

Olli Mäenpää  
31.5.2024

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta tavanomaiseen tapaan valtiosääntöistä arviota hallituksen esityksestä. Valiokunta on pyytänyt siihen sisällytettäväksi myös arvioni siitä, täyttääkö perustuslain 19 §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset sellainen järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvataan viime kädessä perustuslain esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 69/II) viitatulla yksilöllisellä tarveharkinnalla. Valiokunta pyytää arviotani myös siitä, onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tukijärjestelmään. Lisäksi valiokunta pyytää arviotani siitä, miten vastaukset mainittuihin kysymyksiin vaikuttavat nyt arvioitavan esityksen valtiosääntöiseen arviointiin ottaen huomioon vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan.

Käytettävissäni on esityksen lisäksi ollut sisäministeriön toimittama lisäselvitys (21.5.2024).

***Valtiosääntöisen arvion lähtökohdat***

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. Esityksessä ei määriteltäisi vastaanottorahaa saavan asiakkaan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa. Ehdotettu laki olisi voimassa määräaikaista, vuoden 2025 loppuun asti.

Ehdotetuilla säännösmuutoksilla on vaikutuksia erityisesti siihen, miten käytännössä toteutetaan perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Näitä vaikutuksia on arvioitava myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kannalta. Ehdotettuun ääntelyyn liittyy lisäksi ihmisten yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta relevantteja näkökohtia.

Esitykseen sisältyy laajahko valtiosääntöoikeudellinen arviointi säännösmuutosten perustuslaillisista puitteista.

Ehdotetun sääntelyn yhtenä keskeisenä lähtökohtana on arvio, jonka mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus välttämättömään toimeentuloon olisi mahdollista turvata välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien laskennallisten ravintomenojen määrällä (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta), johon lisättäisiin muista vastaanottorahan perusosalla katettavista menoista koostuva osuus kuten, vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygienia ja puhelimenkäyttö. Tästä syystä vastaanottorahan määrä voisi perustellusti olla alempi kuin mitä toimeentulotukilain 10 §:n mukainen toimeentulotuen perusosan alentaminen mahdollistaa. Perustuslakivaliokunnan esittämät kysymykset ovat merkityksellisiä ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

### ***Yksilöllinen tarveharkinta perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta***

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on siten säännöksessä sidottu ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan toteuttamiseen. Säännöksen tarkoituksena on perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan turvata jokaiselle ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli ns. eksistenssiminimi (HE 309/1993 vp, s. 19).

Perusoikeusuudistuksen toteuttamiseen tältä osin johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan tältä osin myös seuraavat lähtökohdat: ”Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitettäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.” (HE 309/1993 vp, s. 69/II)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3-4). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (s. 3).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin perusteluissa viitatus yksilöllisen harkinnan soveltamisalan kannalta on merkitystä ensinnäkin sillä, että säännöksen mukainen välttämättömän toimeentulon taso voi edellä todetulla tavalla muodostua myös toimeentulotukijärjestelmän määrittelemää tasoa alemmaksi. Tämän perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman vähimmäistason määrittely voi toiseksi edellyttää myös yksilöllistä harkintaa, jossa arvioidaan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso.

Merkitystä on lisäksi sillä perusoikeusuudistuksen perusteluissa todetulla lähtökohdalla, jonka mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos "henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä" (HE 309/1993 vp, s. 69). Tällä perusteella myös henkilön oma toiminta ja täydentävä tai korvaava turva voidaan ottaa huomioon yksilöllisessä harkinnassa.

Kun otetaan huomioon, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle yksilöllinen ja ehdoton oikeus, säännöksessä asetettuja vaatimuksia ei kuitenkaan täyttäisi sellainen järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvattaisiin pelkästään tai viime kädessä vain yksilöllisellä tarveharkinnalla. Koska yksilön oikeuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla ja julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74), myös oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon edellyttää tällaisten perusteiden laintasoista sääntelyä. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä tarkempaa lainsäädäntöä (PeVL 16/2022 vp, kappale 13, PeVL 79/2022 vp, kappale 6).

Yksilöllinen tarveharkinta voi siten laissa riittävän täsmällisesti ja oikeasuhtaisesti säädettyjen perusteiden puitteissa ja niitä etenkin hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti soveltaen muodostaa päätöksenteon elementin. Tämän oikeusvaltioperiaatteeseen kytkeytyvän perusvaatimuksen kannalta on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, että esityksen perusteella vastaanottorahaa saavan asiakkaan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso voisi pääosin määräytyä viranomaisen yksilöllisen harkinnan perusteella.

### ***Ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuuden sidonnaisuus nykyiseen tukijärjestelmään***

Ehdotettuja tukijärjestelmän muutosten perusteita ja perustuslainmukaisuutta on perusteltua arvioida perustuslain sisältämän relevantin perusoikeussääntelyn ja muiden säännösten kannalta. Voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvan tukijärjestelmän perustuslainmukaisuuden arvioinnissa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset perusteet ja näkökohdat muodostavat edelleen käyttökelpoisen oikeusläh-

teen tässä arvioinnissa. Tämä koskee myös nykyiseen tukijärjestelmään ehdotettuja muutoksia, joiden erityispiirteet on otettava huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

***Vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta***

Ehdotetun sääntelyn mukaan vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan otettaisiin huomioon vähimmäistoimeentulon turvaa määriteltäessä. Ehdotettua sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa on merkitystä sillä, että perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos "henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä" (HE 309/1993 vp, s. 69).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut erityisesti vastaanottorahaa koskevaa sääntelyä perustuslain välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan 19 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 59/2010 vp, s. 2). Valiokunta on tuossa yhteydessä pitänyt perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä mahdollisena irrottaa vastaanoton etuusjärjestelmä toimeentulotukijärjestelmästä. Toisaalta vastaanottorahaa ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä voida sen saajien osalta ymmärtää suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 15/2023, kappale 20).

Valiokunta on lisäksi pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakvien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana, esimerkiksi vastaanottokeskuksen järjestäminä hyödykkeinä (PeVL 59/2010, s. 2, PeVL 8/2005 vp, s. 3). Ministeriön selvityksen mukaan hyödykkeiden osuuden muodostavat vastaanottona järjestetyt maksuttomat informaatiovälineet ja muut perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat hyödykkeet, kuten majoittumiseen ja ruokailuun liittyvät perustarvikkeet, siivous- ja puhtaanapitovälineet sekä harrastusvälineet.

Ministeriön lisäselvityksen mukaan "vastaanottorahan määrän reunaehdoksi on otettu se, että vastaanottorahan perusosan määrä ei laske vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksesta toimeentulotuen perusosan laskennallisten ravintomenojen alle. Esitys pienentäisi vastaanottorahan suhdetta toimeentulotuen perusosaan. Vastaanottorahan perusosan tulee ravintomenojen lisäksi kattaa vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Esityksen kannalta oleellista on se, onko vastaanottorahan perusosan pienennetty ja indeksijäädytetty määrä riittävä kattamaan vastaanottorahan perusosalla katettavat menot ja turvaamaan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulo." Lisäselvityksen mukaan viitebudjetin mukaan vastaanottorahan määrä olisi vastaanottorahan perusosan pienentämisen ja indeksijäädytyksen jälkeen edelleen riittävä terveellisestä ruoasta syntyviin kustannuksiin

Vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet, hyödykkeet ja palvelut kokonaisuudessaan voivat esitetyt näkökohdat huomioon ottaen sinänsä muodostaa sellaisen vähimmäistoimeentuloturvan merkittävän elementin, jonka perusteella henkilö voi saada tällaista turvaa muista sosiaaliturvajärjestelmistä. Se voidaan siten laissa riittävän täsmällisesti ja oikeasuhtaisesti määritellyin perustein ottaa osaltaan huomioon perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua vähimmäisturvaa lailla määritettäessä ja tällaista lainsäätelyä sovellettaessa.