

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 28/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (ns. vastaanottolaki 746/2011) 20 ja 21 §:ää. Kysymys on vastaanottorahan ja käyttörahan määrästä. Vastaanottorahasta ja käyttörahasta säädetään vastaanottolain 3 luvussa. Molemmat ovat laissa tarkoitettuja vastaanottopalveluja, joiden järjestämisestä vastaa vastaanottokeskus. Vastaanottoraha myönnetään kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle sekä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa. Sillä turvataan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa ja edistetään itsenäistä selviytymistä. Vastaanottoraha muodostuu perusosasta ja täydentävästä vastaanottorahasta. Sen suuruus määräytyy perusosalla katettavien menojen ja vähäistä suurempien terveydenhuoltomenojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksen perusteella. Käyttöraha myönnetään ilman huoltajaa olevalle lapselle vastaanottorahan sijasta silloin, kun vastaanottokeskus järjestää täyden ylläpidon, johon sisältyvät vastaanottorahan perusosalla ja täydentävällä vastaanotto-rahalla katettavat menot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot.

Esityksen mukaan vastaanottorahan perusosan ja käyttörahan määriä pienennettäisiin väliaikaisesti. Lähtökohta ensin mainitun kohdalla olisi ”välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen taso (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta)”. Vastaanottorahan määrä koostuisi tämän mu-

kaan jatkossa kyseisten ravintomenojen määrästä ja muista perusosalla katettavista menoista, joita ovat mm. vaatteet, paikallisliikenne, vähäiset terveydenhuollon menot, hygieniamenot ja puhelimenkäyttö (s. 26). Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian (s. 1), ja se olisi voimassa vuoden 2025 loppuun (voimaantulosäännös).

Vastaanottorahaa koskeva ehdotus on merkityksellinen *perustuslain* 6 §:n 1 ja 2 momenttien, 19 §:n 1 momentin ja 22 §:n kannalta. Perustuslain 6 § vahvistaa jokaisen yhdenvertaisuuden lain edessä (1 mom.) ja kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muun muassa ”alkuperän” perusteella (2 mom.). Säännöksen esitöiden mukaan alkuperällä tarkoitetaan sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää. Pykälä ei kiellä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä. Olennaista sen sijaan on, voidaanko erottelua perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perusteluille asetettavat vaatimukset ovat korkeat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla. (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaanottorahaa koskevaa sääntelyä perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Tämä säännös ei sen mukaan estänyt vastaanoton etuusjärjestelmän irrottamista toimeentulotukijärjestelmästä (*PeVL 59/2010 vp*, s. 3/I). Eri etuusjärjestelmien piirissä olevien henkilöiden erilainen asema muodosti hyväksyttävän perusteen ”jossain määrin eriyttää” toimeentulotuen ja vastaanottorahan suuruus toisistaan. Tuolloisen vastaanottorahan määrä vastasi toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä oli vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. (*PeVL 15/2023 vp*, kappale 19 ja siinä viitattut lausunnot.) Käytännössä tämä tarkoitti vastaanottorahan suuruuden asettamista 70 prosenttiin toimeentulotuen perusosan määrästä, jolloin vastaanoton hyödykkeinä annettavan osan katsottiin kattavan loput 30 prosenttia toimeentulotuen perusosasta (perustelut s. 19). Perustuslakivaliokunnan mukaan kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta oli mahdollista huolehtia osaksi muutenkin kuin rahana (*PeVL 15/2023 vp*, kappale 19 ja siinä viitattu *PeVL 8/2005 vp*, s. 2/II).

Tavoitteen hyväksyttävyys

Hallituksen esityksen tavoitteena on sen perustelujen (s. 25–26) mukaan vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, ettei Suomeen tultaisi hakemaan kansainvälistä suojelua perusteettomasti. Tavoitteena on myös nopeuttaa tilapäistä suojelua saavan henkilön siirtymistä kuntaan silloin, kun hänellä on mahdollisuus hakea kotikuntaa. Muutoksen väliaikaisuudella pyritään varmistamaan, ettei vastaanottorahan perusosan taso indeksijäädytyksen johdosta alita välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien laskennallisten ravintomenojen tasoa. Perusteluissa

viitataan myös säästötavoitteisiin. Ehdotettujen muutosten arvioidaan vähentävän julkisia menoja yhteensä noin 16 miljoonaa euroa vuosina 2024 ja 2025 (s. 27–28).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapai-
kanhakumaana varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle perustuslain
22 §:n kannalta silloin, kun kyse on perusoikeuksien rajoittamisperusteisiin sisältyväs-
tä hyväksyttävyyksivaatimuksesta. Lausunto koski ehdotusta, jolla työttömät maahan-
muuttajat olisi asetettu työttömyysetuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut
vastaavassa asemassa olevat työttömät. Valiokunnan mukaan erottelu perustui työt-
tömän henkilön maahanmuuttaja-asemaan ja siten alkuperään, joka mainitaan ni-
menomaisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettynä syrjintäperusteena. Koska
erottelulle ei ollut esitetty säännöksessä tarkoitettua hyväksyttävää perustetta, esitys-
tä oli näiltä osin muutettava, jotta laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjes-
tyksessä. (PeVL 55/2016 vp, s. 4–5). Lausunnon johdosta hallituksen esitys (HE
169/2016 vp) peruutettiin.

Ehdotettua eri asemaan asettamista perustellaan säätämisjärjestysperusteluissa (s.
61) sillä, että kyse on tässä tapauksessa tilapäisestä ja lyhytaikaisesta oleskelusta
eikä vastaanottorahan piirissä olevilla henkilöillä ole kotikuntaa Suomessa, toisin kuin
oli laita edellisessä kappaleessa tarkoitettussa tapauksessa. Perusteluissa viitataan pe-
rustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 15/2023 vp, jossa eri etuusjärjestelmien piiris-
sä olevien henkilöiden erilaisen aseman katsottiin muodostavan hyväksyttävän perus-
teen eriyttää jossain määrin toimeentulotuen ja vastaanottorahan määriä toisistaan.
Valiokunnan lausuma on nähdäkseni mahdollista ymmärtää niin, että erottelun hyväk-
syttävyyttä arvioitaessa merkitystä on myös erottelun asteella. Näin on erityisesti sil-
loin, kun erotteluperusteeseen liittyy ongelmallisuutta, vaikka sitä ei sellaisenaan voi-
taisikaan pitää perustuslain vastaisena.

Ongelmallisia ovat tässä yhteydessä myös perusteluissa mainitut säästötavoitteet.
Säätämisjärjestysperusteluissa viitataan useisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin,
joissa valiokunta on pitänyt mahdollisena suunnata ja kehittää sosiaaliturvaa yhteis-
kunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja/tai pitänyt valtiontalouden säästö-
tavoitteita hyväksyttävänä perusteena heikentää perustuslaissa turvattuja oikeuksia
(s. 59). Viitatuissa lausunnoissa ei ole ollut havaintojen mukaan kuitenkaan kyse pe-
rustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatusta oikeudesta, vaan esimerkiksi perustuslain
19 §:n 2 tai 3 momentin tai 16 §:n tarkoittamista oikeuksista. Siksi näille lausunnoille
ei voida mielestäni antaa tässä yhteydessä erityistä merkitystä.

Oikeasuhtaisuus

Vastaanottorahan perusosan määrästä säädettäisiin vastaanottolain 20 §:n 2 momen-
tissa. Nykyiset määrät selviävät perustelujen sivuilta 14 ja 29. Useimmassa tapauk-
sessa vastaanottoraha pienenee nykyisestä noin 14 prosenttia (s. 28). Kun esimerkiksi
yksinasuvan vastaanottorahan suuruus on nyt 348,50 euroa (ateriapalvelut tarjoavas-
sa vastaanottokeskuksessa 102,15 euroa), muutoksen jälkeen se olisi 300 euroa (88

euroa). Ehdotuksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa huomioon on otettava myös vuoden alusta voimaan tulleen indeksijäädytyksen vaikutus. Vastaanottorahan perusosa on tällä hetkellä 59 prosenttia toimeentulotuen perusosasta. Osuus on laskenut noin 11 prosenttiyksikköä vuodesta 2010, jolloin vastaanottoraha irrotettiin yleisestä toimeentulotuesta. Ateriat tarjoavassa keskuksessa vastaanottorahan perusosa on nyt 17 prosenttia toimeentulotuen perusosasta. Vastaanottorahaa koskevan indeksijäädytyksen johdosta osuus pienenee lähivuosina edelleen, sillä jäädytys ei koske toimeentulotukea. Arvioitava esitys voimistaisi muutosta: Perustelujen mukaan esitys pienentäisi vastaanottorahan perusosan osuuden toimeentulotuen perusosasta 51 prosenttiin tänä vuonna ja 50 prosenttiin vuonna 2025 (s. 28).

