

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jossa toimeentulotuen asumismenojen hyväksymistä selkeytetään säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittäisivät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä kolmen kuukauden määräajassa. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksyttäisiin ainoastaan säädetyt tason mukaisena, ellei hakijalla ole laissa määriteltyä erityistä perustetta asumiseen sen hetkisessä asunnossa.

Esityksessä on käsitelty melko perusteellisesti sen suhdetta keskeisiin perustuslain säännöksiin ja siihen, millä edellytyksillä perusoikeuden rajoittaminen tai heikentäminen on mahdollista. Lausunnon antamiselle varatun lyhyen määräajan vuoksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota yksinomaan seuraaviin, valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin, joiden osalta esityksen jatkokehittäminen on oikeusministeriön mielestä vielä tarpeellista.

Yksilöllisen harkinnan mahdollisuus

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, toimeentulotuella on tiivis yhteys perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon tilanteessa, jossa henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993, s. 69) mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tuloa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Avun saamisen edellytykset selvitetäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on perustuslakivaliokunnan mukaan johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa, ja lisäksi vaatimus järjestelmän kattavuudesta suhteessa perusoikeussäännökseen ja toimeentulotukisäännösten täsmällisyydestä (PeVL 31/1997 vp, s. 3).

Tietyin rajatuin edellytyksin toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa ja välttämätöntä toimeentuloa turvaavien etuuksien saamiseksi on sallittua asettaa ehtoja. Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 §:n 3 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Perustuslakivaliokunta on alentamisen perustuslainmukaisuutta arvioidessaan korostanut tämän säännöksen merkitystä siltä kannalta, että se velvoittaa säännöstä sovellettaessa varmistamaan, ettei yksittäistapauksessa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita (esim. PeVL 34/2010 vp, s. 2).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Esitysluonnoksessa on kuvattu, että esitys vaikuttaa muihin kuin laissa mainittujen erityisten perusteiden kohderyhmiin esimerkiksi silloin, kun hakija ei löydä edullisempaa asuntoa kolmen kuukauden määräajassa tai silloin, kun henkilöllä on luottotietomerkintöjä tai elämänhallinnan haasteita eikä hänen vuoksi onnistu saamaan edullisempaa asuntoa (s. 15-16). Todellisten vuokramenojen suuruus voi olla olennaisestikin säädettyä tasoa korkeampi, eikä hakijalla ole välttämättä tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa tilanteeseen, ainakaan annetussa määräajassa. Käytännössä säädetyn tason ylittävät vuokramenot vähentävät kotitalouden muuhun kulutukseen käytettävissä olevaa rahaa, ja vähennys voi olla merkittäväkin. Toimeentulotuen taso on jo nyt varsin niukka, ja esimerkiksi Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on 15.2.2023 julkistetussa ratkaisussaan todennut Suomen sosiaaliturvan, mukaan lukien toimeentulotuen, tason olevan edelleen liian alhainen (No. 172/2018).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämä tulotaso ratkaistaan viime kädessä yksilötasolla, mikä puoltaa tarvetta yksilöllisen harkinnan mahdollisuuteen muissakin kuin laissa yksilöidyissä tilanteissa. Yksilöllistä harkintaa koskevan säännöksen tarvetta perustelevat myös edellä kuvatut perustuslakivaliokunnan käsitykset harkintasäännöksen merkityksestä siinä, ettei yksittäistapauksessa synny perusoikeussäännöksen vastaisia tilanteita ja siitä, että lainsäätäjällä on velvollisuus järjestää tukijärjestelmä kattavaksi suhteessa perusoikeussäännökseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa lisäksi ehdotetaan, että välttämättömät asuntoon muuttoon kohdistuvat menot hyväksyttäisiin jatkossa ainoastaan muuton kohdistuessa asuntoon, jonka menot ovat asetuksessa säädetyn tason mukaiset, ellei kyseessä ole laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossa (7 a §:n 1 momentin 7 kohta). Tällä tarkoitetaan ilmeisesti myös tilannetta, jossa erityinen peruste koskee uutta asuntoa, vaikka pykälän sanamuoto on tältä osin tulkinnanvarainen. Oikeusministeriö tuo esiin, että muutto voi johtua esimerkiksi toimeentulotuen hakijan perhetilanteen muutoksesta tai vuokrasopimuksen päättymisestä, eikä henkilöllä ole välttämättä näissäkään tilanteissa tosiasiallista mahdollisuutta löytää tarpeeksi edullista asuntoa riittävän nopeasti.

Esitysluonnoksen mukaan mahdollisuus hakea hyvinvointialueen kautta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea saattaa auttaa niin, että vähintään välttämätön toimeentulo tulee viime kädessä niiden kautta turvatuksi. Esityksen perusteluista syntyy vaikutelma, että nämä tukimuodot eivät erityisen hyvin sovellu tarkoitukseen, vaan asumismenot on tarkoitettu katettaviksi perustoimeentulotuen kautta (s. 27). Ehdotettu sääntely ei vaikuta tältä osin kattavalta ja täsmälliseltä ja sen vuoksi on olemassa riski, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon jää osan kohdalla toteutumatta.

Oikeusministeriö pitää esityksen oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi tarpeellisena, että jatkovalmistelussa ehdotusta kehitetään eteenpäin niin, ettei esitettävä sääntely vaaranna yksilön oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Yksi mahdollinen ratkaisu olisi säilyttää viranomaisen mahdollisuus yksilölliseen tarpeellisten asumismenojen harkintaan silloin, kun asumismenojen suuruus estää oikeuden toteutumisen ilman, että hakijalla on tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa asiaan.

Lapsiperheiden tukeminen

Esityksellä on yhteys myös julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Kuten esitysluonnoksessa todetaan, perustuslakivaliokunta on painottanut, ettei sääntely saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa tukemisvelvoitetta (s. 26, PeVL 25/2012 vp, s. 3). Arvioidessaan muiden etuuskien leikkausten suhdetta tukemisvelvoitteeseen perustuslakivaliokunta on nostanut esiin, ettei näillä leikkauksilla ole vaikutusta kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, toimeentulotukea saavien kotitalouksien lopulliseen tulotasoon (esim. PeVL 25/2012 vp, s. 3). Siten myös toimeentulotuen tasolla on vaikutusta arvioitaessa julkisen vallan tukemisvelvoitteen toteutumisesta kokonaisuutena.

Esitysluonnoksen mukaan hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeet ja lapsen tapaamisoikeudesta johtuva asuutilan tarve olisivat sellaisia perusteita, joiden vuoksi asumismenot voitaisiin ottaa huomioon täysimääräisesti. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan lapsen erityistarpeita voisivat olla esimerkiksi erityisen tuen tarve tai lapsen ja perheen tarvitsemat ja aktiivisesti käyttämät tukiverkostot (s. 21).

Esityksen yleisperusteluista syntyy vaikutelma, että muutoksen vaikutukset lapsiperheisiin ovat pienet ja vain jotkin lapsiperheet jäisivät poikkeussäännöksen ulkopuolelle (s. 14-16). Lisäksi sääntämisen järjestysperusteluissa todetaan, että ehdotettavassa laissa on otettu huomioon se, että asumismenojen hyväksyminen normin mukaisena ei ole oikea menettely, jos se johtaisi perheessä asuvien lasten kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen (s. 26) ja että lapsen erityistarpeita koskevan perusteen on tarkoitus ottaa huomioon lapsen etu, ja se tulisi olemaan myös harkintaa ohjaavana periaatteena (s. 27). Näitä käsityksiä olisi hyvä laajemmin perustella, ottaen huomioon, ettei säännöksen sanamuoto säännöskohtaisten perusteluidenkaan valossa vaikuta koskevan lapsen edun toteutumisesta yleisemmin tai esimerkiksi niitä tilanteita, joissa esteenä edullisemman asunnon löytämiselle ovat ennen muuta vanhempaan liittyvät syyt.

Vaikutusten arviointi

Sosiaaliturvaa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on nostettu esiin vaikutustenarvioinnin kehittämiskohtia. Perusoikeuksien yksilökohtaisuuden vuoksi vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että perusteluissa tuodaan yleisen tason mittareiden lisäksi selkeästi esille leikkausten tosiasialliset vaikutukset erilaisten perheiden ja kotitalouksien asemaan (PeVL 32/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden tulevien leikkausten, jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 11/2015 vp, s. 3-4).

Esitysluonnoksessa on arvioitu esitysluonnoksen keskimääräisiä vaikutuksia tilastojen valossa ja eriteltynä tyypillisimpiin kotitalouksiin. Lisäksi on sanallisesti kuvattu vuokranmaksukyvyyn heikkenemisen pisimmälle meneviä vaikutuksia (kuten mahdollinen häätöjen sekä tilapäismajoituksen ja ruokavun tarpeen lisääntyminen, s. 18). Esitysluonnoksen vaikutusarviointeja olisi kuitenkin perusteltua vielä täydentää euromääräisillä kuvauksilla siten, että tilastotietojen valossa tarkasteltaisiin myös muita kuin keskimääräisiä vaikutuksia ja saataisiin tietoa siitä, millaisia säädetyksi ehdotettavan tason ylityksiä vuokran määrässä on niillä kotitalouksilla, joihin ehdotus kohdistuu voimakkaimmin. Myös vaikutuksia erilaisiin perheisiin ja kotitalouksiin olisi hyvä mahdollisuuksien mukaan kuvata moninaisemmin (esimerkiksi maahanmuuttajataustaisiin perheisiin ja yhden huoltajan perheisiin kohdistuvat vaikutukset).

Lisäksi esityksen yhteisvaikutuksia muiden suunniteltujen leikkausten kanssa on tarpeen kuvata. Esimerkiksi työttömyysturvaan ja asumistukeen suunniteltujen säästöjen arvioidaan vaikuttavan toimeentulotuen tarpeeseen ja lisäävän toimeentulotukimenoja. Nämä muutokset todennäköisesti tuovat uusia kotitalouksia toimeentulotuen piiriin.

Perustuslakivaliokunta on korostanut lainsäädännön vaikutusten seurantaan käsitellessään sosiaaliturvaa koskevia esityksiä (esim. PeVL 45/2021 vp, s. 4 koskien vaikutuksia lastensuojelupalveluihin ja lasten oikeuksien toteutumiseen ja PeVL 40/2018 vp, s. 3, indeksin jäädytyksen vaikutukset ja tarve seurata eläke- ja etuusjärjestelmän muutosten kumulatiivisia vaikutuksia). Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö tulee seuraamaan toimeentulotukilain asumismenoja koskevaa lain soveltamista säännönmukaisesti (s. 23). Esityksessä mainitaan henkilöt, jotka eivät onnistu saamaan edullisempaa asuntoa luottotietomerkintöjen tai elämänhallinnan haasteiden vuoksi esimerkkinä ihmisryhmästä, jonka asemaa esitys muuttaisi. Edelleen todetaan, että he todennäköisimmin tarvitsevat asumisneuvontaa ja muita tukitoimia (s. 15-16). Nämä seikat perustelevat, että esityksen, sen toimeenpanon sekä eri esitysten yhteisvaikutuksia seurataan, ettei muutoksista käytännössä seuraa sellaisten henkilöiden tai ihmisryhmien haasteiden kumuloitumista, jotka ovat jo nyt erityisen vaikeassa tilanteessa.

Asetuksenantovaltuus

Esitysluonnoksen mukaan tietyt laissa luetellut asumismenot otetaan huomioon toimeentulotuessa muina perusmenoina tarpeellisen suuruisina (7 a §:n 1 momentti). Vuokra-asunnon vuokran ja tiettyjen omistusasuntoa tai asumisoikeutta koskevien menojen sekä lämmityskustannusten osalta tarpeellisen suuruisesta pidettävästä määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella (7 a §:n 2 momentti).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan muun muassa valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. (HE 1/1998 vp, s. 131-132, ks. laajemmin lain ja asetuksen alasta Lainkirjoittajan opas, alaluku 13.2.)

Toimeentulotuen perusmenoina hyväksyttävillä asumismenoilla on varsin suuri merkitys toimeentulotuen hakijan kannalta. Vaikka laissa säädetään yleisestä määreestä (tarpeellisen suuruiset menot) ja niistä asumismenoista, joita enimmäismäärää koskeva sääntely koskee, oikeusministeriö pitäisi perusteltuna ottaa asumismenojen enimmäismäärän määrittämisestä tarkempia säännöksiä lain tasolle. Näin varmistetaan, ettei toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen määrittäminen jää tosiasiallisesti asetuksen tasolle.

Muuta huomioitavaa

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöstä koskevan jakson lopuksi on aina esitettävä arvio lakiehdotuksen säätämisympäristöstä, esimerkiksi todeten, että edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisympäristössä (HELO-ohjeet, luku 12). Oikeusministeriö katsoo, että asiasta on suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto erityisesti siksi, että perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän yksilöllisen tarveharkinnan riittävä ala tulee valtiosääntöoikeudellisesti arvioitua. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä on tarpeen mainita samassa yhteydessä.

osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

neuvotteleva virkamies

Johanna Hautakorpi

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö

VN/23656/2023-OM-88

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: