Eduskunnan perustuslakivaliokunta

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

Olen ollut perustuslakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksen 28/2024 vp johdosta 16.5.2024 ja antanut siitä valiokunnalle kirjallisen asiantuntijalausunnon. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta vielä kirjallista lisälausuntoa asiasta. Valiokunta on pyytänyt arviotani siitä, 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. Valiokunta pyytää lisäksi arviota siitä, onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tukijärjestelmään. Valiokunta pyytää arviota edelleen siitä, miten vastaukset mainittuihin kysymyksiin vaikuttavat nyt arvioitavan esityksen valtiosääntöiseen arviointiin ottaen huomioon vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan. Käyttööni on toimitettu sisäministeriön 21.5.2024 päivätty lisäselvitys asiassa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöiden mukaan säännöksessä turvataan jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitettäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esitöiden mukaan esimerkiksi terveyden ja

elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69).

Kyseessä on muista sosiaalisista perusoikeuksista poiketen suoraan perustuslain tasolla subjektiiviseksi oikeudeksi kirjoitettu perusoikeus. Toisaalta perustuslain esitöissä korostetaan tältä osin, että välttämättömän toimeentulon järjestämiseen vaaditaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 69-70, PeVM 25/1994 vp, s. 10). Ymmärrän tämän niin, että käytännön tasolla perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon turvaaminen ei ole mahdollista ilman sen toteuttamiseksi luotua tavallisen lain tasoista sosiaalietuusjärjestelmää, joka määrittelee yksityiskohtaisesti paitsi etuuden saamisedellytykset, myös etuuden perussisällön.

Vastaanottoraha on toimeentulotuen ohella yksi tukimuoto, jolla nykyisin toteutetaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta (ks. PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 15/2022 vp, kappale 19).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin oikeus välttämättömään toimeentuloon ei ole kuitenkaan identtinen nykyisen vastaanottorahan kanssa sillä tavoin, ettei oikeutta voitaisi turvata muulla keinoin kuin vastaanottorahan muodossa. Tämä johtuu jo siitä, että perustuslain käyttämät käsitteet ovat autonomisia suhteessa tavallisen lain tasolla määriteltyihin käsitteisiin. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että vastaanottorahaa ei sen saajien osalta voida ymmärtää suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 15/2023 vp, kappale 20). Tämä tarkoittaa käsitykseni mukaan sitä, että perustuslain 19 §:n 1 momentista ei johdu suoranaista estettä puuttua (jossain määrin) vastaanottorahan nykysääntelyyn ml. sen suuruus, kunhan puututtaessa vastaanottorahan suuruuteen otetaan huomioon perustuslain 19 §:n 1 momentista johtuvat oikeudelliset reunaehdot.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti ei edellytä nykyisten tukijärjestelmien voimassa pitämistä, vaan jättää keinovalikoiman kyseisen perusoikeuden turvaamiseksi lainsäätäjän harkintamarginaaliin. Olennaista on kuitenkin, että esimerkiksi lakkautettaessa oikeutta toteuttava tukimuoto huolehditaan sen kompensoimisesta uudella vastaavan kaltaisella järjestelmällä. Kyseistä perusoikeutta toteuttavan etuuden suuruuteen puuttuminen ilman vastaavaa kompensoivaa järjestelyä rinnastuu oman käsitykseni mukaan perusoikeuden

rajoittamiseen, jonka tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset, kuten rajoitusperusteen hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset. Erityisesti oikeasuhtaisuutta arvioitaessa merkitystä on sillä, että kyseessä on viimekätinen sosiaalietuus, joka tulee kyseeseen vain, jos henkilö ei saa ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa muusta lähteestä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole aikaisemmin täsmennetty sitä, mikä on tällaisen ihmisarvoisen elämän edellytysten mukaisen välttämättömän toimeentulon vähimmäistaso. En pidä tällaista vähimmäistason euromääräistä vahvistamista mielekkäänä tai käytännössä yleispätevästi mahdollisenakaan. Perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän vähimmäistason euromääräiseen suuruuteen vastaanottorahan osalta vaikuttaa esimerkiksi se, mikä osa vastaanottorahan saajien tarvitsemasta välttämättömästä tuesta ja huolenpidosta annetaan muussa muodossa kuin rahana. Se, loukkaako etuustason heikennys perustuslain 19 §:n 1 momenttia, voi viime kädessä riippua myös yksilökohtaisista tilanteista ja siitä, kuinka haavoittuvassa asemassa yksittäinen etuuden saaja kulloinkin on.

Tästä syystä olen pitänyt perusteltuna rakentaa valtiosääntöoikeudellisen arvioni ehdotetusta vastaanottorahan pienentämisestä siitä lähtökohdasta, että ehdotuksessa puututaan perustuslain 19 §:n 1 momentin toteuttamiseksi luotuun etuusjärjestelyyn olennaisella tavalla, jolloin perustuslainmukaisuuden arvion tulee perustua siihen, täyttääkö ehdotus perustuslain 19 §:n 1 momentin rajoittamiselle asetettavat yleiset rajoitusedellytykset, erityisesti vaatimukset rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä ja rajoituksen oikeasuhtaisuudesta. Lähtökohtaisesti puuttumisen perustuslain 19 §:n 1 momenttia turvaavan viimesijaisen sosiaalietuuden tasoon edellyttää jo sellaisenaan erityisen painavia perusteita, verrattuna esimerkiksi puuttumiseen perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettujen perustoimeentuloturvaetuuksien tasoon.

Edellä esittämäni vastaukset valiokunnan lisäkysymyksiin eivät anna aihetta muuttaa perustuslakivaliokunnalle 16.5.2024 antamassani lausunnossa esittämääni valtiosääntöoikeudellista arviota lakiehdotuksesta. Myöskään sisäministeriön lisäselvitys ei sisällä sellaista uutta tietoa, joka antaisi aihetta lausuntoni tarkistamiseen.

Turussa 30.5.2024

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori