.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesti lailla kuitenkin taataan *jokaiselle* oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan *ihmiset* ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää asettamasta ketään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä mainitaan nimenomaisesti *alkuperä* yhtenä kiellettynä erotteluperusteena ilman hyväksyttävää syytä. Alkuperällä tarkoitetaan säännöksessä sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää (HE 309/1993 vp, s. 44). Perusoikeusuudistuksen esitöissä myös mainitaan muuna henkilöön liittyvänä perusteena muun muassa *yhteiskunnallinen asema* ((HE 309/1993 vp, s. 44). Lisäksi on aivan selvää, että ilmaisuilla ”jokainen” perustuslain 19 §:ssä sekä ”ihmiset” ja ”ketään” perustuslain 6 §:ssä tarkoitetaan jokaista Suomen oikeuspiirissä olevaa ihmistä, oleskeluluvan saaneet työttömät työhakijat mukaan lukien (ks. myös HE 309/1993 vp ja siellä perusoikeuksien henkilöllisestä soveltamisalasta todettu).

Nähdäkseni käsillä olevassa ehdotuksessa on kysymys nimenomaan oleskeluluvan Suomesta saaneiden työttömien työnhakijoiden asettamisesta erilaiseen asemaan alkuperän ja yhteiskunnallisen aseman perusteella. Valtiosääntöoikeudellisena

kysymyksenasetteluna näin ollen on, onko eri asemaan asettamiselle alkuperän ja yhteiskunnallisen aseman perusteella esitettävissä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla hyväksyttävä peruste, joka olisi myös ”asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä” lain (hyväksyttävään) tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp ja PeVL 15/2011 vp). Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä huomautetaan, perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. HE 309/1993 vp, s. 44).

Hyväksyttävä perusteen ohella perustuslakivaliokunnan käytännössä on eri yhteyksissä toistuvasti edellytetty, etteivät erottelut ”ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi”.[1] Merkityksellistä on näin ollen hyväksyttävän perusteen ohella vaatimus erottelun *oikeasuhtaisuudesta* (suhteellisuusvaatimus). Näin ollen edes hyväksyttävä peruste ei voi oikeuttaa mitä tahansa erottelua ihmisten välillä. Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen arvioinnissa olennaista on, voidaanko ehdotetulla erottelulla tosiasiassa saavuttaa sille asetetut päämäärät ja ovatko käytetyt keinot ja tavoiteltavat päämäärät kohtuullisessa ja oikeassa suhteessa toisiinsa nähden. Tähän sisältyy myös vaatimus keinon soveltuvuudesta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Lopuksi perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä korostanut, että lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn.[2] Lailla säätämiseen vaatimukseen sisältyy vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Käytännössä kysymys on siitä, että sallittujen erottelujen sisällön ja soveltamisalan tulisi mahdollisimman yksiselitteisesti käydä ilmi suoraan laista ja että viranomaisten päätöksenteko on oltava sidottu riittävän täsmällisiin kriteereihin laissa. Tällä tavoin lailla säätämisen vaatimuksella on osaltaan tärkeä merkitys erottelun oikeasuhtaisuuden takaamisessa.

Arvio

Sen paremmin perustuslakivaliokunnan kuin sen kuuleman asiantuntijan tehtävänä ei ole mahdollisten hyväksyttävien perusteluiden miettiminen ja muotoilu hallituksen esityksille vaan yksinomaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää ehdottamiensa erottelujen perusteluina (ks. myös PeVL 9/2016 vp[3]). Esityksen säätämisjärjestysjaksossa ehdotuksen tarkoituksesta ja tavoitteista todetaan kokonaisuudessaan seuraavasti:

---

[1] Ks. esim. PeVL 60/2002 vp, PeVL 34/2005 vp ja PeVL 18/2006 vp.

[2] Ks. esim. PeVL 19/1997 vp, PeVL 58/2001vp ja PeVL 70/2002 vp.

