Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori 30.5.2024

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista lisälausuntoa asiasta. Valiokunta pyytää arviota 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 arviota myös siitä, onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tukijärjestelmään. Lisäksi halutaan arviota siitä, miten vastaukset mainittuihin kysymyksiin vaikuttavat nyt arvioitavan esityksen valtiosääntöiseen arviointiin ottaen huomioon vastaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan. Valiokunta on toimittanut arvioinnissa huomioon otettavaksi sisäministeriön lisäselvityksen (21.5.2024).

Ministeriön lisäselvityksessä on käsitelty vastaanottorahan perusosan riittävyyttä ja muiden vastaanottopalveluiden merkitystä toimeentulon turvaamisessa. Lisäselvityksessä on todettu, että täydentävä vastaanottoraha ja 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. Lisäksi tuodaan esille, että vastaanottokeskuksen asiakkaalle antama aineellinen tuki muodostuu rahana annettavan osuuden lisäksi vastaanoton hyödykkeistä. Hyödykkeiden tavoitteena on korvata perusosan rahana maksettavaa osuutta, ja voidaan ne nähdä subjektiivisena etuutena. Hyödykkeiden antamiseen ei liity harkintaa, vaan vastaanottokeskuksen on tarjottava hyödykkeitä vastaanottorahaa saaville henkilöille.

Olen antanut 15.5.2024 perustuslakivaliokunnalle lausunnon kyseessä olevasta hallituksen esityksestä. Katsoin, ettei esityksessä ole riittävästi perusteltu sitä, miten ehdotettujen muutosten jälkeen taattaisiin vastaanottorahaa ja käyttörahaa saavien oikeus perustuslain 19 § 1 momentin mukaiseen ihmisarvoisen elämän mahdollistavaan välttämättömään toimeentuloon. Toin lausunnossani esille perustuslain 19 §:n 1 momentin sisällön keskeisine arviointiperusteineen, enkä näe tarpeelliseksi tässä toistaa mainittua arviointiperustaa, vaan viittaan siihen myös tässä lausunnossa tehtävän arvioinnin pohjana.

Täyttääkö perustuslain 19 §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset sellainen järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvataan viime kädessä perustuslain esitöissä viitatulla yksilöllisellä tarveharkinnalla?

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen esitöissä todetaan, että oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Lisäksi 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan esitöissä on tuotu esille, että 1 momenttiin liittyy säännönmukaisesti yksilökohtaista tarveharkintaa. 2 momentissa tarkoitettu turva on puolestaan yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä. (HE 309/1993 vp, s. 66, 70). Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi 19 §:n 1 momentin taustalla, että kyse on yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta ja subjektiivisesta oikeudesta (PeVM 25/1994 vp, s. 10).

Perustuslain 19 §:n 1 momenttiin kuuluu sen esitöiden valossa se, että sen mukaista tarvetta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Siten järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvataan viime kädessä tällaisella yksilöllisellä tarveharkinnalla, on perustuslainmukainen, mikäli näin myönnettävä turva täyttää perustuslain 19 §:n 1 momentissa vaaditut ihmisarvoisen elämän edellytykset.

Onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tukijärjestelmään?

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteluissa perustoimeentulon turvan käsite on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä kiinnity suoraan joihinkin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Esitöissä on korostettu perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin keskinäistä itsenäisyyttä. (PeVM 25/1994 vp, s. 10.) Lisäksi arvioinnissa on syytä ottaa huomioon se, että kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) säätäminen merkitsi vastaanottokeskusten maksaman taloudellisen tuen irrottamista yleisestä toimeentulotuesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan pelkästään tällainen vastaanoton etuusjärjestelmän irrottaminen toimeentulotukijärjestelmästä ei muodostunut perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi (PeVL 59/2010 vp). Valiokunta on ylipäätään pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana (ks. PeVL 8/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa tai sen esitöissä tätä perusoikeutta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn tukijärjestelmään. Tätä ilmentää nähdäkseni myös se, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vastaanoton taloudellinen tukijärjestelmä voitiin irrottaa yleisestä toimeentulotuesta perustuslain 19 §:n 1 momenttiin nähden ongelmitta. Lisäksi tähän suuntaan perusteita antaa myös perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteluissa nimenomaisesti todettu riippumattomuus olemassa olevista etuusjärjestelmistä siitäkin huolimatta, että 19 §:n 1 ja 2 momentti on nähtävä toisistaan riippumattomina oikeuksina. Mainitut

seikat perustelevat nähdäkseni kaikkiaan sitä, että perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus ei ole sidottu nykyiseen tukijärjestelmään.

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

Mainitut seikat ja arviot eivät vaikuta aiemmassa lausunnossani esittämääni valtiosääntöoikeudelliseen arviointipohjaan ja sen mukaiseen lopputulemaan. Edelleen jää nähdäkseni riittävästi perustelematta se, miten ehdotettujen muutosten jälkeen taattaisiin perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus ihmisarvoisen elämän mahdollistavaan välttämättömään toimeentuloon vastaanottorahaa ja käyttörahaa saaville. Ihmisarvoisen elämän edellytyksiä voidaan turvata osaltaan myös tarjoamalla muita vastaanottopalveluita kuin taloudellista tukea. Esityksen ja lisäselvityksen perusteella jää kuitenkin avoimeksi, kompensoitaisiinko esitettyä vähenevää rahallista tukea muilla vastaanottopalveluilla ja niiden lisäämisellä siten, että turvataan riittävästi henkilön toimeentuloa ja huolenpitoa perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Helsingissä 30.5.2024

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori