

Asia: VN/23656/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Sosiaalialan osaamiskeskus Pikassos Oy:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (VN/23656/2023)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että asumismenojen hyväksymistä selkeytetään säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Esityksen mukaan tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksytään asumisnormin mukaisina. Hakijaa ei ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Esitys sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan tarpeellisen suuruisena pidetyistä asumismenoista säädettäisiin tarkemmin asetuksessa sen sijaan, että sääntely perustuisi Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukea koskevaan soveltamisohjeeseen. Myös erityisistä perusteista poiketa pääsäännöstä säädettäisiin lain tasolla tyhjentävästi aiemman soveltamisohjeen sijaan.

Sosiaalialan osaamiskeskus Pikassos arvioi esitystä seuraavaksi taloudellisesti tukiverkottomiin kohdistuvien vaikutusten, perus- ja ihmisoikeuksien sekä erityisesti lapsen oikeuksien, hyvinvointialueiden talouteen kohdistuvien ja Kelan järjestämisvastuulle siirretyn perustoimeentulotuen tavoitteiden näkökulmasta.

#### Vaikutukset taloudellisesti tukiverkottomiin

Vallitsevassa toimeentulotukisääntelyssä asumismenot on huomioitu täysimääräisinä, mikäli toimeentulotuen hakijalla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan kustannuksiltaan Kelan kohtuulliseksi katsomaa asuntoa. Esitys muuttaisi nykytilaa siten, että tämä peruste poistuisi laista. Toisin sanoen asumismenoja kohtuullistettaisiin siitä huolimatta, että

asumisnormin mukaista asuntoa ei olisi toimeentulotukea hakevan henkilön saatavissa hänen asuinpaikkakunnallaan. Jatkossa myöskään asumisnormin vähäistä ylitystä ei hyväksyttäisi perusteeksi huomioida asumiskustannukset tosiasiallisen suuruisena riippumatta siitä, ovatko asumiskustannukset olleet paikkakunnan asumisnormin mukaiset henkilön muuttaessa asuntoon, eikä henkilölle olisi mahdollista antaa kolmen kuukauden määräaika pidempää aikaa hakeutua edullisempaan asuntoon, vaan kohtuullistaminen alkaisi kolmen kuukauden määräajan päätyttyä riippumatta henkilön tai perheen olosuhteista. Lakiin sisällytettäisiin tyhjentäväksi tarkoitettu luettelo niistä olosuhteista, joissa henkilön tai perheen asumismenot voitaisiin huomioida todellisen suuruisina. Tähän luetteloon rinnastettavia, muita syitä ei voitaisi kuitenkaan ottaa huomioon, kun tarvetta pidättäytyä asumismenojen kohtuullistamisesta harkittaisiin.

Esityksessä tunnistetaan, että muutos vaikuttaisi erityisesti niihin asiakkaisiin, jotka eivät muuta tai jotka eivät löydä edullisempaa asuntoa kolmen kuukauden aikana, niihin henkilöihin, joilla on luottotietomerkintöjä tai elämänhallinnan haasteita, ja jotka eivät siksi onnistu saamaan edullisempaa asuntoa sekä asiakkaisiin, joiden asumismenot ylittävät asumisnormin vähäisesti. Muutos kohdistuu lapsiperheisiin vastaavalla tavalla sikäli, kun lapsiperheen tilanne ei asetu esityksen mukaiseen tyhjentävään, erityisten periaatteiden luettelon.

Pikassos arvioi, että esitetty muutos voimassa olevaan toimeentulotukisääntelyyn heikentää erityisesti kaikista haavoittuvimmissa sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa elävien henkilöiden oikeusasemaa ja vaikeuttaa heidän pääsyään toimeentulotuesta annetun lain yleisiin tavoitteisiin. Pikassos pitää ongelmallisena erityisesti sitä, että kohtuulliset asumismenot perustuisivat jatkossa valtioneuvoston asetuksella viranomaisen yksipuolisesti määrittelemiin blankettimuotoisiin raja-arvoihin. Esityksestä ei ilmene, että asumismenojen kohtuullisuuden arviointiin kutsuttaisiin osallistumaan esimerkiksi kunnat, eikä käytännössä yksilökohtainen harkinta, jossa henkilön tai perheen tilanne otettaisiin huomioon kokonaisuutena, ole esityksen jälkeisessä oikeustilassa mahdollista.

Taloudellisesti ja sosiaalisesti tukiverkottomat ovat muuta väestöä suuremmassa asunnottomuuden riskissä. Vaikeudet elämänhallinnassa tai luottotietorekisteriin merkityt maksuhäiriöt vaikeuttavat merkittävästi henkilön mahdollisuutta saada asunto. Asumismenojen kohtuullistaminen vaikeasti asuttuvien henkilöiden tilanteessa voi entisestään vaikeuttaa heidän asumistilannettaan, johtaa asunnon menettämiseen ja altistaa jopa pitkäaikaisasunnottomuudelle, mikä on henkilökohtaisen kriisin lisäksi kansantaloudellisesti kestänytöntä.

Lisäksi on huomioitavaa, että esimerkiksi kasvukeskuksissa asuntoihin kohdistuu runsaasti kysyntää, eikä kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ole saatavilla kaikille niitä tarvitseville. Esitys ei ota huomioon, että toimeentulotuen saajilla saattaa olla erityisiä perusteita, joiden vuoksi heidän tulee asua juuri tietyllä paikkakunnalla. Tällaisia voivat olla työn tai opiskelun vuoksi esimerkiksi terveydenhuollon hoitokontakti, eri taloudessa asuva lapsi tai muusta omaisesta tai läheisestä huolehtiminen. On mahdollista, että muuttaminen edullisemmän vuokratason paikkakunnalle tosiasiaassa aiheuttaa kotitaloudelle työpaikan menettämisen tai opintojen katkeamisen ja lisää sosiaalihuollon sekä muiden jukisten palveluiden tarvetta.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin ja lapsen oikeuksiin

Pikassos arvioi, että esityksellä on suora vaikutus perustuslain 19.1 §:llä turvattuun oikeuteen viimesijaiseen toimeentuloon ja huolenpitoon tilanteissa, joissa henkilö ei pysty itse hankkimaan

ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Lisäksi Pikassos arvioi, että esitys entisestään monimutkaistaa 19.1 §:n kohdistuvan perusoikeusvelvoitteen addressaatin määrittelyä.

Vaikka toimeentulotuki ei ole yhteismitallinen perustuslain 19.1 §:n tarkoittaman suojan kanssa, käytännössä 19.1 §:stä ilmenevää perusoikeusvelvoitetta toteutetaan toimeentulotuen keinoin. Jo perustoimeentulotuen järjestämistä vastuun siirrossa Kansaneläkelaitokselle törmättiin hankaluuksiin jäsentää sitä, mikä toimija viime kädessä turvaa viimesijaisen toimeentulon. Kuitenkin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön mukaan vastuu tästä on kuulunut perustoimeentulotuen toimeenpanijalle, siis Kansaneläkelaitokselle. Tilanteessa, jossa laista on nimenomaisesti tarkoitettu poissulkea vastaavien painavien olosuhteiden yleiskohta, voi henkilöiden ja perheiden oikeus viimesijaiseen toimeentuloon vakavasti vaarantua, sillä sääntely jättää avoimeksi sen, kenen vastuulle henkilön tai perheen ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon turvaaminen kuuluu. Käytännössä siis sääntely voi vaarantaa Kelan mahdollisuuden tarjota viimesijaisen toimeentulon turvaa. On ongelmallista, mikäli viimesijaisen toimeentulon turva jäisi näissä tilanteissa hyvinvointialueiden vastuulle esimerkiksi ehkäisevän toimeentulotuen muodossa, mihin liittyvä harkintavalta sen myöntämisen perusteista on hyvin laajaa. Mikäli siis lainsäädännössä ei oteta kantaa siihen, kuka tämän perusoikeusvelvoitteen kantaja on, on mahdollista, että yksikään julkisen vallan käyttäjä ei ota oikeutta yksittäistapauksessa turvattavakseen. Myöskin tästä näkökulmasta viranomaisen yksipuolisesti määrittelemä asuminen, joka ei jousta henkilöiden ja perheiden tosiasiallisten olosuhteiden perusteella, soveltuu huonosti yhteen perusoikeusvelvoitteidemme kanssa.

Pikassos toteaa edelleen, että esitys ei ota huomioon velvollisuutta huomioida ensisijaisesti lapsen etu kaikissa lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia. Esityksessä tunnistetaan, että asuminen soveltuu lapsiperheisiin samalla tavalla kuin kotitalouksiin, joihin ei kuulu lapsia, mikäli lapsiperheen tilanne ei putoa tyhjentyväksi tarkoitettun luettelon kohtiin, siis erityisesti lapsen erityistarpeisiin tai kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen mukaisen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuvan asuintilan tarpeeseen. Lapsen oikeutta esimerkiksi läheissuhteiden ylläpitoon, oppilaitoksen tai varhaiskasvatuksen pysyvyyteen ei todennäköisesti ole pidettävänä lapsen erityistarpeina, sillä näitä tarpeita on lähtökohtaisesti kaikilla lapsilla. Pikassos katsoo, että tällaisenaan sääntely voi vaarantaa lapsen oikeuksien toteutumisen, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä.

#### Hyvinvointialueiden talouteen kohdistuvat vaikutukset

Esityksen mukaan se pyrkii tuomaan selkeyttä asumismenojen hyväksymiseen säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Lisäksi esityksellä tavoitellaan säästöjä tiukentamalla asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin.

Samaan aikaan esityksessä kuitenkin tunnistetaan, että esityksen johdosta joissain tilanteissa perustoimeentulotuki voi osoittautua tai se voidaan kokea riittämättömäksi hakijatalouden välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi. Esityksen mukaan tästä voi olla seurauksena täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemusmäärien kasvu hyvinvointialueilla, minkä lisäksi esitys saattaa aiheuttaa tarpeen lisätä hyvinvointialueiden sosiaalihuollon henkilöstöä, erityisesti etuuskäsittelijöitä, mikä voi johtaa myös hyvinvointialueita koskevaan lisärahoitustarpeeseen. Esityksen mukaan tarkkaa määrää on vaikea tässä vaiheessa arvioida.

Pikassos katsoo, että tällaisenaan esitys suuntautuu lähinnä Kansaneläkelaitoksen kustannusten säästämiseen sekä tietynlaisen rangaistusluonteisen rajoituksen säätämiseen, joka voi haavoittaa jo ennalta haavoittuvimmissa taloudellisissa olosuhteissa eläviä henkilöitä ja perheitä. Tähän liittyen Pikassos arvioi, että esityksen mukainen säästötavoite ei ole älyllistä tarkastelua kestävä tilanteessa, jossa hyvinvointialueen talouteen kohdistuvia vaikutuksia ei ole arvioitu.

Pikassos katsoo myös, että esityksen mukainen käsitys siitä, että lisääntyneet henkilöstötarpeet liittyisivät ennen kaikkea etuuskäsittelyyn, on erheellinen. Esityksestä ilmenee käsitys, jonka mukaan osa toimeentulotukeen liittyvästä etuuden käsittelytehtävästä siirrettäisiin hyvinvointialueelle, eikä esityksen perusteella näytä olevan ymmärretty, että henkilön tai perheen erityisten olosuhteiden arviointi liittyy kiinteästi sosiaalityön työskentelyyn ja muihin sosiaalihuoltolain mukaisiin sosiaalipalveluihin. Näin ollen ei ole odotettavissa, että asumismenojen roolista perheen erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuvana, tarpeelliseksi harkittuna menona voitaisiin päättää läheskään aina esimerkiksi kirjallisessa etuuskäsittelyssä, vaan on luultavaa, että suuri osa esitetyn muutoksen johdosta sosiaalihuollon asiakkuuteen siirtyvistä asiakkaista hyötyy sosiaalihuollon ammattihenkilön tapaamisesta sekä palvelutarpeen arvioinnista. Mikäli jokainen kotitalous, jonka vuokra ylittää Kelan kohtuulliseksi määrittelemän vuokran, tapaisi sosiaalityöntekijää yhden tunnin ajan, maksaisi tämä karkeasti arvioiden noin 8 miljoonaa euroa. Esityksen jatkokäsittelyssä on tärkeä varmistaa, että hyvinvointialueiden talouteen kohdistuvat vaikutukset arvioidaan mahdollisimman realistisesti, jotta muutoksen aiheuttama lisärahoitustarvetta hyvinvointialueilla voidaan verrata Kansaneläkelaitokselle syntyneisiin kustannussäästöihin. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon hyvinvointialueelle kohdistuvat suorat lisäkustannukset, mutta myös välilliset kustannukset, jotka voivat liittyä esimerkiksi asunnottomien henkilöiden määrän kasvuun ja tähän liittyvään palvelutarpeen lisääntymiseen.

Vaikutukset Kelan järjestämisvastuulle siirretyn perustoimeentulotuen tavoitteisiin

Perustoimeentulotuen järjestämisvastuun siirron keskeinen tavoite oli parantaa tuensaajien välistä yhdenvertaisuutta valtakunnalliseen, yhtenäiseen ratkaisukäytäntöön pääsemällä. Perustoimeentulotuen järjestämisvastuun siirron oli tarkoitus konkretisoida ja täydentää perustuslaissa vahvistettua yhdenvertaisuusperiaatetta koskevaa sääntelyä ja turvata se, että asiakkaat olisivat keskenään mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa asuin- tai oleskelupaikastaan riippumatta. Muutoksen tarkoituksena oli myös aiempaa paremmin viimesijaisen taloudellisen tuen saaminen tilanteissa, joissa henkilö on siihen oikeutettu. Edelleen järjestämisvastuun siirron tavoitteena on sitä edeltäneen hallituksen esityksen mukaan ollut asiakkaiden asioinnin helpottaminen siten, että yleisimmät toimeentulotuessa huomioitavat elämisen peruskulut voitaisiin tarvittaessa mahdollisimman pitkälti ottaa huomioon yhdessä viranomaisessa asioimalla. Järjestämisvastuun siirron yhteydessä asumiseen liittyvien toimeentulotuessa huomioitavien menojen osalta on keskitetty harkinta perustoimeentulotuen myöntämisharkinnan yhteyteen.

Nyt käsillä oleva esitys irtautuu asumisen kulujen osalta järjestämisvastuun siirron tavoitteista ja siirtää perustoimeentulotuen painopistettä vahvemmin massaetuuden suuntaan rajoittamalla myöntäjän tekemää harkintaa. Kuitenkin on huomioitava, että koska käytännössä toimeentulotuen avulla toteutetaan henkilöiden ja perheiden oikeutta nauttia viimesijaisen toimeentulon turvaa, ei perustoimeentulotuki voi perustua massamuotoiseen käsittelyyn. Käytännössä esitys vahvistaa juuri niitä kehityssuuntia, joita perustoimeentulotuen järjestämisvastuun siirrolla on pyritty ehkäisemään. Esitys on omiaan lisäämään hakijoiden välistä eriarvoisuutta, sillä toimeentulotuen hakijoilla on erilaisia valmiuksia ja haluja hakea täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Näin ollen esitys

siirtää painopistettä jälleen tilanteeseen, jossa henkilön täytyy asioida useassa eri viranomaisessa, ja vakavimmillaan vaarantaa perustoimeentulotuen järjestämisvastuun siirtoon liittyvien tavoitteiden toteutumisen ja heikentää yhdenvertaisuusperiaatteen asemaa viimesijaisen toimeentulon turvaa koskevassa sääntelyssä.

Tuominen Tuula  
Pikassos Oy

Pekkarinen Anna  
Pikassos Oy