

Perustuslakivaliokunta

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 28/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Tiina Järvinen, sisäministeriö
- maahanmuuttojohtaja Sanna Sutter, sisäministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia väliaikaisesti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki olisi voimassa 31.12.2025 asti.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2024 vp

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Lakiehdotus voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (jäljempänä vastaanottolaki) vastaanottorahaa koskevaa 20 §:ää ja käyttörahaa koskevaa 21 §:ää. Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa, myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan nykyistä kansaneläkeindeksillä tarkistettua määrää pienennetään välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrän tasolle.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Säännöksellä on läheinen kytkeä oikeutta elämään koskevaan perustuslain sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Perustuslain 19 §:n 1 momentissa edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan momentissa tarkoitettua turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Säännös on siten toissijainen, että se tulee sovellettavaksi vain henkilön jäädessä muutoin vaille kaikkein välttämättömintä sosiaaliturvaa (HE 309/1993 vp, s. 35/II). Toimeentulotuesta annettua lakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 19 § 1 momentin mukaisen oikeuden kannalta olevan merkittävää, että tässä säännöksessä kyseinen perusoikeus on sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jos henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan (PeVL 31/1997 vp, s. 4/II).

(3) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden toteuttaminen edellyttää ensinnäkin sen arviointia, mitä pykälän sanamuodon mukainen "ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva" tarkoittaa yksilön kannalta kulloisessakin säännöksen soveltamistilanteessa ja toimintaympäristössä. Toiseksi säännös edellyttää sen arviointia, mikä on pykälässä tarkoitettua välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa yksilön kannalta kulloisessakin arviointitilanteessa. Kolmanneksi on arvioitava, kykeneekö henkilö hankkimaan säännöksessä tarkoitettua ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan, jolloin myös henkilön oma toiminta ja täydentävä ja korvaava tuki voidaan ottaa huomioon yksilöllisessä harkinnassa.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2024 vp

(4) Perustuslain 19 §:n 1 momentin perusteluissa viitatus yksilöllisen harkinnan soveltamisalan kannalta on merkitystä myös sillä, että säännöksen mukainen välttämättömän toimeentulon taso voi muodostua myös voimassa olevaa toimeentulotukilaissa säädettyä tasoa alemmaksi. Tämän perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman vähimmäistason määrittely voi toiseksi edellyttää yksilöllistä harkintaa, jossa arvioidaan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason täyttymistä.

(5) Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisessa oikeudessa on jo säännöksen sanamuodon mukaan kyse jokaiselle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta. Sen järjestämiseen tarvitaan valiokunnan mukaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslain 19 §:n 1 momentin sanamuodossa ei oteta kantaa siihen, millä tavoin lainsäätäjän tulisi toteuttaa sen turvaama oikeus lainsäädäntöteknisesti. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi tasamääräisillä tai harkinnanvaraisilla rahamääräisillä etuuksilla, luontaisuuksilla tai palveluilla taikka niiden yhdistelmällä. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen turva on perustuslakivaliokunnan mielestä riippumaton voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä eikä se kiinnity suoraan olemassa oleviin etuusjärjestelmiin (perustuslain 19 §:n 2 momentin osalta ks. esim. PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

(6) Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3–4). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 11/2023 vp, kappale 4). Toimeentulotuen saajille on perustuslakivaliokunnan mukaan mahdollista asettaa perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä myös velvoitteita (PeVL 31/1997 vp, s. 4, PeVL 34/2010 vp, s. 2, PeVL 11/2023 vp, kappale 12).

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaanottorahaa koskevaa sääntelyä perustuslain välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan 19 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 59/2010 vp, s. 2). Valiokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä mahdollisena irrottaa vastaanoton etuusjärjestelmä toimeentulotukijärjestelmästä (PeVL 59/2010 vp, s. 3/I). Tuolloisen vastaanottorahan määrä on vastannut toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Ehdotus täytti valiokunnan mukaan tältäkin osin perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset, sillä valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana (PeVL 59/2010 vp, s. 3/I). Valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta järjestelykeskuksissa lyhytaikaisesti pelkästään hyödykkeinä (ks. PeVL 18/2001 vp, s. 4/I). Vastaanottorahaa ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida sen saajien osalta ymmärtää suo-

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2024 vp

raan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 15/2023 vp, kappale 20; ks. toimeentulotuen osalta esim. PeVL 11/2023 vp).

(8) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan sosiaaliturvan indeksijäädytyksiä todennut, ettei silloisen hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä 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).

(9) Hallituksen esityksessä (s. 17) on tehty selkoa vastaanottojärjestelmän toimeentuloturvan kokonaisuudesta, joka koostuu vastaanottorahasta, käyttörahasta, vähäistä suuremmista terveydenhuollon kustannuksista sekä täydentävästä vastaanottorahasta. Lisäksi vastaanottokeskus antaa asiakkailleen osan tuesta hyödykkeinä. Eri etuusjärjestelmän piirissä olevien henkilöiden erilainen asema muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin eriyttää toimeentulotuen ja vastaanottorahan suuruus toisistaan (PeVL 15/2023 vp, kappale 19). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että oleskelua vastaanoton piirissä ei hallituksen esityksessä (s. 20) selostetusti ole tarkoitettu pysyväksi.

(10) Vastaanottorahaa koskevan vastaanottolain 19 §:n 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle sekä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, myönnetään vastaanottoraha ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Pykälän 2 momentissa säädetään vastaanottorahan perusosalla katettavista menoista. Täydentävä vastaanottoraha kattaa pykälän 3 momentin mukaan henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeelliseksi harkitut menot.

(11) Perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa asetettuja vaatimuksia ei täyty sellainen järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvattaisiin pelkääntään 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).

(12) Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain 80 §:n kannalta ongelmallisena, että vastaanottorahaa koskevan vastaanottolain 19 §:n sääntely täydentävän vastaanottorahan suhteesta vastaanottorahan perusosaan ja myös vastaanottolain 19 §:n 1 momentin sääntelyyn vastaanottorahan myöntämisedellytyksistä on voinut jäädä epäselväksi. Ongelmallisuuden merkitystä korostavat valiokunnan mielestä hallituksen esityksen arviot siitä, että täydentävän vastaanottorahan käyttö

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2024 vp

saattaa yleistyä nyt ehdotetun muutoksen myötä ja se, että vastaanottorahan perusosaan kohdistuvan indeksijäädytyksen vaikutusta täydentävän vastaanottorahan käyttöön on vaikea arvioida.

(13) Perustuslakivaliokunnan mielestä 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. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(14) Sääntelyn tällainen 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 (PeVL 2/2021 vp, kappale 5). 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.

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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.

(16) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on tarkasteltu perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin kriittistä huomiota siihen, että sääntelyä vaikutetaan tarkasteltavan osin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (esim. s. 59—60). Sääntelyn täyttäessä perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset siihen ei sovelleta perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Sitä asiassa ei ole tarpeen arvioida esimerkiksi rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä (vrt. PeVL 55/2016 vp, s.4).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan täydentävää vastaanottorahaa koskevasta sääntelystä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2024 vp

Helsingissä 6.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps (osittain)
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd (osittain)
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
jäsen Atte Kaleva kok (osittain)
jäsen Teemu Keskiarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps (osittain)
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd (osittain)
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Ville Valkonen kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala