Asiantuntijalausunto 27.5.2024
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista lisälausuntoa 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).

Perustuslakivaliokunta pyytää arvioimaan sitä, 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. Arviointipyyntö koskee myös sitä, onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tukijärjestelmään. Lisäksi pyydetään arvioimaan sitä, miten vastaukset mainittuihin kysymyksiin vaikuttavat nyt esillä olevan esityksen valtiosääntöiseen arviointiin ottaen huomioon vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan. Käytössäni on ollut valiokunnan minulle lähettämä sisäministeriön lisäselvitys (21.5.2024) asiasta. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

1. En ole varma, ymmärränkö kysymyksen oikein. Periaatteessa en näe kuitenkaan perustuslain 19 §:n 1 momentista johtuvan estettä kysymyksessä tarkoitetulle järjestelmälle. Asiaa arvioitaessa olennaista on, miten tuen saamisesta ja muista perusoikeuden kannalta merkityksellisistä seikoista säädetään tai ehdotetaan säädettäväksi. Pelkkä yksilöllinen tarveharkinta (tai sen puuttuminen) ei siis ratkaise ehdotetun järjestelmän perustuslain mukaisuutta tai vastaisuutta. Siksi asiaan on vaikea ottaa kantaa yleisellä tasolla, so. näkemättä konkreettisia säännöksiä (säännösehdotuksia) asiasta. Jos kysymyksellä viitataan täydentävään vastaanottorahaan ja sitä koskeviin vastaanottolain säännöksiin, käsittelen asiaa lyhyesti myös kohdassa 3. Tässä yhteydessä riittänee todeta, että oikeus täydentävään vastaanottorahaan edellyttää vastaanottolain 19 §:n 3 momentin mukaan, että tarpeellisiksi harkitut menot johtuvat ”henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista”. Tarveharkintaan yhdistyy siis tässä tapauksessa lisäedellytys, joka nostaa tuen saannin kynnystä verrattuna esimerkiksi siihen, miten säädetään oikeudesta vastaanottorahan perusosaan.

2. Ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus ei ole sidottu nykyiseen tukijärjestelmään. Perusteluna voidaan viitata siihen, mitä perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan perustoimeentulon turvan käsitteestä nykyisessä perustuslain 19 §:n 2 momentissa: Käsite on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton, eikä perustuslain säännös kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin (HE 309/1993 vp, s. 70/II). Tämä pätee nähdäkseni myös ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon käsitteisiin perustuslain 19 §:n 1 momentissa.

3. Edellä esitetty ei anna aihetta muuttaa sitä, mitä olen todennut perustuslakivaliokunnalle 14.5.2024 antamassani lausunnossa. Pidän esityksen tavoitteita (turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuuden vähentäminen, julkisten menojen vähentäminen) pulmallisina hyväksyttävyysvaatimuksen kannalta lausunnossa mainitsemistani syistä ja katson, ettei ehdotettu vastaanottorahan pienennys ole oikeasuhtainen etenkään näihin tavoitteisiin nähden.

Vastaanottorahan avulla toteutetaan jokaiselle peruslain 19 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunta on pitänyt vastaanottorahaa koskevaa sääntelyä merkityksellisenä mainitun perustuslain säännöksen kannalta (esim. *PeVL 59/2010 vp*, s. 2–3; *PeVL 15/2023 vp*, kappaleet 19–21). Vaikka vastaanottorahan tasoa ei ainakaan ennen kuluvan vuoden alussa voimaan tullutta indeksijäädytystä voitu perustuslakivaliokunnan mukaan ymmärtää suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 15/2023 vp, kappale 20), ehdotetun suuruinen leikkaus merkitsee nähdäkseni puuttumista kyseiseen perusoikeuteen, kun myös mainittu indeksijäädytys otetaan huomioon. Tätä voidaan perustella sillä, että Sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt Suomen toimeentulotuen tasoa riittämättömänä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklaan vaatimuksiin nähden[1]. Vastaanottorahan taso alittaa jo nyt toimeentulotuen tason, ja ero kasvaisi ehdotetun muutoksen toteutuessa edelleen. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat perusoikeussuojan minimitason, ja perusoikeuksien rajoitusperusteisiin kuuluu, etteivät perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset saa olla ristiriidassa näiden velvoitteiden kanssa. Muita täsmällisiä kriteerejä perustuslain 19 §:n 1 momentin vähimmäistason arvioimiseksi ei ole toistaiseksi muotoutunut perustuslakivaliokunnan käytännössä.

Mitä tulee täydentävään vastaanottorahaan ja muihin vastaanottopalveluihin, joita sisäministeriön lisäselvityksessä käsitellään, totean lyhyesti seuraavaa. Kuten ministeriön selvityksessäkin todetaan, täydentävä vastaanottoraha ei ole – vastaanottorahan perusosasta poiketen – tarkoitettu kattamaan jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvia menoja, eivätkä täydentävä vastaanottoraha tai vastaanottokeskuksen myöntämät välttämättömät sosiaalipalvelut täysin korvaa vastaanottorahan ehdotetun pienentymisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksesta johtuvaa toimeentulon heikentymistä, vaikka niillä voidaan tukea henkilön hyvinvointia ja toimintakykyä (s. 5). Täyden-

[1] Sosiaalisten oikeuksien komitean päätös 15.2.2023, erityisesti kohdat 94–106. https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcidentifier%22:[%22cc-172-2018-dmerits-en%22]}.

tävä vastaanottoraha kattaa ”henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeellisiksi harkitut menot” (vastaanottolaki 19 § 3 mom.). Sen saaminen edellyttää näin olleen selvitystä menoja aiheuttavista henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista. Vastaanottolain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetut jokapäiväisen toimeentuloon kuuluvat menot tulee sen sijaan ottaa huomioon perusosaan oikeuttavina menoina ilman kyseisen kaltaista selvitystä silloin, kun perusosan myöntämisestä päätetään. Vastaanottorahan perusosa muodostuu rahana tai hyödykkeinä annettavasta turvasta, ja sen avulla toteutetaan erityisesti oikeutta välttämättömään toimeentuloon, kun taas vastaanottopalveluilla huolehditaan ensisijaisesti oikeudesta välttämättömään huolenpitoon. Riittämätöntä toimeentuloa ei ole mahdollista kompensoida viittaamalla olemassa olevaan palvelujärjestelmään etenkään, kun samassa yhteydessä ei esitetä selvitystä siitä, miten palvelujärjestelmää aiotaan vastaavasti laajentaa ja/tai parantaa.

Tampereella 27.5.2024

Raija Huhtanen
Julkisoikeuden professori (emerita)