Tuomas Ojanen

31.5.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt ”vielä kirjallista lisälausuntoa asiasta. Valiokunta pyytää arviotanne 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 arviotanne siitä, onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tukijärjestelmään. Valiokunta pyytää arviotanne siitä, miten vastaukset mainittuihin kysymyksiin vaikuttavat nyt arvioitavan esityksen valtiosääntöiseen arviointiin ottaen huomioon vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan.”

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?

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksessä turvattu perusoikeus on yksilöllinen, subjektiivinen oikeus, josta nauttivat kaikki Suomen lainkäyttöpiirissä olevat ihmiset, ns. paperittomat ihmiset mukaan lukien (ks. PeVL 73/2014 vp): jokainen ihminen voi vedota säännökseen suoraan viranomaisessa tai tuomioistuimessa esitettävän oikeusvaateensa perusteena (ks. esim. PeVL 31/1997 vp, s. 2).

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden toteuttaminen tarkoittaa esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämätöntä ravintoa ja asumista ((HE 309/1993 vp, s. 69), samoin kuin terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätöntä kiireellistä sairaanhoitoa (ks. esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/I, ks. myös PeVL 73/2014 vp).

Säännös turvaa nimenomaan “ihmisarvoisen elämän kannalta” välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa. Siksi säännöksen turvaama oikeus ei nähdäkseni typisty pelkästään sellaiseen toimeentulon ja huolenpidon äärimmäiseen vähimmäistasoon, joka estää ihmisen välittömän kuoleman nälkään, janoon, kylmyyteen tai kuumuuteen: ihmisarvoisen elämän vaatimus asettaa ainakin jossain määrin pidemmälle meneviä vaatimuksia perustuslain 19.1 §:n mukaisen oikeuden sisällön suhteen, vaikka säännöksessä turvatun oikeuden taso onkin “matalammalla” kuin perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan, jonka tulee antaa perustuslain 19 §:n 1 momenttiin nähden pidemmälle menevää turvan tasoa.

Koska perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaama oikeus on kaikkia ihmisiä koskeva yksilöllinen, subjektiivinen oikeus, ja koska sen soveltamisen yleisenä edellytyksenä on, ettei ihminen kykene hankkimaan itse ihmisarvoisen elämänsä edellyttämää turvaa tai saa sitä muilta ihmisiltä tai muista järjestelmistä, tästä seuraa perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden viimesijaisuus, samoin iuin tarve selvittää oikeuden saamisedellytykset kussakin yksittäistapauksessa erikseen ”yksilöllisellä tarveharkinnalla”.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että säännöksessä turvatun oikeuden sisältö ja toteuttaminen jäisivät pelkästään yksilöllistä tarveharkintaa kulloinkin suorittavan viranomaisen tms. tahon vapaaseen harkintavaltaan. Sitä vastoin perustuslain 19 §:n 1 momentti sekä Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13.1 artikla, sellaisena kuin se täsmentyy sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännössä, asettavat oikeudelliset peruspuitteet ja -kriteerit yksilölliselle tarveharkinnalle. Perustuslain 19 §:n 1 momentti ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet siis suuntaavat ja määrittävät yksilöllistä tarveharkintaa kussakin tapauksessa *in casu*, sekä asettavat muutoinkin ne oikeudelliset peruspuitteet, joissa yksilöllistä tarveharkintaa kulloinkin tehdään. Myös yksilölliseltä tarveharkinnalta on siten syytä edellyttää perustuslain 19 §:n 1 momentin sekä ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuutta, so. sitä, että yksilöllisessä tarveharkinnassa toteutuu jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon nimenomaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Yksilöllisessä tarveharkinnassa on myös aina toteuduttava ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen vähimmäistaso.

Onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tukijärjestelmään?

Kuten edellä on todettu, perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu perusoikeus on yksilöllinen, subjektiivinen oikeus, johon jokainen Suomen lainkäyttöpiirissä oleva ihminen voi vedota suoraan viranomaisissa ja tuomioistuimissa esitettävien oikeusvaateiden perusteena.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatulla perusoikeudella on näin ollen itsenäinen, lainsäädännöstä tai sitä alemmanasteisista säädöksistä riippumaton sisältönsä. Tästä taas seuraa, ettei perustuslain 19 §:n 1 momenttia toteuttavan tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus ole sidottu nykyiseen, voimassaolevan lainsäädännön varaiseen tukijärjestelmään.

Toinen asia on, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden itsenäisyydestä ja subjektiivisen oikeuden luontoisuudesta huolimatta sen toteuttaminen riippuu käytännössä lainsäädännössä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden toteuttamiseen tarvitaan alemmanasteisia säädöksiä joissa säännellään tukimuotoja, niiden saamisedellytyksiä ja tarveharkintaa sekä menettelyä ((PeVM 25/ 1994 vp, s. 10). Tällöinkin perustuslain 19 §:n 1 momentilla on kuitenkin itsenäinen, lain säännöksistä itsenäinen sisältönsä, ja lain säännöksiä on perustuslain 22 § huomioon ottaen aina tulkittava ja sovellettava perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla, so. tässä tapauksessa perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaamaa oikeutta toteuttavalla tavalla.

Miten vastaukset mainittuihin kysymyksiin vaikuttavat nyt arvioitavan esityksen valtiosääntöiseen arviointiin ottaen huomioon vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan?

Edellä esitetty ei vaikuta arviooni esityksestä. Perussanottavani lausunnossani 16.5.2024 perustuslakivaliokunnalle oli, ettei hallituksen esityksessä ole kyetty esittämään lakiehdotukselle sellaisia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita, jotka olisivat ”asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen” sillä tavoin kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on - ainakin näihin päiviin saakka – edellytetty hallituksen esityksiltä tilanteissa, joissa niissä ehdotettava sääntely rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia.