Veli-Pekka Viljanen

HE 169/2016 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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 14.11.2016

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijasta kotoutumistukea. Kotoutumistukea maksettaisiin enintään kolmen vuoden ajan. Sen suuruus olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan 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. Lakiehdotuksella on perustelujensa mukaan yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen.

Ehdotettu kotoutumistuki on perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittama etuus, joka turvaisi maahanmuuttajille oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n mukaan maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Vastaisuudessa vaihtoehtoihin lisättäisiin kotoutumistuki, jota työttömyysturvalain 9 luvun 1 §:n mukaan maksettaisiin työmarkkinatuen sijaan.

Hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä olisi siten muuttaa työttömyysturvajärjestelmää maahanmuuttajien osalta siten, että he saisivat työmarkkinatuen sijasta kolmen vuoden ajan kotoutumistukea, jonka määrä olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä. Hallituksen esityksessä todetaan suoraan, että lakiehdotuksessa ehdotetaan erotettavaksi maahanmuuttajille tarkoitettu etuusjärjestelmä työmarkkinatuesta ja että keskeisimpänä erona on tuen alempi taso.

Käytännössä kotoutumistuen perustamisella heikennettäisiin siten työttömille maahanmuuttajille työttömyyden johdosta maksettavan etuuden tasoa niin, että he saavat ainoastaan 90 prosenttia siitä tuesta, jonka työmarkkinatukea nauttivat työttömät saavat.

Ehdotettua sääntelyä on tämän vuoksi arvioitava suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Ehdotus asettaisi työttömät maahanmuuttajat työttömyyden johdosta maksettavan etuuden tason osalta eri asemaan verrattuna muihin vastaavassa asemassa oleviin työttömiin. Erottelu johtuisi siten työttömän maahanmuuttaja-asemasta ja siis alkuperästä, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettynä syrjintäperusteena.

Hallituksen esityksessä maahanmuuttajien työttömyysetuuden tason heikennystä perustellaan muun ohella tarkoituksella lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena (HE, s. 1). Tällainen tarkoitus ei muodosta hyväksyttävää perustetta kohdella maahanmuuttajataustaisia henkilöitä työttömyysetuuden tason suhteen muita työttömiä huonommin. Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan PeVL 27/2016 vp perheenyhdistämisen tiukennuksen yhteydessä nimenomaan todennut, että hallituksen esityksessä tuolloin mainittua Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana oli ottaen huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyysvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle (ks. lausunnon s. 2).

Tämän ohella hallituksen esityksessä viitataan tarkoitukseen turvata laajamittaisen maahanmuuton yhteydessä työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulo kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestävällä tavalla (HE, s. 1). Tämäkin perustelu on mielestäni riittämätön oikeuttamaan maahanmuuttajille työttömyyden johdosta maksettavan etuuden (= kotoutumistuki) alemman tason suhteessa muihin vastaavassa asemassa olevien työttömien saaman työttömyysetuuden (= työmarkkinatuki). Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on näillä valtiopäivillä ottanut kantaa myös mahdollisuuteen perustella yhdenvertaisuudesta poikkeamista valtiontaloudellisin perustein. Säästötavoite ei valiokunnan mielestä voi 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).

Erillisen kotoutumistuen perustaminen ei itsessään ole mielestäni perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallista. Kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla. Tämäntapaiseen ajattelutapaan viittaa lakiehdotuksen perustelujen maininta, jonka mukaan 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 (HE, s. 9).

Tämä seikka ei kuitenkaan nähdäkseni perustele vielä sitä, miksi kotoutumistuen taso on määritelty 90 prosentiksi peruspäivärahan tasosta. Tämä merkitsee nykyiseen verrattuna maahanmuuttajien työttömyyden johdosta saaman etuuden tason laskua vastaavasti.

Hallituksen esityksessä ei ole mielestäni esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämää hyväksyttävää perustetta sille, miksi työttömien maahanmuuttajien saaman kotoutumistuen taso on määritelty vastaavin perustein työmarkkinatukea saavien muiden työttömien työttömyysetuuden tasoa alemmaksi. Ilman tällaista perustetta pidän hallituksen esityksen kotoutumistukea koskevaa ehdotusta perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisena siltä osin kuin työttömyysturvalain 9 luvun 1 §:n 2 momentissa kotoutumistuen täysi määrä määriteltäisiin 90 prosentiksi peruspäivärahan määrästä.