Janne Salminen 16.11.2023

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys 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)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027.

2. Esityksen mukaan useita sellaisia 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, paitsi muuta, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttörahaa.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lausunnon kysymyksenasettelu

4. Perustuslakivaliokunta on saanut sosiaali- ja terveysministeriöltä lisäselvityksen vastaanottorahaa koskevan sääntelyn suhteesta perustuslain 19.1 §:ään ja 6.2 §:ään. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lisäselvityksen johdosta valtiosääntöisen arvion vastaanottorahaan kohdistuvasta indeksitarkastuksen tekemättä jättämisestä.

Arviointia

5. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito sekä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin

lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottokeskuksen järjestämin vastaanottopalveluin, joihin kuuluvat muun ohella majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut ja terveydenhuoltopalvelut sekä mahdollisesti myös ateriat. Lain vastaanottopalveluja koskevan 3 luvun 18 ja 19 §:ssä on säädetty vastaanottorahasta ja sen määrästä.

6. Kyseiset säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Lain toimeentuloa koskevaa sääntelyä on arvioitu suhteessa perustuslain 19 §:ään. Asiaa koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 59/2010 vp. Havaintoni mukaan perustuslakivaliokunta ei sen jälkeen ole ottanut kantaa juuri tähän nimenomaiseen kysymykseen kyseisen lainsäädännön yhteydessä.

7. Mainitussa lausunnossaan valiokunta on todennut, että kyseinen sääntely on merkityksellistä perustuslain 19.1 §:n kannalta.

8. Perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus koskee kaikkia, ja sen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Säännöksellä jokaiselle on perustettu subjektiivinen oikeus, jolla on läheinen yhteys toimeentulotukeen. Kyseissä lausunnossaan PeVL 59/2010 vp perustuslakivaliokunta on viitannut muun muassa siihen, että se on katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19.1 §:ssa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 18/2001 vp). Samoin se on myös siinä yhteydessä toistanut tulkintansa siitä, että perustuslain turvaamaa oikeutta ja toimeentulotukea ei kuitenkaan voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten välttämättä ole perustuslain 19.1 §:n mukainen vähimmäistaso (PeVL 31/1997 vp). Perustuslain 19.1 §:n subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta on kuitenkin johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (vrt. PeVL 31/1997 vp).

9. Tuolloin perustuslakivaliokunnan arvioima sääntely merkitsi vastaanottokeskusten maksaman taloudellisen tuen irrottamista yleisestä toimeentulotuesta. Muutosesityksen ja myös osin perustuslakiarvion pohjana oli, että vastaanottorahan ja käyttörahan myöntäminen oli toimeentulotuen myöntämistä yksinkertaisempaa ja tästä syystä yleistä toimeentulotukea paremmin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin soveltuvaa. Valiokunta katsoi, että pelkästään tällainen vastaanoton etuusjärjestelmän irrottaminen toimeentulotukijärjestelmästä ei muodostunut perustuslain 19.1 §:n ongelmalliseksi. Ehdotetun vastaanottorahan määrä puolestaan tuolloin vastasi esityksen perustelujen mukaan toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Tältä osin perustuslakivaliokunta arvioi, että ehdotus täytti perustuslain 19.1 §:n vaatimukset, koska valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana. Valiokunta viittasi tältä osin lausuntoonsa PeVL 8/2005 vp.

10. Sanottuun nähden on asianmukaista, että nyt käsillä olevan ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista eriytetään erikseen vastaanottorahaa koskeva tarkastelu. Siinä ei ole kysymys perustuslain 19.2 §:n tarkoittamasta turvasta, vaan ollaan yllä todetusti tekemisissä perustuslain 19.1 §:n kanssa. Kuten kuulemisessa totesin, käsillä olevassa hallituksen esityksessä on myös eräin muin osin lähestytty turhan yleisesti esitystä voittopuolisesti vain perustuslain 19.2 § kannalta, vaikka ehdotuksella on liityntöjä myös muihin perustuslain säännöksiin. Nyt käsillä olevan vastaanottorahan osalta ollaan nimenomaisesti myös perustuslain 19.1 §:n soveltamisalalla. Myös tästä syystä on hyvä, että sosiaali- ja terveysministeriö on sittemmin tuottanut lisäselvitystä asiaan.

11. Mainitsemani lausunnon PeVL 59/2010 vp tulkitsen tältä osin niin, että siinä on katsottu, että perustuslain 19.1 §:n kannalta on mahdollista irrottaa vastaanottoraha toimeentulotuesta, joka itsessään ei olisi tuossa esitetyn tulkinnan mukaan välttämättä jokin absoluuttinen minimi ja että osa tuesta voi olla muuta kuin rahasuoritusta (in kind). Samaan ainaan lausunto osoittaa, että kysymys on nimenomaan perustuslain 19.1 §:n kannalta relevantista sääntelykohteesta.

12. Vastaanottoraha on vastaanottolain mukainen vastaanottopalvelu, joka osaltaan turvaa kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan sekä vailla kotikuntaa olevan ihmiskaupan uhrin oikeus perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. EU-tasolla vastaanottopalveluiden vähimmäisvaatimukset asettaa vastaanottodirektiivi (2013/33/EU).

13. Valiokunta on tuoreeltaan lausunnossaan PeVL 11/2023 vp todennut, että se on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19.1 §:n tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina todeten kuitenkin, että toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19.1 §:n tarkoittamassa mielessä ei voida samaistaa. Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19.1 §:ssa taattu oikeus eikä valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19.1 §:n mukaiseksi vähimmäistasoksi. Yleisesti ottaen perustuslakivaliokunta on kylläkin painottanut (PeVL 40/2018 vp ja PeVL 47/2017 vp), että toimeentulotuki käytännössä on perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (viittauksin myös lausuntoon PeVL 31/1997 vp).

14. Käsillä olevan hallituksen esityksessä on yleisesti lähdetty siitä, että ehdotuksella ei puututa viimesijaiseen toimeentulotukeen eikä sen tarkistuksia jäädytettäisi. Tämä yleinen lähestymistapa on sinänsä perusteltu.

15. Vastaanottorahan osalta edellä sanotun valossa on kuitenkin kysymys siitä, että indeksijäädytys nimenomaisesti puuttuu viimesijaisen, perustuslain 19.1 §:n tarkoittamaa turvaa tuottavaan etuuteen. Indeksijäädytyksen mekanismia olen kuvannut jo aikaisemmin. Etuutta koskevaan oikeuteen ei sinänsä puututa eikä etuuden rahamäärää lasketa, mutta indeksijäädytyksen johdosta etuuden taloudellinen arvo heikkenee.

16. Vastaanottorahan ja sen muuna kuin rahana maksettavan etuuden osuus ei käsitykseni mukaan yllä todetusta johtuen voi erota olennaisesti toimeentulotuen määrästä. Lisäksi sen suuruus tulee olla riittävän korkea turvatakseen perustuslain mukaisesti ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason.

17. On valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista vastaanottoraha erilaisen luonteensa vuoksi se, että se on käsillä olevassa esityksessä otettu toisentyyppisten indeksijäädytyksen kohteeksi esitettyjen etuuksien rinnalle, vaikka se on perusteeltaan erilainen etuus. Se vaikuttaisi olevan muutosehdotuksen kohteena olevista etuuksista ainoa, jossa on kyse viimesijaisesta etuudesta ja siten nimenomaan perustuslain 19.1. §:n kannalta merkityksellisestä etuudesta, kun muiden indeksijäädytyksen kohteeksi esitettyjen etuuksien ensisijainen oikeudellinen viitekehys on perustuslain 19.2 §. Ne ovat myös erityyppisi lukuun ottamatta työttömyysturvalain mukaista peruspäiväraha, jota sitäkin täydennettäneen tarvittaessa toimeentulotuella. Turvapaikanhakijoilla ei sen sijaan ole oikeutta muihin viimesijaisiin etuihin. Siten kysymystä olisi tullut käsitellä osana esityksen säätämisjärjestysperusteluja koskevassa luvussa, jonka osalta (HE, s. 44) toteamus siitä, että esityksen vaikutuspiiriin kuuluvilla henkilöillä on nyt ehdotetuista muutoksista riippumatta, edelleen toimeentulotuen perusosan tason säilyttämisen ansiosta vastaava oikeus perustuslain 19.1 §:n mukaiseen viimesijaiseen suojaan kuin aiemminkin, vaikuttaa harhaanjohtavalta.

18. Myös EU:n vastaanottodirektiivi edellyttää käsitykseni mukaan sitä, että jäsenvaltio tarjoaa aineelliset vastaanotto-olosuhteet rahallisena etuutena tai maksukuponkeina ja että niiden määrä olisi vahvistettava tasolle, jota asianomainen jäsenvaltio lainsäädännössä tai käytännössä pitää riittävänä omien kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi. Kohtelu voi sinänsä poiketa direktiivin kannalta, etenkin jos aineellista tukea tarjotaan osittain luontoissuorituksena tai jos kyseinen omiin kansalaisiin sovellettu taso tarjoaisi hakijoille direktiivissä säädettyä korkeamman elintason.

19. Vastaanottorahan suuruus asetettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä laissa 70 prosenttiin toimeentulotuen perusosasta, koska turvapaikanhakijat saavat vastaanottokeskuksissa asuessaan joitakin luontoissuorituksia. Koska vastaanottolain mukaan vastaanotto- ja käyttörahan määrää tarkistetaan siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään, indeksijäädytys etäännyttäisi sen taloudellista arvoa edelleen toimeentulotuen arvosta. (Vastanottoraha on siis nimenomaisesti kansaneläkeindeksisidottu etuus). Vastaanottorahan nykyinen määrä on yksinasuvalle ja yksinhuoltajalle on 348,50 euroa/kk. Mikäli vastaanottokeskuksessa tarjotaan ateriat, on etuuden määrä 102,15 euro/kk/hlö. Tällä hetkellä vastaanottorahan määrä on käsittääkseni enää noin 60 prosenttia toimeentulotuen tasosta toimeentulotuen perusosaan tehtyjen korotusten vuoksi. On hyvin epäselvää, voisivatko luontoissuoritukset kattaa eroa toimeentulotuen perusosan tasoon. Lisäksi on huomattava, että itse vastaanottotoiminta on muuttunut arviointiajankohdasta, että aikaisempi laitosmainen asuminen on muuttunut enemmän asuntotyyppiseksi, jolloin aikaisemmassa arvioinnissa huomioon otetut luontoissuoritukset ovat tosiasiassa menettäneet merkitystään. Silloin jos majoitus ja ruoka tarjotaan riippumatta niiden toteuttamiskustannuksista, jäädytyksen tosiasiallinen vaikutuskin on paljon pienempi, mutta kuten totesin vastaanottotoiminta on muuttunut paljon luonteeltaan.

20. Samalla kun totean yllä esitettyyn perustuen, että perustuslain 19.1 §:n kannalta valtiosääntöoikeudellisesti on pidetty mahdollisena sitä, että irrotetaan vastaanottoraha toimeentulotuesta ja vaikka se itsessään ei yllä esitetyn käytännön valossa olisi välttämättä jokin abso-

luuttinen minimi ja vaikka osa tuesta voi olla mainitun käytännön mukaan muuta kuin rahasuoritusta, valtiosääntöoikeudellisesti on vähintäänkin ongelmallista, jos samaa perustuslain 19.1 §:n tarkoittamaa suojaa toteuttavat etuudet indeksijäädytystä koskevien muutosten johdosta suojatasoltaan erkaantuvat edelleen toistaan, kun ne eivät siis edes nyt arvioitaessa vastaa toisiaan, (mikä sinänsä on voinut tiettyyn rajaan olla hyväksyttävää), ja kun vielä tosiasiassa ilmeisesti muu kuin vastaanottorahana olevan tuen tosiasiallinen kehitys ja myöskään rahallinen arvo eivät riitä kattamaan erotusta.