[3] Valiokunta totesi lausunnossa PeVL 9/2016 vp tältä osin seuraavan: ” Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunnan tehtävänä ei sitä vastoin ole perusteluiden muotoilu hallituksen esityksille vaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää. Näin ollen edellä esitetyn kaltaisen kriminaalipoliittisen tarvearvioinninkaan tekeminen ei kuulu perustuslakivaliokunnan tehtäviin. Tilanteessa, jossa valtiosäännön edellyttämät hallituksen esityksen perustelut puuttuvat taikka ovat oleellisilta osin puutteelliset, perustuslaista ei johdu esteitä sille, että näitä perusteita muotoillaan eduskunnan mietintövaliokunnassa. Hyväksyttävän perusteen pitää kuitenkin olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. myös esim. PeVL 44/2010 vp, s. 6/I).”

> ”Lakiehdotuksen tarkoituksena on maahanmuuttajien perustoimeentulon turvaaminen kotoutumisen ajalta kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestävällä tavalla laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Maahanmuuttajien perustoimeentulon turva on ennen vuotta 2015 taattu erillisellä kotoutumistuella, jonka jälkeen erillinen kotoutumistuki lakkautettiin. Lakiehdotuksella ehdotetaan jälleen erotettavaksi maahanmuuttajille tarkoitettu etuusjärjestelmä työmarkkinatuesta. Keskeisimpänä erona olisi tuen alempi taso.
>
> Maahanmuuttajalle myönnettävän kotoutumistuen tavoitteena on tukea kotoutumissuunnitelman mukaisesti mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumissuunnitelmia tehtäessä ja palveluita toimeenpantaessa tavoitteena on kotoutumisen ohella työelämään pääsy osana yhteiskunnan toimintaan osallistumista.”

Lisäksi esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksessa todetaan, että 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.” Edelleen esityksen mukaan lakiehdotuksella ”on yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen.”

Lisäksi ehdotusta perustellaan säätämisjärjestysjaksossa sillä, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II) Ehdotuksen mukaan perustoimeentulon osalta lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

Nähdäkseni esityksen edellä selostetut tarkoitusperät ja tavoitteet *eivät* kuitenkaan kykene perustelemaan nimenomaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla sitä, että ehdotuksella oleskeluluvan Suomesta saaneet työttömät työnhakijat asetettaisiin eri asemaan alkuperän ja yhteiskunnallisen aseman perusteella verrattuna muihin työttömiin työnhakijoihin myöntämällä heille työmarkkinatuen sijaan 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä olevaa kotoutumistukea. Perustelen kantaani seuraavasti:

(i) Työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulon turvaaminen kotoutumisen aikana ”kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestävällä tavalla” ei ole hyväksyttävä peruste perusoikeusjärjestelmän kannalta asettaa työttömät maahanmuuttajat muihin työttömiin työnhakijoihin verrattuna huonompaan asemaan. Perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisesti lausunnossaan PeVL 4/2016 vp pitäneensä ”eri yhteyksissä …. valtion talouden heikkoa tilaa hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin muun muassa eri etuuksien tasoon (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 4). Valiokunnan mukaan kuitenkaan ”(s)osiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien mitoituksessa on kuitenkin kyse toisenlaisesta asetelmasta kuin yhdenvertaisuudessa, ja säästötavoitteen

merkitystä on eri perustuslain 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." (*kursivointi – TO). Lisäksi kansaneläkelaitos on tiettävästi arvioinut, että pienemmän kotoutumistuen käyttöönoton johtavan siihen, että yhä useammat maahanmuuttajat tarvitsevat toimeentulotukea entistä pidempään. Jos arvio pitää paikkansa, mitään säästöjä ei edes syntyisi.

(ii) Tavoite lieventää Suomen "vetovoimaa" turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena ei ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste asettaa oleskeluluvan saaneet työttömät työnhakijat eri asemaan. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 27/2016 vp, että "…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." Kysymys oli perusoikeuksien rajoitustilanteesta, mutta nähdäkseni houkuttelevuuden vähentäminen on kuitenkin vielä ongelmallisempi perustuslain 6 §:n 2 momentin soveltamisalalla perusteluna alkuperään ja yhteiskunnalliseen asemaan perustuvalle erottelulle, etenkin kun huomioidaan, että perustuslain perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44).

