Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori 15.5.2024

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN VASTAANOTOSTA SEKÄ IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMISESTA JA AUTTAMISESTA ANNETUN LAIN 20 JA 21 §:N VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 28/2024 VP)**

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.*

**Yleistä esityksestä**

Hallituksen 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.

Esityksen taustalla on pääministeri Orpon hallituksen ohjelman kirjaus vastaanottorahan pienentämisestä vastaanottodirektiivin ja perustuslain sallimaan minimiin. Esityksellä haetaan säästöjä julkisen talouden tasapainottamiseksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 lisätalousarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisemman pian ja se olisi voimassa 31.12.2025 asti.

Esitykseen sisältyy jakso lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen. Jaksossa esitystä on tarkasteltu suhteessa perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon, 19 §:n 1 momentin turvaamaan oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Esille nousee myös perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi esityksessä on tarkasteltu Euroopan unionin lainsäädäntöä (vastaanottodirektiiviä, tilapäisen suojelun direktiiviä ja ihmiskauppadirektiiviä) sekä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita (uudistettua Euroopan sosiaalista peruskirjaa, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta ja YK:n lapsen oikeuksia koskevaa yleissopimusta). Arvioinnissa on hyödynnytetty perus- ja ihmisoikeuksien tulkintakäytäntöä. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

*Säätämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu esityksen olennaiset perusoikeuskytkennät. Esityksen kannalta keskeinen valtiosääntöoikeudellinen arviointiperusta on esitetty monin kohdin laadukkaasti enkä siksi katso tarpeelliseksi toistaa sitä seuraavassa kaikilta osin. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että esitykseen on jäänyt puutteita yksilöidyssä perusoikeuksien*

*rajoitusedellytysten täyttymisen arvioinnissa. Esityksessä on tyydytty pitkälti vain toteamaan, että valittua lähestymistapaa on pidettävä perustuslain mukaisena, hyväksyttävänä ja suhteellisena rajoituksena perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon oikeuteen.*

*Esityksessä käydään varsin laajasti läpi eri ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia ja mukana on myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Esille nousee monia ehdotettujen muutosten kielteisiä vaikutuksia sekä mahdollisia riskejä. Myös pohdinnassa olleita vaihtoehtoisia toteuttamistapoja esitellään asianmukaisesti. Näihin myönteisiin seikkoihin nähden on erikoista, että todettuja kielteisiä vaikutuksia ei esitettävissä lainmuutoksissa kuitenkaan oteta kaikilta osin huomioon tai niiden sivuuttamista perustella riittävästi ja vakuuttavasti.*

*Katson tarpeelliseksi kiinnittää erikseen huomiota ehdotuksen tavoitteiden hyväksyttävyyteen. Lisäksi tarkastelen esitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon valossa. Nostan esille myös joitakin perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädettyyn turvaamisvelvoitteeseen liittyviä näkökohtia.*

**Ehdotetut muutokset vastaanottolain viitekehyksessä**

Ehdotetut muutokset kohdistuvat kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) 20 §:ssä säädettyyn vastaanottorahan määrään ja 21 §:n mukaiseen käyttörahaan. 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 lähdetään siitä, että oikeuden elämään turvaavana tasona pidettäisiin välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien laskennallisten ravintomenojen määrää (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta), johon lisättäisiin muista vastaanottorahan perusosalla katettavista menoista koostuva osuus kuten, vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygienia ja puhelimenkäyttö.

Esityksessä todetaan, että käytännössä henkilöille, joiden oleskelu on arvioitu tilapäiseksi, voidaan myöntää välttämättömänä toimeentulotukena toimeentulotuen perusosan laskennallisten ravintomenojen osuus (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta). Toimeentulotukea myönnetään lähtökohtaisesti Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle. Toimeentulotukilain 27 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä on kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu.

Esityksen mukaan vastaanottokeskuksen asiakkaaksi rekisteröidyn henkilön tai sellaisen ihmiskaupan uhrin, jolla ei ole kotikuntaa, oleskelu Suomessa ei ole vakinaista. Tämän vuoksi toimeentulotuen perusosan sijasta vastaanottorahan perusosan määrää arvioitaessa olisi voimassa olevan vastaanottolain perusteluista poiketen perusteltua pitää lähtökohtana sitä

sosiaaliturvan tasoa, johon on oikeus henkilöillä, joiden oleskelua Suomessa pidetään muuna kuin vakinaisena.

Vastaanottolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Tällainen kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottokeskuksen järjestämin vastaanottopalveluin, joihin lain 13 §:n mukaan kuuluvat muun ohella majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut sekä mahdollisesti myös ateriat.

Vastaanottolain 19 §:n mukaan vastaanottoraha myönnetään 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. 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 vastaanottokeskus ei järjestä ateriapalvelua. Täydentävä vastaanottoraha kattaa henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeellisiksi harkitut menot. Lain 20 §:n mukaan vastaanottorahan määrä on vastaanottorahan perusosalla katettavien menojen ja vähäistä suurempien terveydenhuoltomenojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Lisäksi pykälässä säädetään kohderyhmäkohtaiset vastaanottorahan perusosan määrät.

Vastaanottolain 21 §:n mukaan ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnetään vastaanottorahan sijasta käyttöraha, jos vastaanottokeskus järjestää täyden ylläpidon, johon sisältyvät 19 §:ssä tarkoitetut vastaanottorahan perusosalla ja täydentävällä vastaanottorahalla katettavat menot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot.

Vastaanottolailla toimeenpantiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/33/EU (uudelleenlaadittu) kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (vastaanottodirektiivi), jossa on säädetty jäsenmaissa tarjottavan vastaanoton olosuhteista. Vastaanottodirektiivi sallii turvapaikanhakijoiden epäedullisemman kohtelun verrattuna jäsenmaan omiin kansalaisiin. Direktiivissä epäedullisemman kohtelun mahdollisuus liittyy erityisesti toimeentulon tukeen ja tilanteeseen, jossa osa tuesta annetaan osittain myös aineellisina hyödykkeinä.

**Esityksen tavoitteet**

Esityksellä toteutetaan Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausta vastaanottorahan ja käyttörahan pienentämisestä. Valmistelussa on esityksen mukaan pyritty arvioimaan se taso, jolle vastaanottoraha on mahdollista tällä hetkellä pienentää. Esityksellä pyritään myös toteuttamaan hallitusohjelmassa vastaanottotoiminnalle asetettuja säästötavoitteita. Esitys vahvistaa vastaanottorahan luonnetta etuutena, jonka tarkoitus on turvata henkilön toimeentulo ainoastaan lyhytaikaisesti. Lisäksi tavoitteena on vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, ettei Suomeen hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua

perusteettomasti. Tavoitteena on myös nopeuttaa sellaisten tilapäistä suojelua saavien kuntaan siirtymistä, joilla on mahdollisuus hakea kotikuntaa.

*Esityksen nimenomaista tavoitetta pienentää vastaanottorahaa vastaanottodirektiivin ja perustuslain sallimaan minimiin voi pitää jännitteisenä suhteessa perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvoitteeseen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden valossa etenkin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) kohdalla valtion velvollisuus ei rajoitu oikeuksien minimitason turvaamiseen.*

*Myös esityksen tavoitetta muokata suomalaista vastaanottojärjestelmää vähemmän houkuttelevaksi voi pitää ongelmallisena perustuslain 22 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti pitänyt perustuslain 22 § sekä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyysvaatimuksen valossa ongelmallisena, että lakimuutosta perusteltaisiin Suomen houkuttelevuuden vähentämiseen liittyvillä syillä (PeVL 55/2016 vp, PeVL 27/2016 vp).*

*Sen sijaan taloudellisten säästöjen tavoite puolestaan vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan perustuslaissa säädettyjä oikeuksia turvaavien rahamääräisten etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin liittyvillä seikoilla, voidaan perustella ainakin tietynasteisia muutoksia sosiaalisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin etuuksiin (ks. esim. PeVL 13/2024 vp, kappale 5, PeVL 15/2023 vp, kappaleet 5–9). Tällaiset muutokset eivät kuitenkaan saa merkitä perusoikeuksien loukkaamista. Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavaltaa leikkausten kohdistamisessa eri suuruisina eri etuusjärjestelmiin, myös vastaanottorahaan ja käyttörahaan. Samalla on syytä korostaa, ettei valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (ks. esim. PeVL 16/2023 vp, kappale 12 ja siinä mainitut lausunnot).*

***Valtiosääntöinen arviointiperusta***

Vastaanottoraha ja käyttöraha ovat vastaanottolain mukaisia palveluita, joilla turvataan kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan sekä vailla kotikuntaa olevan ihmiskaupan uhrin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Myös perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaanottorahaa koskevaa sääntelyä perustuslain välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan 19 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 59/2010 vp, s. 2).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin 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). Säännöksen piiriin kuuluvat esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen sekä oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. PeVL 17/2014 vp, s. 1/I, PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 2).

Perustuslain 19 §:n 1 momentti pitää sisällään jokaiselle perustetun subjektiivinen oikeus, jolla on läheinen yhteys toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, PeVL 20/1998 vp, s. 2/II, PeVL 18/2001 vp, s. 4/I). Perustuslain turvaamaa oikeutta ja toimeentulotukea ei kuitenkaan voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten välttämättä ole perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen vähimmäistaso (PeVL 31/1997 vp, s. 2–3, ks. myös esim. PeVL 10/2009 vp, s. 3). Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta on kuitenkin johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 59/2010 vp, s. 2, vrt. PeVL 31/1997 vp, s. 3/I).

Vastaanottolaki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 59/2010 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota vastaanoton etuusjärjestelmään. Vastaanottolain säätäminen merkitsi vastaanottokeskusten maksaman taloudellisen tuen irrottamista yleisestä toimeentulotuesta. Tuolloin muutosta perusteltiin lakiesityksessä sillä, että vastaanottorahan ja etenkin käyttörahan myöntäminen on toimeentulotuen myöntämistä yksinkertaisempaa, minkä vuoksi se soveltuu yleistä toimeentulotukea paremmin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan pelkästään tällainen vastaanoton etuusjärjestelmän irrottaminen toimeentulotukijärjestelmästä ei edellä mainitun valossa muodostunut perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi. Ehdotetun vastaanottorahan määrä vastasi esityksen mukaan toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Ehdotus täytti perustuslakivaliokunnan mukaan 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).

Perustuslakivaliokunta totesi myös, että henkilön toimeentulon järjestäminen laajamittaisen maahantulon yhteydessä lyhytaikaisesti pelkästään hyödykkeinä (12 §:n 1 momentti) vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 19 b §:n 2 momenttia eikä siitä ollut perustuslain kannalta huomautettavaa (PeVL 18/2001 vp, s. 4). Sama koski 14 §:n mukaista silloista poikkeussääntelyä, jonka perusteella vastaanottopalvelujen antamista voitiin tietyissä tilanteissa ajallisesti rajoittaa (PeVL 59/2010 vp, s. 3, ks. PeVL 26/2010 vp, s. 2–4).

Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että vastaanottorahaa ei voida sen saajien osalta ymmärtää suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 15/2023 vp, kappale 20, ks. toimeentulotuen osalta esim. PeVL 11/2023 vp).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt

lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista — etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 44/2014 vp, PeVL 25/2012 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista. Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä. (Ks. esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3.) Valiokunta on todennut esimerkiksi indeksijäädytysten kohdalla, että useiden kymmenien eurojen kuukausittaisten muutosten vaikutuksia yksittäisiin tukiin ei voi kuvailla suhteellisen vähäisiksi (PeVL 15/2023 vp, kappale 13).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtioneuvoston tulee myös huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp).

Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden valossa perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena, että maahanmuuttaja asetettaisiin maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat henkilöt. Tämä tarkoittaisi helposti, että erottelu johtuisi nimenomaisesti henkilön alkuperästä, joka on kielletty syrjintäperuste (PeVL 55/2016 vp). Vastaavasti valiokunta on katsonut syrjintäkiellon kannalta ongelmalliseksi, että hallituksen esityksessä perusteltiin maahanmuuttajille maksettavan etuuden alhaisempaa määrää Suomen houkuttelevuuden vähentämiseen liittyvillä syillä (PeVL 55/2016 vp).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen (vrt. perustuslain 19 §:n 2 momentin osalta HE 309/1993 vp, s. 71/I, PeVL 34/1996 vp, s. 2/II). Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista (PeVL 25/2012 vp). Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, ja säännös sisältää siis myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71–72, PeVM 25/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslaki kuitenkaan määritä, millä keinoin tämä velvoite toteutetaan (PeVL 12/1995 vp s. 2/II).

***Arviointi***

*Valtiosääntöoikeudellisesti on keskeistä arvioida sitä, onko esitetty vastaanottorahan ja käyttörahan määrä riittävä perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman välttämättömän*

*toimeentulon ja huolenpidon kannalta ja voidaanko riittävänä tasona pitää välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrää.*

*Perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta kyse on olennaisesti siitä, turvataanko esitetyillä lainmuutoksilla ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso. On syytä korostaa, että tällä eksistenssiminimillä ei viitata hengissä pysymisen edellytyksiin, vaan sitä korkeampaan tasoon. Tähän nähden laskennallisten ravintomenojen määrän käyttämisen valtiosääntöinen asianmukaisuus jää esityksessä mielestäni riittämättömien ja ongelmallisten perustelujen varaan. Oireellista on sekin, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on viitattu ”oikeuden elämään turvaavaan tasoon/toimeentuloon” (s. 57).*

*Esitys pitää sisällään myös jokseenkin eri suuntaisia näkemyksiä riittävyydestä (kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten ja Perusturvan riittävyyden arviointiryhmän arviot). Esityksessä on käyty kattavasti läpi kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten Suomen sosiaaliturvan tasoa koskevat kriittiset arviot, mutta tästä huolimatta päädytty esittämään niiden vastaisia muutoksia. Esityksessä todetaan varsin yksioikoisesti, että Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyyttä toisin kuin kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet. Tältä osalta on tarve edelleen toistaa se, että perustuslakivaliokunnan on toistuvasti suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja edellyttänyt valtioneuvoston aloittavan pikaisesti asiaa koskevan perusteellisen tarkastelun. (ks. PeVL 16/2023 vp, kappale 20, PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5).*

*Esityksessä ei sinänsä ehdoteta muutoksia etuuksien määräytymisperusteisiin tai oikeuteen saada etuutta, vaan vain tukien rahamäärät pienenevät. Esityksestä ei havaintojeni mukaan kaikilta osin ilmene tarkkaan tai selvästi se, mihin ehdotetut määrät oikeastaan perustuvat. Esityksessä todetaan, että laskennallisten ravintomenojen määrä voitaisiin arvioida noin 70 prosentiksi vastaanottorahan perusosasta (s. 14). Tähän kytkeytynee osaltaan vastaanottolain uudistuksen (2011) yhteydessä omaksuttu kanta, jonka mukaan vastaanottorahan määrä voi olla 70 % toimeentulotuen perusosasta (PeVL 59/2010 vp). Esityksessä esitetään ymmärtääkseni tästä poikkeavaa sääntelyä ja matalampaa tasoa. Esityksessä lähdetään siitä, että oikeuden elämään turvaavavana tasona pidettäisiin välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien laskennallisten ravintomenojen määrää (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta), johon lisättäisiin muista vastaanottorahan perusosalla katettavista menoista koostuva osuus kuten, vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygienia ja puhelimenkäyttö.*

*Säätämisjärjestysperusteluissa on myös käytetty vertailukohtana toimeentulotuen alentamista koskevaa sääntelyä. Käsittääkseni toimeentulotukilain 10 § muodostaa huonon vertailukohdan siinä, että siinä on kyse seuraamuksista, joita kieltäytyminen erilaisesta vaaditusta osallistumisesta voi aiheuttaa. Lisäksi esityksessä on vieläpä katsottu, että vastaanottorahan määrä voi perustellusti olla alempi kuin mitä toimeentulotukilain 10 §:n mukainen toimeentulotuen perusosan alentaminen mahdollistaa. Perusteet kytkeytyvät nähdäkseni mahdollisuuteen saada muita palveluja ja tuen tarpeen lyhytaikaisuuteen.*

*Ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvataan osaltaan myös tarjoamalla muita vastaanottopalveluita kuin taloudellista tukea. Esitys ei vaikuta vastaanottokeskuksen asiakkaan oikeuteen saada muita vastaanottopalveluita. Kun rahamääräinen tuki kuitenkin merkittävästi vähenisi*

*nykyisestä, herää kysymys, turvataanko tai kompensoidaanko muilla vastaanottopalveluilla ja niiden lisäämisellä riittävästi henkilön toimeentuloa ja huolenpitoa. Esityksen perusteella tämä seikka jää epämääräiseksi. Onkin syytä korostaa sitä, että vastaanottopalveluiden kokonaisuuden tulee muodostua myös tosiasiassa sellaiseksi, että palvelujen käyttäjien oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja sen mukainen ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso käytännössä toteutuu.*

*Esitys ei merkitse muutoksia mahdollisuuteen hakea täydentävää vastaanottorahaa yksilöllisistä erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvien tarpeellisiksi harkittujen menojen kattamiseksi. On kuitenkin huomattava, että vastaanottolain 19 § mukaan täydentävää vastaanottorahaa ei ole tarkoitettu päivittäisiin arjen kuluihin, vaan ne katetaan perusosalla. Mainittuun säännökseen ei ehdoteta muutosta. Ihmiskaupan auttamisjärjestelmän asiakkaalla on puolestaan oikeus auttamisjärjestelmän tukeen ja palveluihin. Mainitut seikat sinänsä osaltaan perustelevat sitä, että vastaanottorahan perusosan määrä voi jäädä pienemmäksi kuin toimeentulotuen perusosa.*

*Lisäksi myönteisenä voi pitää myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetetun velvoitteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu kannalta, sitä, että vastaanottolain 20 §:ään lisättäisiin yksinhuoltajia koskeva henkilöryhmä ja sille korkeampi vastaanottorahan määrä. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ehdotettavissa uusissa henkilöryhmissä esiintyvä 10 vuoden ikäraja asettaa lapset iän perusteella eri asemaan vastaanottorahan määrän osalta, mutta tämä jää havaintojeni mukaan esityksessä perustelematta.*

*Esityksessä korostetaan sitä, että sen kohderyhmään kuuluvat henkilöt eivät oleskele Suomessa vakinaisesti ja että kyse on lyhytaikaisesta tuesta. Vastaanottojärjestelmän asiakkuuden tilapäisyys ei kuitenkaan välttämättä tarkoita lyhyttä kestoa. Turvapaikkaprosessit voivat valituksineen venyä hyvinkin pitkiksi, jopa useisiin vuosiin, jolloin tosiasialliset vaikutukset yksilöille voivat muodostua kohtuuttomiksikin. Mainittuun tilapäisyyden tai lyhytaikaisuuden perusteeseen liittyen esityksessä on lisäksi epämääräisyyttä siinä, rinnastuuko ehdotettu vastaanottorahan määrä kiireellisen toimeentulotuen järjestelmään (esim. s. 52).*

*Mainitut ongelmalliset seikat huomioon ottaen lakimuutosten ehdottaminen väliaikaisesti voimassa oleviksi on sinänsä myönteistä. Tämä mahdollistaa esityksen vaikutusten seurannan ja tarpeellisten muutosten tekemisen. Esityksessä kuitenkin viitataan myös ongelmallisella tavalla tällaiseen myöhemmin tapahtuvaan vaikutusten arviointiin. Pidän ongelmallisena, että perustuslain ja vastaanottodirektiivin salliman vastaanottorahan minimitason arviointi tehdään vasta vastaanottolakia koskevassa jatkohankkeessa. Esityksessä on nimenomaisesti todettu, ettei siinä ole määritelty vastaanottorahaa saavan asiakkaan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa tai eksistenssiminimiä. On kuitenkin perusteltua kysyä, eikö tällaisen arvion tulisi olla ehdotetun vastaanottorahan- ja käyttörahan alentamisen perustana, jotta voidaan varmistua, ettei sen alle mennä. Tuen määrä vähenisi kymmeniä euroja, nähdäkseni noin 15 prosenttia, eikä ehdotettujen muutosten vaikutuksia voi siksi kuvailla suhteellisen vähäisiksi.*

*Esityksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon vastaanottorahaan kohdistuvan indeksijäädytyksen ja vastaanottorahan pienentämisen yhteisvaikutus*

*(StVM 17/2023 vp). Lisäksi esityksen vaikutuksia olisi myös syytä tarkastella osana samaan asiakokonaisuuteen kohdistettavia muita muutoksia. Tällaisia ovat etenkin valmisteilla olevat ehdotukset, joilla poistettaisiin laittomasti maassa olevilta oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä sosiaaliturvaan sekä joilla toimeentulotuki ja työmarkkinatuki korvattaisiin maahanmuuttajien kotoutumistuella. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä todetaan nimenomaisesti, että eri esitysten yhteisvaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin saattavat johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin (s. 26). On tärkeää korostaa tarvetta kiinnittää huomiota eri esitysten yhteisvaikutuksiin ja huolehtia, etteivät ne muodostu kohtuuttomiksi.*

*Mainittujen seikkojen vuoksi esityksessä ei ole nähdäkseni kaikkiaan riittävästi perusteltu sitä, miten ehdotettujen muutosten jälkeen taattaisiin perustuslain 19 § 1 momentissa turvattu oikeus ihmisarvoisen elämän mahdollistavaan välttämättömään toimeentuloon myös vastaanottorahaa ja käyttörahaa saaville. Yksinomaan taloudellinen säästötavoite ei voi muodostaa hyväksyttävää perustetta loukata perusoikeutta, eikä esityksen muita tavoitteita voi puolestaan pitää ongelmattomina suhteessa perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvoitteeseen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon nähdenkin on syytä varmistua siitä, että ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso toteutuu myös vastaanottojärjestelmän piirissä olevien osalta (ks. esim. PeVL 55/2016 vp). Lisäksi on tarpeen korostaa sen merkitystä, että ehdotetut muutokset kohdistuisivat kansainvälistä suojelua hakeviin, tilapäistä suojelua saaviin ja ihmiskaupan uhreihin eli haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisryhmiin, joiden oikeuksien toteutumiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.*

Helsingissä 15.5.2024

*Anu Mutanen*, OTT, tenure track -professori