

## Perustuslakivaliokunta

**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**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

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 (HE 169/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Katriina Alaviuhkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Raija Huhtanen
- professori Juha Lavapuro
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Toomas Kotkas
- apulaisprofessori, dosentti Pauli Rautiainen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysturvalakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia.

## Valiokunnan lausunto PeVL 55/2016 vp

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettavaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 6 §:n turvaaman yhdenvertaisuuden sekä 19 §:n 2 momentin turvaaman perustoimeentulon kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Ehdotuksen sisältö ja arvioinnin perusteet*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että laissa määriteltyille maahanmuuttajille, jotka ovat työttömiä työnhakijoita, myönnetään jatkossa työmarkkina-tuen sijaan kotoutumistukea (1. lakiehdotus, 9 luvun 1 §:n 1 momentti). Kotoutumistuen suuruus olisi 90 prosenttia työttömyyspäivärahan peruspäivärahan määrästä (2 momentti).

Hallituksen esityksen "tarkoituksena on turvata laajamittaisen maahanmuuton yhteydessä työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulo kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestäväällä tavalla ja samalla lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Lakiehdotuksella on yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen."

Ehdotus on merkityksellinen ensinnäkin perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatuun perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta. Ehdotus merkitsisi, että yksittäinen ihmisryhmä, maahanmuuttajat, asetettaisiin muita heikompaan asemaan säädettäessä lailla heidän oikeudestaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn suhteen hallituksen esityksessä on kysymys sellaisesta ihmisen alkuperään liittyvästä erottelusta (ks. myös PeVL 26/2010 vp, s. 2/I), jota tulee arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna alkuperään perustuvana erilaisena kohteluna.

#### *Yhdenvertaisuus*

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

## Valiokunnan lausunto PeVL 55/2016 vp

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 luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luetelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 31/2013 vp). Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

### *Perustoimeentulo*

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätävä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menetelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2).

Säännöksen termi "jokaisella" ilmentää perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille (HE 309/1993 vp, s. 22, 42). Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että oikeus perustoimeentuloetuuksiin kytketään Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (ks. PeVL 73/2014 vp).

Etuuksien saamiselle on myös voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamisiehtoja, jos ne ovat olleet perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, sallimissa rajoissa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki estä sinänsä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle, kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet. Valiokunta on muun muassa pitänyt hyväksyttävänä työttömän työnhakijan velvoittamista osallistumaan hänen työkykynsä ylläpitämistä ja hänen työllistymistään edesauttaviin toimiin (ks. PeVL 50/2005 vp). Samoin valiokunta on katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusturvaetuuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville (ks. PeVL 48/2006 vp ja PeVL 22/2004 vp).

### *Ehdotuksen arviointi*

Voimassa olevassa lainsäädännössä perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja etuusjärjestelmiä työttömyyden osalta ovat työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa ja työmarkkinatuki. Ehdotettu kotoutumistuki on perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittama etuus, joka turvaisi maahanmuuttajille oikeuden perustoimeentu-

## Valiokunnan lausunto PeVL 55/2016 vp

lon turvaan työttömyyden aikana. Kotoutumisen edistämiseksi 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.

Perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimeentulojärjestelmää sinänsä, vaan ylipäätään yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan. Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on perustuslaissa mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta (ks. PeVL 25/2013 vp, s. 2/II). Näin ollen hallituksen esitys siitä, että ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea, ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Valiokunnan aiemman käytännön valossa ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei sinänsä liity myöskään siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulokietuuksia 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).

Ehdotus asettaisi kuitenkin työttömät maahanmuuttajat työttömyyden johdosta maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat työttömät. Erottelu johtuisi siten työttömän maahanmuuttaja-asemasta ja siis alkuperästä, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyä syrjintäperusteena.

Hallituksen esityksessä maahanmuuttajien työttömyysetuuden tason heikennystä perustellaan muun ohella tarkoituksella lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tuoreessa käytännössään katsonut, että Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana on perustuslain 22 § huomioiden pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyssvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle (ks. PeVL 27/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä pitänyt valtion talouden heikkoa tilaa hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin muun muassa eri etuuksien tasoon (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 4). Hallituksen esityksen perusteluista (s. 13) ilmenee, että esityksen taustalla on myös julkisen talouden tasapainottamiseen liittyviä tavoitteita. Perustuslakivaliokunnan tuoreen käytännön mukaan säästötavoitteen merkitystä on eri perustuslain säännösten kannalta arvioitava eri tavoin. Säästötavoite ei valiokunnan mukaan ole voinut sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta ihmisten yhdenvertaisuudesta, eikä se siten ole voinut muodostaa hyväksyttävää perustetta asettaa ketään perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla eri asemaan sukupuolen perusteella (ks. PeVL 4/2016 vp).

Hallituksen esityksessä esitetty kolmas peruste ulkomaalaisten asettamiselle heikompaan asemaan liittyy pyrkimykseen edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan ja työllistymisen edellytysten parantamiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla. Valiokunta ei kuitenkaan pidä uskottavana, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentuloon liittyviä etuuksia edistetään maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan. Hallituksen

## Valiokunnan lausunto PeVL 55/2016 vp

esityksessä ei ole asianmukaisesti selostettu, miten etuuden alentamisen on tarkoitus edistää integroitumista. Tässä tapauksessa valittu keino ei ole soveltuva hallituksen esityksessä esitetyn päämäärän toteuttamiseksi.

Edellä todettu huomioiden perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ei ole esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta sille, että työttömien maahanmuuttajien saaman kotoutumistuen taso on määritelty vastaavin perustein työmarkkina-tukea saavien muiden työttömien työttömyysetuuden tasoa alemmaksi. Tämän vuoksi hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 1 §:n 2 momenttia on muutettava, jotta laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksessä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia (3. lakiehdotus) ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta arvioitaessa erityisesti 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. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 13) mukaan tarkoituksena ei ole tiukentaa niitä edellytyksiä, joiden perusteella Suomessa asumisen vakinaisuutta lain perusteella arvioidaan. Toisaalta esityksestä (s. 17) ilmenee, että soveltamiskäytännössä Suomessa asumisen vakinaisuutta arvioitaessa säännös on siinä mainitun henkilöryhmän kohdalla muodostunut yksinään määrääväksi seikaksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt nyt kumottavaksi ehdotettua säännöstä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä (ks. PeVL 22/2004 vp). Valiokunnan mielestä muutoksen perustelut ja sillä tavoitellut päämäärät ovat ristiriitaisia. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä tarkistaa sääntelyä perusteluja vastaavaksi.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 9 luvun 1 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 24.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk  
jäsen Simon Elo ps  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Anna-Maja Henriksson r  
jäsen Hannu Hoskonen kesk

## **Valiokunnan lausunto PeVL 55/2016 vp**

jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Kimmo Kivelä ps  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Ville Niinistö vihr  
jäsen Ulla Parviainen kesk  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Ville Skinnari sd  
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen