

Tuomas Ojanen

16.5.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 28/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia väliaikaisesti.

Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa, myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan nykyistä kansaneläkeindeksillä tarkistettua määrää pienennettäisiin välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrän tasolle. Mainittua tukea myönnetään välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi esimerkiksi tilapäisesti Suomessa oleskeleville. Tukea myönnetään myös ilman laillista oleskelulupaa maassa oleskeleville. Esityksessä ei määritellä vastaanottorahaa saavan asiakkaan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa.

Esityksen mukaan vastaanottorahan määrä arvioidaan uudelleen keväällä 2024 käynnistyvän vastaanottolain uudistamishankkeen aikana, jolloin vastaanottoraha pienennetään perustuslain ja vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisemman pian. Laki olisi voimassa 31.12.2025 asti.

Arvio

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (jakso 12) on tehty varsin kattavasti selkoa perustuslain 19 §:n ja 6 §:n sisällöstä perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Samoin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa – ja muuallakin esityksessä (ks. jakso 2.10 - on selostettu niitä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia, jotka johtuvat uudistetusta Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta (TSS-sopimus ja YK:n lapsen oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta, sellaisena kuin näiden sopimusten sisältö täsmentyy niiden kv. valvontaelinten ratkaisu- ja tulkintakäytännössä.

Nähdäkseni voidaan pääosin yhtyä hallituksen esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin *lähtökohtiin*, so. niihin näkökohtiin, joiden perusteella eduskunnan perustuslakivaliokunnan on perustuslain 74 §:n mukaisesti arvioitava

lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta Suomen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Olen kuitenkin eri mieltä hallituksen esityksessä esitetyistä keskeisistä *johtopäätöksistä* ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja edellä mainittuihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Nähdäkseni hallituksen esityksessä perustuslain 6, 19 ja 22 §:stä sekä edellä mainituista kv. ihmisoikeussopimuksista ja niiden valvontaelinten ratkaisu- ja tulkintakäytännöstä esitetty perustelevat koko lailla toisenlaisia käsityksiä ja johtopäätöksiä ehdotetun sääntelyn perustuslain- ja varsinkin ihmisoikeussopimusmukaisuudesta.

Esityksessä on sinänsä oikein katsottu, että ”(k)eskeinen kysymys perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta on se, ovatko perusturvan tasoa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Vastaavanlainen velvollisuus muutosten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arvioinnille on johdettavissa myös YK:n TSS-sopimuksen määräyksistä sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklasta.” (s. 58). Hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi on vastaavasti avainasemassa lakiehdotuksen arvioinnissa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta, koska perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan etuuksien saamiselle on voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamiseksi, jos ne ovat olleet perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, sallimissa rajoissa (PeVL 55/2016, ks. myös esitys s. 60).

Kaiken kaikkiaan arvioitavassa esityksessä on siis kyettävä esittämään lakiehdotukselle perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset perusteet, joiden pitää myös olla asiallisissa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 9/2016 vp ja PeVL 44/2010 vp, s. 6/I). Perusteluvelvollisuus on nimenomaan hallituksen esityksen laatijalla. Sitä vastoin perustuslakivaliokunnan tai sen kuuleman asiantuntijan tehtävänä ei ole hyväksyttävien ja oikeasuhtaisten perusteluiden kehittäminen, vaan vain hallituksen esityksessä esitettyjen perusteiden arviointi perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta.

Tässä yhteydessä on syytä myös korostaa sitä, että lakiehdotuksen hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle asetettavat perusteluvaatimukset ovat korkealla, koska lakiehdotus heikentäisi merkittävästi voimassa olevaan lakiin verrattuna perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua perusoikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon siltä osin kuin on kysymys Suomen lainkäyttöpiirissä olevista kolmansien maiden kansalaisista. Tähän liittyen ehdotetun sääntelyn merkitsemät heikennykset koskevat perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista ns. eksistenssiminimiä, so. kaikille ihmisille, turvapaikanhakijat mukaan lukien, kuuluvan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa, mikä osaltaan korostaa hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle asetettavia perusteluvaatimuksia. Lisäksi esityksen laatijan perusteluvelvollisuutta korostaa se, että lakiehdotus merkitsee heikennystä siihen, miten Suomessa jatkossa toteutetaan alaikäisten turvapaikanhakijoiden suhteen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu; säännös nimenomaan asettaa julkiselle vallalle tehtävän

tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, samoin kuin sisältää lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71 – 72 ja PeVM 25/1994 vp).

Esityksen keskeisenä ongelmana on nähdäkseni se, että esityksessä yhtäältä annetaan ylikorostunut paino sellaisille näkökohdille, joiden oikeudellinen merkitys jää kuitenkin tarkemmassa katsannossa etäiseksi ja vähäiseksi lakiehdotuksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden puolesta puhuvina seikkoina. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän perusteen pitää aina olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. myös esim. PeVL 44/2010 vp, s. 6/I). Toisaalta esityksessä ei riittävästi huomioida niitä seikkoja, jotka kyseenalaistavat lakiehdotuksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Esityksessä ehdotettua sääntelyä perustellaan ensinnäkin keskeisesti hallitusohjelmassa vastaanottotoiminnalle asetettujen säästötavoitteiden toteuttamisella.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä tietyin edellytyksin muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Koska esityksessä ehdotetun sääntelyn säästövaikutukset jäävät kuitenkin esityksen itsensäkin mukaan pieniksi, tämä vähentää säästötavoitteen toteuttamiseen liittyvän perusteen merkitystä lakiehdotuksen hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa. Itse asiassa ehdotetun sääntelyn vaikutukset saattavat säästöjen sijasta jopa lisätä vastaanoton kokonaiskustannuksia, kuten maahanmuuttovirasto aikanaan arvioi esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa.

Toinen keskeinen perustelu ehdotetulle sääntelylle on tavoite ”vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, ettei Suomeen hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua perusteettomasti.” (s. 25) Esityksessä ei kuitenkaan osoiteta, että nykyinen vastaanottojärjestelmä toimisi ”vetovoimatekijänä”, joka ”houkuttelisi” ihmisiä ”anomaan” kansainvälistä suojelua ”perusteettomasti”, mikä taas edelleen horjuttaa ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi jo aiemmin linjannut, että Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana on perustuslain 22 § huomioiden pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle (ks. PeVL 55/2016 vp ja PeVL 27/2016 vp).

Kaiken kaikkiaan esityksen perustelut ehdotetun sääntelyn tueksi vaikuttavat näennäisiltä ja joka tapauksessa oikeudelliselta merkitykseltään ja painoltaan vähäisiltä tilanteessa, jossa ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle asetettavat perusteluvaatimukset ovat edellä selostetuista syistä korkealla. Oikeastaan ainoa oikeasuhtaisuuden puolesta puhuva oikeudellinen seikka on ehdotetun sääntelyn määräaikaisuus, so. se, että laki olisi voimassa vain ensi vuoden loppuun eli 31.12.2025 asti.

Siinä missä ehdotetun sääntelyn puolesta puhuvat perustelut puuttuvat miltei kokonaan taikka ovat oikeudellisesti arvioiden joka tapauksessa ongelmallisia sekä siksi vähämerkityksellisiä, lakiehdotusta vastaan puhuvat oikeudellisesti painavat seikat. Erityisesti lakiehdotuksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta horjuttaa edellä

mainittujen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden valvontaelinten Suomea koskeva ratkaisu- ja tulkintakäytäntö.

Kuten esityksestäkin ilmenee, sosiaalisten oikeuksien komitea Suomea koskevassa ratkaisukäytännössä on viimeksi 15.2.2023 todettu, että Suomen sosiaaliturvan taso on liian alhainen.

TSS-komitean viimeisimmät Suomea koskevat loppupäätelmät hyväksyttiin 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7). Komitea kiinnitti päätelmissään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidätyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason. Lisäksi komitea kehotti perehtymään yleiskommenttiin nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22-E/C.12/2012/3, annex VI (B)). TSS-komitea on todennut, että TSS-sopimuksen määräykset soveltuvat jokaiseen, myös turvapaikanhakijoihin (yleiskommentti 20 (2009), 27 ja 30 §§).

YK:n lapsen oikeuksia valvova lapsen oikeuksien komitea antoi kesällä 2023 Suomelle suosituksen välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin, sekä tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille, muun muassa parantamalla vammaisten, turvapaikanhakijalasten ja laittomasti maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta ja lisäämällä heille maksettavia sosiaaliturvaetuuksia. (CRC/C/FIN/CO/5-6).

Edellä selostettu kv. valvontaelinten ratkaisukäytäntö ja muut kannanotot siis puhuvat esityksessä ehdotettua sääntelyä vastaan. Vaikka sosiaalisten oikeuksien komitea, TSS-komitea ja lapsen oikeuksien komitea eivät ole toistaiseksi nimenomaisesti arvioineet juuri vastaanottorahan tai yleisemmin kotimaisen vastaanottojärjestelmän riittävyttä, on selvää, että edellä selostettu kv. valvontaelinten ratkaisu- ja tulkintakäytäntö soveltuvat myös käsillä olevassa sääntelytilanteessa. Samoin on selvää, että Suomen lainkäyttöpiirissä olevat turvapaikanhakijat ja yleisemmin maahanmuuttajat ovat yhtä hyvin perustuslain mukaisen perusoikeussuojan kuin Suomea velvoittavien kv. ihmisoikeussopimusten mukaisen suojan piirissä nyt käsillä olevassa sääntelytilanteessa.

Koska arvioitavassa esityksessä – jälleen kerran -vähätellään kv. valvontaelinten kannanottojen merkitystä (ks. s. 58), tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että ratifioimalla asianomaiset ihmisoikeussopimukset sekä saattamalla ne valtiosisäisesti voimaan valtiosääntönsä mukaisesti Suomi on sitoutunut sekä kansainvälisoikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti siihen, että mainittujen ihmisoikeussopimusten sisältö ja niistä seuraavat velvoitteet täsmentyvät sopimuksilla perustettujen kv. valvontaelinten Suomea koskevissa kannanotoissa, yleiskommenteissa (*General Comments*) ja muissa kannanotoissa. Vaikka edellä mainittujen kv. valvontaelinten ratkaisut tai muut kannanotot eivät ole sillä tavoin oikeudellisesti sitovia kuin Eurooppa-tuomioistuinten (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin) tuomiot, näiden

kv. valvontaelinten Suomea koskevilla kannanotoilla ja muulla tulkintakäytännöllä on joka tapauksessa oikeudellisesti suurempi merkitys ja painoarvo kuin sosiaali- ja terveysministeriön tai jonkin muun suomalaisen viranomaisen käsityksillä siitä, mitä esimerkiksi Euroopan sosiaalinen peruskirja käskää, kieltää ja sallii.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Se, että esityksessä ehdotettava sääntely on erityisen ongelmallista edellä mainittujen kv. ihmisoikeussopimusten kannalta, on tietenkin myös lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointiin keskeisesti vaikuttava seikka: Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteet asettavat kotimaisen perusoikeussuojan vähimmäistason, ja julkisen vallan velvollisuutena on turvata sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaan. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).

Johtopäätös

Kaiken kaikkiaan päädyn erityisesti Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteet ja niiden kv. valvontaelinten kannanotot huomioon ottaen kantaan, jonka mukaan lakiehdotukselle ei ole arvioitavassa hallituksen esityksessä kyetty esittämään kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteluja.

Koska valtiosäännön kannalta merkitykselliset perustelut lakiehdotuksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden puolesta suurelta osin puuttuvat tai ainakin ovat ongelmallisia, lakiesitystä ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.