

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Velvoitteeseen ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, velvoitteeseen hakea ensisijaista etuutta ja perusosan alentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksessa esitetään useita muutoksia toimeentulotukilakiin sisältyvään velvollisuuteen ilmoittautua työnhakijaksi. Velvollisuuteen ehdotetaan osin sisällöllisiä kiristyksiä esimerkiksi sairauteen liittyvää työkyvyttömyyttä, opiskelua ja yrittäjänä työskentelemistä koskeviin edellytyksiin, joiden perusteella ei olisi velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi. Velvollisuutta kiristettäisiin myös siten, että jatkossa tulisi ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan kyse olisi ainakin osin soveltamiskäytännön kodifioinnista ja sitä kautta lainsäädännön täsmentämisestä. Koska tavoitteeksi on mainittu säännöksen täsmentäminen, huomio kiinnittyy voimassa olevaa lakia vastaavaan 2 a §:n 1 momentin 10 kohtaan, jonka mukaan velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ei koske henkilöä, joka on muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Säännös jättää merkittävästi harkinnanvaraa Kansaneläkelaitokselle. Tätä harkinnanvaraisuutta voinee osin perustella perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden määrittymisellä viime kädessä yksilökohtaisella tarveharkinnalla (HE 309/1993, s. 69). Esityksessä säännöksen sisältämää harkinnanvaraisuutta ei kuitenkaan ole perusteltu lainkaan. Perusteluissa voisi olla mahdollista tehdä selkoa voimassa olevaan lakiin sisältyvän vastaavan säännöksen soveltamiskäytännöstä tai ainakin tuoda esiin, onko sellaista ja miten nyt ehdotettavat muutokset mahdollisesti vaikuttaisivat perusteen tulkintaan. Tämä mahdollistaisi myös sen arvioinnin, olisiko käytännön perusteella mahdollista muotoilla täsmällisempi uusi peruste lain tasolle.

Säännökseen ehdotettavien muutosten osalta korostuu tarve perusteellisille vaikutusarvioinneille. Tältä osin esitysluonnoksessa näyttäisi korostuvan erilaiset vaikutusarviot viranomaisiin, julkiseen talouteen ja kotitalouksiin ihmis- ja perusoikeusvaikutusten arvioinnin kustannuksella. Oikeusministeriö kiinnittää vielä jäljempänä huomiota yleisemmin esitystä koskevien asianmukaisten vaikutusarviointien merkitykseen.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uutena säännöksenä velvollisuutta hakea ensisijaista etuutta. Säännösluonnoksen mukaan toimeentulotukea hakeva olisi velvollinen hakemaan opiskelun, työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän, huoltajan menetyksen tai asumisen tuen tarpeen perusteella maksettavaa toimeentulotukeen nähden

ensisijaista etuutta, johon hänen voidaan olettaa olevan oikeutettu. Mikäli toimeentulotuen hakija ei hakisi hänelle elämäntilanteeseensa nähden todennäköisesti kuuluvaa ensisijaista etuutta, hänen toimeentulotuen perusosaansa alennettaisiin siten kuin 10 §:ssä ehdotetaan. Säännöskohtaiset perustelut ovat niukat. Perusteluissa ei tehdä selkoa siitä, miten velvollisuus hakea ensisijaista etuutta suhteutuu viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ja palveluperiaatteeseen. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa kuitenkin korostetaan viranomaisen aktiivista ohjausvelvoitetta (s. 72).

Säännöksen perusteella vastuu oikean tukimuodon tunnistamisesta näyttäisi olevan hakijalla perusosan alentamista koskevan seuraamuksen uhalla. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 5 momentista kuitenkin ilmenee, että hakijalle annettaisiin jonkinlainen kehoitus hakea ensisijaista etuutta, mutta myöskään 10 §:n 5 momentin perusteluista ei tarkemmin ilmene, mitä kehotuksella tarkoitettaisiin ja minkälaisia toimenpiteitä se edellyttäisi viranomaiselta. Säännöksen ongelmallisuutta alleviivaa muotoilu ensisijaisesta etuudesta, johon hakijan voidaan olettaa olevan oikeutettu. Perusteluissa ei ole lainkaan perusteltu kynnystä siitä, milloin ja miten hakijan tulisi ymmärtää olettaa olevansa oikeutettu johonkin etuuteen vai tekisikö tämän arvion viranomaisen kehotusta antaessaan. Koska perusteluissa ei ole lainkaan käsitelty ehdotetun säännöksen suhdetta muusta sääntelystä, kuten hallintolaista seuraavaan neuvontavelvoitteeseen, on säännöksen oikeasuhtaisuutta erityisesti perustuslain 21 §:n näkökulmasta vaikea arvioida. Esitettyä säännöstä tulisi käsitellä säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 19 §:n lisäksi erityisesti perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Jatkovalmistelussa tulisi lisäksi arvioida, riittääkö ehdotetun velvoitteen suhteen selkeyttäminen voimassa olevaan sääntelyyn perustelujen täydentämällä, vai olisiko sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta perusteltua säätää erikseen Kansaeläkelaitoksen velvollisuudesta antaa neuvontaa ensisijaisen etuuden tunnistamiseksi ja hakemiseksi, jotta hakija voi täyttää toimeentulotuen hakemisen ehdoksi säädetyn velvoitteensa. Hakijalle asetettavan velvoitteen täyttäminen edellyttää etuusjärjestelmän selkeyttä ja korostaa selkeän ohjauksen ja neuvonnan tarvetta.

Esitysluonnos sisältää uusia sisällöllisiä ehdotuksia toimeentulotuen perusosan alentamiseksi. Nykytilaan nähden perusosaa olisi mahdollista tietyissä tilanteissa alentaa nykyistä suuremmalla prosenttiosuudella. Lisäksi edellytyksiä alentamiselle lisättäisiin. Ehdotuksia ja niiden kannalta relevanttia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on sinänsä asianmukaisesti kuvattu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että 50 prosentin alentamisen jälkeen maksettavan toimeentulotuen suuruus täyttäisi edelleen perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän eksistenssiminimin turvaamisen vaatimuksen. Perustelujen mukaan jokaisen perusosan alentamisen osalta tehtäisiin kuitenkin vielä yksilökohtainen harkinta siitä, vaarantaako perusosan alentaminen alentamisharkinnan kohteena olevan osalta ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon. Mikäli näin henkilön kohdalla olisi, alentamista ei voitaisi tehdä.

Perustelut vaikuttavat osin ristiriitaisilta. Toisaalta katsotaan, että perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämä eksistenssiminimi tulisi perusosan alentamisen jälkeenkin turvatuksi, mutta kuitenkin ehdotetaan tältä osin vielä erikseen säännöstä, jolla välttämättömän toimeentulon turvaaminen varmistettaisiin yksittäistapauksessa. Oikeusministeriö pitää tapauskohtaista varmistumista turvaavaa säännöstä sinänsä perusteltuna. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että lainvalmistelussa on tunnistettu, että joissain tilanteissa perusosan alentaminen voisi johtaa siihen, että toimeentulotuki ei enää turvaisi välttämättömää toimeentuloa, jolloin sitä ei voisikaan alentaa enempää kuin sen mikä turvaa välttämättömän toimeentulon. Näissä tilanteissa toimeentulotuki asettuisi tasolle, joka turvaisi ilmeisesti vain eksistenssiminimin. Vaikutusarvioissa olisi perusteltua arvioida, aiheutuisiko

ehdotettavista muutoksista rakenteellisempaa muutosta toimeentulotukijärjestelmään, jonka avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tunnustetusti useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 45/2024 vp, kappale 5, PeVL 11/2023 vp, kappale 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2/II).

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

Perusosan suuruutta koskevan 9 §:n osalta huomio kiinnittyy siihen, että säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole varsinaisia sisällöllisiä perusteluja suuruutta koskevien säännösten muutoksille.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen tiedonsaantioikeus rahalaitoksilta

Voimassa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) 64 §:n 2 momentissa säädetään sosiaalihuollon viranomaisen tiedonsaantioikeudesta rahalaitoksilta. Tämän lisäksi voimassa olevan toimeentulotukilain 18 a §:n 2 momentissa viitataan Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuden osalta asiakastietolain 64 §:ssä säädettyyn. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot rahalaitoksilta koskien toimeentulotuen hakijaa tai saajaa säädettäisiin toimeentulotukilain 18 a §:n 4 momentissa. Toisin kuin asiakastietolain 64 §:n 2 momentissa, toimeentulotukilakiin ehdotettavassa tiedonsaantioikeussäännöksessä ei edellytettäisi erillistä muutoksenhakukelpoista päätöstä pyynnön tekemiseksi. Ehdotettavaan säännökseen on kuitenkin sisällytetty vastaavat edellytykset kuin muidenkin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen etuussäädösten rahalaitoksiin kohdistuvien tiedonsaantioikeuksien osalta (PeVL 14/2002 vp, s. 4/II). Ehdotettavan säännöksen mukaan tiedon saamisen edellytyksenä olisi, ettei riittäviä tietoja ja selvityksiä saada muutoin ja on perusteltua syytä epäillä hakijan tai saajan antamien tietojen luotettavuutta. Pyyntö tietojen saamiseksi tulisi esittää kirjallisena ja ennen pyynnön esittämistä olisi annettava tieto pyynnöstä hakijalle tai saajalle. Arvioidessaan muihin sosiaalietuuksia koskeviin säädöksiin sisältyviä Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksia perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamisen kannalta tärkeänä, että tietojen luovuttaja voi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi (PeVL 14/2002 vp, s. 3/I, vrt. PeVL 7/2000 vp, s. 4/I ja PeVL 7a/2000 vp, s. 3). Erillisen tietopyyntöä koskevan muutoksenhakukelpoisen päätöksen edellyttäminen ei siten vaikuttaisi tarpeelliselta.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota lainsäädännön johdonmukaisuuteen. Esityksen 1. lakiehdotuksen 18 g §:n 2 momentin ja 2. lakiehdotuksen 64 §:n 2 momentin sääntelystä näyttäisi seuraavan, että hyvinvointialue ei tekisi toimeentulotukitehtäviensä hoitamiseen liittyvän rahalaitospyyntönsä osalta viranhaltijapäätöstä, mutta nykytilaa vastaavasti muiden sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavien tietojen osalta sosiaalihuollon viranomaisen tulisi edelleen tehdä erikseen päätös vastaavien rahalaitostietojen pyytämisestä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus

sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Esitysluonnoksen 18 a §:n 4 momenttiin ehdotettu tiedonsaantioikeus on sinällään asianmukaisesti sidottu tietojen välttämättömyyteen, mutta oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että arvioidessaan muihin sosiaalietuuksia koskeviin säädöksiin sisältyviä Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksia, perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyä olisi tullut täydentää sosiaalihuollon asiakaslakia vastaavasti edellytyksellä rahalaitoksilta saatavien tietojen ja selvitysten olevan "sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavia" (PeVL 14/2002 vp, s. 4-5). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin perustuslakivaliokunnan arvio siitä, että mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän vuoksi yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp, s. 4). Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, onko sääntelyä tarpeen täydentää täsmentämällä pyydettävien tietojen sisältöä.

Esitysluonnoksen nykytilan arviossa on tuotu esiin Kansaneläkelaitosta koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittäneen parlamentaarisen työryhmän 22.2.2022 päivätyssä loppuraportissa esitetyt huomiot rahalaitoksiin kohdistuviin tiedonsaantioikeuksiin liittyvästä tulkinnanvaraisuudesta rahalaitostiedustelun ajallisessa ulottuvuudessa, tiedonsaantioikeuden ulottuvuudessa kaikkiin perheenjäseniin ja ulottuvuudessa hakijan yritystoiminnan tiliotteisiin sekä siinä, voidaanko kysely ulottaa tarvittaessa kaikkiin Suomen rahalaitoksiin, jos herää epäily, että ilmoittamattomia tilejä saattaisi olla useampia. Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole kuitenkaan arvioitu, miten esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 18 a §:ään ehdotettavaa tiedonsaantioikeussäännöstä tulisi tulkita näissä tilanteissa. Jatkovalmistelussa ainakin esitysluonnoksen perusteluita tulisi vielä täydentää.

Koska Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeudesta rahalaitoksilta toimeentulotukiasian käsittelemistä ja ratkaisemista varten ehdotetaan säädettäväksi toimeentulotukilaissa, lain 18 a §:n 2 momentin viittaus asiakastietolain 64 §:ään ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi 64 §:n 1, 3 ja 4 momenttiin. Ehdotettavan säännöksen mukaan, mitä asiakastietolain 64 §:n 1, 3 ja 4 momentissa säädetään viranomaisen oikeudesta saada tietoja salassapitosäännösten estämättä, koskee myös Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada tässä laissa tarkoitettujen toimeentulotukitehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta, sillä säännökset vaikuttavat osin päällekkäisiltä Kansaneläkelaitokselle jo toimeentulotukilaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien kanssa ja joissakin tapauksissa tiedonsaantioikeus kohdistuisi Kansaneläkelaitoksen omiin tietoihin. Esimerkiksi asiakastietolain 64 §:n 4 momentissa säädetään terveydenhuollon viranomaisen palveluksessa toimivan sosiaalihuollon ammattihenkilön oikeudesta saada Kansaneläkelaitokselta potilaan sosiaaliturvaetuuksia koskevat tiedot.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 g §:ään ehdotetaan lisättäväksi 2 momentti, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada tietoja rahalaitoksilta sovellettaisiin myös hyvinvointialueen oikeuteen saada rahalaitoksilta toimeentulotukitehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä salassa

pidettäviä tietoja. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu viittaukseen perustuva sääntelytapa on epätarkka ja jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida ehdotettavan hyvinvointialueen rahalaitoksiin kohdistuvan tiedonsaantioikeuden täsmentämistä säännöksessä siten, että siitä kävisi ilmi, mihin tarkoituksiin hyvinvointialueen (sosiaalihuollon viranomaisen) tiedonsaantioikeus rahalaitoksilta kohdistuisi ja siihen sovellettavat edellytykset.

Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus työttömyyskassalta

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi Kansaneläkelaitoksen oikeus saada työttömyyskassalta pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä maksutta käsiteltävänään olevan toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan Kansaneläkelaitos tarvitsisi tietoja työttömyyskassan jäsenyydestä, ansiopäivärahaa koskevan hakemuksen vireilläolosta ja ansiopäivärahan maksamista koskevista tiedoista asiakkaan ensisijaisen etuusoikeuden selvittämiseen ja toimeentulotuen perusosan alentamisharkintaan liittyen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 6.) Esitysluonnoksessa ehdotettu tiedonsaantioikeus on sinällään asianmukaisesti sidottu tietojen välttämättömyyteen, mutta jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä arvioida, voisiko ehdotettua säännöstä täsmentää säännöskohtaisissa perusteluissa yksilöidyllä tietosisällöllä ja käyttötarkoituksilla.

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 7 a §:ssä säädettäisiin uudesta asetuksenantovaltuudesta. Asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin siitä, miten keskimääräisten asumismenojen muutos arvioidaan. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole perusteltu asetuksenantovaltuutta tarkemmin. Säättämisyjärjestysperusteluissa tuodaan esiin, että tarkoitus olisi säätää valtioneuvoston asetuksen tasolla valtioneuvoston asetuksella vahvistettavien toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen kuntakohtaisten rajojen tarkat määräytymisperusteet. Asetuksenantovaltuuden osalta epäselväksi jää, mitkä olisivat ne keskimääräisten asumismenojen muutoksen arviointiin liittyvät lainsäätöperusteet, joista annettaisiin tarkempia säännöksiä asetuksella. Asetuksenantovaltuutta on perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä pyrittävä täsmentämään siten, että laista käyvät ilmi ehdotettua selkeämmin asumismenojen muutoksen arviointiperusteet. (vrt. PeVL 11/2023 vp, kappaleet 5-6)

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksessa on edellä mainituin tavoin keskitytty tiettyjen taloudellisten ja viranomaisvaikutusten kuvaamiseen, mutta perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on kuvattu hyvin niukasti. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksellä näyttäisi olevan vaikutusten arvioinnin osalta liittymäkohtia muihin suhteellisen hiljattain annettuihin hallituksen esityksiin, jotka liittyvät esimerkiksi työttömyysturvalain muutoksiin ja yleisestä asumistuesta annetun lain muutoksiin. Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 14/2023 vp ja PeVL 51/2017 vp, s. 4). Tämä vaikuttaisi olevan relevanttia erityisesti siltä osin kuin esityksessä kyse olisi toimeentulotuen perusosan alentamista koskevista ehdotetuista uusista säännöksistä.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa yleisen asumistuen muutosehdotusten käsittelyä koskeneessa lausunnossaan katsonut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Valiokunta on myös todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitetusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10). (PeVL 13/2023 vp)

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että toimeentulotuen muutoksiin liittyvien eri esitysten yhteisvaikutuksia ei ole esityksessä arvioitu, vaan vaikutusarvio keskittyy nyt ehdotettavien säännösten arviointiin, mikä ei yllä viitattu perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti perustuslain 19 §:ään liittyvä lausuntokäytäntö huomioiden vaikuta perustellulta.

Muu lausuntopalaute:

7 b §. Terveystoimenpiteet ja muut menot

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 7 b §:ään tehtäisiin muutoksia, jotka mahdollistaisivat Kansaneläkelaitoksen tekemän nykyistä laajemmin harkintaa terveydenhuoltomenojen huomioimisessa muina perusmenoina. Pykälän 1 momenttia kiristettäisiin siten, että huomioon otettaisiin tarpeellisen suuruista muut kuin perusosaan sisältyvät välttämättömät terveysmenot. Kansaneläkelaitos voisi menon tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön sekä uusien tai erityisen kalliiden lääkevalmisteiden kustannusvaikuttavuuden. Säännös näyttäisi jättävän Kansaneläkelaitokselle harkintavaltaa, joka edellyttäisi perehtymistä hoitokäytäntöihin, tutkimusnäyttöön ja kustannusvaikuttavuuteen. Säännöksen lisättävän välttämättömyysedellytyksen osalta säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, miten edellytyksen lisäämisen on tarkoitettu vaikuttavan soveltamiskäytäntöön. Perusteluista ei saa selvää käsitystä siitä, kuvataanko siinä voimassa olevan sääntelyn mukaista soveltamiskäytäntöä vai muutoksen jälkeen tavoitteena olevaa soveltamiskäytäntöä. Perusteluissa on kuvattu verraten yksityiskohtaisesti lääkkeitä, jotka voitaisiin

ottaa huomioon ja toisaalta taas lääkkeitä, joita ei otettaisi huomioon. Perusteluista on kuitenkin osin vaikea päätellä, miten esimerkit kuvaavat juuri lisättävää välttämättömyyskriteeriä. Perusteluista ei myöskään ilmene, miten varmistetaan Kansaneläkelaitoksen mahdollisuus arvioida säännöksen mukaista välttämättömyyttä ja toisaalta siinä asetettuja kriteerejä esimerkiksi kustannusvaikuttavuudesta.

11 §. Huomioon otettavat tulot

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin huomioon otettavien tulojen osalta muutoksia siten, että alaikäisen osalta huomioon ei otettaisi vähäisiksi katsottavia ansiotuloja ja avustuksia. Sen lisäksi ansiotuloista tehtävä 150 euron vähennys rajattaisiin jatkossa vain alle 18-vuotiaille. Sääntelyyn vaikuttaisi jäävän perustelujen perusteella päällekkäisyyttä, kun alaikäisten osalta huomioon ei joka tapauksessa otettaisi vähäisiksi katsottavia ansiotuloja, mutta sen lisäksi huomioon otettavista ansiotuloista tehtäisiin 150 euron vähennys. Perustelujen perusteella epäselväksi jää, missä tilanteissa 150 euron vähennys varsinaisesti tulisi sovellettavaksi, eli milloin alaikäisen tuloja ei pidettäisi vähäisinä.

13 §. Toimeentulotuen määräytymisaika ja laskelma.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa lain 13 §:n 1 momenttiin lisättäisiin mahdollisuus toimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen lisäksi myös hylätä tuki kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Perustelujen mukaan muutos mahdollistaisi toimeentulotuen toimeenpanossa sen, että jos asiakas hakee toimeentulotukea kuukautta pidemmälle ajalle, mutta ei olisi oikeutettu tukeen, tuki voitaisiin hylätä koko hakemusta koskevalta ajalta. Säännöskohtaisten perustelujen perusteella jää epäselväksi seuraako säännöksestä, että hakijan edellytetään tekevän aina uusi hakemus tilanteessa, jossa tuki olisi mahdollista hyväksyä osalle haetusta ajanjaksosta, mutta ei kuitenkaan koko ajalle? Jos tämä olisi mahdollista, säännöstä tulisi arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 21 §:n kannalta.

16 §. Toimeentulotuen maksaminen.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa 16 §:ään ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan toimeentulotuen osuus asunnon vuokrasta maksettaisiin suoraan vuokranantajalle, jos saman asunnon vuokravakuus on myönnetty osana perustoimeentulotukea. Säännöskohtaissa perusteluissa ei ole perusteltu säännöstä tarkemmin. Esitysluonnoksen nykytilan arvioinnista ilmenee, että voimassa olevan oikeuskäytännön mukaan Kansaneläkelaitos voi maksaa toimeentulotuen osuuden hakijan asumismenoista suoraan vuokranantajalle edellyttäen, että hakija on antanut siihen suostumuksen. Tällöin hakijalla on milloin tahansa oikeus peruuttaa kyseinen suostumuksensa. Erityisestä syystä tuki voidaan maksaa vuokranantajalle kuitenkin myös ilman hakijan suostumusta. Tällainen syy voi oikeuskäytännön mukaan olla esimerkiksi vuokranmaksun laiminlyönti kokonaan tai osittain yhden kuukauden ajan nykyiseen tai aiempaan vuokra-asuntoon. Kansaneläkelaitos kuulee hakijaa ennen maksun siirtämistä vuokranantajalle. Siirrettäessä maksu vuokranantajalle, vuokranantaja saa samalla salassa pidettäväksi säädetyt tiedon siitä, että vuokralainen on saanut toimeentulotukea vuokranmaksuun. Esityksestä ei ilmene, mihin salassa pidettävän tiedon antaminen perustuu ja onko tiedon luovuttamisoikeudesta nimenomaisesti säädetty. Tiedonluovutusoikeutta tulisi arvioida myös säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 10 §:n kannalta. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, olisiko myös vuokravakuuden maksamista koskevasta, ilmeisesti oikeuskäytäntöön perustuvasta, maksun siirtämisestä perusteltua säätää tarkemmin laissa.

17 a §. Perustoimeentulotuen lakkauttaminen.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotukseen esitettävä pykälä olisi uusi. Niukkojen perustelujen vuoksi epäselväksi jää ehdotetun pykälän suhde nykytilaan. Missä määrin kyseessä olisi muutos nykyiseen soveltamiskäytäntöön? Pykälä näyttää jättävän myös viranomaiselle suhteellisen vapaata harkintaa, koska säännös mahdollistaa lakkauttamisen seuraavasta maksamattomasta erästä myös, kun muusta vastaavasta syystä tuensaajalla ei ole enää oikeutta perustoimeentulotukeen. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida mahdollisuuksia selventää säännöksen tarkoitusta ja täsmentää säännöstä edellä mainituilta osin.

24 a §. Asiavirheen korjaaminen.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 24 a §:ssä säädettäisiin aineellisen viittauksen muotoon kirjoitetusta viittaussäännöksestä hallintolain 50 §:n virheen korjaamista koskevaan säännökseen. Nykytilan kuvauksesta ilmenee, että hallintolain 50 §:n virheen korjaamista koskevan säännöksen soveltamista toimeentulotukeen ei ole pidetty oikeuskäytännössä mahdollisena, mutta nyt säännöksen soveltamisesta säädettäisiin nimenomaisesti oikeustilan muuttamiseksi. Säännöskohtaiset perustelut ovat tältäkin osin niukat, eikä niiden perusteella saa käsitystä säännöksen soveltamisen vaikutuksista erityisesti perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Esityksessä ei ole myöskään kattavasti kuvattu, miten ehdotettu muutos rinnastuisi muissa Kansaneläkelaitoksen etuuslajeissa noudatettuihin menettelyihin. Jatkovalmistelussa säännöskohtaisia perusteluja olisi syytä täydentää, jotta perusteluista saa kuvan siitä, millä tavalla oikeustila muuttuisi.

Oikeusministeriö pitää lisäksi aiheellisena korostaa, ettei yleislakiin tule lähtökohtaisesti viitata, jos siitä ei poiketa. Informatiivinen viittaus voi tulla kyseeseen lähinnä tilanteessa, jossa ilman viittausta saattaisi olla tulkinnanvaraista, onko jokin erityislaissa oleva sääntely sillä tavalla tyhjentävä, että yleislaki syrjäytyy asiassa kokonaan. Informatiivinen viittaus voi olla aiheellinen myös, jos sääntelyn kohteen ei voida kohtuudella olettaa tuntevan asiassa sovellettavaa sääntelyä kokonaisuudessaan. (ks. Lainkirjoittajan opas 12.2, ks. myös yleislakiin kohdistuvan viittauksen muotoilusta).

27 §. Henkilöllinen soveltamisala.

Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan toimeentulotuki myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta laillisesta oleskelusta. Ehdotetun 1 momentin mukaan toimeentulotuki myönnettäisiin Suomessa vakinaisesti ja laillisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Perusteluissa muutoksen on arvioitu olevan luonteeltaan tekninen. Nykyisin vakinaisen oleskelun edellytyksenä olevat seikat lähtökohtaisesti edellyttävät laillista oleskelua. Henkilöllisen soveltamisalan soveltamiskäytäntö säilyisi ennallaan. Perustelujen perusteella vaikuttaa siltä, että vakinaista oleskelua on tulkittu siten, että se pitää sisällään oleskelun laillisuuden, mutta nyt laillinen oleskelu halutaan lisätä säännökseen muuttamatta oikeustilaa. Perusteluissa ei kuvata, mitä laillisella oleskelulla tarkoitettaisiin. Muutos vaikuttaa teknisenä tarpeettomalta ja ongelmalliselta, koska siinä lisättäisiin lakiin käsitteitä, joita ei selitetä, joiden juridinen ja käytännön merkitys jää epäselväksi ja joiden ei kuitenkaan olisi tarkoitus muuttaa nykytilaa. Mikäli muutoksella olisi tarkoitus muuttaa soveltamiskäytäntöä, tulisi tätä arvioida perustuslain 19 §:n kannalta, joka takaa 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden jokaiselle ilman toimeentulolakiin nyt ehdotettavaa oleskelun laillisuutta koskevaa edellytystä.

Wilhelmsson Niklas
Oikeusministeriö

Leppävirta Liisa
Oikeusministeriö