Eva Ojala
Neuvotteleva virkamies

Perustuslakivaliokunta

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lisäselvitystä *vastaanottorahaa koskevan sääntelyn suhteesta perustuslain 19 §:n 1 momenttiin ja 6 §:n 2 momenttiin.* Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt asiaan selvitystä sisäministeriöltä ja lausunto on laadittu yhdessä sisäministeriön kanssa. Lausuntonaan sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa:

Esityksen mukaan eräitä etuuksia ja rahamääriä, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkistettaisi siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään tai elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuosina 2024–2027. Ehdotettu uusi laki koskisi muun muassa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttörahaa. Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan sekä ihmiskaupan uhrin, jolla ei ole kotikuntaa, välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottolailla. Lisäksi vastaanoton olosuhteista säädetään vastaanottodirektiivissä (2013/33/EU).

Välttämätön toimeentulo

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon liittyy läheisesti lailla säänneltyyn toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Perustuslailla turvattua oikeutta ja toimeentulotukea ei kuitenkaan voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten välttämättä ole perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen vähimmäistaso. Toimeentulotuen perusosa on perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Perustuslain turvaamaa oikeutta ja toimeentulotukea ei näin ollen voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten välttämättä ole perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen vähimmäistaso (PeVL 31/1997vp, PeVL 10/2009vp). Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on kuitenkin johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöissä säännöksen tarkoituksena todetaan olevan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason eli niin sanotun eksistenssiminimin turvaaminen (HE 309/1993 vp s. 19/I). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole ottanut kantaa siihen, mikä on elämän edellytysten vähimmäistaso.

Perustuslain turvaamasta ihmisarvon loukkaamattomuudesta sekä velvollisuudesta edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa voitaisiin kuitenkin johtaa periaate, jonka mukaan vähimmäisturvan tason tulisi olla riittävä, jotta se mahdollistaa muiden perusoikeuksien käyttämisen sekä estää syrjäytymisen. Tämä taso tulisi olla korkeampi kuin pelkästään oikeuden elämään turvaava etuuden taso (ns. eksistenssiminimi).

Vaikka perustuslaki turvaa 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden jokaiselle kuuluvana subjektiivisena oikeutena, oikeuden järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVL 25/1994 vp s. 10/II). Toimeentulotuki on yksi oikeutta konkretisoiva tukimuoto. Vastaanottoraha voidaan nähdä toisena tällaisena perustuslain takaamaa oikeutta konkretisoivana tukimuotona.

Vastaanottodirektiivin mukaan jäsenvaltion tulee vahvistaa aineellisten vastaanotto-olosuhteiden määrä tasolle, jonka asianomainen jäsenvaltio on lainsäädännössä tai käytännössä vahvistanut kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tarjota hakijoille epäedullisempaa kohtelua kuin omille kansalaisille, etenkin jos aineellista tukea tarjotaan osittain luontoissuorituksena tai jos kyseinen omiin kansalaisiin sovellettu taso tarjoaisi hakijoille tässä direktiivissä säädettyä korkeamman elintason. Vastaanottokeskuksen myöntämä taloudellinen tuki erotettiin vuonna 2011 voimaantulleessa vastaanottolaissa toimeentulotuesta. Ehdotetun vastaanottorahan määrä vastasi esityksen perustelujen mukaan toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Ehdotus täytti perustuslakivaliokunnan näkemyksen 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. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan toimeentulo voidaan laajamittaisen maahantulon yhteydessä järjestää lyhytaikaisesti myös pelkästään hyödykkeinä.

Perustuslakivaliokunta arvioi vastaanottolaista annettua esitystä ja vastaanottorahaa koskevaa uutta sääntelyä vuonna 2010 suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 59/2010 vp). Perustuslakivaliokunta totesi, että kyseisellä perustuslain säännöksellä jokaiselle on perustettu subjektiivinen oikeus, jolla on läheinen yhteys toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin ehdotuksen täyttävän perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset viitaten siihen, että vastaanottorahan määrä vastaa toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotuen perusosaa, kun siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus.

Toimeentulotuki ja vastaanottoraha on molemmat sidottu kansaneläkeindeksiin. Tämän tarkoituksena on ollut varmistaa se, että vastaanottodirektiivin vaatima yhteys kansalliseen sosiaaliturvan ja vastaanottorahan välillä säilyy. Vuonna 2010 vastaanottorahan määrä oli noin 70 prosenttia toimeentulotuen perusosasta. Tällä hetkellä vastaanottorahan määrä on noin 63 prosenttia toimeentulotuesta. Vastaanottorahan osuus toimeentulotuesta on näin ollen pienentynyt noin 7 prosenttiyksikköä vuodesta 2010. Käytännössä vastaanottorahan osuuden pienentyminen suhteessa toimeentulotukeen johtuu indeksikorotuksia vastanneista korotuksista, jotka toimeentulotukeen on tehty silloinkin, kun kansaneläkeindeksi on ollut jäädytettynä.

Vastaanottorahan ja toimeentulotuen suhdetta arvioitaessa on hyvä huomioida, että vastaanottojärjestelmä kattaa vastaanottorahan lisäksi vastaanottopalveluina hakijan majoituksen, välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut, tulkkauksen ja työ- ja opintotoiminnan. Lisäksi henkilölle tarjotaan hyödykkeinä informaatiovälineitä, siivous- ja puhtaanapitovälineitä sekä harrastusvälineitä. Näin ollen on perusteltua, että vastaanottorahan perusosan määrä on selvästi pienempi kuin toimeentulotuen perusosa. Vastaanottorahan perusosalla henkilön tulee kustantaa vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot (käsikauppalääkkeet), paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen

toimeentuloon kuuluvat menot sekä ruokamenot silloin, kun vastaanottokeskus ei järjestä ateriapalvelua. Vastaanottorahan perusosan lisäksi henkilöllä on tarvittaessa mahdollisuus hakea harkinnanvaraista täydentävää vastaanottorahaa yksilöllisistä erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvien tarpeellisiksi harkittujen menojen kattamiseksi. Vastaanottolain mukaan vastaanottorahaa voidaan vähentää enintään 10-20 %, mikäli asiakas ilman perusteltua syytä jättää toistuvasti osallistumatta hänelle osoitettuun työ- ja opintotoimintaan.

Sisäministeriö valmistelee parhaillaan hallitusohjelman mukaista toimenpidettä vastaanottorahan pienentämiseksi perustuslain ja vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin. Tällä hetkellä arvioinnin alla on se minimitoimeentulon määrä, jolla vastaanottojärjestelmän piirissä olevan henkilön toimeentulo ja hyvinvointi voidaan turvata. Hallituksen esitys vastaanottorahan pienentämisestä on tavoitteena saada lausunnoille vuoden vaihteessa ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle maaliskuun 2024 alussa.

Vastaanottorahaa koskevissa lainmuutoksissa on otettava huomioon sen varmistaminen, että EU-lainsäädännön vaatimus vastaanottorahan ja kansalaiselle vahvistettavan riittävän elintason suhteesta säilyy. Suhde kansalliseen sosiaaliturvaan arvioidaan vastaanottorahan pienentämistä koskevan hankkeen aikana. Koska hankkeessa valmistellaan vastaanottorahan tason laskemista ja hankkeessa on alustavasti katsottu, että laskeminen olisi perustuslain ja vastaanottodirektiivin mukaan mahdollista, vaikuttaisi sisäministeriön mukaan siltä, että ajallisesti rajattu indeksijäädytys sellaisenaan ei olisi ongelmallinen. Eri hankkeiden mahdollinen yhteisvaikutus on kuitenkin otettava vastaanottorahan pienentämistä koskevassa hankkeessa huomioon.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 19 § on vahvasti sidoksissa perustuslain 6 §:n kanssa, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain esitöiden mukaan kyseisellä pykälällä pyritään turvaamaan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta myös tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. (HE 309/1993 vp).

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään, jolloin lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lähtökohtaisesti pelkän erilliskohtelun olisi katsottava olevan perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon vastainen. (PeVL 31/2014 vp)

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat olleet perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (esimerkiksi PeVL 8/2020 vp, PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 1/2006 vp). Valiokunta on esimerkiksi pitänyt perustuslain 6 §:n valossa ongelmallisena, että maahanmuuttaja asetettaisiin maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat henkilöt. Tämä tarkoittaisi helposti, että erottelu johtuisi nimenomaisesti henkilön alkuperästä, joka on kielletty syrjintäperuste (PeVL 55/2016 vp). Vastaavasti valiokunta on katsonut syrjintäkiellon kannalta ongelmallisena, että hallituksen esityksessä perusteltiin maahanmuuttajille maksettavan etuuden alhaisempaa määrää Suomen houkuttelevuuden vähentämiseen liittyvillä syillä. (PeVL 27/2016 vp).

Huomioitavaa on, että edellä mainituissa hallituksen esityksissä on ollut kyse kotikuntalain (201/1994) mukaisen kotikunnan omaavista maahanmuuttajista. Vastaanottojärjestelmän piirissä olevilla henkilöillä ei ole vielä kotikuntaa tai oleskelulupaa, vaikkakin heidän oleskelunsa maassa on laillista. Vastaanottodirektiivi

mahdollistaa jäsenmaalle hakijoiden epäedullisemman kohtelun kuin omille kansalaisille, etenkin tilanteessa, jossa toimeentulon tukea tarjotaan osittain myös aineellisina hyödykkeinä. Tähän liittyy keskeisenä tekijänä se, että vastaanottojärjestelmä tarjoaa henkilöille erilaisten palveluiden ja hyödykkeiden lisäksi maksuttoman majoituksen vastaanottokeskuksessa. Myöskään perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei edellytä, että kaikkia olisi kaikissa tilanteissa kohdeltava samalla tavalla, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Vastaanottojärjestelmän piirissä olevien henkilöiden tilanne poikkeaa oleellisesti kotikunnan omaavien kuntalaisten tilanteesta. Tällöin voidaan nähdä, että heidät voitaisiin asettaa maksettavan etuuden osalta eri asemaan kuin kotikunnan omaavat henkilöt. Erikseen tulisi kuitenkin arvioida erityisesti vastaanottojärjestelmän piirissä olevien lasten yhdenvertaisuus suhteessa kunnassa asuviin lapsiin. Lisäksi vastaanottodirektiivi edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan sen, että aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla tarjotaan hakijoille riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään.