Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 75/2023 vp laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024-2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on saanut sosiaali- ja terveysministeriöltä 10.11.2023 päivätyn lisäselvityksen vastaanottorahaa koskevan sääntelyn suhteesta perustuslain 19 §:n 1 momenttiin ja 6 §:n 2 momenttiin. Valiokunta on pyytänyt lisäselvityksen johdosta valtiosääntöistä arviotani vastaanottorajaan kohdistuvasta indeksitarkastuksen tekemättä jättämisestä.

Valiokunnan pyytämänä kirjallisena lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:n 9 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukainen vastaanottoraha ja käyttörahan osalta ei tehtäisi indeksitarkistuksia vuosina 2024-2027.

Mainitun lain 19 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle sekä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa 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.

Vastaaanottorahalla on tarkoitus osittain turvata siinä tarkoitetuille henkilöille ”ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo”. Vastaanottorahalla on siten selkeä yhteys perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vastaanottorahan voidaan katsoa toteuttavan kyseisen perustuslain säännöksen tarkoitusta siltä osin

kuin on kyse rahamääräisestä etuudesta eli välttämättömästä toimeentulosta. Tässä mielessä vastaanottoraha toimii samanlaisena viimekätisenä sosiaaliturvan muotona kuin toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettu toimeentulotuki.

Vastaanottoraha on kuitenkin eriytetty toimeentulotuesta sen vuoksi, että sen saajien asema poikkeaa merkityksellisellä tavalla toimeentulotuen saajista, koska osa vastaanottorahan saajien tarvitsemasta tuesta toteutuu vastaanottokeskuksen tarjoamina hyödykkeinä. Vastaanottokeskuksen tarjoamiin vastaanottopalveluihin kuuluvat kyseisen lain 13 §:n mukaan majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta siten kuin tässä luvussa säädetään. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Vastaanottorahan perusosa kattaa vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot sekä ruokamenot silloin, kun vastaanottokeskus ei järjestä ateriapalvelua. Siten vastaanottorahan perusosalla katettavat menot ovat jonkin verran suppeammat kuin toimeentulotuen perusosalla katettavat menot (vrt. laki toimeentulotuesta 7 §).

Perustuslakivaliokunta on aikanaan hyväksynyt perusratkaisun, jonka mukaan vastaanottorahan määrä vastaa toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Valiokunta katsoi sääntelyn täyttävän tältä osin perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset, sillä valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta muutenkin kuin rahana (PeVL 59/2010 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan PeVL 11/2023 vp arvioinut perustuslain 19 §:ää ja sen suhdetta toimeentulotukeen hieman tiivistetysti seuraavasti: Perustuslain 19 §:n 1 momentissa 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. 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 (PeVL 11/2023 vp, kohdat 2-3)

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. 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. Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 11/2023 vp, kohta 4).

Valiokunnan mainitussa lausunnosaan esittämät näkökohdat toimeentulotukijärjestelmän suhteesta perustuslain 19 §:n 1 momenttiin voidaan pitkälti ulottaa koskemaan myös vastaanottorahaa, kuitenkin ottaen huomioon, että perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutetaan paitsi vastaanottorahan avulla myös vastaanottokeskuksen tuottamilla muilla vastaanottopalveluilla. Perustuslakivaliokunnan argumentaatiolinjaa seuraten myöskään vastaanottorahaa ei voida sen saajien osalta ymmärtää suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi, johon ei voitaisi lainkaan puuttua kyseistä perustuslain säännöstä loukkaamatta. Katson, että tältä osin arviointitilanne on samanlainen kuin ehdotetussa laissa tarkoitettujen muiden etuuksien osalta, joissa arviointipohjana ovat tarkasteltavasta etuudesta riippuen perustuslain 19 §:n 2-4 momentit ja 16 §:n 2 momentti. Tältä osin viittaan perustuslakivaliokunnalle aikaisemmin hallituksen esityksen johdosta 8.11.2023 antamaani lausuntoon.

Hallituksen esityksen vaikutusarvion mukaan indeksitarkistuksen tekemättä jättämisen vaikutus olisi euromääräisesti suurin yksinasuvien ja yksinhuoltajien (ei tarjottuja aterioita) määrässä, enimmillään 40 euroa kuukaudessa (ateriapalveluja tarjoavassa yksikössä asuvalle vaikutus olisi enimmillään noin 12 euroa kuukaudessa (HE, s. 21). Yleisesti arvioiden indeksin jäädyttämisen merkitystä ei voida kuitenkaan pitää kokonaisuudessaan vähäisenä ottaen huomioon, että etuuksien arvon alennus voi enimmillään ylittää 10 prosentin rajan. Toisaalta indeksitarkistuksen merkitystä vastaanottorahan osalta jonkun verran vähentää se, että vastaanottoraha ei ole tarkoitettu kattamaan kaikkea sen saajan tarvitsemaa välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa, vaan osan kattavat vastaanottokeskuksen tarjoamat muut palvelut, joita ei tässä yhteydessä ehdoteta heikennettäväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvityksessä käsitellään vastaanottorahan osalta indeksin jäädyttämistä suhteessa toimeentulotukijärjestelmää, joka jäisi indeksijäädytyksen ulkopuolelle myös perustuslain yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta (s. 3-4). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt perustuslain 6 §:n valossa ongelmallisena, että maahanmuuttaja asetettaisiin maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat henkilöt (PeVL 55/2016 vp, s. 4-5).

Toimeentulotukijärjestelmän piirissa olevia henkilöitä ja vastaanottojärjestelmän piirissä henkilöitä ei voida kuitenkaan suoraan rinnastaa toisiinsa, koska vastaanottorahalla ei ole tarkoitus kattaa kaikkia vastaavia menoja kuin toimeentulotuen perusosalla. Vastaanottojärjestelmän piirissä olevat saavat erilaisten vastaanottokeskuksen tuottamien palvelujen ja hyödykkeiden lisäksi maksuttoman majoituksen vastaanottokeskuksessa. Osa vastaanottorahan piirissä olevista saa myös ateriapalvelun vastaanottokeskuksessa, joka kuitenkin alentaa merkittävästi vastaanottorahan määrää. Eri etuusjärjestelmän piirisää olevien henkilöiden erilainen asema muodostaa nähdäkseni hyväksyttävän perusteen jossain määrin eriyttää toimeentulotuen ja vastaanottorahan suuruus toisistaan kuten perustuslakivaliokunnankin käytännössä on aikaisemmin pidetty mahdollisena (PeVL 59/2010 vp, s. 3).

Turussa 15.11.2023

Veli-Pekka Viljanen

OTT, Valtiosääntöoikeuden professori