Mikael Hidén
Pyydetty llsälausunto
Perustuslakivaliokunta 31.5.2024

Perustuslakivaliokunnan kokouksessa 16.5.2024 käsiteltiin hallituksen esitystä HE 28/2024 vp laiksi kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 21 §;n väliaikaisesta muuttamisesta.Valiokunta kuuli asian käsittelyssä useita asiantuntijoita.Valiokunnan sihteerin sähköpostikirjeessä 16.5.2024 on kuultuja asiantuntijoita vielä pyydetty ottamaan kirjallisesti kantaa joihinkin ko. esitykseen liittyviin lisäkysymyksiin. Kannanotot pyydettiin toimitttamaan ennen valiokunnan 31.5.2024 pidettävää kokousta, jolloin valiokunta vielä kuulee em. esityksestä uusia asiantuntijoita.

Lisälausuntoa koskeva pyyntö valiokunnan sihteerin sähköpostikirjeessä on näin kuuluva:
”Perustuslakivaliokunta pyytää vielä lisälausuntoa asiasta. Valiokunta pyytää arviotanne siitä, täyttääkö perustuslain 19 §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset sellainen järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvataan viiime 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 vastaaanottojärjestelmään sisältyvät etuudet ja palvelut kokonaisuudessaan. Valiokunta lähettää vielä tiistaina 21.5. käyttöönne ministeriön tuolloin toimittaman lisäselvityksen asiassa.”
(Olen saanut lisälausuntopyynnössä tarkoitetun sisäministeriön lausunnon (n. 6 s.) asiassa valiokuntakanslian sihteerin sähköpostissa 21.5.2024).

- - - - - - -

Esitän pyydetyn lisälausunnon seuraavassa. En yritä vastata lauusontopyyntöön virke virkkeeltä . Tarkastelen ensiksi pyynnössä esitettyä kysymystä, onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tuki-järjestelmään.Tarkastelen sen jälkeen käsillä olevan ehdotuksen yhteydessä esiin nousevia erilaisia näkökohtia ja toivon, että tämä tarkastelu voi jotenkin palvella myös vastauksena lisäselvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

Lisäselvityspyynnössä pyydetään arviota siitä, onko ehdotetun tukijärjestelmän perustuslainmukaisuus sidottu nykyiseen tukijärjestelmään. Minusta vastaus näin asetettuun kysymykseen on niin selvä – selvästi kielteinen - että.kysymyksen lukija melkein joutuu kysymään, mitä muuta kysymyksellä ehkä tarkoitetaan. Minusta on

selvää, että nykyisen tukijärjestelmän perustuslaimukaisuus ei ole eikä sen ole tarkoitettu olevan sidottu nykyiseen tukijärjestelmään, Jonkin järjestelmän perustuslainmukaisuus – vaikkapa PL 19,1§ :n vaatimusten täyttyminen - voi pysyä entisellään, vaikka järjestelmän ulkoiset piirteet - käytetyt nimikkeet, sijoitus lakeihin , toimivaltaa käyttävät viranomaiset , itse asiassa järjestelmän toimivuutta koskeva virallinen kielenkäyttö - ei pelkästään muuttuisi, vaan asiallisesti uudistuisi.

Olen perustuslakivaliokunnan kokouksessa 16.5.2024 hallituksen esityksestä HE 28/2024 vp antamassani lausunnossa esittänyt pitkän lainauksen lausunnosta , jonka perustuslakivaliokunta vuoden 2010 valtiopäivillä antoi ns. vastaanottolain säätämiseen johtaneeesta hallituksen esityksestä (pevl 59/2010 vp; HE 266/2010 vp). En toista tätä lainausta tässä. Totean kuitenkin, että valiokunta tuossa lausunnossa piti vastaanottorahaa ja käyttörahaa oleellisena osana yleistä toimeentulotukea vastaavaa järjestelyä, johon kansainvälistä suojelua hakevilla oli PL 19 §:n 1 momentin nojalla oikeus ja joka yleistä toimentulotukea paremmin soveltui kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin.

Samassa lausunnossani valiokunnalle selostin myös niitä pienennyksiä. joita hallitus oli esittämässä vastaanottorahan senhetkiseen, kansaneläkeindeksin mukaisista korotuksista johtuneeseen tasoon. Arvioitaessa näiden pienennysten merkitystä ja erityisesti niiden hyväksyttävyyttä PL 19 §:n 1 momentin säännöksen kannalta ei mielestäni ollut kysymys vain existenssiminimin vaan periaatteellisesti ja sisällöllisesti paljon vaativamman kokonaisuuuden turvaamisesta. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa puhutaan ”ihmisarvoisen elämän” edellyttämästä turvasta ja tässä kohden relevantissa säätämisasiakirjassa (HE 309/1993 vp,s. 69) puhutaan siitä,. että ”perustuslaissa turvattaisiin jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Mielenkiintoista toisaalta on, että edellämainitussa sisäministeriön 21.5.2024 toimittamassa lausunnossa todetaan (s.1): ”Toisaalla perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöissä säännöksen tarkoituksena todetaan olevan ihmisarvoisen elämän edellytysteen vähimmäistason eli niin sanotun eksistensssiminimin turvaaminen (HE 309/1993 vp, s. 19/I).” (Viitattu kohta on uusien säännösten yleistä kuvausta, ei säännöskohtaisia perusteluja, Viitatun kohdan päättää virke: ”Säännöksellä olisi läheinen kytkentä oikeutta elämään koskevaan 6 §:ään.”) - Jos otetaan vakavasti kriteerit, jotka PL 19.1 momentin mukaisen tukitoimen tulee täyttää, on eksistenssiminimin turvaaminen tietysti vaatimustasoltaan aivan toinen

tehtävä kuin turvatttu oikeus ”ihmisarvoiseen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Tuskin on asialle eduksi, jos perustuslain asettaman normin vaatimustasosta virallisesti käytetään näin erilaisia kuvauksia.

Päädyin edellä tarkoitetussa lausunnossa seuraavaan arvioon hallituksen esittämien pienennysten hyväksyttävyydestä; ”On hyvin ajateltavissa, että ehdotettu vastaanottorahan pienentäminen voi joidenkin yksilöiden olosuhteissa johtaa tilanteeseen, jossa vaatimus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömästä toimeentulosta ei asianmuakaisena pidettävällä tavalla toteudu.” Vaikka pienennysten saatettiin joissain tilanteissa katsoa menevän yksilön oikeusaseman heikentämisessä liian pitkälle, olisi tilanteen korjaaminen esim. pienennyksiä hiomalla ollut ongelmallista.

Nyt näyttää siltä, että vastaanottorahaan tehtävien pienennysten mahdollisesti liian pitkälle yksilön oikeasemaa heikentävät vaikutukset pyritään poistamaan tai kompensoimaan yksilön mahdollisuuksilla saada toimeentulojärjestelmän kautta vastaanottorahan heikennysten vuoksi tarpeelliseksi tullutta lisätukea. Se, että vasstaaanottorahaa on pidetty oleellisena osana yleistä toimeentulotukea vastaavaa järjestelyä , ja se, että vastaaanottorahan liian pitkälle menevää pienentämistä hoidettaisiin toimeentulotukijärjestelystä saatavalla lisätuella , voisi merkitä sitä, että yhden toimentulotukijärjestelyn ongelmia hoidetaan toisen toimentulotukijärjestelmän antamien mahdollisuksien avulla. Tällainen tilanne ei ehkä ole tavoittelemisen arvoinen, mutta ei toisaalta liene hallinnollisesti erityisen hankalakaan.

Asiaan liittyy myös periaatteellinen kysymys. Jos vastaanottorahan pienennysten katsotaan liikaa heikentävän vastaanottorahan saajan oikeusasemaa, voidaanko tuloksiltaan riittävän varmana ja varmasti käytettävissä olevana parannuskeinona tilanteeseen pitää toimeentulotukijärjestelyn kautta saatavaa tukea, jos kaikki tätä kautta saatavissa oleeva tuki on tarveharkintaista, tietynlaisen tuen tarvetta koskevan arvion varaista. Periaatteessa kai pitäisi vastata , ei voida. Jos päätös perustuu tarveharkintaan ja jos päätös voi olla, että tarvetta ei ole, niin..... Noudatettujen käytäntöjen valossa tilanne voi kuitenkin näyttää toisenlaiselta. Maallikko voisi toisaalta ehkä muutenkin kysyä, kuinka valmis toimentulotukea koskeva järjestelmä on näkemään tukitoimiin tarvetta tilanteessa, joka on suoraan aiheutunut

vastaanottorahajärjestelmään tehdyistä heikennyksistä.

Vielä yksi edellä esitettyyn liittyvä näkökohta. Jos olen ymmärtänyt oikein, vastaanottorahaa hallinnoi ja sen maksamisesta huolehtii Maahanmuuttovirasto. Vastaavasti varsinaisesta toimeentulotuesta ja sen maksatuksesta huolehtii Kansaneläkelaitos. Vastaanottorahaan säädetyt pienennykset voidaan tässä asetelmassa julistaa valtiontalouden säästöiksi. Jos Kansaneläkelaitokselle tulee lisätehtäviä vaikkapa toimeentulotuen järjestelyissä, ne eivät suoraan kuormita valtiontaloutta. .