Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 21.5.2024
Erityisasiantuntija Tiina Järvinen

Perustuslakivaliokunnalle

Lisäselvitys

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lisäselvitystä koskien vastaanottorahan pienentämistä. Valiokunta on pyytänyt selvitystä siitä, miten on arvioitu ehdotetun vastaanottorahan perusosan riittävyyttä suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen ottaen huomioon myös jo päätetyt indeksijäädytykset. Valiokunta on myös pyytänyt arvioimaan täydentävän vastaanottorahan, sosiaalipalvelujen ja muiden tarjottavien palvelujen merkitystä tässä suhteessa. Arviossa tulee kiinnittää erityistä huomiota mainittujen etuuksien ja palvelujen mahdolliseen luonteeseen subjektiivisina oikeuksina sekä erityisesti niiden myöntämiseen ja myöntämisedellytyksiin liittyvän harkintavallan laajuuteen.

Vastaanottorahan perusosan riittävyys

Perustuslain 19 §:n esitöiden mukaan oikeudella välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:ään. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan perustuslaissa ”sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset”. Kysymys on esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämisestä (HE 309/1993 vp s. 69/II). Toisaalla perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöissä säännöksen tarkoituksena todetaan olevan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason eli niin sanotun eksistenssiminimin turvaaminen (HE 309/1993 vp s. 19/I).

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole ottanut kantaa siihen, mikä on ihmisarvoisen elämän edellytysten mukainen toimeentulon vähimmäistaso. Toimeentulon vähimmäistasoa on arvioitu jollain tasolla toimeentulotukilain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 127/2022 vp), jonka pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä olisi kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarantuisi. Tämä tarkoittaisi, että mikäli hakijan tosiallista oleskelua Suomessa olisi pidettävä muuna kuin vakinaisena, olisi hakijalla, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, kuitenkin oikeus saada vähintään välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvatuksi. Useimmiten välttämättömyystarvikkeisiin on tulkittu kuuluvan ravinto, välttämättömät lääkkeet ja vaatteet sekä majoitus. Tuen vähimmäismäärää ei voida määritellä laissa yksiselitteisesti, koska se perustuu tilannekohtaiseen harkintaan (HE 127/2022 vp, s. 105).

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@gov.fi | www.intermin.fi

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 21.5.2024
Erityisasiantuntija Tiina Järvinen

Vastaanottorahaa koskevaa esitystä valmisteltaessa on kuultu sosiaali- ja terveysministeriötä sekä Kansaneläkelaitosta, joiden mukaan,

> Jos henkilön oleskelun luonne arvioitaisiin yksittäisessä tapauksessa tilapäiseksi, on Suomessa oleskelevalla henkilöllä oleskelun luonteesta riippumatta oikeus vähintään välttämättömään osuuteen perustoimeentulotuesta, jos tämä on kiireellisen toimeentulotuen tarpeessa eikä voi turvata toimeentuloaan muulla tavoin. Tätä välttämätöntä toimeentulotukea myönnetään esimerkiksi ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskeleville henkilöille. Hakemuksen käsittelyn yhteydessä Kansaneläkelaitos selvittää, onko hakijalla mahdollisuus turvata tosiasiallisesti toimeentulonsa muulla tavoin kuten esimerkiksi oleskelupaikkakuntansa hyvinvointialueen toimesta. Kiireellisessä tapauksessa jokaisella hyvinvointialueella oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada hyvinvointialueen toimesta yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalihuoltolain (1301/2014) 12 §:n mukaiset sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Jos hyvinvointialue ei vastaa henkilön välttämättömästä toimeentulosta, Kansaneläkelaitos voi tarvittaessa myöntää tukea perustoimeentulotukena välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tarpeeseen.
>
> Käytännössä henkilöille, joiden oleskelu on arvioitu tilapäiseksi, voidaan myöntää välttämättömänä toimeentulotukena toimeentulotuen perusosan laskennallisten ravintomenojen osuus (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta).

Edellä kuvatusta johtuen 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.

