

Asia: VN/23656/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:ltä lausuntoa esitysluonnoksesta toimeentulotukilain 7 a §:n muuttamista käsittelevästä hallituksen esitysluonnoksesta. Hyvil kiittää mahdollisuudesta lausua lakiesitysluonnoksesta (jatkossa esitys).

Toimeentulotuesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että osa hyväksyttävistä tarpeellisen suuruisista asumismenoista (7 a §:n 1 momentin kohdat 1-3) määriteltäisiin toimeentulotukilaissa ja sen perusteella annettavassa tarpeellisen suuruisia asumismenoja koskevassa asetuksessa, johon ehdotetaan annettavaksi asetuksenantovaltuutus pykälän 2 momentissa. Hyväksyttävät asumismenot normitettaisiin myös siten, että oikeuskäytännössäkin hyväksytyä vähäistä poikkeamaa em. asumismenoissa ei enää sallittaisi kuin tietyin erityisin perustein, jotka ehdotetaan säädettäväksi tyhjentävästi pykälän 3 momentissa.

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

Esityksen mukaan, jos hakijan asumismenot ylittävät lain perusteella tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakijaa ohjattaisiin hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa (3 kk). Määräajan jälkeen asumismenot hyväksyttäisiin enää ehdotetun asetuksen mukaisen asumisnormin mukaisina. Tilanteissa, joissa hakijalla on em. 3 momentin mukainen erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossa, hakijaa ei ohjattaisi hakemaan kohtuuhintaisempaa asuntoa, vaan 7 a §:n 1 momentin 1-3 kohtien mukaiset asumismenot voitaisiin huomioida todellisen suuruisena. Keskeinen muutos tältä osin olisi se, että voimassa olevan 7 a §:n 3 momentin mukaan asumismenot on huomioitu täysimääräisenä, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan kustannuksiltaan ohjeellisuusluontoisen asumisnormin mukaista asuntoa. Tämä peruste kumottaisiin voimassa olevasta toimeentulotukilain säännöksestä. Pykälä on valmisteltu Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen myöntämistä koskeva ohjeistus huomioiden.

Hyvilyn toimiston yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Kokonaisuutena on perusteltua, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa myös viimesijaisen toimeentulotuen myöntämisperusteita tarkastellaan. Se, että käytettävän harkinnan perusteista pyritään säätämään nykyistä läpinäkyvämmiin ja selkeämpiin lain tasolla voi edesauttaa hakijoiden ymmärrystä tuen luonteesta ja tarkoituksesta sekä tehdä toimeentulotuesta pitkällä tähtäimellä myös ennakoitavampaa tuen hakijalle. Toisaalta esityksessä ehdotetaan viimesijaiseen turvan Kansaneläkelaitoksen toteuttamaan harkintaan kategorista kavennusta, joka voi merkittäväällä tavalla vaikuttaa kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden niin taloudelliseen kuin oikeudelliseenkin asemaan. Lisäksi ehdotetut muutokset muuttavat perustoimeentulotuen yksilöllistä harkinnanvaraista luonnetta perustavalla tavalla siten, että hyvinvointialueiden vastuulla olevien toimeentulotuen muotojen ja sosiaalihuollon palvelujen tarve tulee väistämättä kasvamaan.

Esityksen yleisperusteluissa ja vaikutusarvioissa sekä ehdotetuissa säännösmuutoksissa on puutteita ja epätarkoituksenmukaisuuksia, jotka arvioimme mukaan on korjattava, mikäli esitys etenee jatkovalmisteluun.

Esityksessä todetaan, että ehdotetut muutokset kohdistuisivat erityisesti seuraavien ihmisryhmien asemaan:

- Asiakkaat, jotka eivät muuta tai eivät löydä edullisempaa asuntoa kolmen kuukauden aikana.
- Henkilöt, joilla on luottotietomerkintöjä tai elämänhallinnan haasteita, ja jotka eivät siksi onnistu saamaan edullisempaa asuntoa.
- Asiakkaat, joiden asumismenot ylittävät asumisnormin vähäisesti.

Luettelo on varsin yleisluontoinen ja osittain harhaanjohtava. Tosiasiassa ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia kaikkiin toimeentulotukea saaviin tai hakeviin kotitalouksiin. Kun Kansaneläkelaitoksen harkintaa kavennetaan ja sen rajat tuodaan ehdottomina lain tasolle, sillä on merkittävä vaikutus koko toimeentulotuen myöntämisprosessiin; myös hyvinvointialueiden vastuulla olevaan täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen sekä sosiaalihuollon palveluprosesseihin. Ehdotetuilla muutoksilla on myös vaikutuksia perustoimeentulotuen tämänhetkiseen laissa säädettyyn harkinnanvaraiseen luonteeseen ja tätä kautta täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen luonteeseen ja tarpeeseen. Ehdotettujen muutosten vaikutuksista arvioimme osan olevan esityksen tavoitteiden mukaisia, mutta valtaosa vaikutuksista on arvioitavissa esityksen tavoitteiden vastaisiksi tai ne ovat jääneet esityksessä kokonaan arvioimatta. Katsomme, että erityisen keskeistä on, että tavoitteiden vastaiset ja epätarkoituksenmukaiset tai jopa mielivaltaiset vaikutukset tulee tunnistaa, arvioida ja ehkäistä ehdotettujen muutosten sisältöä tarkentamalla.

Haluamme myös korostaa sitä, että samaan aikaan toimeentulotukilain 7 a §:n muutosesityksen kanssa lausuntokierroksella on ollut myös työttömyysturvaan (mm. lapsikorotusten poisto) ja yleiseen asumistukeen (mm. tuen poistuminen omistusasujilta ja kuntaluokkien muuttuminen) liittyvät muutosesitysluonnokset. Näissä kahdessa muussa esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset tulevat lisäämään voimakkaasti toimeentulotuen tarvetta. Esityksestä lausuvalla taholla ei ole käytössään näiden kolmen toisiinsa kietoutuvan muutosesityksen kerrannaisvaikutuksia. Olisi ollut toivottavaa, että esitykset, jotka monelta osin kohdistuvat samaan kohdejoukkoon, olisi liitetty yhdeksi hallituksen esitykseksi, joissa olisi sitten kaikkien muutosten osalta tuotu kootusti esiin niiden dynaamiset vaikutukset toisiinsa. Erityisen huolestuttavaa on, että em. asumistukilain ja työttömyysturvalain muutosesityksissä ei ole lainkaan tunnistettu niiden riippuvuutta tähän

esitykseen ja hyvinvointialuevaikutuksiin, eikä hyvinvointialueilta tai Hyvililtä näin ollen ole pyydetty myöskään lausuntoja niistä.

Seuraavassa luetellaan tämän esityksen vaikutusarvioissa olevia keskeisimpiä korjattavia osa-alueita.

Ehdotettujen muutosten vaikutukset toimeentulotuen eri tukilajien väliseen luonteeseen ja myöntämisperusteisiin sekä hyvinvointialueiden vastuulla oleviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin tulee esityksessä arvioida tarkasti niin asiakas-, viranomais- kuin taloudellisten vaikutusten osalta, mikäli esityksen valmistelua jatketaan. On selvää, että pelkästään tässä esityksessä ehdotetut muutokset lisäävät hyvinvointialueille kohdistuvia täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksia ja tarvetta sosiaalihuollon palveluille ja palveluinterventioille. Arvioimme, että yhdistettynä em. asumistukilain ja työttömyysturvalain nyt ehdotettuihin muutoksiin hyvinvointialueille kohdistuvien hakemusten ja sosiaalihuollon palvelutarpeen lisääntyminen voi kasvaa hallitsemattomasti vähintään lyhyellä tähtämellä.

Esityksessä annetaan kuva, että hyvinvointialueiden resurssitarpeen lisäys kohdistuisi ensi sijassa toimeentulotukimenoihin ja etuuskäsittelyyn. Ehdotettujen muutosten suuruutta ei kuitenkaan esityksessä ole edes yritetty arvioida. Esimerkiksi sivulla 15 asiasta todetaan seuraavaa ja samanmuotoinen sisältö toistuu esityksessä myös muualla:

"Esityksen johdosta joissain tilanteissa perustoimeentulotuki voi osoittautua tai se voidaan kokea riittämättömäksi hakijatalouden välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi. Tästä voi olla seurauksena täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemuskäytön 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)."

Täydentävän toimeentulotuen (7 c § (9.12.2022/1023)) myöntäminen perustuu tarpeellisen suuruisina huomioitaviin henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin, toimeentulotuen turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisiksi harkittujen menojen huomioimiseen. Täydentävässä toimeentulotuessa henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta, lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita ja muita näihin verrattavia olosuhteita tai tarpeita. Täydentävässä toimeentulotuessa mitään kululajeja ei periaatteessa ole suljettu pois, mikäli säännöksen perusteet täyttyvät huomioiden toimeentulotukilain 1 §:ssä säädetty tuen tarkoitus. Tilanteessa, jossa hyvinvointialueelle tulisi suuri joukko uusien asiakasperheiden hakemuksia, resurssitarpeen lisäys ei kohdistuisi pelkästään etuuskäsittelijöihin ja hyvinvointialueiden vastuulla olevien toimeentulotuen lajien tarpeen kasvuun. Täydentävän toimeentulotuen erityisten perusteiden arviointi kokonaan uusien asiakaskotitalouksien kohdalla edellyttää viimeistään asiakkuuden pitkittyessä sosiaalihuollon ammattihenkilön tekemää palvelutarpeen arviointia. Näin ollen ehdotetut muutokset lisäävät osin Kela-siirron hyödyt kumoten myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tarvetta.

Täydentävä toimeentulotuki on luonteeltaan subjektiivinen oikeus, kuten perustoimeentulotukikin. Ehkäisevä toimeentulotuki taas on luonteeltaan määrärahasidonnainen tukimuoto ja sen myöntäminen perustuu pääsääntöisesti aina sosiaalihuollon ammattihenkilön tekemään arvioon. Mikäli asiakkaiden asumiskuluihin ja muuhun elämiseen käytettävissä olevia varoja kiristetään kohtuuttomasti, jo ennestään hyvin heikossa taloudellisessa asemassa olevien kotitalouksien kohdalla, on vääjäämätöntä, että myös vuokravelka- ja häätötilanteet tai muunlaiset taloudelliset vaikeudet lisääntyvät, vaikka esityksessä toivotut positiiviset käyttäytymisvaikutukset, kuten

työllistymisvaikutukset, toteutuisivatkin. Näiden asumiseen liittyvien kasvavien ongelmien aiheuttama sosiaalihuollon palvelutarpeen kasvu on työvoimaintensiivistä ja kohdistuu ensisijassa sosiaalialan ammattihenkilöiden tarpeeseen. Yhden häätöprosessin kustannukset pelkästään vuokranantajalle ovat ARA:n tekemän selvityksen mukaan n. 6300 euroa. Tämän lisäksi jokaisesta käynnistyvästä häätöprosessista syntyy myös monille muille viranomaisille kustannuksia ml. hyvinvointialueet, puhumattakaan inhimillisistä, häädön tai häätöuhan kohteena olevalle kotitaloudelle aiheutuvista vaikutuksista. Esityksessä ei ole arvioitu muutoksen vaikutuksia em. näkökulmista riittävästi.

Huomionarvoista myös on, että esitysluonnoksessa todetaan useampaan kertaan, että esitys ei juurikaan muuttaisi lapsiperheiden asemaa (esim. s. 14), koska osalla lapsiperheistä on ehdotetun uuden 7 a §:n 3 momentin mukaisia erityisiä perusteita tai he saavat toimeentulotukea ainoastaan 3 kuukauden ajan. Toimeentulotuen tarpeessa on kuitenkin myös lapsiperheitä, joilla ei ole ehdotetun 7 a §:n 3 momentissa lueteltuja erityisiä perusteita jatkaa asumista tarpeellisen suuruisten asumiskustannusten normin ylittävässä asunnossa ja he voivat olla toimeentulotuen tarpeessa pidempään kuin kolmen kuukauden ajan. Näiden perheiden lukumäärää tai maantieteellistä jakaumaa ei ole esityksessä riittävän tarkasti eritelty.

Ylipäätään asunnon vaihtoon ohjaavaan viranomaisen intervention vaikutusten arviointiin yksilöiden hyvinvointiin tulisi kokonaisuutena kiinnittää esityksessä nykyistä suurempaa huomiota. Sinänsä asumisen kustannusten harkinnan perusteista nykyistä tarkempi säätäminen voi pidemmällä aikavälillä selkeyttää toimeentulotuen myöntämisen perusteita asumiskustannusten osalta ja tehdä niistä läpinäkyvämpiä ja näin ennakoitavampia toimeentulotuen hakijalle. Vaikutuksena voi kuitenkin olla myös lisääntyvää epävarmuutta, ahdistusta ja pelkoa sekä talouden kiristymistä kohtuuttomasti siten, että sillä voi olla toivottujen vaikutusten lisäksi myös merkittäviä esityksessä ennakoimattomia vaikutuksia esim. toimeentulotuen tarpeessa olevien toimintakykyyn ja mielenterveyteen. Edullisempia asuntoja ei välttämättä ole tarjolla tai ne eivät eri syitten takia ole asiakkaan saatavilla. Seurauksena voi olla em. vuokrien rästiintymistä, velkaantumista sekä kasvavia häätöjen ja asunnottomien määriä, mitkä osaltaan kasvattavat sosiaali- ja terveystalouden tarpeita. Muutosesityksen yksi riski on myös lapsiperheköyhyyden lisääntyminen, kuten edellä on kuvattu. Katsomme, että esityksen vaikutusarvioita tulisi hyvinvointivaikutusten osalta täydentää ja sisällyttää siihen riskianalyysi, jossa huomioitaisiin myös muita kuin esitystä tukevia tutkimukseen perustuvia käyttäytymisvaikutuksia.

Esityksessä ehdotetaan nykyainsäädäntöön muutoksia ja tarpeellisen suuruisten asumiskustannusten normittamista 7 a §:n 1-3 kohtien osalta. Nämä ovat:

- 1) vuokra-asunnon vuokra, omistusasunnon hoitovastike, ylimääräinen vastike, tontin vuokravastike ja pääoma- tai rahoitusvastikkeen se osuus, jolla katetaan yhtiölainaosuuden korkomenot ja omistusasunnon tai asumisoikeuden hankkimiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen kuukausittaiset korot;
- 2) muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot;
- 3) lämmityskustannukset.

Ykköskohdan osalta toteutetaan esitysluonnoksen yhteydessä muutos, jossa ykköskohta irrotetaan asumiskilain 9 §:n mukaisesta sääntelystä, johon sinänsä meillä ei ole huomautettavaa.

Käytännössä vaikutusarvioissa kuitenkin esitetään konkreettisia toimeentulotuen saajakotitalouksiin kohdistuvia vaikutusarvioita vain ja ainoastaan nojautuen Kansaneläkelaitoksen tällä hetkellä

käytössä olevien ohjeellisten vuokranormien ylitystä kuvaavaan taulukkoon, vieläpä siten, että esitetty taulukko on otsikoitu virheellisesti (Taulukko: Keskimääräiset asumismenot ja tarpeellisten asumismenojen ylitys perustoimeentulotuen saajakotitalouksissa maaliskuussa 2023, s. 14). Esityksestä ei millään tavalla selviä, miten saajakotitaloudet jakaantuvat niin kotitaloustyypeittäin, maantieteellisesti tai asumismuodoittain (vuokra-, omistusasunto, rivi- ja kerrostalo, omakotitalo, eri lämmitysmuodot, maantieteelliset jakaumat jne.). Käytännössä sääntely kuitenkin tarkoittaa sitä, että esimerkiksi sähkölämmitteisessä vuokratasoltaan ja kooltaan aivan kohtuuhintaisessa vuokra-asunnossa asuvan asiakaskotitalouden lämmityskustannukset saattavat aiheuttaa sen, että asunto ei enää ole normin mukainen. Kyseisiin kustannuksiin kukaan asukas, joka usein lähtökohdiltaan on heikossa asemassa vuokramarkkinoilla, ei voi loputtomiin vaikuttaa. On välttämätöntä, että esityksessä avataan huomattavasti tarkemmin se, mitä ehdotetut muutokset konkreettisesti tarkoittavat, jotta lainsäätäjä voi ymmärtää, mistä nyt oikein ollaan säättämässä ja mitkä tulevat olemaan säättämisen vaikutukset eri puolilla Suomea erilaisissa asumisolioissa asuvien kohdalla. Katsomme, että selkeyden vuoksi esityksessä tulisikin tehdä kattavammat arviot esimerkiksi taulukkomuodossa siitä, kuinka suureen kohdejoukkoon kotitaloustyypeittäin ja hyvinvointialueittain muutosten tosiasiasa odotetaan kohdistuvan ja mitkä ovat arvioidut vaikutukset 7 a §:n 1-3 kohtien eri kululajien välillä nykytilanteeseen verrattuna.

Esityksen nykytilan kuvauksessa ja vaikutusarvioissa on riittämättömästi esitetty myös se, mitä muutos mahdollisesti voisi tarkoittaa 7 a §:n 1 momentin 4-6 -kohtien osalta. Näitä kohtia käsitellään esityksen sivulla 9 seuraavalla tavalla:

"Listauksessa todetun määrän lisäksi hyväksytään tietty vesimaksun enimmäismäärä henkilöä kohden. Normitettuihin asumismenoihin kuuluvien kustannusten lisäksi Kansaneläkelaitos ottaa myöntämiskäytännössään erikseen huomioon myös taloussähkö-, ja kotivakuutusmaksut. Vesimaksulle, taloussähkölle ja kotivakuutukselle on määritelty Kansaneläkelaitoksessa ohjeelliset raja-arvot käsittelyn tueksi. Näiden kohtuullisuus arvioidaan menolajikohtaisesti erillään asumismenojen normitetusta määrästä. Sama koskee välttämättömiä asuntoon muuttoon liittyviä menoja. Menon kohtuullisuutta arvioidaan laskukohtaisesti. (s. 9.)"

Asetusluonnoksen liitteessä on kuitenkin edellä olevasta poiketen liitetty otsikon jälkeen lause, jossa todetaan, että käyttövesimaksuja huomioidaan 24 e/henkilö. Epäselväksi jää, miksi vesimaksun taso on lisätty asetukseen, vaikka siitä ei pitänyt siinä säätää ja miten taloussähkön ja kotivakuutuksen kustannusten kohtuullisuutta jatkossa olisi tarkoitus arvioida. Kiristyykö myös näiden arviointi vai huomioidaanko nämä kustannukset todellisen suuruisena, jos hakijakotitalous asuu kohtuullisen asuminormin ylittävässä asunnossa vai miten tullaan toimimaan? Toteamme, että olisi esityksen selvyden vuoksi kokonaisuudessaan hyödyllistä, jos eri asumis- ja lämmitysmuodoissa asuvista kotitalouksista esitettäisiin ainakin joitain laskennallisia esimerkkejä, jotta tosiasiasa olisi mahdollista ymmärtää, miten vaikutukset ihmisten arjessa eri tilanteissa näkyisivät.

Huomautamme myös, että kun esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tyhjentävästi Kansaneläkelaitoksen asumiskustannuksiin kohdistuvista harkinnan rajoista, vaikuttaa ehdotettu sanamuoto sellaiselta, että Kansaneläkelaitoksella ei olisi jatkossa minkäänlaista mahdollisuutta puuttua selkeästi ylikalliiseen asumiseen niiden hakijoiden kohdalla, jotka täyttävät laissa säädetyt perheeseen tai henkilöön liittyvät erityiset perusteet. Eli kun laissa luetelluin tyhjentävin perustein säädettäisiin ehdoton oikeus ylittää kohtuullisten asumiskustannusten yläraja, niin tälle kohderyhmälle vaikutetaan säädettävän samalla ehdoton, määrällisesti ja ajallisesti rajoittamaton oikeus ylittää em. raja niin kauan kuin erityiset perusteet ovat voimassa. Näin voidaan päätyä tilanteeseen, jossa kiinnitetään osa hakijoista entistä pahemmin toimeentulotuen asiakkaiden, kun

taas toisten, erityisiä perusteita omaamattomien kohdalla, yläraja on käytännössä aina kolmen kuukauden jälkeen ehdoton, eikä harkinnanvaraa ole. Toimeentulotuen tarkoitus ja viimesijaisuus huomioiden tätä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena.

Hyviliin toimiston säännöskohtaisia muutosehdotuksia ja huomioita

Esityksen keskeisimpiin ongelmakohtiin liittyen toteamme, että esitysluonnosta on näkemyksemme mukaan korjattava vähintään lisäämällä nykyisen Kansaneläkelaitoksen myöntämiskäytännössä vakiintuneesti käytössä ollut kategoria ”muut näihin verrattavat syyt” 7 a §:n 3 momenttiin kohdaksi 7. Mikäli säännös säilytetään ehdotetulla tavalla kategorisena, tulevat ehdotettujen muutosten vaikutukset todennäköisesti olemaan ennemminkin negatiiviset kuin esityksen tavoitteiden mukaiset. Lisäksi ne kaventavat Kansaneläkelaitoksen harkintavaltaa toimeentulotukilain tarkoituksen vastaisesti ja mahdollisesti myös perustuslain 19.1 §:n vastaisesti.

Erityisten perusteiden listauksesta puuttuu oleellisilta osin monia sellaisia elämäntilanteita, joiden osalta henkilöille tulisi hyvin todennäköisesti myönnettäväksi täydentävää toimeentulotukea, mutta tuen myöntämisen hallinnolliset kustannukset nousisivat moninkertaisiksi nykyiseen verrattuna, jolloin tavoiteltu säästö ei toteudu ja Kela-siirrossa saavutetut monet hyödyt katoavat. Tällaisia muita, nyt ehdotettuihin erityisiin perusteisiin kuulumattomia tilanteita ovat, toimeentulotuen tarkoitus huomioiden, mm. väkivaltatilanteet, joissa henkilön asunto tulee valita ensisijassa niin, että hänen tai hänen perheenjäsentensä turvallisuus on taattu; luottotiedottomuus tai muu sosiaalihuollon tiedossa oleva syy, joka estää kohtuuhintaisen asunnon saamisen tai vakavasti vaarantaa esimerkiksi asiakkaan suunnitelmallisen pitkäkestoisen muutos- tai työllistymisprosessin loppuunsaattamisen; tilanteet, joissa asiakkaan muutto kohtuuhintaisempaan asuntoon ei annetussa aikataulussa tosiasiaassa ole kyseisellä paikkakunnalla mahdollinen ja henkilö tarvitsee asian järjestämiseksi lisääntynyttä omaishoitajana toimimisen estymisen muuton vuoksi jne. Ehdotettavat erityiset syyt eivät myöskään riittävällä tavalla ota huomioon vuokramarkkinoilla esiintyviä syrjiviä käytäntöjä liittyen vuokralaisen valintaan ja asemaan asuntomarkkinoilla. On todennäköistä, että osa esityksen keskeisistä ongelmista katoaisi tämän kohdan lisäämisellä ja sen soveltamisella yhteistyössä sosiaalihuollon ja esimerkiksi kuntien asumisneuvonnan kanssa.

Huomautamme lisäksi, että 3 momentin sanamuotoa tulisi muuttaa, jotta erityiset perusteet eivät muodostu tietyn toimeentulotukea saavan kohderyhmän hallitsemattomaksi etuoikeudeksi ja toimi vastoin toimeentulotuen viimesijaisuuden ja tilapäisyyden periaatetta. Ehdotettu sanamuoto kuuluu nyt: ”Asumismenot otetaan huomioon täysimääräisesti, jos hakijalla on erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan kyseisen perusteen voimassaolon ajan”. Sanamuodon mukaan, jos erityinen peruste täyttyy toimeentulotuen hakijan asumiskustannuksiin ei tehtäisi minkäänlaista kohtuullisuusarviointia eli kustannukset huomioitaisiin aina täysimääräisesti. Onko todella tarkoitettu säädettäväksi niin, että jos jonkin erityisen perusteen täyttävän hakijakotitalouden asumiskustannukset ylittävät vaikkapa tuhansilla euroilla tarpeellisen suuruiseksi kyseisessä kunnassa säädetyin asumisen normin, kyseinen asiakaskotitalous voi jatkaa asumista asunnossa määräämättömän - tai erityisten perusteiden voimassa olon ajan - vaikka on arvioitavissa, että asiakaskotitalouden asumiskustannukset ovat kohtuuttoman suuret ja kotitalous ei tosiasiaassa missään olosuhteissa kykenisi huolehtimaan kustannuksista esimerkiksi palkkatuloillaan ja paikkakunnalla olisi tarjolla myös kohtuuhintaista tai kohtuuhintaisempaa asumista? Erityisistä perusteista säätäminen ei mielestämme saa johtaa siihen, että joidenkin asiakaskotitalouksien kohdalla toimeentulotuessa huomioitavilla asumismenoilla ei olisi mitään ylärajaa ajallisesti tai määrällisesti.

Lisäksi muita erityisiä perusteita tulisi näkemyksemme mukaan täydentää ja täsmentää seuraavilla tavoilla:

3 momentin 2 kohta. Lisätilan tarve on 2 kohdan sanamuodossa ja säännöksen perusteluissa sidottu kategorisesti käsitteeseen ”apuväline”. Kuitenkin monet vammaiset henkilöt ovat oikeutettuja myös henkilökohtaiseen apuun tai tarvitsevat muuten toisen henkilön apua jokapäiväisissä toiminnoissaan, mikä saattaa esimerkiksi asettaa joitain tavallisesta asumisesta poikkeavia tilavaatimuksia asumiselle, vaikkei varsinaisia apuvälineitä olisikaan käytössä. Tämä näkökulma tulisi lisätä 2 kohtaan yhdeksi arviointiperusteeksi tai täsmentää säännöksen sisältöä perusteluteksteissä. Ei liene välttämätöntä sisällyttää käsitettä apuväline varsinaiseen säännöstekstiin.

3 momentin 3 kohta (ja 1 kohta, joka on sidottu ”samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeisiin”) jättää soveltamisen ulkopuolelle ne tilanteet, joissa lapsi on sijoitettu lastensuojelulain mukaisesti asumaan kodin ulkopuolelle joko 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. Katsomme, että jompaa kumpaa kohtaa tulee täydentää siltä osin, että sijoitetun lapsen oikeudet huomioidaan hänen vanhempansa asumiskustannusten tarpeen mukaista tasoa arvioitaessa.

3 momentin 4 kohdan sanamuodosta tulisi näkemyksemme mukaan poistaa 80 vuoden ikä. Sinänsä korkea ikä ja vuosikymmenien asuminen samassa asunnossa ja ympäristössä ovat kannatettavia erityisiä perusteita, mutta kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa ikäperusteeseen lisätään hieman epäjohdonmukaisesti myös alentunut toimintakyky, joka on säännöksessä jo erikseen huomioitu. Korkeaan ikään liittyvänä perusteena tulisi yksiselitteisesti olla se, että hyvin iäkästä henkilöä olisi epätarkoituksenmukaista ja kohtuutonta ohjata muuttamaan, koska muutolla voisi olla selkeitä heikentäviä vaikutuksia hänen toimintakykyynsä ja itsenäiseen suoriutumiseensa sekä lähiverkostojen tukeen. Arviomme mukaan 80 vuoden ikä on hyvä lähtökohhta perusteluille, jolloin erityinen peruste voisi olla voimassa, mutta perusteen ei tulisi olla kategorisesti sidottu tiettyyn ikävuoteen, vaan henkilön asumisen kokonaistilanteeseen ja historiaan. Huomautamme myös, että olisi hyvä muutenkin täsmentää perusteluissa, mitä säännöksellä tosiasiaassa alentuneella toimintakyvyllä tai terveydellisillä syillä tarkoitetaan. Mitä esimerkiksi pidetään riittävän heikkona terveydentilana tai riittävästi alentuneena toimintakykynä ja miten asiakkaiden tulisi sitten näitä kriteerejä perustella tai millaisia selvityksiä toimittaa Kansaneläkelaitokselle?

3 momentin 5 kohdassa on käytetty muotoilua ”hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa”. Sosiaalihuoltolaki ei tunnista enää asumispalvelun käsitettä ja säännöksestä tai sen perusteluista ei tarkasti selviä, mitä kaikkia sosiaalihuoltolain asumisen tuen tarpeeseen vastaavia sosiaalihuoltolain säännöksissä määriteltyjä asumisen palveluja säännöksellä tarkoitetaan. Näkemyksemme mukaan säännöstä tulee täsmentää ja päivittää vastaamaan sosiaalihuoltolain nykyistä sääntelyä.

Koko kyseisen 3 momentin kohdalla tulisi lisäksi joko yksityiskohtaisissa perusteluissa tai yleisperusteluissa myös nykyistä selkeämmin tuoda ilmi, miten erityiset perusteet ja niiden voimassa olo on tarkoitus selvittää. Jotkin esitetyistä erityisistä perusteista antavat viitteitä siitä, että ne esimerkiksi saattavat kuormittaa terveyden- tai sosiaalihuoltoa erilaisilla lausuntopyynnöillä, mikä luonnollisesti myös herättää kysymyksen, minkä verran erityisten perusteiden selvitysten hankkiminen aiheuttaa lisätyötä esimerkiksi muille viranomaisille ja toisaalta asiakkaille. Entä miten

mahdollisen selvityksen viivästyessä hakijasta riippumattomasta syystä toimitaan tai silloin kun hakijan toimintakyky ei yksinkertaisesti riitä selvitysten hankkimiseen?

Kuten edellä on jo todettu 7 a §:n 1 kohta ehdotetaan esitysluonnoksessa irrotettavaksi asumistukilain 9 §:n sääntelystä. Tämä on sinänsä perusteltua, eikä tähän ratkaisuun ole huomautettavaa. Esitysluonnosta tulisi kuitenkin kaikilta osin täsmentää ja selkeyttää sen osalta, että ehdotetut muutokset kohdistuvat muuhunkin kuin vuokranormiin eli muistaa arvioissa ja sekä yleis- että yksityiskohtaisissa perusteluissa ja asetuksessa selkeästi tuoda ilmi, mistä kustannuksesta tai kustannusten yhteenliittymästä milloinkin puhutaan.

1 momentin 2–5 kohdat ehdotetaan pysytettäväksi ennallaan. Momentin 6 kohtaan ehdotetaan kuitenkin erikseen maksettavien vesimaksujen rinnalle lisättäväksi saunamaksut. Katsomme, että tilanteessa, jossa voimakkaasti rajataan tarpeellisia asumiskustannuksia, ei samassa yhteydessä tule lisätä lain tasolle sellaisia kustannuksia, joita ei toimeentulotuen viimesijaisuus huomioiden voi pitää välttämättöminä. Kansaneläkelaitokselta saadun tiedon mukaan saunamaksujen poistamisella perustoimeentulotuen asumisen kustannuksista voitaisiin saavuttaa suora 1 miljoonan euron säästö. Näkemyksemme mukaan saunamaksut ovat tyypiltään sellaisia kustannuksia, joiden luonteeltaan voidaan katsoa sisältyvän toimeentulotuen perusosaan.

Esityksessä huomio kiinnittyy myös 7 a §:n 2 momentin yksityiskohtaisiin perusteluihin eli siihen, miten uudet asumisnormit on tarkoitus tulevaisuudessa määritellä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan mm. seuraavasti: ”Asetuksessa määriä tarkistettaessa perusteena käytettäisiin Kansaneläkelaitoksen ohjeistuksen mukaisia vuoden 2023 euromääriä, joita tarkistettaisiin vuosittain. Tarpeellisten suuruisten asumismenojen määrä pohjautuisi Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen sekä kuntien kanssa käytyihin keskusteluihin kunnan asumistilanteesta. Tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrää tarkistettaisiin vuosittain.” (s. 20.)

Asumisnormien kiinnittäminen ainoastaan perustoimeentulotukea saavien henkilöiden keskimääräisten asumismenojen kehitykseen sekä kuntien kanssa käytyihin keskusteluihin tuntuu erittäin epämääräiseltä ja toimimattomalta lakiin tuotavalle viimesijaisen turvan harkinnanvaraisuuden kiristämiseksi ja ehdotetulle asetuksenantovaltuudelle. Myös oikeuskansleri on omassa lausunnossaan kiinnittänyt asetuksenantovaltuutuksen nykyiseen muotoiluun huomiota. Sinänsä vuosittainen ja kuntakohtainen tarkastelu on hyvä lähtökohta, mutta miten esimerkiksi eri lämmitysvaihtoehtojen kohdalla ja niiden varsin ennakoimattomiksi osoittautuneiden muutosten ilmetessä on tarkoitus toimia? Mitä tehdään, jos esimerkiksi energia- tai koronakriisin kaltaisia tilanteita syntyy kesken vuotta? Näissä molemmissa kriiseissä perustoimeentulotuen harkinnanvaraisuus mahdollisesti nopean reagoinnin ja sitä kautta piti kansainvälisestäkin huomionarvoisella tavalla ihmisten taloudellista toimintakykyä ja hyvinvointia yllä kriisien keskellä. Lisäksi kysymyksiä herättää, mitä ehdotettu esityksessä varsin epämääräiseksi jäävä keskimääräisyyden -käsite tarkoittaa? Miten siinä huomioidaan eri asumismuodoissa tai alueilla ilmenevät erot ja vaihtelut sekä mahdolliset ennakoimattomat asukkaasta riippumattomat muutokset asumiskustannuksissa? Arviomme mukaan asetuksenantovaltuutta, sen sisältöä ja määräytymisperusteita ja myös itse asetusta tuleekin jatkovalmistelussa vielä monilta osin täsmentää.

Edelleen 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. Säännöstä muutetaan siis sen osalta, että siihen lisätään viittaukset 2 ja 3 momenttiin. Esitetyssä muodossaan säännös tarkoittaa, että

muuttoavustusta ja vuokravakuutta ei myönnetä ns. ylikalliiseen asuntoon kuin sellaisessa tilanteessa, jossa henkilöllä on erityisiä perusteita. Sinänsä siihen, että vuokravakuuksien myöntämistä rajataan loogisesti muuhun sääntelyyn nähden, ei ole huomauttamista, koska nykykäytännössä vakuuksia on myönnetty asuntoihin, joissa asumiseen henkilöllä ei ole varaa ja myös tämä on asettanut toimeentulotuen hakijoita vaikeaan tilanteeseen. Ehdotetun säännöksen muotoilu vaikuttaa kuitenkin olevan ristiriidassa 3 momentin 1 kohdan kanssa, jossa säännöksen sanamuoto on sidottu nykyisessä asunnossa asumiseen ja tältä osin sanamuotoa tulisi korjata. Lisäksi kysymme, onko tarkoituksenmukaista, että muuttokustannuksissa viitataan kaikkiin 3 momentin kohtiin vai olisiko selkeämpää säätää muuttoon liittyvistä erityisistä perusteista erikseen? Vaikuttaa siltä, että kaikki nyt ehdotetut erityiset perusteet eivät välttämättä ole sellaisia, joiden perusteella muutto ns. 'ylikalliiseen asuntoon' olisi perusteltua ja toimeentulotukilain 1 §:n tarkoituksen mukaista.

Ehdotettava 7 a §:n uusi 4 momentti koskisi hakijan velvoitetta hakeutua edullisempaan asumiseen ja se kumoaisi nykyisin voimassa olevat oikeuskäytännön perusteella syntyneet 7 a §:n 2 ja 3 momentit, jotka antavat asumiskulujen kohtuullistamiselle joustoa sekä huomioivat hakijan tosiasiallisen tilanteen. Katsomme, että ehdotettu uusi säännös on nykymuodossaan liian jyrkkä, eikä se huomioi asiakkaiden tosiasiallista tilannetta tai heidän tosiasiallista mahdollisuuttaan muuttaa edullisempaan asuntoon annetussa määräajassa. Kolmen kuukauden aikaraami voi hyvin usein olla liian lyhyt. Em. asumistukilain muutosesityksen perusteella on myös arvioitavissa, että toimeentulotuen piiriin tulee lisää omistusasujia. Asunnon myynti nykyisessä asuntomarkkinatilanteessa saattaa osoittautua mahdottomaksi, eikä tosiasiallisesti tällä hetkellä juuri koskaan voi tapahtua nyt ehdotetussa aikaraamissa. Tältäkin osin esitystä on näkemyksemme mukaan korjattava tai liitettävä aiemmin laissa ollut harkinnanvaraisuus osaksi erityisiin perusteisiin lisättävää muut näihin verrattavat syyt -kohtaa.

Lopuksi

Vaikka sinänsä on perusteltua tehdä toimeentulotuen myöntämisperusteista entistä selkeämpiä ja läpinäkyvämpiä, sitä ei tule tehdä kiireellä ja nykyistä soveltamiskäytäntöä huomattavasti kiristämällä. Esityksessä heikennetään vakavasti kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien tilannetta tavalla, jolla käytännössä kumotaan monet Kela-siirron positiiviset vaikutukset. Esitys on monella tavalla keskeneräinen ja sen vaikutusarviot ja yhtymäkohdat muihin suunnitteilla oleviin samaan kohderyhmään kohdistuviin esitysluonnoksiin vakavasti vajavaiset. Myös hyvinvointialueisiin ja niiden rahoitukseen ja resursseihin kohdistuvat arviot ml. muiden valmisteilla olevien esitysten yhteisvaikutukset hyvinvointialueisiin puuttuvat.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n toimisto ei kannata esityksen eteenpäin viemistä ehdotetussa muodossaan. Merkittäviä viimesijaiseen turvaan liittyviä uudistuksia ei näkemyksemme mukaan tulisi tehdä kiireellä ja yhtä aikaa muiden samaan kohdejoukkoon kohdistuvien suurten perusturvan muutosten kanssa. Kaikki muihin etuuksiin tehtävät uudistukset moninkertaistuvat usein ennakoimattomasti toimeentulotuen hakijoiden kohdejoukossa. Edellä todettuun viitaten on todennäköistä, että ehdotetut muutokset ennemminkin lisääisivät yhteiskunnan kustannuksia kuin vähentäisivät niitä.

Vogt Ellen
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy