

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.5.2024

Hallituksen esityksen sisältämässä lakiehdotuksessa ehdotetaan pienennettäväksi kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan nykyistä kansaneläkeindeksillä tarkistettua määrää. Lakiehdotus olisi määräaikainen ja voimassa vuoden 2025 loppuun.

Kyseisen lain 19 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle sekä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, myönnetään vastaanottoraha ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla.

Vastaanottorahalla on tarkoitus osittain turvata siinä tarkoitetuille henkilöille ”ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo”. Vastaanottorahalla on siten selkeä yhteys perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vastaanottorahan voidaan katsoa toteuttavan kyseisen perustuslain säännöksen tarkoitusta siltä osin kuin on kyse rahamääräisestä etuudesta eli välttämättömästä toimeentulosta. Tässä mielessä vastaanottoraha toimii samanlaisena viimekätisenä sosiaaliturvan muotona kuin toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettu toimeentulotuki (ks. PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 15/2023 vp, kappale 19).

Vastaanottoraha on kuitenkin eriytetty toimeentulotuesta sen vuoksi, että sen saajien asema poikkeaa merkityksellisellä tavalla toimeentulotuen saajista, koska osa vastaanottorahan saajien tarvitsemasta tuesta toteutuu vastaanottokeskuksen tarjoamina hyödykkeinä. Vastaanottokeskuksen tarjoamiin vastaanottopalveluihin kuuluvat kyseisen lain 13

§:n mukaan majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta siten kuin tässä luvussa säädetään. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Vastaanottorahan perusosa kattaa vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot sekä ruokamenot silloin, kun vastaan-ottokeskus ei järjestä ateriapalvelua. Siten vastaanottorahan perusosalla katettavat menot ovat jonkin verran suppeammat kuin toimeentulotuen perusosalla katettavat menot (vrt. laki toimeentulotuesta 7 §).

Perustuslakivaliokunta on aikanaan hyväksynyt perusratkaisun, jonka mukaan vastaanottorahan määrä vastaa toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Valiokunta on katsonut sääntelyn täyttäneen tältä osin perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset, sillä valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta muutenkin kuin rahana (PeVL 59/2010 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on myös todennut, ettei vastaanottorahaa voida sen saajien osalta ymmärtää suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 15/2023 vp, kappale 20).

Käsiteltäessä vuoden 2023 valtiopäivillä ehdotusta tiettyjen sosiaalietuuksien indeksitarjottujen jäädyttämisestä vuosiksi 2024-2027 perustuslakivaliokunta katsoi, että vastaanottorahan suhdetta perustuslain 19 §:n 1 momenttiin on esityksessä selvitetty siinä määrin puutteellisesti, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä arvioida vastaanottorahan rajaan poista indeksijäädytyksen piiristä (PeVL 15/2023 vp, kappale 21). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt vastaanottorahan sulkemista pois indeksijäädytyksen piiristä säätämisyjärjestyskysymyksenä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei mietinnössään päättänyt ehdottamaan vastaanottorahan jättämistä indeksijäädytyksen ulkopuolelle (StVM 17/2023 vp, s. 8).

Ehdotettua vastaanottorahan pienentämistä voidaan pitää tuntuvana etuuden tason heikentämisenä nykyiseen verrattuna. Esimerkiksi vastaanottokeskuksessa olevan yksinasuvan henkilön vastaanottoraha alenisi 348,50 eurosta 300 euroon eli etuus alenisi 48,50 eurolla kuukaudessa, jos hän ei saisi aterioita vastaanottopalveluna. Kun otetaan huomioon vastaanottorahaan jo aikaisemmin tehty indeksijäädytys, muodostuu

vastaanottorahan heikennys vielä olennaisesti suuremmaksi. Hallituksen esityksen mukaan esityksen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus vuonna 2025 olisi edellä mainitussa tapauksessa 75,34 euroa kuukaudessa (ks. HE, s. 29).

Eriytettäessä vastaanottoraha toimeentulotuesta vuonna 2011 asetettiin sen suuruus 70 prosenttiin toimeentulotuen perusosasta. Hallituksen esityksen mukaan ehdotus pienentäisi vastaanottorahan suhdetta toimeentulotuen perusosaan siten, että vuonna 2024 yksinasuvan vastaanottoraha olisi 51 prosenttia toimeentulotuen perusosasta, vuonna 2025 vastaanottorahan indeksijäädytyksen johdosta enää 50 prosenttia. Vastaanottorahan suuruus suhteessa toimeentulotuen perusosaan on siten olennaisesti pienentynyt alkuperäisestä eikä suhteen muutosta voitane enää kokonaisuudessaan selittää sillä, että vastaanottorahan saaja saa osan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon liittyvistä etuuksista vastaanottopalveluina.

Kun otetaan huomioon, että vastaanottorahan tarkoituksena on osittain kattaa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo eli kyse on viimesijaisesta sosiaalietuudesta, voidaan ehdotettua uutta vastaanottorahan heikennystä pitää hyvin tuntuvana. Tältä osin on otettava huomioon myös se seikka, että vastaanottorahan saajien joukossa voi olla hyvinkin haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Tällaiselle puuttumiselle perustuslain 19 §:n 1 momentin oikeutta toteuttavaan viimesijaiseen sosiaalietuuteen tulisi voida esittää erittäin painavia perusteita, jotta sitä voitaisiin pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä.

Hallituksen esityksen mukaan esityksellä pyritään ensinnäkin julkisen talouden säästöihin, jotka syntyisivät vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavan vastaanottorahan ja käyttörahan määrän pienentämisestä. Esityksen perustelujen mukaan säästöjen määrään vaikuttavat asiakkaiden määrä, asiakaskunnan piirteet, vastaanottokeskuksen majoitusmuoto sekä vastaanottojärjestelmässä oleskeltu aika. Esityksessä tehdyn arvion mukaan säästöjä syntyisi vuodelta 2024 arviolta 6,9 miljoonaa euroa ja vuodelta 2025 arviolta 9,2 miljoonaa euroa (HE, s. 27). Toisaalta arvioon säästöistä näyttäisi sisältyvän merkittävää epävarmuutta. Perustelujen mukaan ehdotuksen toteuttaminen voisi esimerkiksi lisätä asiakkaiden siirtymistä yksityismajoituksesta vastaanottokeskusten tarjoamaan majoitukseen, jonka aiheuttamat lisäkustannukset voisivat olla vuosittain 7,4 miljoonaa euroa (HE, s. 28).

Julkisen talouden säästötavoite sinänsä voi perustuslakivaliokunnan käytännönkin valossa perustella myös perustuslain tarkoittamia oikeuksia turvaavien sosiaalietuuksien tason tietynasteista alentamista. Tältä osin on kuitenkin huomattava, ettei ehdotettujen muutosten säästövaikutus näytä valtiotalouden kokonaisuuden kannalta muodostuvan merkittäväksi. Pelkästään perusteluissa mainittu säästötavoite ei perustele mielestäni riittävästi ehdotettua tuntuvaa puuttumista perustuslain 19 §:n 1 momentin oikeutta välttämättömään toimeentuloon toteuttavaan sosiaalietuuteen.

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on lisäksi vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, ettei Suomeen hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua perusteettomasti (HE, s. 25, 38). En pidä asianmukaisena perusteluna perustuslain 19 §:n 1 momenttia toteuttavan oikeuden heikentämiselle pyrkimystä yleisesti vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta ja perusteettomia turvapaikkahakemuksia. Vastaanottorahan pienentäminen vaikuttaa kaikkiin sen piirissä oleviin henkilöihin yhtäläisesti, siis myös niihin, jotka hakevat perustellusti kansainvälistä suojelua, sekä ihmiskaupan uhreihin, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön estäminen ei ole nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti kelvollinen perustelu heikentää yleisesti vastaanottojärjestelmässä olevien henkilöiden sosiaalietuuksien tasoa.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin nimenomaan katsonut, että Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana on ottaen huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksivaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle (PeVL 27/2016 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on myös toistuvasti korostanut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohutuuttomaksi (ks. esim. PeVL 15/2023 vp, kappale 25). Käsillä olevan vastaanottorahan pienentämisehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa onkin otettava huomioon myös vastaanottorahan vastikään kohdistettu indeksijäädytys vuosiksi 2024-2027 (SäädK 1296/2023).

Kokoavasti katson, että ehdotettu vastaanottorahan alentaminen nykytasosta, kun vielä otetaan huomioon vastaanottorahaan kohdistuvan indeksijäädytyksen merkitys,

muodostuu etuuden saajien näkökulmasta yksilötasolla erittäin tuntuvaksi välttämättömän toimeentulon heikennykseksi. Etuuden saajien potentiaalisesti haavoittuvassa asemassa oleva kohderyhmä huomioon ottaen pidän myös mahdollisena, että vastaanottorahan ehdotettu heikennys voi muodostua yksilötasolla kohtuuttomaksi ja niin ollen valtiösääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Koska kyse on perustuslain 19 §:n 1 momentin oikeutta välttämättömään toimeentuloon toteuttavasta etuudesta, tulee sen merkittävälle heikennykselle voida esittää erittäin painavia perusteita. Pidän julkisen talouden säästötavoitetta sinänsä hyväksyttävänä perusteena jossain määrin alentaa perusoikeuksia toteuttavien sosiaalietuuksien tasoa. Vastaanottorahan osalta arvioitu julkisen talouden säästö jää hallituksen esityksen perustelujen valossa kuitenkin suhteellisen vähäiseksi ja epävarmaksi (HE, s. 27-28).