

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 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.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. ”Jokainen” tarkoittaa kaikkia Suomen lainkäyttöpiiriin kuuluvia, toisin sanoen myös nyt ehdotetun lainmuutoksen kohderyhmiä, kansainvälistä suojelua hakevia, tilapäistä suojelua saavia ja ihmiskaupan uhreja. Euroopan uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa perustuslain 19.1 §:n takaamaa oikeutta vahvistaa 13(1) artiklan mukainen oikeus sosiaaliavustukseen.

Perustuslakivaliokunta on omaksunut perustuslain 19 §:n 1 momentin tulkinnassa väärin ymmärretyksi eksistenssiminimin käsitteen. ”Ihmisarvoinen elämä” on muutakin kuin biologisten elintoimintojen jatkuvuutta, mihin ”eksistenssiminimin” helposti tulkitaan viittaavan. Tällainen tulkinta ei vastaa myöskään Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklalle annettua sisältöä. Tämän artiklan ja sen soveltamiskäytännön tulisi kansallisten perusoikeuksien ja vastaavien ihmisoikeuksien suhdetta koskevien, perusoikeusuudistuksessa vahvistettujen lähtökohtien mukaisesti ohjata perustuslain 19.1 §:n tarkoittaman ihmisarvoisen elämän tulkintaa. Viittaa näiltä osin perustuslakivaliokunnalle viime syksynä antamiini lausuntoihin vammaispalvelulain

voimaantumalon lykkäämisestä ja eräiden sosiaalieluuksien indeksijäädytyksistä. Kuten hallituksen esityksessäkin selostetaan, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt Suomen toimeentulotuen tasoa 13(1) artiklan kannalta liian alhaisena.

Vastaaottoraha eriytettiin vuonna 2011 toimeentulotuesta, ja sen perusosa määriteltiin 70 %:ksi toimeentulotuen silloisesta perusosasta. Tätä perusteltiin vastaaottokeskusten hyödykkeinä antamalla tuella. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin mahdollisena huolehtia kansanvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulosta osittain myös hyödykkeenä. Valiokunta ei pitänyt uudistusta perustuslain 19.1 §:n kannalta ongelmallisena. (PeVL 59/2010 vp)

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, vastaaottorahan osuus toimentulotuen perusosan määrästä on laskenut 70 %:sta alle 50 %:iin. Kuilua kasvattaa indeksijäädytyt, joka koskee myös vastaaottorahaa ja käyttörahaa.

Hallitus esittää vastaaottorahan ja käyttörahahan määriä edelleen laskettaviksi. Esityksen säätämijärjestysperusteluissa todetaan, että ”oikeuden elämään turvaavavana tasona pidettäisiin välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien laskennallisten ravintomenojen määrää (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta, johon lisättäisiin muista vastaaottorahan perusosalla katettavista menoista koostuva osuus kuten, vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygieniä ja puhelimenkäyttö”. Hallitus vetoaa siihen, että vastaaottokeskuksen asiakkaaksi rekisteröidyllä mahdollisuus saada merkittävä osa välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta erilaisina palveluina ja hyödykkeinä. Tämän vuoksi vastaaottoraha ”voi perustellusti olla alempi kuin mitä toimeentulotukilain 10 §:n mukainen toimeentulotuen perusosan alentaminen mahdollistaa”. Säätämijärjestysperustelut jatkuvat seuraavasti: ”Koska vastaaottokeskuksen asiakkaan oleskelun luonne on tilapäistä ja lyhytaikaista, on valittua lähestymistapaa pidettävä perustuslain mukaisena, hyväksyttävänä ja suhteellisena rajoituksena oikeuden elämään turvaavaan toimeentuloon.”

Selostamistani säätämijärjestysperustelujen kohdista on syytä tehdä kolme havaintoa. Toisin kuin säätämijärjestysperusteluissa toistuvasti esitetään, perustuslain 19.1 § ei turvaa vain oikeutta elämään vaan oikeuden *ihmisarvoiseen* elämään. Toiseksi on

syötä kyseenalaistaa toimeentulotuesta annetun lain 27 §:n 2 momentin nojalla myönnetyn tuen käyttäminen vertailukohtana. Tämän pykälän 1 momentin mukaan ”toimeentulotuki myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle”. Pykälän 2 momentin mukaan kuitenkin ”jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä on ... oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu”. Kansainvälistä suojelua hakevia, tilapäistä suojelua saavia tai ihmiskaupan uhreja ei voida rinnastaa maassa oleskeleviin henkilöihin, joille tällainen välttämätön kiireellinen apu on tarkoitettu. Vaikka vastaanottorahaan oikeutettujen status on tilapäinen, se voi jatkua useita kuukausia, joskus kauemminkin. Mitä kauemmin kansainvälistä suojelua hakeva, tilapäistä suojelua saava tai ihmiskaupan uhri oleskelee Suomessa, sitä oletettavampaa on, että ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi välttämätön toimeentulo ja huolenpito ylittää toimeentulotuesta annetun 27.2 §:ssä tarkoitetun välttämättömän kiireellisen avun.

Kolmanneksi säätämisyjärjestysperustelut näyttävät lähtevän siitä, että ehdotetut muutokset rajoittavat perustuslain 19.1 §:n takaamaa oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon huolenpitoon. Niinpä jo lainaamani säätämisyjärjestysperustelujen kohdan mukaan ”on valittua lähestymistapaa pidettävä perustuslain mukaisena, hyväksyttävänä ja suhteellisen rajoituksena oikeuden elämään turvaavaan toimeentuloon”. Samaa lähtökohtaa noudattavat säätämisyjärjestysperustelujen viittaukset perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan ”valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon”.

Säätämisyjärjestysperustelut rakentuvat perustavanlaatuiselle väärinkäsitykselle, jonka mukaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ja niitä vastaavia poikkeuksia sosiaalietuuksien heikentämiskieltoon sovellettaisiin myös perustuslain 19 §:n 1 momentin takaamaan oikeuteen. Näin asianlaita ei kuitenkaan ole. Perustuslain 19 §:n 1 momentin takaama oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on ehdoton perusoikeus, jota ei voi rajoittaa ja johon ei sovelleta perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. (Ja vaikka sovellettaisiinkin, voi perustellusti epäillä, olisivatko hallitusohjelman toteuttaminen sekä turvapaikka- ja

vastaanottojärjestelmän houkuttelevuuden vähentäminen hyväksyttäviä perusteita perusoikeusrajoitukselle tai vastaisivatko esityksen vaatimattomat säästövaikutukset rajoituksen suhteellisuusvaatimusta.)

Johtopäätöksenäni totean, että on lähellä katsoa, että vastaanottoraha ei hallituksen esittämässä tasossaan riitä turvaamaan perustuslain 19.1 §:n mukaista ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa ja huolenpitoa. Tähän viittaa myös hallituksen esityksen maininta vastaanottokeskuksen asukkaiden ohjaamisesta kirpputoreille ja alennustarjouksia metsästämään. Totean myös, että ehdotuksen vaikutuksia perustuslain 19.1 §:n kannalta tulisi arvioida tuen eri saajaryhmien mukaisesti eriytetysti. Tähän minulla ei ole ollut tässä lausunnossa mahdollisuuksia. Hallituksen esityksen vaikutusarviot tarjoavat sinänsä aineksia eriytettyyn arvioon.

Sysmässä 30.5.2024

Kaarlo Tuori