Ehdotettu muutos laskisi vastaanottorahan tasoa siten sekä absoluuttisesti että (edelleen) suhteessa toimeentulotuen tasoon. Perustuslakivaliokunnan mukaan vastaanottorahan nykyistä tasoa ei voida ymmärtää suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 15/2023 vp, kappale 20). Ottaen huomioon ehdotetun vähennyksen suuruus (14 prosenttia) voidaan mielestäni silti perustellusti kysyä, ylittääkö vastaanottorahan taso enää perustuslain vaatimalle vähimmäistasolle, jos muutos hyväksytään. Huomioon on otettava myös vastaanottolain 29 §:n 2 momentti, joka sallii vastaanottorahan seuraamusluonteisen alentamisen enintään 20 prosentilla korkeintaan kahdeksi kuukaudeksi. Ero toimeentulotuen perusosan ja vastaanottorahan perusosan määrien välillä kasvaisi muutoksen johdosta entisestään niin, että vastaanottorahan perusosa olisi enää vain puolet toimeentulotuen perusosasta. Kyse ei olisi nähdäkseni silloin enää sellaisesta toimeentulotuen ja vastaanottorahan määrien eriyttämisestä ”jossain määrin”, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena perustella eri etuusjärjestelmien piirissä olevien henkilöiden erilaisella asemalla (PeVL 15/2023 vp, kappale 19).

Lisänäkökohtana totean vielä seuraavaa. Ehdotuksen lähtökohdaksi on otettu toimeentulotuesta annetun lain 27 §:n 2 momentti (1023/2022) ja sen soveltamiskäytäntö (perustelut s. 21, 26). Mainittu säännös vahvistaa jokaiselle maassa oleskelevalle oikeuden saada ”kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu”. Lähtökohtaa perustellaan sillä, ettei myöskään vastaanottojärjestelmän piirissä oleva henkilö oleskele Suomessa vakinaisesti ja että vastaanottokeskus antaa asiakkaalle aineellisia hyödykkeitä ja järjestää vastaanottopalvelut (s. 26). Kyseenalaiseksi rinnastuksen tekee kuitenkin se, ettei vastaanottorahan kohdalla kyse ole sellaisesta kiiretilanteesta, jota toimeentulotukilain 27 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Säännöksessä kiireellisyydellä viitataan harkinnan tilannekohtaisuuteen ja siihen, että kyseessä on luonteeltaan akuutti apu (HE 127/2022 vp, s. 61).

Viittaus toimeentulotukilain 27 §:n 2 momentin soveltamiseen ”käytännössä” sivulla 21 on myös epäselvä. Tarkoitetaanko sillä KELA:n soveltamiskäytäntöä? Jos tarkoitetaan, kuinka vakiintunut tai yksiselitteinen tämä käytäntö on ja missä määrin sen ottaminen vastaanottorahan määrää koskevien ehdottomien säännösten pohjaksi on ylipäänsä perusteltua? Toimeentulotukilaissa ei säädetä ”toimeentulotuen perusosan laskennallisten ravintomenojen osuudesta”, johon ehdotus vastaanottorahan määristä

perustuu (esim. s. 21). Päinvastoin, toimeentulotukilaissa tarkoitetun ”välttämättömän avun” vähimmäismäärää ei voida säännöksen esitöiden mukaan määritellä laissa yksiselitteisesti, koska se perustuu tilannekohtaiseen harkintaan (HE 127/2022 vp, s. 61). Vastaanottorahaa koskeva ehdotus ei jätä kuitenkaan sijaa tällaiselle harkinnalle eikä siihen liity myöskään vastaavaa perälaudasäännöstä kuin toimeentulotukilain 27 §:ään, jonka mukaan kiiretilanteessa annettavan välttämättömän avun yhteydessä on varmistettava, ettei henkilön oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu.

Johtopäätöksenä totean, että esityksellä puututaan perustuslain 19 §:n 1 momentin ja nähdäkseni myös perustuslain 6 §:n turvaamiin oikeuksiin. Puuttumiselle esitetyt tavoitteet täyttävät vain vajavaisesti perusoikeusrajoitukseen liittyvän hyväksyttävyyysvaatimuksen, eikä ehdotusta vastaanottorahan tuntuvasta pienentämisestä voida pitää etenäkään esitettyihin tavoitteisiin nähden oikeasuhtaisena.

Tampereella 14. toukokuuta 2021

Raija Huhtanen
julkioikeuden professori (emerita)