

Pyydetty arvio: Kotoutujien tukien uudistaminen

Sosiaali- ja terveysministeriöltä on pyydetty arviota seuraavasta kokonaisuudesta:

1. Nykyiset kotoutumisajan etuudet (työmarkkinatuki ja toimeentulotuki) korvautuisivat kotoutumistuella.
2. Kotoutumistuki olisi toimeentulotuen perusosan suuruinen.
 - a. Säästö olisi siis koto-ajalla olevien maahanmuuttajien työmarkkinatuen leikkaaminen toimeentulotuen perusosan tasoiseksi?
3. Sisältyisi sanktiomekanismi, jolla tukea leikattaisiin (esim. 20 %) jos ei täytä velvoitteita.
4. Sisältyisi myös jonkinlainen kannustin?
5. Lisäksi tulisi arvioida jo nykylaissa olevan sanktiomahdollisuuden käytön tuomat säästöt, jos sen käyttöä tehostetaan. (Ilmeisesti sanktiota ei ole käytännössä juuri hyödynnetty.)
6. Sosiaaliturvajaostolle on jo selvitetty työmarkkinatuen kielilisämallia (työmarkkinatuki lasketaan toimeentulotuen perusosan tasoon ennen riittävän kielitaidon saavuttamista) ja sen tuomia säästöjä.
 - a. Mallista voisi ottaa referenssiä kotoutumistuen arviointia varten
 - b. Huomioitava, ettei lasketa yhteen päällekkäisiä säästöjä

1 Keskeiset huomiot

1. Sekä toimeentulotuesta että työmarkkinatuesta (ja työttömyysetuuksista laajemminkin) on runsaasti perustuslakivaliokunnan käytäntöä, joka on syytä huomioida, kun etuuksien uudistamista harkitaan.
2. Sosiaali- ja terveysministeriön virkanäkemyks on, että työmarkkinatukea ja toimeentulotukea ei ole mahdollista yhdistää ehdotetulla tai muullakaan tavalla perustoimeentulotuen määräiseksi etuudeksi ilman, että otetaan tietoinen riski siitä, että ratkaisu osoittautuu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.
3. Edelleen virkanäkemyks on, että arvioidun kotoutumistuen kaltainen tuki ei voisi estää harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntämistä silloin, kun henkilö tai perhe on jäämässä vaille ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.
4. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että jos erillistä kotoutumisen edistämisestä annetun lain kohderyhmälle tarkoitettua etuutta, kotoutumistukea, edistetään, tällaista etuutta koskevat säännökset tulisi selkeyden vuoksi sisällyttää kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin ja hallituksen esityksen valmistelu tulisi tehdä työ- ja elinkeinoministeriössä

ja sen johdolla, yhteistyössä muiden ministeriöiden kuten sosiaali- ja terveysministeriön¹ kanssa.

2 Yleistä toimeentulotuesta ja työmarkkinatuesta

1. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että toimeentulotuki ja sen tavoitteet eroavat monella tavalla varsinaisista sosiaaliturvaetuksista.
2. **Toimeentulotuki** on viimesijainen tukimuoto, joka on tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilö tai perhe ei jostain syystä selviä sen hetkistä välttämättömistä menoistaan. Tästä syystä tuki myönnetään lyhyelle ajalle, eli pääsäännön mukaan vain kuukaudeksi kerrallaan.²
3. Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseen. Tämän perustuslain viimesijaista tukea koskevan säännöksen ominaisuuksiin kuuluu se, että sen myöntäminen edellyttää tarveharkintaa. Tarveharkinnan perusteella arvioidaan, mikä on henkilön tosiasiallinen tuen tarve.
4. Tuki on perhekohtainen. Toimeentulotuen määrä vaihtelee kunkin kuun tulojen ja menojen mukaisesti, ja tuen suuruus riippuu perheen käytettävissä olevista tuloista ja menoista hakuhetkellä eikä tuelle ole siksi määriteltävissä kiinteää summaa. Myös perusosa on eri suuruinen eri perhetilanteessa elävillä.
5. Tämän vuoksi ei ole mahdollista määritellä euromäärää, jonka voitaisiin todeta olevan perustoimeentulotuen suuruinen tuki. Myöhemmin vaikutusarvioissa on käytetty 694 euroa kuukaudessa, joka vastaa nettotasoltaan yksinasuvan henkilön toimeentulotuen perusosan tasoa vuonna 2023. 20 prosentin ennakonpidätyksellä tästä jää käteen etuudensaajalle 555 euroa kuukaudessa.
6. **Työmarkkinatuki** on työttömälle työnhakijalle maksettava etuus, jota saadakseensa henkilön on täytettävä niin kutsutut työvoimapolitiittiset edellytykset. Työmarkkinatuki on yksilökohtainen etuus, jonka suuruuteen vaikuttaa työnhakijan omat tulot (työmarkkinatuen sovittelu ja tarveharkinta). Työnhakijan varallisuus tai perheenjäsenten tulot taikka varallisuus ei vaikuta työmarkkinatuen määrään.
7. Työmarkkinatuen maksaminen edellyttää, että hakija on ilmoittautunut työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa. Etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työvoimaviranomaiselle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa tai muuta suunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin.
8. Jos maahanmuuttaja kuuluu kotoutumisen edistämisestä annetun lain soveltamisen piiriin, työmarkkinatukea saadakseensa hänen on ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi TE-

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön toimialan osalta valmistelussa tulee huomioitavaksi erityisesti suhde toimeentulotukeen sekä muutoksenhakua koskevat kysymykset.

² STM:n sosiaaliturvajaostolle toimittamat materiaalit toimeentulotukeen liittyen:

- [Tietopyyntö+-+STMn+huomiot+toimeentulo-+ja+työmarkkinatuesta.pdf](#)
- [Tietopyyntö+-+Toimeentulotuen+lisäkysymykset.pdf \(stm.fi\)](#)

palveluihin, ja hänen kanssaan tehdään kotoutumissuunnitelma.

Kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan kanssa sovitaan koulutuksesta, työhausta ja sen tavoitteista sekä työnhakua tukevista ja työllistymistä edistävästä toimenpiteistä ja palveluista. Kotoutumissuunnitelman tulee myös sisältää pohjoismaisessakin mallissa sovellettava työnhakuvelvollisuus. Työnhakuvelvollisuus voidaan jättää asettamatta vain, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

9. Kun työmarkkinatukea maksetaan kotoutujalle, kaikkien edellä todettujen edellytysten on täyttyvä.
10. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa myös, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on omaksuttu linja, jonka mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa (mm. työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys) yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta eli toimeentulotuesta. Tällä tarkoitetaan myös tuen suuruutta ja ehtoja.
11. Edelleen perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on omaksuttu linja, jonka mukaan PL 19.2 § tarkoitetun syyperusteisen etuuden kuten työmarkkinatuen määrä ei voi alittaa PL 19.1 § tarkoitetun viimesijaisen etuuden määrää.

3 Erityisesti toimeentulotuen perusosan alentamista koskevasta nykykäytännöstä

1. Toimeentulotukeen liittyy sanktio, jos toimeentulon tarve aiheutuu siitä, että henkilö ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi tai ei ole noudattanut kotoutumissuunnitelmaa. Tällöin toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa.
2. Kela on toimittanut neuvottelijoille (sosiaaliturvajaosto) tietoja perusosan alentamisen tilastoista viime vuosilta. Sen yhteydessä on todettu, ettei viime vuosien tietoja voida pitää vertailukelpoisina siksi, että perusosan alentamista koskevia ratkaisuja on koronan johdosta tehty poikkeuksellisen vähän.
3. Perusosan alentamisen prosessia on uudistettu toimeentulotukilain muutoksella vuoden 2023 alusta lukien. Vielä ei ole tiedossa, millaisia vaikutuksia perusosan alentamisen määrään muutoksella pidemmällä aikavälillä on. Sote-uudistuksen johdosta ensimmäisen puolen vuoden tilastot eivät ole täysin vertailukelpoisia.
4. Perusosan alentaminen ei voi olla rutiininomainen toimenpide, vaan ennen sen tekemistä kuullaan asiakasta. Lisäksi alentaminen arvioidaan aina yksilökohtaisesti ja ottaen huomioon se, ettei alentaminen voi vaarantaa asiakkaan oikeutta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään turvaan.
5. Perusosan alentaminen ei ole tavoite sinänsä, vaan tarkoitus on vaikuttaa henkilön toimintaan ja edistää itsenäistä selviytymistä ja työllistymistä. Siihen liittyvän sosiaalityöntekijän tapaamisen kautta voidaan selvittää, mitä henkilö voisi konkreettisesti tehdä esimerkiksi toimintakykynsä parantamiseksi.

Lopuksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että toimeentulotukilakia uudistettaessa (2022/984) eduskunta on lausumassaan edellyttänyt, että toimeentulotuen alentamisesta luopumista ja alentamisen perusteiden mahdollisia muutostarpeita arvioidaan osana sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Sosiaali- ja terveysministeriö on hallitusneuvotteluiden sosiaaliturvajaostolle 22.5. toimitetussa muistiossa todennut, että sekä velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi koskevaa toimeentulotukilain 2 a §:ää että siihen liittyviä perusosan alentamisperusteita (10 §) on aiheellista lainsäädännössä selkeyttää.

4 Avoimet kysymykset, jotka vaikeuttavat arvioinnin tekemistä

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin seuraavat ratkaisua edellyttävät seikat, jotka ovat vaikeuttaneet arvioinnin tekemistä.

1. Keitä työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saajia kotoutumistuki koskisi?
 - a. Kotoutuja-statuksella voi joissain tilanteissa olla vain yksi perheenjäsen tai useampia.
 - b. Samoin tulisi ratkaista lasten oikeus tukeen ja/tai mahdollinen lapsikorotus etuuteen.
2. Tavoitellaanko tuella yksilön ensisijaista etuutta, vai koko perheen perhekohtaista viimesijaista tukimuotoa?
 - a. Toimeentulotukeen jo nyt liittyvä velvollisuus edistää omaa työllistymistään ei koske perusoikeuksiin kiinnittyvän tulkinnan perusteella perheen lapsia, vammaisia ja sairaita henkilöitä taikka vanhempain- tai hoitovapaalla olevia vanhempia.
3. Arvioitavaksi toimitetussa mallissa mainitaan kannustimet. Koska tätä ei olla tarkemmin määritelty, mahdollisen kannustinrakenteen kuten esimerkiksi tuen korottamisen vaikutuksia ei olla huomioitu.
4. Perustuslaki ei tunnista kotoutumista erilliseksi sosiaalisesti riskiksi, vaan kotoutujien kohdalla työmarkkinatuen saanti liittyy työttömyyteen (PL 19.2 §). Tämä teema liittyy kysymykseen kotoutumistuen saajan velvoitteista.
5. Arvioitavaksi toimitetussa mallissa mainitaan kotoutumistuen saajan velvoitteet. Mallissa ei olla kuitenkaan kuvattu, millaisista velvoitteista olisi kyse, ja eroaisivatko velvoitteet niistä velvoitteista, jotka koskevat nykyisin kotoutujaa, joka saa työmarkkinatukea. Näiden velvoitteiden luonne vaikuttaa myös tuen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.
 - a. Edellytetäänkö esimerkiksi, että kotoutumistuen saaja on työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa? Jos edellytetään, määritelmällisesti kotoutumistuessa olisi alustavan arvion mukaan edelleen kyse työttömyysetuudesta. Tällä on merkitystä perusoikeusarvioinnin kannalta.

5 Vaikutukset

Yleistä

Vaikutusarvioinnissa on oletettu, että toimeksiannossa kuvatussa kotoutumistuessa tavoitellaan yksilöllistä etuutta, joka ehdoiltaan ei olisi tapauskohtaiseen harkintaan perustuva viimesijainen tuki. Tämä tarkoittaa sitä, että etuuden määrään ei vaikuttaisi henkilön tosiasiallinen taloudellisen tuen tarve, eli esimerkiksi henkilön säästöt eivät vaikuttaisi etuusoikeuteen. Etuuden määrään ei vaikuttaisi myöskään muiden perheenjäsenten tulot tai varallisuus. Etuuden suuruus perustuisi kaavamaiseen laskentaan, jossa henkilön omat ansiot voisivat vaikuttaa tuen määrään.

Vaikutusarvioissa toimeksiannon kuvausta uuden etuuden, kotoutumistuen, määrästä on tulkittu seuraavasti:

- Kotoutumistuen nettotaso vastaa yksinasuvan henkilön toimeentulotuen perusosaa.
- Kotoutumistukeen maksettaisiin saman suuruiset kulukorvaukset ja korotusosat kuin työmarkkinatukeenkin.
- Kotoutumistuki olisi yksilökohtainen, eli perheen koko ei vaikuttaisi kotoutumistuen määrään.

Vaikutukset etuusmenoon

Kotoutumistukea saavien kohderyhmän kokoa ei ole yksiselitteistä määritellä Kelan aineistoista. Arviossa on määritelty kotoutumistukea saavien kohderyhmäksi ne työmarkkinatuen saajat, joilla ei ole ollut kotikuntamerkintää kolme vuotta sitten. Näitä henkilöitä on noin 10 300. Jos tuki laskisi tällä henkilömäärällä työmarkkinatuen tasosta yksinasuvan toimeentulotuen perusosan nettotasoon, etuussäästöä syntyisi vuosittain noin 13 miljoonaa euroa. 20 % ennakonpidätys huomioiden vaikutus olisi vajaa 11 miljoonaa euroa. Kun otetaan huomioon, että 30 % kohderyhmästä saa nykyisellään toimeentulotukea, ja toimeentulotuen saajien määrä todennäköisesti kasvaisi, olisi säästö todennäköisesti enintään noin 7-8 miljoonaa euroa.

Jos malli toteutettaisiin päällekkäisenä työmarkkinatuen kielilisämallin kanssa, lisäsäästöä suhteessa kielilisämalliin ei tulisi. Tällöin kielilisämallin 15-30 miljoonan säästöistä 7-8 miljoonaa vain toteutuisi kotoutumistuen säästönä. Kielilisämallin tarkempi arvio toimeenpanoa ja koulutuskustannuksia koskevina huomioineen on aiemmin toimitetussa muistiossa.

Muut vaikutukset

Laskelmassa ei ole huomioitu sitä hallinnollisten kustannusten kasvua, joka johtuu uuden etuuden toimeenpanosta. Laskelmassa ei olla arvioitu toimeentulotukihakemusten määrän mahdollisen kasvun vaikutuksia Kelan työmäärään.

Arvioinnissa ei olla voitu huomioida mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia ja niistä syntyviä kustannuksia. Arvioinnissa ei myöskään oteta kantaa kustannuksiin, jotka syntyisivät mahdollisista uusista velvoitteista, joita arvioitavassa mallissa ei olla määritellyt. Toisaalta laskelmassa ei olla arvioitu myöskään niitä myönteisiä vaikutuksia, joita esimerkiksi mahdollisesti uudistuvasta tai laajenevasta palveluvalikoimasta voisi syntyä.

Lopuksi vaikutuksissa ei olla arvioitu sitä, miten ehdotus vaikuttaisi rahoitusvastuiden jakautumiseen kuntien ja valtion kesken.³

6 Muuta huomioitavaa

Yleistä

Kotoutumistukea koskeva malli muistuttaa vuonna 2016 esitettyä mallia (HE 169/2016 vp). Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin, että oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille maksettaisiin työmarkkinatukea 10 prosenttia matalampaa kotoutumistukea kolmen vuoden ajan. Tämän vuoksi seuraavassa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 55/2016 vp) esittämiä näkökohtia.

³ Kunnat osallistuvat työttömyyden perusteella maksettavan työmarkkinatukimenon rahoitukseen. Vuoden 2015 alusta lukien vastuu laajenee koskemaan myös palveluiden ajalta maksettavaa työttömyysetuutta. Kotoutujien osalta kuntien rahoitusvastuuta kuitenkin rajoitetaan.

Tuolloisessa mallissa ei esitetty toimeentulotuen yhdistämistä tukeen, joten perustuslakivaliokunta ei vuonna 2016 arvioinut silloin ehdotettua mallia perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Nämä toimeentulotukea koskevat huomiot ovat tämän jakson lopussa.

Kotoutumistukea koskevan mallin valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Mallia on aiheellista tarkastella perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeussäännöksen ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatus perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta. Alla on alustava kuvaus keskeisimmistä huomioitavista kysymyksistä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään, eikä lailla voidakaan mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusvaatimus ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää **perustuslain 6 §:n 2 momentin** sisältämä syrjäintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan esimerkiksi henkilön alkuperän tai kielen taikka muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjäintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjäintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Mahdollista syrjintää on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 44 ja PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II). Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44/I).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettyyn julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (ks. HE 309/1993 vp, s. 19 ja 70 sekä mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden kuten työmarkkinatuen saamiselle (ks. PeVL 44/2000 vp, s. 3/I, PeVL 20/1998 vp, s. 4/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2/I ja PeVL 17/1995 vp, s. 2/II), kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 55/2016 vp, s. 3). Etuuksien saamisen ehdot voivat myös olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

Edelleen perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 55/2015 vp, s. 3—4 ja PeVL 11/2015 vp, s. 2—3). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena on pidetty, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3, PeVL 58/2016 vp, s. 2 ja PeVL 34/1996 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei näin ollen liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään (ks. esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3 ja PeVL 55/2016 vp, s. 4). Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71).

Yhteenveto

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu tulee voida perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 31/2013 vp). Toisin sanoen, jotta mallia voitaisiin pitää yhteensopivana yhdenvertaista kohtelua koskevan PL 6 §:n kanssa, tulee voida osoittaa, että ehdotetulle mallille on olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja että valittu keino on oikeasuhtainen tavoitteen kannalta.

Valiokunta on myös korostanut, että erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden (henkilöä koskevat perusteet) kohdalla tarvittavalle perustelulle asetettavat vaatimukset ovat 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).

Koska arvioitavana oleva kotoutumistukea koskeva malli muistuttaa vuonna 2016 esitettyä, sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesnäkemys on, että malliin sisältyy samoja riskejä kuin sisältyi hallituksen esitykseen HE 169/2016 vp⁴ sisältyneeseen ehdotukseen. Tämän vuoksi on syy kiinnittää huomio perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 55/2016 vp⁵ esittämään. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin, että oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille maksettaisiin työmarkkinatukea 10 prosenttia matalampaa kotoutumistukea kolmen vuoden ajan.

Valiokunta totesi esityksen perusteluista muun muassa, että

1. *"Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tuoreessa käytännössään katsonut, että Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana on perustuslain 22 § huomioiden*

⁴ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_169+2016.pdf

⁵ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_55+2016.pdf

pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksivaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle (ks. PeVL 27/2016 vp).” ja

2. *”Perustuslakivaliokunnan tuoreen käytännön mukaan säästötavoitteen merkitystä on eri perustuslain säännösten kannalta arvioitava eri tavoin. Säästötavoite ei valiokunnan mukaan ole voinut sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvasta 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).” ja*
3. *”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 esityksessä ei ole asianmukaisesti selostettu, miten etuuden alentamisen on tarkoitus edistää integroitumista. Tässä tapauksessa valittu keino ei ole soveltuva hallituksen esityksessä esitetyn päämäärän toteuttamiseksi. Tämän vuoksi hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 1 §:n 2 momenttia on muutettava, jotta laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä.”*

Kyseisen hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa keskeytyi sen tultua peruutetuksi.

Siltä osin kuin malli yhdistäisi tukeen myös toimeentulotuen ja rajaisi sen määräytymisperusteita, mallia on tarkasteltava myös perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Tämä johtuu siitä, että toimeentulotuella on tiivis yhteys perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan perustuslaissa ”sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset”. Kysymys on esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämisestä (HE 309/1993 vp s. 69/II). Perustoimeentulon turva merkitsee ”pidemmälle menevää turvan tasoa” kuin oikeus välttämättömään toimeentuloon. Yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi tästä syystä 19 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (esim. PeVL 40/2018 vp s. 3–4; HE 309/1993 vp s. 70/I, PeVM 25/1994 vp s. 10/II). Oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen turvaan ratkaistaan tapauskohtaisella tarveharkinnalla, kun taas pykälän 2 momentin mukainen turva on yhteydessä momentissa lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Harkinta on tällöin tapauskohtaisen harkinnan sijaan ryhmäkohtaista.

Toimeentulotuen yhdistäminen kaavailtuun tukeen lisää sen hyväksyttävyyteen liittyviä riskejä vuoden 2016 malliin nähden. Tämä johtuu siitä, että perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattava kaikissa tilanteissa. Tämä tapahtuu tapauskohtaisella tarveharkinnalla.