(iii) Esityksen mukaan kotoutumistuen "tavoitteena on tukea kotoutumissuunnitelman mukaisesti mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan". Esityksen pääasiallisen sisällön selostamisen yhteydessä esityksessä myös todetaan, että lakiehdotuksella "on yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen." – Näistä tavoitteista ei ole sinänsä mitään huomauttamista; ne olisivat sinänsä toisessa asiayhteydessä ilman muuta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Nähdäkseni ne eivät kuitenkaan mitenkään perustele perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla juuri nyt käsillä olevassa asiassa sitä, että oleskeluluvan saaneille työttömille työnhakijoille maksettaisiin työmarkkinatuen sijaan 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä olevaa kotoutumistukea. Pikemminkin pienempi tuki muihin työttömiin työnhakijoihin verrattuna voi passivoida ja estää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksiä. Joka tapauksessa esityksessä ei lainkaan kyetä osoittamaan, että 10 prosenttia peruspäivärahan määrästä alempi kotoutumistuki jollain tavoin edistäisi maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä parantaisi heidän työllistymisensä edellytyksiä.

(iv) Perustuslakivaliokunnan perinteinen linjaus, jonka mukaan yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ”voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”, on kehittynyt perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännökseen liittyen, ja jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta (ks. PeVL 12/1990 vp ja PeVL 3/2011 vp, ks. myös HE 309/1993 , s. 43, jossa harkintavaltadoktriini mainitaan juuri perustuslain 6 §:n 1 momenttiin liittyen), jolla lisättiin perustuslakiin erillinen syrjintäkieltosäännös, so. perustuslain 6 §:n 2 momentti. Nähdäkseni lainsääjällä ei kuitenkaan ole harkintavaltaa perustuslain 6 §:n 2 momentin soveltamisalalla asettaa ihmisiä eri asemaan säännöksessä mainittujen kiellettyjen erotteluperusteiden nojalla ilman perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää syytä. Tässä yhteydessä on huomioitava myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa (*Timishev v. Russia*, tuomio 13.12.2005, kohta 58) on torjuttu se, että yksinomaan etniseen alkuperään perustuva erottelu olisi ylipäätään hyväksyttävää nykyaikaisessa demokraattisessa yhteiskunnassa lainvalvontatoimien yhteydessä. Korkeintaan lainsäätäjä nauttii jonkinmoista harkintavaltaa perustuslain 6 §:n 2 momentin soveltamisalalla vain edellytyksellä, että erottelulle on esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja että tuota harkintaa käytetään perusoikeusjärjestelmän kannalta *hyväksyttävässä* tarkoituksessa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi syytä olla valtiosääntöoikeudellisesti äärimmäisen valppaana sille, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin perinteistä doktriinia siitä, ettei yhdenvertaisuussäännöksestä johdu ”tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”, uloteta perustuslain 6 §:n 2 momentin soveltamisalalle varsinkaan nyt käsillä olevan kaltaisessa tilanteessa, joissa ihmisten erottelua tarkoittava hallituksen esitys ei kykene esittämään mitään hyväksyttäviä perusteita perustuslain 6 §:n 2 momentissa vaaditulla tavalla.

Päädyn näin ollen johtopäätökseen, jonka mukaan esityksessä ei esitetä hyväksyttäviä perusteita perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla sille, että ehdotuksella oleskeluluvan Suomesta saaneet työttömät työnhakijat asetettaisiin eri asemaan alkuperän ja yhteiskunnallisen aseman perusteella verrattuna muihin työttömiin työnhakijoihin myöntämällä heille työmarkkinatuen sijaan 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä olevaa kotoutumistukea. Koska hyväksyttäviä perusteita ei ole esitetty, on turhaa ja tarpeetonta esittää valtiosääntöoikeudellista arviota esityksen tarkoittamasta erottelusta oikeasuhtaisuuden vaatimuksen ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.

Koska perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ehdotukselle puuttuvat esityksestä, perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentista muodostuu ehdoton este käsitellä lakiehdotus tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 16. päivänä marraskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki