

Janne Salminen

31.5.2024

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia väliaikaisesti. 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. Lain 20.2 §:ssä olisi tarkoitus säätää, että vastaanottorahan perusosa kuukautta kohti on: 1) yksin asuvalla 300 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 88 euroa; 2) muulla kuin 1 kohdassa tarkoitettulla 18 vuotta täyttäneellä 254 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 72 euroa; 3) perheensä kanssa asuvalla 10–17-vuotiaalla lapsella 210 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 60 euroa; 4) perheensä kanssa asuvalla alle 10-vuotiaalla lapsella 191 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 57 euroa; 5) yksinhuoltajalla 336 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 97 euroa. Saman lain 21.2 §:ssä säädettäisiin käyttörahasta niin, että ilman huoltajaa olevan alle 16-vuotiaan lapsen käyttöraha kuukautta kohti on 26 euroa ja 16 vuotta täyttäneen 47 euroa. Käyttöraha voi olla myös tätä pienempi, jos se on perusteltua lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen.

2. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisemman pian. Laki olisi voimassa määräajan, 31.12.2025 asti.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta se on pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lausunnon kysymyksenasettelu

4. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tavanomaiseen tapaan valtiosääntöistä arviota esityksestä sekä siihen sisällytettäväksi myös arvion siitä, täyttääkö perustuslain 19.1 §:n vaatimukset järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvataan viime kädessä perustuslain esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 69/II) viitatuilla yksilöllisellä tarveharkinnalla. On pyydetty arvioimaan myös sitä, onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tukijärjestelmään, samoin kuin sitä, miten vastaukset mainittuihin kysymyksiin vaikuttavat nyt arvioitavan esityksen valtiosääntöiseen arviointiin ottaen huomioon vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan. Lisäksi valiokunta on lähettänyt ministeriön toimittamaa lisäselvitystä asiassa.

Arviointia

5. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito sekä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottokeskuksen järjestämin vastaanottopalveluin, joihin kuuluvat muun ohella majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut ja terveydenhuoltopalvelut sekä mahdollisesti myös ateriat. Lain vastaanottopalveluja koskevan 3 luvun 19 ja 20 §:ssä on säädetty vastaanottorahasta ja sen määrästä sekä 21 §:ssä käyttörahasta. Hallituksen esityksestä käy hyvin ilmi, että vastaanottorahan saajien joukossa voi olla hyvin haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, mikä korostaa vastaanottopalvelujen ja siten myös vastaanottorahan merkitystä.

6. Nyt muutoksen kohteena oleva sääntely säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Lain toimeentuloa koskevaa sääntelyä on arvioitu suhteessa perustuslain 19 §:ään. Asiaa koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 59/2010 vp. Lisäksi perustuslakivaliokunta on verraten tuoreessa lausunnossaan PeVL 15/2023 vp kosketellut kyseistä sääntelyä perustuslain 19 §:n kontekstissa.

7. Lausunnossaan PeVL 59/2010 vp valiokunta on todennut, että kyseinen sääntely on merkityksellistä perustuslain 19.1 §:n kannalta. Valiokunta on pitänyt perustuslain 19.1 §:n estämättä mahdollisena irrottaa vastaanoton etuusjärjestelmä toimeentulotukijärjestelmästä (PeVL 59/2010 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan eri etuusjärjestelmän piirissä olevien henkilöiden erilainen asema muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin eriyttää toimeentulotuen ja vastaanottorahan suuruus toisistaan. Tuolloisen vastaanottorahan määrä on vastannut toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana (PeVL 8/2005 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunnan mielestä vastaanottorahaa ei voida sen saajien osalta ymmärtää suoraan perustuslain 19.1 §:n mukaiseksi vähimmäistasoksi (Ks. PeVL 15/2023 vp, ja esim. PeVL 11/2023 vp). PeVL 59/2010 vp vaikuttaa toteavan, että perustuslain 19.1 §:n kannalta on mahdollista irrottaa vastaanottoraha toimeentulotuesta, joka itsessään ei olisi tuossa esitetyn tulokannan mukaan välttämättä jokin absoluuttinen minimi ja että osa tuesta voi olla muuta kuin rahasuoritusta (in kind). Samaa aina lausunto osoittaa, että kysymys on nimenomaan perustuslain 19.1 §:n kannalta relevantista sääntelykohteesta.

8. Perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus koskee kaikkia, ja sen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Säännöksellä jokaiselle on perustettu subjektiivinen oikeus, jolla on läheinen yhteys toimeentulotukeen. Muista lähioikeuksista poiketen perustuslain 19.1 §:n säännös on nimenomaisesti säädetty subjektiiviseksi oikeudeksi. Toki välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä muuta lainsäädäntöä muun muassa tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta (HE 309/1993 vp, s. 69-70, PeVM 25/1994 vp). Vastaanottoraha on toimeentulotuen ohella yksi tukimuoto, jolla nykyisin toteutetaan perustuslain 19.1 §:n tarkoitettua oikeutta (ks. PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 15/2022 vp, 19). Lausunnossaan PeVL 59/2010 vp perustuslakivaliokunta on viitannut muun muassa siihen, että se on katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19.1 §:ssa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 18/2001 vp). Samoin se on myös siinä yhteydessä toistanut tulkinsa siitä, että perustuslain turvaamaa oikeutta ja toimeentulotukea ei kuitenkaan voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten välttämättä ole perustuslain 19.1 §:n mukainen vähimmäistaso (PeVL 31/1997 vp). Valtiosääntöisellä abstraktilla tasolla ei minus-ta tulisikaan euromääräisesti määrittää tällaista vähimmäistasoa, koska perustuslain 19.1 §:n kannalta siihen voivat liittyä erinäiset yksilölliset vähimmäishuolenpidon vaatimukset, myös vastaanottorahan kontekstissa. Perustuslain 19.1 §:n ei käsitykseni mukaan ole esteenä sille, että vastaanottorahan nykysääntelyyn sinänsä puututaan, kunhan perustuslain 19.1 §:n vaatimukset otetaan huomioon. Perustuslain 19.1 §:n subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisveloitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (vrt. PeVL 31/1997 vp). Jos jotain tukimuotoa muutetaan lainsäädännössä, perustuslain näkökulmasta tulee huolehtia siitä, että huolehditaan tukimuodon korvaamisesta toisella.

9. Lausunnossa PeVL 57/2010 vp perustuslakivaliokunnan arvioima sääntely merkitsi vastaanottokeskusten maksaman taloudellisen tuen irrottamista yleisestä toimeentulotuesta. Muutosesityksen ja myös osin perustuslakiarvion pohjana oli, että vastaanottorahan ja käyttörahan myöntäminen oli toimeentulotuen myöntämistä yksinkertaisempaa ja tästä syystä yleistä toimeentulotukea paremmin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin soveltuva. Valiokunta katsoi, että pelkästään tällainen vastaanoton etuusjärjestelmän irrottaminen toimeentulotukijärjestelmästä ei muodostunut perustuslain 19.1 §:n ongelmalliseksi. Ehdotetun vastaanottorahan määrä puolestaan tuolloin vastasi esityksen perustelujen mukaan toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Tältä osin perustuslakivaliokunta arvioi, että ehdotus täytti perustuslain 19.1 §:n vaatimukset, koska valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana. Valiokunta viittasi tältä osin lausuntoonsa PeVL 8/2005 vp.

10. Vastaanottoraha on vastaanottolain mukainen vastaanottopalvelu, joka osaltaan turvaa kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan sekä vailla kotikuntaa olevan ihmiskaupan uhrin oikeus perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. EU-tasolla vastaanottopalveluiden vähimmäisvaatimukset asettaa vastaanotto-

direktiivi (2013/33/EU). Myös EU:n vastaanottodirektiivi edellyttää käsitykseni mukaan sitä, että jäsenvaltio tarjoaa aineelliset vastaanotto-olosuhteet rahallisena etuutena tai maksukuponkeina ja että niiden määrä olisi vahvistettava tasolle, jota asianomainen jäsenvaltio lainsäädännössä tai käytännössä pitää riittävänä omien kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi. Kohtelu voi sinänsä poiketa direktiivin kannalta, etenkin jos aineellista tukea tarjotaan osittain luontoissuorituksena tai jos kyseinen omiin kansalaisiin sovellettu taso tarjoaisi hakijoille direktiivissä säädettyä korkeamman elintason.

11. Valiokunta on lausunnossaan PeVL 11/2023 vp todennut, että se on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19.1 §:n tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina todeten kuitenkin, että toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19.1 §:n tarkoittamassa mielessä ei voida samaistaa. Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19.1 §:ssa taattu oikeus eikä valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19.1 §:n mukaiseksi vähimmäistasoksi. Yleisesti ottaen perustuslakivaliokunta on kylläkin painottanut (PeVL 40/2018 vp ja PeVL 47/2017 vp), että toimeentulotuki käytännössä on perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettua ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (viittauksin myös lausuntoon PeVL 31/1997 vp).

12. Vastaanottorahan ja sen muuna kuin rahana maksettavan etuuden osuus ei käsitykseni mukaan yllä todetusta johtuen voi erota olennaisesti toimeentulotuen määrästä. Lisäksi sen suuruus tulee olla riittävän korkea turvatakseen perustuslain mukaisesti ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason.

13. Vastaanottorahan suuruus asetettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä laissa 70 prosenttiin toimeentulotuen perusosasta, koska turvapaikanhakijat saavat vastaanottokeskuksissa asuessaan joitakin luontoissuorituksia. Nytemmin lisäksi vastaanottorahan kohdistuu indeksijääditys. On epäselvää, voisivatko luontoissuoritukset nykyisellään kattaa eroa toimeentulotuen perusosan tasoon. Lisäksi on huomattava, että itse vastaanotto-toiminta on muuttunut arviointiajankohdasta, että aikaisempi laitospainoinen asuminen on muuttunut enemmän asuntotyyppiseksi, jolloin aikaisemmassa arvioinnissa huomioon otetut luontoissuoritukset ovat tosiasiaa menettäneet merkitystään.

14. Yllä todetun mukaisesti vastaanottorahan tarkastelupohja on nimenomaan perustuslain 19.1 §:n säännös. Vastaanottoraha toteuttaa sen tarkoitusta siltä osin kuin on kyse rahamääräisestä etuudesta välttämättömänä toimeentulosta. Toimeentulotuen tapaan se on viimekätisen sosiaaliturvan muoto, mikä on välttämätöntä ottaa huomioon siihen puuttuttaessa. Perustuslain 19 §:n kokonaisuudessa 1 momentin alaan kuuluvaan viimesijaisen sosiaalietuuden tasoon puuttuminen edellyttää selvästi painavampia perusteita kuin kyseisen säännöksen muihin oikeuksiin puuttuminen. Lisäksi on otettava huomioon, että vastaanottorahan saajiin kuuluu myös monin tavoin haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä.

15. Vastaanottoraha on voitu muodostaa toimeentulotuesta erilliseksi, koska sen saajat toimeentulon kannalta erilaisessa tilanteessa, koska osa tuesta toteutetaan vastaanottokeskuksen tarjoamina hyödykkeinä (majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut, työ- ja opintotoiminta samassa laissa säädetyin ta-

voin). Myös ateriat voivat olla vastaanottopalveluina järjestettyä. Perusosa kattaa vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Jos vastaanottokeskus ei järjestä ateriapalvelua, se kattaa myös jokapäiväisen ruokamenon.

16. Hallituksen esityksen tarkoittama vastaanottorahan muutos tarkoittaa euromääräisesti selvää heikennystä. Heikennystä vielä lisää aiemmin toteutettu indeksijäädytys. Esityksen mukaan indeksijäädytys merkitsee sitä, että vuonna 2025 vastaanottorahan määrä on noin 50 prosenttia toimeentulotuen perusosasta. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vastaanottorahan suuruus asetettiin 70 prosenttiin toimeentulotuen perusosasta sillä perusteella, että saatavilla on tietyt luontoissuoritukset. On mielestäni kysymyksenalaista, voiko näin huomattavaa pienentymistä ja suhteellista muutosta perustella sillä, että osa etuuksista saadaan vastaanottopalveluina.

17. Lisäksi koska vastaanottorahan tarkoitus liittyy osittain perustuslain 19.1 §:n tarkoittaman ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon turvaamiseen muutos ei ole vähämerkityksinen. Yksittäisen ihmisen, joka voi vieläpä olla esityksessä ilmitulevalla tavalla haavoittuvassa asemassa, tasolla muutos voi olla huomattava ja siten muodostua valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Lain määräaikaaisuus ei tässä tapauksessa mielestäni olennaisesti lisää ehdotuksen oikeasuhtaisuutta.

18. Esityksen tavoitteet liittyvät sen itsensä mukaan vastaanottorahan ja käyttörahan pienentämisen merkitsemistä julkisen talouden säästöistä. (Vuonna 2025 säästö olisi noin 9 miljonna euroa, s. 27-28.) Lisäksi esityksen mukaan tavoitteena on turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuuden vähentäminen (s. 25).

19. Julkisen talouden säästötavoitteilla on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan voitu perustella perustuslain tarkoittamia oikeuksia turvaavien sosiaalietuuksien tason tietynasteista alentamista. Tässä esitetty säästö on mielestäni kuitenkin kovin vaatimaton valtiontalouden kokonaisuudessa. Siten sen kautta lienee hankala perustella hyväksyttävästi esillä olevan suuruista puuttumista perustuslain 19.1 §:n oikeutta välttämättömään toimeentuloon toteuttavaan etuuteen. Siltä osin kuin perustelut lisäksi liittyvät turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuuden vähentämiseen, ne ovat ongelmalliset perusoikeusjärjestelmän kannalta. Vastaanottorahan pienentäminen ei kohdistu vain niihin, jotka perusteetomasti hakeutuvat turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmään, vaan myös niihin, joilla on perusteltu kansainvälisen suojelun tarve, ja myös niihin ihmiskaupan uhreihin, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. (Ks lisäksi erit. PeVL 27/2016 vp.)