

Asia: VN/23656/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 ESITYKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa viitekohdassa mainitusta esitysluonnoksesta (myöhemmin esitys).

Toimeentulotuesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyväksyttävät asumismenot määriteltäisiin toimeentulotukilaissa ja sen perusteella annettavassa tarpeellisen suuruisia asumismenoja koskevassa asetuksessa. Hyväksyttävät asumismenot normitettaisiin vielä siten, että oikeuskäytännössäkin hyväksytyä vähäistä poikkeamaa asumismenoissa ei sallittaisi.

Lain muutoksella tavoitellaan säästöjä toimeentulotukimenoissa ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin tiukentamalla ja selkeyttämällä asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä.

Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksytään vahvistetun asumisnormin mukaisina. Hakijaa ei kuitenkaan ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on toimeentulotukilaissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Nämä erityisperusteet määritellään, esityksen mukaan ”tyhjentävästi”, pykälän 3 momentissa.

Voimassa olevan lain 7 a §:n 3 momentin mukaan asumismenot on huomioitu täysimääräisenä, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan

kustannuksiltaan asumisnormin mukaista asuntoa. Tämä peruste kumotaan voimassa olevasta toimeentulotukilain säännöksestä.

Pykälää on valmisteltu Kelan toimeentulotukea koskeva ohjeistus huomioivalla tavalla.

2 LAUSUNTO

Esityksellä tavoitellaan säästöjä kiristämällä toimeentulotuen saajien asumismenojen hyväksymisen ehtoja nykyiseen sääntelyyn ja soveltamiskäytäntöön nähden ja kaventamalla oleellisesti Kansaneläkelaitoksen harkintavaltaa asiassa.

Esityksessä hyväksyttävät asumismenot normitetaan. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että hakijan 7 a §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä todetaan seuraavaa: ”Normittaminen vähentää asumismenojen hyväksymiseen liittyvää harkintaa. Tähän liittyvänä myönteisenä puolena on, että esitys selkeyttää ja yksinkertaistaa asumismenoja koskevaa sääntelyä. Tämä vaikuttaa parhaimmillaan niin, että toimeentulotuen hakijoiden voi olla nykyistä helpompi ymmärtää asumisvalintoihin liittyvät seuraukset sekä tiedostaa, miten toimimalla normittamisen voi välttää (s. 16).”

Totean, että kun kyse on toimeentulotuen kaltaisesta viimesijaisesta tuesta, ei tuen myöntämisen edellytysten arviointia voida yksin perustaa viranomaisen yksipuolisesti päättämiin ”raja-arvoihin” tai etukäteen määriteltyihin ”kohtuullisena pidettäviin” menoihin, ilman yksilöllistä perheen tilanteen huomioivaa harkintaa.

Pidän tärkeänä, että vahvistetut ohjeelliset raja-arvot huomioivat asiakkaana olevan perheen yksilöllisen tilanteen arvioitaessa kohtuullisia asumismenoja varsinkin tilanteessa, jossa asumiseen liittyvät kustannukset voivat hallitsemattomasti nousta ilman toimeentulotuen hakijan myötävaikutusta.

Samanaikaisesti pykälästä kumotaan voimassa olevan 7 a §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan, jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan kohtuuhintaista asuntoa, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös hakijalle annetun pykälän 2 momentin mukaisen riittävän määräajan jälkeen.

Säännökset yhdessä vaikuttavat heikentävästi viimesijaisen tuen asiakkaiden oikeusasemaan. Esityksen näillä muutoksilla on vaikutusta juuri heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksiin.

Oikeusasiamiehelle saapuneissa useissa kanteluissa ja muissa yhteydenotoissa on toistuvasti tuotu esille toimentulotukiasiakkuudestakin johtuvat vaikeudet saada kunnasta asuntoa Kelan määrittelemällä (vahvistamalla) paikkakuntaakohtaisella kohtuuvuokralla.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on usein todettu mm., että varsinkin suurimmissa kaupungeissa (esimerkiksi pääkaupunkiseudulla) kohtuuhintaisia julkisen tuotannon vuokra-asuntoja on lähes mahdotonta saada hakijoiden suuresta määrästä johtuen. Vapailla markkinoilla vallitsee kilpailutilanne, jolloin Kelan määrittelemää kohtuuhintaista vapaata asuntoa voi asiakkaan olla vaikeaa löytää ja saada. Joissain tilanteissa vuokranantajat saattavat lisäksi suhtautua torjuvasti toimentulotukiasiakkaan vuokrataryjoukseen. Myös esityksessä on kuvattu tätä asiaa:

Helsingin seudulla ja muissa suurissa kasvukeskuksissa vuokra-asuntoihin kohdistuu kova kysyntä, mikä vaikuttaa asumisen hintaan. Kovimman kysynnän oloissa kaikki yksityisillä vuokra-asuntomarkkinoilla olevat vapaat asunnot eivät ole välttämättä toimentulotukiasiakkaiden saavutettavissa, vaan ne päätyvät muille asunnon vuokraajille. Jos toimentulotuen hakija haluaisi etsiä asuntoa muualta kuin kotikunnastaan, hänen tulisi käytännössä ottaa yhteyttä jokaiseen kuntaan erikseen, koska vuokratyöyhtiöt ja mahdolliset asumisneuvojat toimivat pääsääntöisesti kunnan alueella. Lisäksi hänen pitäisi hakea asuntoa erikseen yksityisistä vuokratyöyhtiöistä, joilla on ARA-asuntoja, sekä vapaarahoitteisesta asuntokannasta (s. 12).

Korostan, että kun kysymys on yksilön ja perheen kannalta aivan olennaisesta seikasta, perheen ja tuen hakijan asumisen järjestämisestä, on välttämätöntä, että lainsäädännössä kiinnitetään riittävää huomiota hakijan ja hänen perheensä yksilölliseen tilanteeseen, asunnon tarpeeseen sekä hakijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin omin toimenpitein saada toimentulotukilain tarkoittama kohtuuhintainen asunto.

Asiakkaan kannalta tilanne, jossa hakija ei itse voi vaikuttaa omilla positiivilla toimillaan kohtuuhintaisen asunnon saamiseen asuinpaikkakunnaltaan, näyttäytyy kohtuuttomalta.

Totean tässä yhteydessä, että toimentulotukilain 1§:n toimentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimentulo.

Lain 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimentuloa turvaavien muiden etuuksien

avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotukilain 7 a §:n mukaan (myös esitetyssä muodossaan) asumismenot otetaan huomioon tarpeellisen suuruisena.

Edellä mainitut säännökset yhdessä voivat merkitä sitä, että tilanteessa, jossa kohtuuhintaista asuntoa ei ole toimeentulotukihakijan käytettävissä olevin keinoin asuinpaikkakunnalta saatavissa, toimeentulotukea on myönnettävä henkilön ja perheen kannalta välttämättömiin ja tarpeellisiin menoihin. Siis myös tilanteessa, jossa etukäteen määritellyt asumisen kohtuuhinnan raja-arvot ylitetään. Viimekädessä hallintotuomioistuimet joutuvat ottamaan asiaan kantaa.

Totean vielä, että toimeentulotuen hakijalla voi olla sellaisia tärkeitä, siis muita kuin 3 momentissa mainittuja erityisiä perusteita, asua tietyllä paikkakunnalla. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi työpaikka, opiskelut tai muussa taloudessa asuvasta omaisesta huolenpittäminen.

Pidän tästäkin syystä myös huolestuttavana sitä täysin mahdollista ja esityksessä ennakoitua ja tunnustettua kehityssuuntaa, että yhtäältä normitettu hyväksyttävä asumismeno ja toisaalta kilpailutilanne huokeammista asunnoista ja julkisen asumistarjonnan ruuhkautunut jonotilanne pakottavat tuen hakijan ja hänen perheensä muuttamaan halvemman asumisen paikkakunnalle. Tämä voi pahimmillaan johtaa, vastoin esityksen tavoitteita ja esityksessä kuvattua työllisten määrän lisääntymistä, täysin päinvastaiseen lopputulokseen: työpaikan menettämiseen, uuden työn etsimiseen uudella paikkakunnalla ja siihen, että tuen hakijan työhistoriaan tulee ainakin katkoksia. Tällainen tilanne voi merkitä varsinkin lapsiperheille myös muiden sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen lisääntyvää tarvetta.

Esityksessä todetaan tältä osin seuraavaa:

Normittamisesta eli asumismenojen hyväksymisestä normin mukaisena seuraa se, että henkilöiden on löydettävä edullisempi asunto taikka sitten jatkettava asumista kalliimmassa asunnossa ja tingittävä muusta kulutuksestaan. Jos asumismenojen ylitys on hyvin vähäinen, tämä heikentää perheen taloutta tavalla, jossa perhe voi onnistua sopeuttamaan muita menojaan. Jos sen sijaan ylitys on suuri, toimeentulotuen saajien ei voi olettaa pystyvän kattamaan menoja muusta elämisestään. Tämä johtuu siitä, että toimeentulotuen turvaama tulotaso on jo varsin niukka, vaikkakin se tähtää jonkin verran perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman tason yläpuolelle. Näissä tapauksissa henkilön on löydettävä edullisempi asunto ja tarvittaessa eri paikkakunnalta (s. 16).

Esityksellä on tosiasiaassa edellä kuvatulla tavalla kavennettu mahdollisuutta toimeentulotukilain mukaisen yksilökohtaisen harkinnan tekemiseen.

Huomioni on tässä yhteydessä, yksilökohtaisen harkinnan osalta, kiinnittynyt myös siihen, että esityksestä on perustelujen mukaan haluttu poissulkea mahdollisuus huomioida korkeammat asumismenot, jos poikkeama on vähäinen. Tämä tulkinta vähäisestä ylityksestä perustuu mm. korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin (ks. KHO 31.12.1999/4312).

Esitys tullee nähdäkseni aiheuttamaan painetta täydentävän ja ehkäisevän tuen myöntämiseksi hyvinvointialueiden päätöksillä ja siirtämään asiakkaita ns. kahden luukun asiakkaiksi. Myös esityksen yleisperusteluissa on tunnistettu tämä tilanne:

Esityksen johdosta joissain tilanteissa perustoimeentulotuki voi osoittautua tai se voidaan kokea riittämättömäksi hakijatalouden välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi. Tästä voi olla seurauksena täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemusmäärien kasvu hyvinvointialueilla. Lisäksi saattaa tulla tarve lisätä hyvinvointialueiden sosiaalihuollon henkilöstöä, erityisesti etuuskäsittelijöitä. Tämä voi johtaa myös hyvinvointialueita koskevaan lisärahoitustarpeeseen. Tarkkaa määrää on vaikea tässä vaiheessa arvioida (s.15).

Minulle esitys näyttäytyykin lähinnä sääntelynä, jolla pyritään vähentämään Kelalle aiheutuvia toimeentulotukikustannuksia. Tämän takia pidän välttämättömänä, että esityksen sisältämien ”riskiarviointien” ja vaikuttavuusarviointien lisäksi hallituksen esitykseen sisällytetään mahdollisimman konkreettinen arvio muussa sosiaalihuollossa syntyvien kustannusten suuruudesta ja mahdollisista asiakkuuden siirtymisestä Kelasta hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon.

Totean vielä seuraavan.

Säännöksen 1 momentin 7 kohdan mukaan muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot muuton kohdistuessa asuntoon, jonka menot ovat 2 ja 3 momentin mukaiset.

Säännös tällaisenaan jättää auki tilanteen, jossa henkilö joutuu muuttamaan asuntoon, jonka asumismenot eivät ole pykälän edellyttämällä tavalla kohtuullisena pidettäviä. Säännöstä on siis mahdollista tulkita siten, ettei tuen hakijalla olisi tällöin hänen muuttaessaan ”ylikalliiseen asuntoon” oikeutta muuttoavustukseen. Tuen hakijalla saattaa olla kuitenkin yksilöllisiä tai pykälän 3 momentin mukaisia erityisiä perusteita muutolle ja asumisesta aiheutuville kustannuksille.

Säännöksen 3 momentin 1 kohdan sanamuoto näyttäisi kuitenkin estävän myös näissä tilanteissa muuttokustannusten huomioimisen, koska momentin mukainen edellytys erityisten perusteiden huomioimiselle on sidottu ”asumiseen nykyisessä asunnossa”.

Jos näin ei ole tarkoitettu, säännöstä tulisi korjata ja selventää.

Totean tässä yhteydessä, että oikeusasiamiehelle on tullut vireille lukuisia kanteluja, jossa toimeentulotukiviranomaisia on arvosteltu siitä, että asumismenoja koskevat tulkinnot estävät henkilön oikeutta valita asuinpaikkansa jossain Suomen kunnassa siten, ettei muutto toiselle paikkakunnalle (siitä aiheutuvia kustannuksia) ole pidetty toimeentulotukilain tarkoittamina välttämättöminä muuttokustannuksina (asumismenoina).

Tämän takia muuttokustannuksia koskevaa säännöstä tai ainakin yksityiskohtaisia perusteluja tulisi selventää.

Pykälän 3 momentissa on säädetty niistä erityisperusteista, jotka mahdollistavat asumismenojen huomioon ottamisen täysimääräisesti:

Hakijaa ei ehdotettavan 3 momentin mukaan ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla olisi erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Menot huomioitaisiin täysimääräisenä vain kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Kansaneläkelaitos soveltaa jo tälläkin hetkellä vastaavan kaltaisia perusteita myöntäessään toimeentulotukea asumismenoihin. Kyseessä olisi tosiasiaa sovellettavien perusteiden nostaminen lain tasolle, mutta siten, että perusteista poistuu soveltamisessa käytetty ”muu näihin verrattava syy”. Toisin sanoen luettelo olisi tyhjentävä (s. 20).

Pidän sinänsä asiakkaan oikeuksien toteutumisen ja päätöksenteon yhtenäisyyden kannalta hyvänä sitä, että lainsäädännössä määritellään sovellettavat poikkeussäännökset asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioimisesta päätöksenteossa. Tällainen määrittely ei saa estää yksilöllistä harkintaa ottaen huomioon toimeentulotuen viimesijainen luonne ja se tosiasia, ettei lainsäätävä todennäköisesti kykene varautumaan tällaisessa yhteydessä kaikkiin elämän tilanteisiin. Tämän takia pitäisin perusteltuna, että sääntely mahdollistaisi myös yksittäistapauksessa laajemman ja yksilöllisen päätösharkinnan.

Mainitun momentin 3 kohdan mukaan erityisenä perusteena olisi tilanne, jossa on kyse kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuvasta asuintilan tarpeesta.

Momentin mainittu 3 kohta (ja 1 kohta, joka on sidottu ”samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeisiin”) jättää soveltamisen ulkopuolelle tilanteet, joissa lapsi on sijoitettu lastensuojelulain mukaisesti asumaan kodin ulkopuolelle avohuollon sijoituksena tai huostaanotettuna. Sijaishuollon aikana lapsella on erityinen oikeus yhteydenpitoon läheistensä kanssa ja toisaalta sijaishuollosta vastuussa olevalla viranomaisella on velvollisuus edistää tämän oikeuden toteutumista. Lastensuojelulaki velvoittaa lisäksi sijaishuollosta vastuussa olevaa viranomaista toimimaan perheen jälleenyhdistämisen toteutumiseksi.

Esityksessä korostetaan (kohta 12), mielestäni perustellusti, lapsen oikeuksien ja lapsen edun huomioon ottamista harkintaa ohjaavana periaatteena ja sitä, että 3 momentin erityisten perusteiden avulla haavoittuvimmassa asemassa olevat ryhmät suljettaisiin pois normittamisen piiristä.

Edellä sanotun johdosta pidän tärkeänä, että momentin kohtia täydennettäisiin siten, että erityisenä perusteena huomioitaisiin myös sijoitetun – oman kotinsa ulkopuolella asuvan – lapsen oikeudet.

Pykälän 5 momentissa on ehdotettu säädettäväksi menettelystä hakijan ohjaamiseksi hankkimaan edullisempi asunto. Pykälän mukaan ohjausta ei tarvitsisi antaa, jos asia koskee sellaista toimeentulotuen hakijaa, ”jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohjaus ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.”

Jossain määrin epäselväksi jää, yksityiskohtaisten perustelujen epäselvyydestäkin johtuen, mitä tarkoitetaan ”samalla asumistarvetta koskevalla ohjauksella”.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu seuraavaa: ”Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka henkilö ei olisi esimerkiksi viimeksi kuluneen kolmen kuukauden aikana hakenut toimeentulotukea, mutta hän on aiemmin tukea hakiessaan saanut kehotuksen etsiä edullisempaa asuntoa, eikä ole kehotusta noudattanut, hänen asumismenojaan ei oteta huomioon täysimääräisinä, kun tehdään päätöstä uuden hakemuksen perusteella.”

Epäselväksi voi siis jäädä, tarkoitetaanko tällä ilmaisulla hakijalle joskus aikaisemmin annettua ohjausta, vai nykyiseen asuntoon annettua ohjetta. Tulkintaerimielisyyksien välttämiseksi yksityiskohtaisia perusteluja tulisi tältä osin täydentää.

Totean vielä lopuksi seuraavan.

Hallituksen esityksen laatimishojjeiden mukaan, jos esitystä on aiheellista arvioida myös ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, on lisäksi tehtävä selkoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten sekä tarvittaessa EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Sääntämisyjärjestysperusteluissa (s. 24) on sinänsä viitattu muun muassa uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 80/2002). Esityksessä ei nähdäkseni ole tuotu esiin tämän sopimuksen mukaisen valvontaelimen eli Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskevia perusturvan riittämätöntä tasoa koskevia kannanottoja, joista viimeisin sisältyy 15.2.2023 julkistettuun ratkaisuun. Mahdollisessa jatkovalmistelussa hallituksen esitykseen olisi mielestäni perusteltua sisällyttää arvio säännösehdoitusten suhteesta myös näihin Suomen sosiaaliturvan tasoa koskeviin kannanottoihin.

Esityksellä muutetaan mielestäni oleellisesti asumismenoja koskevaa myöntämiskäytäntöä, joka on muovautunut pitkälti korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaisella tavalla. Lisäksi esityksellä käytännössä poistetaan ainakin osin sosiaalihuollon viranomaiselle (Kelalle) kuuluva sosiaalihuoltoon liittyvä yksilöllinen asiakkaan olosuhteisiin ja tuen tarpeisiin perustuva harkintavelvollisuus ja -oikeus.

Olen edellä myös todennut, että voimassa olevan 7 a §:n 3 momentin säännöksen kumoaminen saattaa olla toimeentulotukilain 1 §:n vastainen. Esitys saattaa siten vaikuttaa viimesijaisen tuen tasoon heikentävästi. Olen myös todennut, että esityksen näillä muutoksilla on vaikutusta juuri heikoimmassa asemassa olevien ja viimesijaista tukea hakevien henkilöiden oikeuksiin.

Tämän takia pitäisin perusteltuna, että mikäli hallituksen esitys annetaan eduskunnalle tämän sisältöisenä, jatkovalmistelussa vielä arvioitaisiin tarvetta saattaa hallituksen esitys myös perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Mäkinen Tiina
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja;
Esittelijäneuvos Tapio Rätty