VASTINE
erityisasiantuntija Tiina Järvinen
11.6.2024

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta hallituksen esityksestä (HE 28/2024 vp) eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain; jäljempänä vastaanottolaki, 20 ja 21 §:n muuttamisesta. Vastineena hallituksen esityksestä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon Sisäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Lähtökohta muutostarpeiden arvioinnille esityksestä annettujen lausuntojen perusteella

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon (PeVL 25/2024 vp) hallintovaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta esittää, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan täydentävää vastaanottorahaa koskevasta sääntelystä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

1. Täydentävän vastaanottorahan myöntämisen edellytykset

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa asetettuja vaatimuksia ei täytä sellainen järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvattaisiin pelkästään tai viime kädessä vain viranomaisen laissa oikeudellisesti sitomattoman harkintavallan käytön perusteella. Koska yksilön oikeuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla ja julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74), myös oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon edellyttää tällaisten perusteiden laintasoista sääntelyä. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 3). (PeVL 25/2024 vp, kappale 11)

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan ongelmallisena sitä, että vastaanottolain 19 §:n sääntely täydentävän vastaanottorahan suhteesta vastaanottorahan perusosaan ja vastaanottolain myöntämisedellytyksistä on voinut jäädä epäselväksi (PeVl 25/2024 vp, kappale 12). *Perustuslakivaliokunnan* mukaan täydentävää vastaanottorahaa koskevaa sääntelyä on välttämätöntä selventää niin, että laista käy yksiselitteisesti ilmi tuen myöntämisen ja myöntämisen edellytysten oikeusharkintaisuus ja se, että vastaanottolain 19 §:n 1 momentin säännös ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamisesta ja itsenäisen selviytymisen edistämisestä koskee myös täydentävää vastaanottorahaa (PeVL 25/2024 vp, kappale 13).

Sisäministeriö toteaa, että vastaanottolain 19 §:n mukaan vastaanottorahaa voidaan myöntää, jos henkilö on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan ja varoistaan,

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@gov.fi | www.intermin.fi

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Lain mukaan vastaanottorahaa hakevan ja hänen perheensä tulot ja varat otetaan huomioon vastaanottorahaa myönnettäessä toimeentulotukilaissa säädetyllä tavalla. Käytännössä oikeus vastaanottorahaan ratkaistaan tekemällä toimeentulotukilain 13 §:n mukainen laskelma vastaanottorahassa huomioitavista tuloista, varoista ja menoista. Vastaanottorahan perusosa myönnetään kaikille hakijoille, jotka täyttävät nämä edellytykset. Vastaanottorahan perusosan määrä on määritelty laissa. Täydentävää vastaanottorahaa myönnetään sen sijaan henkilön tai perheen erityistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin tarpeellisiksi harkittuihin menoihin. Myönnettävän tuen määrä määräytyy tapauskohtaisesti hakijan esittämien yksilöllisten tarpeiden mukaan. Täydentävää vastaanottorahaa hakevan on osoitettava täydentävän vastaanottorahan tarpeellisuus ja toimitettava olennaiset tiedot vastaanottokeskukseen hakemuksen käsittelemistä varten. Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja vastaavat täydentävää vastaanottorahaa koskevan hallintopäätöksen tekemisestä perustuen esitettyihin tietoihin. Täydentävän vastaanottorahan päätöstä tehtäessä käytetään edellä mainitun laskelman ohella, yksilöllistä harkintaa sen arvioimiseksi, onko tuki tarpeellista ja kuinka paljon tukea myönnetään.

Sisäministeriö toteaa, että täydentävän vastaanottorahan myöntämiseen ja myöntämisedellytyksiin liittyy osin epäselvyyksiä. Vastaanottolain 1 §:n mukaan vastaanottolain tehtävänä on turvata hakijan toimeentulo ja huolenpito. Vastaanottorahan perusosa kattaa henkilön jokapäiväiseen elämään ja toimeentuloon kuuluvat menot. Osa vastaanottokeskuksen asiakkaalle antamasta aineellisesta tuesta muodostuu rahana annettavan osuuden lisäksi vastaanoton hyödykkeistä. Täydentävää vastaanottorahaa ei ole tarkoitettu myönnettäväksi vastaanottorahan perusosalla katettavaksi tarkoitettuihin arjen menoihin. Vastaanottolain mukainen velvollisuus turvata henkilön toimeentulo ja huolenpito sekä täydentävää vastaanottorahaa koskeva rajaus ovat saattaneet vaikeuttaa lain tulkintaa ja yhdenmukaista toimeenpanoa käytännön tasolla erityisesti silloin, kun henkilölle myönnettävä vastaanottorahan perusosa ei yksittäisessä tapauksessa ole ollut riittävä turvaamaan henkilön ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa ja edistämään itsenäistä selviytymistä.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen *sisäministeriö* esittää täydentävää vastaanottoraha koskevaa 19 §:n 3 momenttia muutettavaksi niin, että ”täydentävä vastaanottoraha kattaa” muutetaan muotoon ”täydentävää vastaanottorahaa myönnetään”. Lisäksi *sisäministeriö* katsoo, että täydentävää vastaanottorahan myöntämisedellytyksiä voitaisiin täsmentää esimerkiksi niin, että täydentävää vastaanottorahaa myönnettäessä otettaisiin huomioon tarpeellisen suuruisina henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Nykykäytännön mukaisesti henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena on pidetty esimerkiksi pitkäaikaista vastaanottorahan varassa elämistä, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta tai lasten tarpeista aiheutuvia menoja ja muita näihin verrattavia olosuhteita tai tarpeita. Esimerkiksi täydentävää vastaanottoraha on voitu myöntää viranomaiskäynteihin liittyviin välttämättömiin matkakuluihin tai oppivelvollisuusiän ylittäneelle vastaanottokeskuksen ulkopuolisiin koulutusohjelmiin osallistumisesta aiheutuviin kustannuksiin. Nämä kriteerit ovat esimerkinomaisia eikä lista ole tyhjentävä. Menot voivat olla kertaluonteisia tiettyyn elämäntapahtumaan liittyviä tai säännöllisiä, kuten pitkäaikaisen sairauden aiheuttamat asiakkaan itsenäistä selviytymistä tukevat kustannukset. Täydentävän vastaanottorahan tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta, hyvinvointia ja itsenäistä suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja estää tilanteen huomattavaa heikkenemistä. Perustuslakivaliokunnan huomautuksen huomioiden täydentävää vastaanottorahaa myöntämällä voitaisiin jatkossa myös varmistaa, ettei henkilön oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarantuisi.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö katsoo, että edellä mainittu huomioiden vastaanottolain 19 §:n 3 momenttia voitaisiin täsmentää esimerkiksi seuraavalla tavalla:

19 §
Vastaanottoraha
— —
Täydentävää vastaanottorahaa myönnetään hakijan tai hänen perheensä erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin, ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkittuihin menoihin.

2. Lapsen edun toteutuminen

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että täydentävää vastaanottorahaa koskevan sääntelyn selventäminen on välttämätöntä myös lapsen oikeuksien sääntelylle perustuslain 80 §:ssä asetetun lakitasoisuuden vaatimuksen vuoksi. *Perustuslakivaliokunta* on todennut, että lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. *Perustuslakivaliokunta* korostaa myös sääntelyn asianmukaista soveltamista lapsen edun ja oikeuksien kannalta. (PeVl 25/2024 vp, kappale 14)

Lapsen edun osalta *sisäministeriö* toteaa, että viranomaisilla on jo nyt voimassa olevan vastaanottolain 5 §:n, 6 §:n ja 38 b §:n 3 momentin mukaan velvollisuus kiinnittää huomiota lapsen etuun ja oikeuksiin.

3. Vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan sosiaaliturvan indeksijäädytyksiä todennut, ettei silloisen hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa ollut lainkaan tarkasteltu vastaanottorahaa koskevaa säännösehdotusta perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Valiokunta piti sanottua seikkaa vakavana puutteena esityksessä. Valiokunnan mielestä asiaa oli esityksessä selvitetty siinä määrin puutteellisesti, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli syytä arvioida vastaanottorahan rajaamista pois indeksijäädytyksen piiristä (PeVL 15/2023 vp, kappale 21). (PeVL 24/2024 vp, kappale 8)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on kyseistä sosiaaliturvan indeksijäädytystä koskevassa mietinnössään (StVM 17/2023 vp, s. 13) korostanut, että vastaanottorahan ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus on otettava huomioon vastaanottorahan pienentämistä koskevan hankkeen aikana. Valiokunta ei samaansa selvityksen pohjalta ehdottanut vastaanottorahan jättämistä indeksijäädytyksen ulkopuolelle. *Sosiaali- ja terveysvaliokunta* yhtyi lisäksi mietinnössään perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen (yhteis)vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen. Lisäksi valtioneuvoston tulee seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia lapsiperheiden asemaan ja toimeentulotuen käyttöön (StVM 17/2023 vp, s. 16).

Sisäministeriö toteaa, että vastaanottorahaa koskeva indeksijäädytys on huomioitu vastaanottorahan pienentämistä valmisteltaessa. Esitys on annettu väliaikaisena, koska on haluttu varmistaa, että vastaanottorahan määrä ei laske vastaanottorahan perusosan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksesta toimeentulotuen perusosan laskennallisten ravintomenojen alle. Esityksessä on varmistettu, että tämä toteutuu kaikkien asiakasryhmien osalta. Esityksessä on huomioitu lasten asema

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien yksinhuoltajaperheiden tilanne pienentämällä vastaanottorahaa heidän kohdallaan suhteessa vähemmän kuin muilta ja säätämällä lapsille ikäryhmäkohtaiset vastaanottorahan perusosat.

Esityksessä on arvioitu vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksia. *Sisäministeriön* näkemyksen mukaan täydentävän vastaanottorahan sääntelyn täsmentäminen edellä kuvatulla tavalla pienentää esityksen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia ja tukee erityisesti lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden toimeentuloa ja hyvinvointia. Vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksia seurataan vuosien 2024-2025 aikana.

4. Vastaanottorahan yhteys toimeentulotuesta annetun lain sääntelyyn

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että vastaanottorahaa koskeva sääntely on monilta osin sidoksissa toimeentulotuesta annetun lain sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta kehottaa hallintovaliokuntaa vielä harkitsemaan, tulisiko asiassa pyytää lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalta, jonka toimialaan toimeentuloturva yleisesti kuuluu. (PeVl 25/2024 vp, kappale 15)

Täydentävä vastaanottoraha ja sen myöntöperusteet vastaavat pitkälti toimeentulotukilain 7 c §:n mukaista täydentävää toimeentulotukea. Täydentävä vastaanottoraha on täydentävän toimeentulotuen mukaisesti harkinnanvarainen etuus, jota myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeelliseksi harkitut menot. Sekä täydentävän toimeentulotuen että täydentävän vastaanottorahan sääntelyyn liittyy osittaista epätarkkuutta. Koska oikeuden täydentävään tukeen määrittelee hakijan yksilöllinen tilanne ja täydentävällä tuella katettavien menojen määrä vaihtelee yksilö- ja tilannekohtaisesti, tarvitaan aina myös yksilöllistä harkintaa.

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan (PeVL 11/2023 vp, kappale 7) hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotukilain muuttamisesta (HE 58/2023 vp) tarkempaa viranomaisharkinnasta säätämistä. S*osiaali- ja terveysvaliokunta* korosti esitystä koskevassa mietinnössään sitä, että sääntelyn täsmentämisestä huolimatta toimeentulotuen viimesijaiseen ja harkinnanvaraiseen luonteeseen sisältyy aina hakijan yksilölliseen tilanteeseen sidottua kohtuusharkintaa ja korosti, että ehdotettua sääntelyä asumismenojen huomioon ottamisesta on sovellettava perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 11/2023 vp, kappale 9) huomioon ottaen perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti sekä erityisesti lapsen etu huomioiden. (StVM 13/2023 vp, s. 3-4)

Sisäministeriö näkee, että myös vastaanottorahan osalta on tärkeää, että lain täsmentämisestä huolimatta vastaanottorahan myöntämiseen kuuluu edelleen oleellisesti yksilöllinen asiakkaan olosuhteisiin ja tuen tarpeisiin perustuva harkintavelvollisuus menojen huomioon ottamisessa. Tällä harkinnalla varmistetaan myös, että yksilön oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen turvaan toteutuu. Vastaanottolakia sovellettaessa tulee lisäksi huomioida erikseen lapsen edun toteutuminen ja ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa mietinnössään (StVM 13/2023 vp, s. 13), että Kansaneläkelaitoksella on aina mahdollisuus pyytää lisäselvitystä, jos asumismeno vaikuttaa poikkeuksellisen suurelta tai menon perusteessa on muuta epäselvää. Tämä liittyy toimeentulotuen viimesijaisuuteen ja lain 17 §:n mukaiseen hakijan laajaan tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuuteen. Hakemukseen voidaan antaa viimekädessä myös hylkäävä päätös tiettyjen menojen osalta, jos asian käsittelemiseksi välttämättömiä tietoja ei saada.

VASTINE
erityisasiantuntija Tiina Järvinen
11.6.2024

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö tähdentää, että lisäselvityksen pyytäminen koskee myös vastaanottorahaa, jonka myöntämisessä noudatetaan soveltuvin osin toimeentulotuesta annetun lain 3 luvun menettelyä koskevia säännöksiä. Vastaanottokeskus voi pyytää hakijalta lisäselvitystä, jos täydentävän vastaanottorahan hakemuksessa on epäselvyyksiä. Hakemukseen voidaan antaa hylkäävä päätös, mikäli asian käsittelemiseksi välttämättömiä tietoja ei saada.

Lisäksi *sosiaali- ja terveysvaliokunta* korostaa mietinnössään (StVM 13/2023 vp, s. 8), että lain toimeenpanossa on otettava huomioon, että kaikki asiakkaat eivät ole kykeneviä esittämään tarvittavia erityisiä perusteita alentuneesta toimintakyvystä, kirjoitus- ja lukutaidottomuudesta tai muusta vastaavasta syystä johtuen. Näin ollen Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa myös oma-aloitteisesti ottaa aktiivinen rooli erityisten perusteiden olemassaolon selvittämisessä ja tukea hakijaa selvitysten antamisessa.

Sisäministeriö toteaa, että vastaanottorahaa saavien joukossa saattaa olla erityisen haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita. Tästä johtuen vastaanottokeskuksen on tarvittaessa otettava oma-aloitteisesti rooli erityisten perusteiden olemassaolon selvittämiseksi ja hakijan tukemiseksi selvityksen antamisessa. Tämä velvollisuus tulee myös vastaanottolaista, jonka mukaan lain soveltamisessa tulee kiinnittää erityistä huomioita lapsen edun toteutumiseen ja otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet.

Edellä esitetyt kohtuulliset kattavat lausunnot huomioiden lausunnon pyytäminen tässä asiassa sosiaali- ja terveysvaliokunnalta ei *sisäministeriön* näkemyksen mukaan ole välttämätöntä.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@gov.fi | www.intermin.fi