16.11.2016 EOAK/5267/2016

Perustuslakivaliokunnalle

HE 169/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä (HE169/2016 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.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysturvalakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia.

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.

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta arvioitaessa huomioon otettavana seikkana ei enää pidettäisi sitä, että hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Oleskeluluvan peruste ja maahanmuuton syy otettaisiin huomioon osana asumisen vakinaisuuden kokonaisarviota ilman laissa erikseen säädettyä painotusta.

Kotoutumistuki

Ehdotuksia on arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevien säännösten ja perustuslain 19 §:n, erityisesti sen 2 momentin

kannalta. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella.

Perusoikeuksien suojan kannalta on merkittävää se, että esityksessä ehdotetaan erityisiä etuusjärjestelyä, erilaisia etuuden saamisen ehtoja ja erilaista etuuden tasoa yhdelle rajatulle henkilöryhmälle.

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä on arvioitu sitä, millä edellytyksillä voidaan säätää erilaisista työttömyyden aikaisista järjestelyistä eri henkilöryhmille. Nuoria työttömiä koskeville asetettavia erityisiä aktiviteettivelvoitteita koskevassa arviossaan (PeVL 17/1996 vp perustuslakivaliokunta totesi, muun muassa että

”*Valtiosääntöistä merkitystä on siten sillä, onko työmarkkinatukioikeuden kytkeminen työllistymismahdollisuuksien kohentamiseen riittävä perustelu ikärajan asettamiselle*”.

Alle 25-vuotiaiden työttömien määrän nousun ja syrjäytymisuhan huomioon ottaen valiokunta katsoi, että vallitseva nuorisotyöttömyystilanne muodosti hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävän perusteen 18-24-vuotiaiden erilliskohtelulle. Valiokunta totesi vielä, että

”*Nyt kysymyksessä ei kuitenkaan ole mielivaltainen rajanveto, jollaiseksi esimerkiksi pelkästään säästötoimiin liittyvä ikärajan asettaminen saattaisi muodostua.*”

Maahanmuuttajien kotoutumistukea koskevassa lausunnossaan (PeVL 20/1998 vp.) perustuslakivaliokunta totesi:

”*Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut korkean nuorisotyöttömyyden ja työmarkkinatuen kytkemisen työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin muodostavan hyväksyttävän perusteen ammatillista koulutusta ja työkokemusta vailla olevien nuorten asettamiselle eri asemaan (PeVL 1711995 vp ja 17/1996 vp). Lakiehdotuksen tavoitteena on nimenomaisesti edistää ja parantaa maahanmuuttajan työelämään ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä sekä yleensä hänen kykyään toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Tässä mielessä lakiehdotuksella pyritään parantamaan maahanmuuttajien asemaa ja edistämään tosiasiallista tasa-arvoa. Maahanmuuttajien erilliskohtelulle voidaan katsoa tässä yhteydessä olevan objektiiviset perusteet, kun otetaan huomioon, että maahanmuuttajien työllisyystilanne on muuta väestöä selvästi heikompi. Työllistymisen esteet liittyvät usein juuri sellaisiin seikkoihin, kuten kielitaidon ja koulutuksen puute, joihin ehdotetuilla toimenpiteillä pyritään vaikuttamaan. Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen mukaiselle maahanmuuttajien asettamiselle muista ryhmistä jonkin verran poikkeavaan asemaan on sellaisia syitä, jotka muodostavat hallitusmuodon 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyväksyttävän perusteen.*”

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevien säännösten kannalta

on merkittävää, että ehdotuksia perustellaan valtiontalouden säästöillä ja sillä, että ne vaikuttaisivat siten, että Suomi olisi vähemmän houkutteleva maa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä arvioinnissa on, voidaanko lainsäädännössä tehtävät erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä ne muodostu kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, 11/2012 vp).

Valiokunnan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (esim. PeVL 12/2015 ja siinä viitatut ja PeVL 21/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi antanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4—5) 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). Valiokunnan mukaan selvää on myös, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Tämän perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n eikä perustuslain 19 §:n kannalta. Tähän arviooni vaikuttaa se, että tasoltaan matalamman etuuden turvaava järjestely ei kenenkään henkilön osalta muodostuisi pysyväksi. Sitä vastoin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttävänä perusteena ei nähdäkseni voitaisi yksin pitää sitä, että tavoitteena on lieventää Suomen vetovoimaa maahanmuuttomaana.

Suomessa asuminen

Esityksessä ehdotetaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamista. Kumottavan säännöksen mukaan myös pakolaisuuden tai kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saamista koskeva seikka otetaan yhtenä tekijänä huomioon arvioitaessa henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta. Säännöksen kumoamisen tarkoituksena on, että kaikkien maahan tulevien henkilöiden Suomessa asumista arvioitaisiin samoin perustein 3 a §:ssä säädettyä kokonaisharkintaa käyttäen.

Ehdotus merkitsee sitä, että pakolaisena tai suojelun tarpeen perusteella oleskeluoikeuden saaneen henkilön kohtelu rinnastuisi muiden

Suomeen muuttavien ulkomaan kansalaisten kohteluun, kun aiemmin heidän on katsottu olevan oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun Suomen kansalaisten kanssa. Tiedossani ei ole, että tälle ehdotetulle muutokselle olisi kansainvälisoikeudellisia estettä. On kuitenkin selvää, että pakolaisen ja suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön Suomessa asumisen pysyvyyttä arvioitaessa ratkaisevaa on se, onko hänen mahdollista palata lähtömaahansa. Perustuslain 19 §:n 2 momentin on lisäksi vakiintuneesti katsottu edellyttävän, ettei kukaan jää kohtuuttoman pitkäksi aikaa säännöksen turvaaman perustoimeentulon turvan ulkopuolelle.

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja kasvu on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti tarkasteltava kokonaisuutena. Valiokunta on lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentin osalta omaksunut lähtökohdan, jonka mukaan säännöksen tarkoittamien etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Valiokunta on pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon, kunhan sääntely ei kokonaisuutena arvioiden vaaranna perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (PeVL 25/2012 vp, PeVL 10/2015 vp, PeVL 12/2015 vp). Valitettavasti hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miten ehdotus asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta vaikuttaa lapsen asemaan. Perustuslain 19 §:n 3 momentti kuitenkin nähdäkseni edellyttää, että arvioitaessa lapsen kuulumista Suomen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin, on huolehdittava siitä, ettei yksin maahan tulleet eivätkä perheensä mukana maahan tulleet lapset putoa perustoimeentuloa turvaavien järjestelyjen ulkopuolelle.

Euroopan unionin lainsäädännön mukaisuus

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kansainvälisestä suojelusta säädetään määritelmädirektiivissä, jonka tavoitteena on varmistaa yhtäältä se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua tarvitsevien yksilöimisessä, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa.

Määritelmädirektiivin 29 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat tarvittavan sosiaalihuollon suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden sosiaalihuollon perusetuuksiin, jotka on myönnettävä saman suuruisina ja samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että oleskeluluvan saaneelle maahanmuuttajalle, joka on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, maksettaisiin kotoutumistukea. Yksilöllisten kotouttamispalveluiden ajalta maksettavan kotoutumistuen määrä olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä. Kotoutumistuen henkilöllinen soveltamisala käsittäisi sekä Euroopan unionin kansalaiset että kolmansista maista tulevat henkilöt.

Hallituksen esityksessä ei ole arvoitu, miten ehdotus täyttää unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Tältä osin tyydyn toteamaan, että perustuslakivaliokunnalle ei kuitenkaan ensisijaisesti kuulu EU:n määritelmädirektiivin tai sosiaaliturva-asetuksen mukaisuuden arviointi.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin