Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 16.5.2024 KELLO 8.30
HE 28/24 vp laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Täysistunto on lähettänyt esityksen hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annnettava lausunto. Esityksen lakiehdotuksen asianmukaisuuden ja toimivuuden arviointi kuuluu siten lähinnä hallintovaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnan tehtävänä on lähinnä lausua tehdyn ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Esityksen alkusivun mukaan po. laissa tarkoitetun vastaanottorahan ja käyttörahan ”nykyistä kansaneläkeindeksillä tarkistettua määrää pienennettäisiin välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrän tasolle.” Samassa yhteydessä todetaan, että ”Vastaanottorahan määrä arvioidaan uudelleen keväällä 2024 käynnistyvän vastaanottolain uudistamishankkeen aikana, jolloin vastaanottoraha pienennetään perustuslain ja vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin.” Ehdotettu laki on tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2025 asti. - Esitykseen sisältyy laajahko (n. 8 s.) suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jakso on otteeltaan enemmänkin vain aihepiiriin kuuluvia yleisiä kysymyksiä selostava eikä nähdäkseni anna tässä aihetta merkittäviin yleisiin huomautuksiin.

- - - - - - -

Käsiteltäessä lakiehdotusta, jonka tarkoituksena on pienentää ns. vastaanottolaissa (746/2011) tarkoitettujen vastaanottorahan ja käyttörahan määrää, on muun ohessa merkitystä myös sillä, miten ko. maksuja arvioidaan perustuslain kannalta.

Vastaanottolain säätämiseen johtanut hallituksen esitys oli eduskunnan käsiteltävänä vuoden 2010 valtiopäivillä (HE 266/2010 vp). Esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (pevl 59/2010 vp) tulee varsin hyvin esille, miten valiokunta tuolloin arvioi lakiehdotuksessa tarkoitettua vastaanottorahaa ja käyttörahaa ja niiden suhdetta PL 19 §:n 1 momentin säännökseen. Valiokunta totesi lausunnossaan mm. (s. 2 -3):

”Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ehdotetun lain (1. lakiehdotus) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja huolenpito ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen. Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottokeskuksen järjestämin vastaanottopalveluin, joihin lakiehdotuksen 13 §:n mukaan kuuluvat muun ohella majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut ja terveydenhuoltopalvelut sekä mahdollisesti myös ateriat. Vastaanottorahasta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnettävästä käyttörahasta sekä niiden määrästä eri tilanteissa ja määrän tarkistamisesta on säännökset lakiehdotuksen 19—22 §:ssä.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Sen 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. ….

Ehdotettu sääntely merkitsee vastaanottokeskusten maksaman taloudellisen tuen irrottamista yleisestä toimeentulotuesta. Esityksen perustelujen (s. 33/I) mukaan vastaanottorahan ja etenkin käyttörahan myöntäminen on toimeentulotuen myöntämistä yksinkertaisempaa, minkä vuoksi se soveltuu yleistä toimeentulotukea paremmin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin. Pelkästään tällainen vastaanoton etuusjärjestelmän irrottaminen toimeentulotukijärjestelmästä ei edellä mainitun valossa muodostu perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi. Ehdotetun vastaanottorahan määrä vastaa esityksen perustelujen (s. 78/I) mukaan toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Ehdotus täyttää tältäkin osin perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset, sillä valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana (ks. PeVL 8/2005 vp, s. 2/II).”

(Mainittakoon, että lainatussa tekstisssä viitatut vastaanottolain 19 - 22 §:n säännökset ovat edelleen voimassa vuonna 2011 säädetyssä muodossaan.)

Valiokunta siis piti vastaanottorahaa ja käyttörahaa oleellisena osana yleistä toimeentulotukea vastaavaa järjestelyä, johon kansainvälistä suojelua hakevilla oli PL 19 §:n 1 momentin nojalla oikeus ja joka yleistä toimeentulotukea paremmin soveltui kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin..Jos vastaanottoraha on käytännössä oleellinen osa julkisella vallalla PL 19 §:n 1 momentin mukaan olevan turvaamisvelvoitteen toteuttamista, joudutaan vastaanottorahan määrää

pienennettäessä arvioimaan, mitä pienennys merkitsee tämän turvaamisvelvoitteen toteuttamisen kannalta.

Vastaanottorahaan ehdotettujen pienennysten suuruus ei tule esille ehdotetuissa säännöksissä eikä edes nykyisten säännösten ja ehdotettujen säännösmuutosten rinnakkain asettelussa (rinnakkaisteksti), koska vastaanottorahan määrä on tehdyistä kansaneläkeindeksin mukaisista korotuksista johtuen tällä hetkellä korkeampi kuin voimassaolevassa laissa on säädetty. Pienennysten euromääräistä suuruutta kuvataan esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 54 - 55). Perusteluissa kerrotaan, että lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin 1) kohdassa tarkoitettua yksin asuvalle kuukausittain maksettavaa vastaanottorahan perusosaa 300 euroa ja ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa vastaavasti maksettavaa 88 euroa vastaavat nykyiset maksut ovat 348,50 euroa ja 102,15 euroa. Vastaavasti olisi saman momentin 2 kohdan mukaan muulle kuin 1 kohdassa tarkoitetulle 18 vuotta täyttäneelle maksettava perusosa 254 euroa ja ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 72 euroa kun vastaavat maksut nykyisin ovat 294,42 euroa ja 84,12 euroa. Saman momentin 3) kohdan mukaan perheensä kanssa asuvalle 10-17 vuotiaalle lapselle tulevat maksut olisivat vastaavasti 210 euroa ja 60 euroa. Momenttiin ehdotetaaan uutta 4) kohtaa jonka mukaan perheensä kanssa asuvalle alle 10- vuotiaalle myönnnettävä vastaanottoraha olisi 191 euroa tai ateriat tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 57 euroa. Tällä hetkellä vastaanotoraha perheensä kanssa asuvalle lapselle on lapsen iästä riippumatta 222,32 euroa tai ateriat tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 66,10 euroa. Momenttiin ehdotetaan vielä lisättäväksi uusi 5) kohta yksinhuoltajalle maksettavasta vastaanottorahasta, 336 euroa tai ateriat tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 97 euroa. Momentilla pyritään parantamaan yksinhuoltjan asemaa verrattuna nykyiseen tilanteeseen, jossa yksinhuoltajalle myönnetään vastaava vastaanottoraha kuin yksinasuvalle.

Onko edellä kuvattu vastaanottorahan pienennys sopusoinnussa sen kanssa, että vastaanottorahajärjestely on lailla järjestetty tapa, jolla tietyissä tilanteissa hoidetaan julkiselle vallalle PL 19,1 §: ssä osoitettu turvaamisvelvollisuus? Eräät periaatteelliset lähtökohdat viittaavat siihen, että jo verraten vähäiset pienennykset vastaanottorahaan voivat olla PL 19,1 §:n suojaamisvelvoitteen kannalta ongelmallisia. Kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt voivat jo lähtökohtiensa vuoksi olla tukitoimien tarpeessa. Perustuslain 19 §:n säännökset ovat saaneet sanamuotonsa vuoden 1995

perusoikeusuudistuksessa, jossa hyväksytyt säännökset yleensä sellaisinaaan siirrettiin uuteen perustuslakiin. Kuten asia vuoden 1995 uudistuksen säätämisasiakirjoissa esitetään (HE 309/1993 vp, s. 69), nykyistä PL 19 §:ää vastanneen säännöksen (HM 15 a §) 1 momentissa ”perustuslaissa turvattaisiin jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Kysymys ei siis ollut vain existenssiminimin vaan periaatteellisesti ja sisällöllisesti paljon vaativamman kokonaisuuden turvaamisesta. Ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamisessa ei ole kysymys vain jonkin järjestelmäkokonaisuuuden -esimerkiksi vastaanottomaksujärjestelmän -, yleisestä hyväksyttävyydestä, vaan siitä, toteuttaako järjestelmä yksilöiden kohdalla - - esimerkiksi nyt muutettavan 20 §:n 2 momentin eri alakohtien tilanteissa - vaatimusta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätömän toimeentulon turvaamisesta. - On hyvin ajateltavissa, että ehdotettu vastaanottorahan pienentäminen voi joidenkin yksilöiden olosuhteissa johtaa tilanteeseen, jossa vaatimus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömästä toimeentulosta ei asianmukaisena pidettävällä tavalla toteudu.

Edellä sanotusta huolimatta totean, ettei minulla ole perusteita katsoa ehdotettujen vastaanottorahan pienennysten olevan risririidassa PL 19 §:n 1 momentin säännöksen kanssa. Osaksi on kysymys siitä, että en tunne riittävästi kentällä esiintyviä tilanteita ja tähän liittyen siitä, että en pysty arvioimaan, mihin yksityiskohtiin ehdotuksessa muutokset sitten olisi syytä kohdistaa, jos perustuslain katsottaisiin vaativan esityksessä ehdotettua vähäisempiä pienennyksiä. Ehkä perustuslainmukaisuusarvioissa on tässäkin asiassa ennenkaikkea kysymys yleisestä perustelutavasta - siitä, mitä yleisiä perusteluja voidaan esittää sille, että ehdotettu laki on syytä katsoa perustuslainmukaiseksi tai sille, että ehdotettua lakia ei ilman muutoksia voida katsoa perustuslainmukaiseksi.

Yksi tavallinen perustelutapa on se, että lain väliaikaisuuden, lyhyen voimassaoloajan, katsotaan sillä tavoin lieventävän ko. lain haitallisia vaikutuksia esim. perusoikeussuojaan, että laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.. Nyt käsiteltävänä oleva laki todetaan lain nimessäkin väliaikaiseksi. Laki olisi voimassa vuoden 2025 loppuun. Väliaikaisuutta ei tässä mielestäni kuitenkaan voitaisi käyttää perusteluna lain käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Syynä ei ole vain väliaikaisuuuden verraten pitkä kesto, puolitoista vuotta. Tärkeämpää on se, että koko vastaanottorahajärjestely on tarkoitettu

lyhytaikaiseksi ja että puolentoistavuoden aika on pitkä aika, jos sinä aikana ei turvatakaan asianmukaisesti ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä huolenpitoa. Väliaikaisuuden merkityksen arvioinnissa ei ehkä voida sivuuttaa myöskään sitä, että hallitus viittaa (s.1) vuoden 2024 keväällä käynnistyvään vastaanottolain uudistamishankkeeseen, jossa ”vastaanottoraha pienennetään perustuslain ja vastanottodirektiivin sallimaan minimiin.”

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pevl 55/2016 vp (s. 4) katsonut, että Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana oli pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyysvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle. Tämänkaltainen houkuttelevuuden vähentäminen on tavoitteena myös nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 25 ja s.38). Vaikka tämänkaltaisen houkuttelevuuden vähentämistavoitteen voidaankin katsoa kuuluvan lainsäätäjän harkintavaltaan, tavoitetta ei voitaisi käyttää edes osaperusteluna sille, että perusoikeusturvaa jonkin verran heikentäviä järjestelyjä katsottaisiin mahdolliseksi toteuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

- - - - - - -

. .

.