Toimeentulon riittävyyttä voidaan arvioida eri tavoin, eikä yhtä objektiivista mittaria ole löydettävissä. Arvioinnin yhtenä suuntaa antavana mittarina on käytetty viitebudjetteja, jotka heijastavat ihmisarvoisen elämän edellyttämää kulutustasoa. Viitebudjetit ovat tavaroista ja palveluista koostuvia hyödykekoreja. Viitebudjetit on koottu useisiin tietolähteisiin perustuen (asiantuntijatieto, tilastot ja kansalaisten kuuleminen). Budjetit on määritetty ihmisten tarpeiden kautta, minkä takia ne soveltuvat hyvin esimerkiksi toimeentulon riittävyyden arviointiin. Suomessa viitebudjettimenetelmään perustuvia laskelmia on tehnyt esimerkiksi Turun yliopisto ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@gov.fi | www.intermin.fi

Viitebudjetit rakennetaan kattavammalle kulutukselle kuin mihin vastaanottorahan perusosa on tarkoitettu. Viitebudjettiin sisältyy esimerkiksi sellaisia menoja, jotka vastaanottokeskuksen asiakkaalle järjestetään vastaanottopalveluna esimerkiksi asuminen, terveydenhuolto sekä kodin päivittäistavaroihin, harrastustoimintaan, vapaa-aikaan ja tietoliikenteeseen liittyvät aineelliset hyödykkeet. Viitebudjetti sisältää myös vastaanottorahan perusosalla katettavien menojen osalta paljon sellaisia kustannuksia, joita ei lähtökohtaisesti voida pitää välttämättömänä vastaanoton tilapäisen ja lyhyen keston vuoksi. Viitebudjetit ja vastaanottoraha eivät täten ole täysin vertailukelpoisia, eikä viitebudjetteja voida suoraan hyödyntää arvioitaessa vastaanottojärjestelmän asiakkaana olevan henkilön riittävää toimeentuloa.

Viitebudjetin ruokakustannuksista on kuitenkin mahdollista erottaa terveellisen ruoan osuus, jota voitaisiin käyttää yhtenä vertailukohtana arvioitaessa vastaanottorahan perusosasta määriteltävien laskennallisten ravintomenojen osuutta sekä vastaanottorahan riittävyyttä. Seuraavassa taulukossa esitetään terveellisen ruoan osuus vuonna 2022 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen laatiman viitebudjetin mukaan.

Taulukko: Vastaanottorahan perusosa määrä ja viitebudjetin mukainen terveellisen ruuan osuus kuukausittaisista menoista

€ / kk	Esitys vastaanottorahan määräksi	Viitebudjetin mukainen terveellisen ruoan osuus[1]
Yksinasuva 45-v. nainen	300,00	210,00
Yksinasuva 45-v. mies	300,00	240,00
Pariskunta	508,00	450,00
Yksinhuoltaja, 10 –v. lapsi	546,00	384,00
Pariskunta, 4- ja 10 v. lapsi	909,00	692,00

Viitebudjetin mukaan vastaanottorahan määrä olisi vastanottorahan perusosan pienentämisen ja indeksijäädytyksen jälkeen edelleen riittävä terveellisestä ruoasta syntyviin kustannuksiin. Ravintomenojen jälkeen muihin vastaanottorahalla katettaviin menoihin jäljelle jäävä euromäärä olisi viitebudjetin mukaan suurempi kuin, jos vastaanottorahan määrää verrataan ainoastaan välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien laskennallisten ravintomenojen määrään. Tämä selittyy ainakin osittain viitebudjetteihin liittyvällä taustaolettamalla, että kotitalous voi säilyttää ruokaa ja täten myös suunnitella ruoan hankintaa pidemmälle ajalle. Tämä on mahdollista myös vastaanottorahaa saavan kohdalla. Esimerkiksi laittomasti maassa olevalle myönnetään tukea ainoastaan päiviksi tai viikoiksi, jolloin myöskään ruokahankintoja ei voi suunnitella kuin lyhyeksi ajaksi kerrallaan. Myös ravintomenojen osalta viitebudjetin tulkintaan sisältyy varaumia. Ensinnäkin on otettava huomioon kustannusten nousu vuodesta 2022. Lisäksi viitebudjetin laskelmissa oletetaan, että kotitalouksien jäsenet ovat terveitä, omatoimisia ja osaavat ylläpitää terveyttään. Vastaanottojärjestelmässä vastaanottopalveluiden avulla vastataan erikseen niiden henkilöiden tarpeisiin, joilla on haavoittuvasta asemasta johtuvia erityisiä tarpeita.

[1] Ruoka osana ihmisarvoista elämää 2020-luvun Suomessa - Viitebudjettimenetelmään perustuvien ruokakorilaskelmien tuloksia (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2022) Boris Bakkum, Anna Grahn, Justus Jokela, Susanna Mukkila, Lauri Mäkinen, Janne Salminen & Outi Sarpila

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kappale turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sen artikloissa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea antoi viimeisimmän ratkaisunsa koskien Suomea 15.2.2023. Komitea ei ole erikseen arvioinut vastaanottorahan riittävyyttä, mutta on todennut suomalaisen toimeentulotuen tason liian alhaiseksi.

Komitean laskentakaava ei ota huomioon sitä, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on kattava kokonaisuus erilaisia palveluita ja sosiaalietuuksia. Suomessa toimeentulo voi koostua erilaisten tukien yhdistelmästä ja esimerkiksi julkinen terveydenhuolto on lähes ilmaista, mikä vaikuttaa oleellisesti elintasoon. Ekvivalenttiin mediaanituloon sidottu tarkastelu ei kuitenkaan ota tätä seikkaa huomioon. Myös vastaanottokeskuksen ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaan toimeentulo ja hyvinvointi turvataan suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää vastaavasti vastaanottopalveluiden ja auttamisjärjestelmän palveluiden kokonaisuudella. Henkilön toimeentulo koostuu rahallisesta tuesta ja aineellisista hyödykkeistä, minkä lisäksi henkilöllä on oikeus muun muassa ilmaiseen majoitukseen, sosiaalipalveluihin ja terveyspalveluihin.

Vastaanottorahan riittävyyttä ei voida myöskään suoraan verrata toimeentulotuen riittävyyteen, koska vastaanottorahalla ei ole tarkoitus kattaa kaikkia vastaavia menoja kuin toimeentulotuen perusosalla (vrt. laki toimeentulotuesta (1412/1997) 7 §). Lisäksi toimeentulotuen perusosaan sisältyviä menoja katetaan vastaanottojärjestelmässä myös aineellisina hyödykkeinä annettavalla osuudella. Hyödykkeiden osuus on 30 prosenttia toimeentulotuesta annetun lain 9 §:ssä säädetyn perusosan määrästä.

Lainmuutoksella ei ehdoteta muutoksia etuuksien määräytymisperusteisiin tai oikeuteen saada etuutta. Esitys ei myöskään vaikuta vastaanottokeskuksen asiakkaan oikeuteen saada muita vastaanottopalveluita. Vastaanottojärjestelmän tehtävä on turvata hakijan toimeentulo ja huolenpito vastaanottopalveluilla, joihin kuuluvat vastaanottorahan ja aineellisten hyödykkeiden lisäksi muun muassa majoitus, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä täydentävä vastaanottoraha silloin, kun sen arvioidaan olevan yksilöllisestä syystä tarpeen. Esitys ei myöskään muuta hyödykkeinä annettavan tuen määrää. Edellä esille tuodusta johtuen Sisäministeriö arvioi, että hakijan välttämätön toimeentulo ja huolenpito eivät vastaanottorahan pienentymisestä ja indeksijäädytyksestä huolimatta vaarantuisi.

Muiden vastaanottopalveluiden merkitys toimeentulon turvaamisessa

Vastaanottorahan perusosan määrän pienentyessä huomioitavaa on, että merkittävä osa kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin, jolla ei ole kotikuntaa, ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta järjestetään myös erilaisina palveluina ja hyödykkeinä.

Vastaanottorahan piirissä olevalla henkilöllä on mahdollisuus hakea täydentävää vastaanottorahaa yksilöllisestä erityisestä syystä tai olosuhteista johtuvien tarpeellisiksi

harkittujen menojen kattamiseksi. Täydentävä vastaanottoraha ja sen myöntöperusteet vastaavat pitkälti toimeentulotukilain (1412/1997) 7 c §:n mukaista täydentävää toimeentulotukea. Täydentävä vastaanottoraha on täydentävän toimeentulotuen mukaisesti harkinnanvarainen etuus, jota myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeelliseksi harkitut menot. Yksilöllisenä syynä voi olla esimerkiksi henkilön haavoittuvasta asemasta johtuvat erityiset tarpeet tai vastaanottojärjestelmässä oleskelun pitkittymisen tuottamat terveydelliset tai sosiaaliset haasteet. Täydentävää vastaanottorahaa ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu päivittäisiin arjen kuluihin. Akuuteissa tilanteissa, esimerkiksi jos hakijan rahat ovat loppuneet yksittäisestä perustellusta syystä, voidaan henkilölle kuitenkin myöntää täydentävää vastaanottorahaa. Tällä tuetaan asiakkaan toimintakykyä ja estetään tilanteen huomattava heikkeneminen.

Täydentävän vastaanottorahan lisäksi henkilön toimeentuloa ja huolenpitoa voidaan tukea vastaanottolain 25 §:n mukaisilla sosiaalipalveluilla. Järjestelmän piirissä olevalla henkilöllä on oikeus saada sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin tai jona hän on auttamisjärjestelmässä. Näihin palveluihin kuuluvat esimerkiksi sosiaalityö, sosiaaliohjaus, taloudellisen toimintakyvyn edistäminen ja erilaiset muut tukipalvelut.

Sekä täydentävä vastaanottoraha että vastaanottokeskuksen myöntämät välttämättömät sosiaalipalvelut ovat harkinnanvaraisia tukitoimia. Tästä johtuen ne eivät täysin korvaa vastaanottorahan pienentymisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksesta johtuvaa toimeentulon heikentymistä, mutta niiden avulla voidaan tukea asiakkaan hyvinvointia ja toimintakykyä.

Vastaanottokeskuksen asiakkaalle antama aineellinen tuki muodostuu rahana annettavan osuuden lisäksi vastaanoton hyödykkeistä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana (PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 8/2005 vp, s. 2/II, PeVL 59/2010 vp). 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. Lisäksi vastaanottokeskuksella tulee olla esimerkiksi ruokasäilykkeitä, vaatteita ja kenkiä, joita voidaan antaa henkilölle, jolla on akuutti tarve. Vastaanottokeskuksissa on yleensä tällaisia tilanteita varten varalla käytettyjä, lahjoituksina saatuja tavaroita. Lisäksi henkilölle voidaan antaa maksusitoumus, jolla hän voi hankkia esimerkiksi peruselintarvikkeita. Mikäli vastaanottokeskus järjestää asiakkaille ateriat, on vastaanottorahana myönnettävän etuuden määrä pienempi. Edellä mainitun aineellisen tuen lisäksi henkilölle tarjotaan vastaanottopalveluna ilmainen majoitus.

Koska hyödykkeiden tavoitteena on korvata perusosan rahana maksettavaa osuutta, voidaan ne nähdä subjektiivisena etuutena. Hyödykkeiden antamiseen ei liity harkintaa, vaan vastaanottokeskuksen on tarjottava hyödykkeitä vastaanottorahaa saaville henkilöille.

Lisäksi tulee huomioida, että vastaanottolain 14 §:n mukaan vastaanottopalvelut annetaan kaikille kansainvälistä suojelua hakeville ja tilapäistä suojelua saaville. Henkilöllä on vastaanottolain nojalla subjektiivinen oikeus vastaanottopalveluihin, joiden tehtävänä on vastaanottolain 1 §:n mukaisesti turvata henkilön toimeentulo ja huolenpito. Taustalla on myös vastaanottodirektiivi, jonka mukaan jäsenmaiden on varmistettava, että direktiivin mukaiset vastaanotto-olosuhteet ovat kaikkien hakijoiden saatavilla. Palveluiden harkinnanvaraisuus liittyy ennen kaikkea palvelutarpeiden yksilölliseen arviointiin. Harkinnan tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt saavat tarvitsemansa palvelut. Vastaanottolain mukaan lakia sovellettaessa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen etuun ja otetaan huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat henkilön haavoittuvasta asemasta.