

Asia: VN/23656/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Ilmoitan lausuntonani lausuntopalvelu.fi -sivustolla julkaistua lausuntopyyntöön seuraavan.

Lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän (asumisnormin mukaisen) määrän, hakija ohjattaisiin hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä kolmen kuukauden määräajassa. Lakiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Hakijaa ei ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Erityisistä perusteista poiketa asumisnormista säädettäisiin laissa tyhjentävästi eikä lakiin otettaisi kaikkia Kansaneläkelaitoksen soveltamisohjeen ja sen soveltamiskäytännön mukaisia nykyisiä poikkeusperusteita.

Lainsäädännön selkeyden lisäksi esityksellä tavoitellaan säästöjä tiukentamalla asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä. Samalla tavoitellaan myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin. Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos kytkeytyy erityisen vahvasti perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville viimesijaisen vähimmäisturvan. Välttämättömällä

toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset (ns. eksistenssiminimi). Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Yksilöllisellä harkinnalla arvioidaan avun tarvetta ja sen saamisedellytysten täyttymistä (tarveperiaate).

Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluistakin käy ilmi, esityksellä on lisäksi yhtymäkohtia muun muassa perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädettyyn asumisen edistämiseen. Esitys on merkityksellinen myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78-80/2002), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) samoin kuin vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 27/2016) kannalta.

Lausun asiassa ensisijaisesti esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden näkökulmasta, mutta otan kantaa myös muihin keskeisiksi katsomiini yksinomaan oikeudellisiin seikkoihin. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on nähdäkseni varsin hyvin tunnistettu valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitykselliset asiat. Säätämisyjärjestysperusteluitakin on kuitenkin arvioni mukaan tarpeen vielä täydentää jäljempänä osoitettavin tavoin.

Arvioin hallituksen esitysluonnosta aluksi sen tavoitteiden näkökulmasta.

Esityksen tavoitteena on tuoda selkeyttä asumismenojen hyväksymiseen säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat 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. Mainitusta säännöksestä samoin kuin perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden vaatimuksesta seuraa, että nykyisin Kansaneläkelaitoksen soveltamisohjeeseen sisältyvät erityiset perusteet on sinänsä perusteltua ja oikeudellisesti mahdollista nostaa lakiin (7 a §:n uusi 3 momentti).

Viimesijaiseen ja tarveperusteiseen ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytyksiä suojaavaan sosiaaliturvaetuuteen kuuluu vakiintuneesti yksilöllinen tarveharkinta (toimeentulon viimesijaisuudesta ks. PeVL 40/2018 vp), ks. myös HE 309/1993 vp, s. 69). Tämä johtuu osaksi jo siitä, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen vähimmäisturva on kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon. Kyse ei siten ole lainsäätäjälle osoitetusta toimeksiannosta niin, että perusoikeus olisi voimassa siten kuin siitä tarkemmin lailla säädetään.

Toimeentulotuen asumismenot liittyvät perustuslain 19 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena turvattuun vähimmäisturvaan, mutta kaikilta osin asumismenoissa ei ole kysymys tästä. Kiinteästä yhteydestä johtuu, että perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämää, subjektiivisena oikeutena

säädettyä vähimmäisturvaa tarkemmin toteuttavassa laissa on oltava riittävästi harkintavaltaa niin, että yksilötasolla ei muodostu kohtuutonta tai jopa mahdotonta tilannetta. Riittävän laajan yksilöllisen harkinnan mahdollistaminen on tältä osin säätämisyjärjestyskysymys eli toimeentulotuen säätäminen yksinomaan normitetuksi tueksi voidaan tehdä vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Toisekseen hallituksen esityksellä tavoitellaan valtiontalouden säästöjä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneena pidettävään käytäntöön viitaten totean, että toimeentuloetuuksia turvataan yhteiskunnan resurssien puitteissa. Sama ajatus sisältyy lähtökohtaisesti myös TSS-oikeuksia koskeviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on todennut eri yhteyksissä, että valtiontaloudelliset seikat ovat esimerkiksi laskusuhdanteessa hyväksyttävä syy heikentää TSS perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavien etuisuuksien tasoa. Heikennykset eivät kuitenkaan saa tehdä perus- tai ihmisoikeuksia kokonaan merkityksettömiksi ja olennaiset heikennykset ovat perustuslain näkökulmasta ongelmallisia (esim. PeVL 25/2012 vp, s. 2-3, perustuslain 19 §:n 3 momentin edistämismääräyksiin liittyvien etuisuuksien osalta ks. PeVL 34/1996 vp, s 3).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10) ja etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3, ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 2 ja PeVL 11/2015 vp, s. 3). Perusoikeudet ja niihin sekä kansainvälisiin ihmisoikeuksiin liittyvät perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp, s. 2, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3 ja 6 ja säästölakien arvioinnista esim. PeVL 11/2015 vp ja PeVL 32/2014 vp).

Valtiovarainvaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä antaman lausunnon (VaVL 2/1994 vp, s. 2) perusteella on myös ymmärrettävissä, että perusoikeuksien suoja ei ole, varsinkaan vähimmäisetuuksissa, suhdanteista riippuvainen. Näin ollen laskusuhdanteen ohella myös valtiontalouden säästötavoitetta voidaan nähdäkseni pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin toimeentuloetuuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Valtiontalouden säästötavoite on näin hyväksyttävä tavoite, mutta perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti esitysluonnoksessa on hallitusohjelmaviittausta

tarkemmin selvitettävä perusoikeuksiin välittömästi liittyvien etuuksien säästöjen perusteita sekä valtiontalouden pidemmän aikavälin kantokykyyn ja rakenteelliseen epätasapainoon liittyviä seikkoja (ks. esim. PeVL 47/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt, että toimeentulotuen saajalle voidaan asettaa velvollisuuksia (PeVL 31/1997 vp). Toimeentulotuen saajalle voidaan näin säätää myös asumismenojen kohtuullisuutta koskevia vaatimuksia ja edellyttää toimenpiteitä asumismenojen saattamiseksi kohtuullisena pidettävälle tasolle. Valtiosääntöoikeudellisesti näitä toimia koskee kuitenkin

oikeasuhtaisuuden vaatimus, mikä tarkoittaa sitä, että toimeentulotuen saajalta ei voida edellyttää hänen olosuhteisiinsa nähden käytännössä mahdottomia tai kohtuuttomia toimenpiteitä.

Hallituksen esityksen kolmantena tavoitteena on myönteiset vaikutukset työllistymiseen liittyviin kannusteisiin. Viitataan tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 31/1997 vp (s. 4) toimeentulotukilakia säädettäessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuen alentamissäännöksen tavoite, eli yksilön työllistymisen edistäminen, on hyväksyttävä sikäli, että toimeentulotuki on viimesijainen sosiaaliturvaetus. Tuen alentamisen peruste oli hyväksyttävä myös perusoikeusjärjestelmän valossa, erityisesti siitä näkökulmasta, että julkisella vallalla on myös velvollisuus edistää työllisyyttä sekä pyrkiä turvaamaan, että jokaisen oikeus työhön (perustuslain 18 §:n 2 momentti) toteutuisi.

Edellä kuvatun perusteella hallituksen esityksen tavoitteille on olemassa hyväksyttävät perusteet. Koska oikeus välttämättömään toimeentuloon on perusoikeus, sen rajoittamisen hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeusjärjestelmästä käsin. Lakiehdotusta on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu olennaisimmat perustuslailliset kysymykset tunnistaen. Suunnitellut heikennykset asumistuen hakijoiden asumismenojen tasoon voivat nähdäkseni kuitenkin olla joissain tilanteissa ongelmallisia. Arvioin hallituksen esitysluonnosta seuraavaksi tästä näkökulmasta käsin.

Esitysluonnoksessa on kyse toimeentulotukilain 7 a §:n muuttamisesta eikä sillä puututa esimerkiksi lain 2 §:ssä säädettyyn toimeentulotukioikeuteen. Ehdotetun sisältöisenä lakiehdotus kuitenkin kaventaisi mahdollisuutta yksilökohtaisen harkinnan tekemiseen toimeentulotukeen liittyviä asumismenoja arvioitaessa. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että ehdotettu erityisten perusteiden luettelo (7 a §:n uusi 3 momentti) olisi tyhjentävä. Toisekseen lakimuutoksella kumottaisiin voimassa oleva säännös, jonka mukaan asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös riittävän määrääjän jälkeen, jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan asuntoa. Esitysluonnoksesta ilmenee, että useissa tilanteissa hakija ei ole onnistunut löytämään edullisempaa asuntoa paikkakunnaltaan, ja asumismenot on siksi korvattu todellisen suuruksina.

Asumismenojen hyväksyminen ilman yksilöllistä harkintaa saattaisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen etenkin, jos hakija ei pyrkimyksistään huolimatta ole onnistunut siirtymään asuminormin mukaiseen asumiseen. Toimeentulotuen hakijoina voi myös olla lapsiperheitä, joilla ei katsottaisi olevan ehdotetussa 7 a §:n 3 momentissa (1 kohta) tarkoitettuja erityisiä tarpeita, miltä osin viitataan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausuntoon (EOAK/5558/2023). Lapsen voisi tällöin kohdistua muuttoon liittyviä merkittäviä negatiivisia vaikutuksia, jotka tulee ottaa huomioon lapsen edun toteutumisen arvioinnissa. Lapsen edun ensisijaisuus koskee oikeudellisesti myös toimeentulotukijärjestelmää. Edelleen, toimeentulotuen hakijoilla saattaa olla myös muita kuin ehdotetussa 7 a §:n 3 momentissa mainittuja erityisiä perusteita asua tietyllä paikkakunnalla. Tällaisia voivat olla esimerkiksi muussa taloudessa asuvasta omaisesta huolenpitiäminen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti ei lähtökohtaisesti estä toimeentulotuen tason alentamista, kunhan alentamisen yhteydessä arvioidaan aina yksilötasolla, että kenenkään oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ei vaarannu. Perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän turvan rahamääräinen taso määrittyy näin ollen viime kädessä yksilötasolla. Tämä yksilölliselle harkinnalle jätettävä oikeudellinen tila on varmistettava säätämisyjärjestyskysymyksenä ja yksiselitteisesti ja riittävästi perustellen käsiteltävä myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Sosiaali- ja terveysministeriön onkin vielä vakavasti harkittava, tulisiko lakiehdotuksen erityisten perusteiden luetteloon sisällyttää nykyisin sovellettava ”muut näihin verrattavat syyt” yleiskohta tai tarvittaessa soveltuvalla tavalla asiallisesti ja ajallisesti rajattu vastaava peruste.

Vaihtoehtoisesti sosiaali- ja terveysministeriön on selkeästi osoitettava, tarvittaessa säädösperusteisesti, että toimeentulotukilain 7 c §:ssä tarkoitettu täydentävä toimeentulo muuttuu asumismenojen normittamisen jälkeen menettelyksi, jolla viime kädessä turvataan yksilölliseen harkintaan perustuva tuki, ja jolla myös estetään kaavamaisen normin soveltamisesta asumistuen hakijalle mahdollisesti johtuva käytännön mahdottomuus muuttaa asuminormin mukaiseen asuntoon laissa säädettyssä määräjassa. Mikäli valtiosääntöoikeudellisesti välttämätön jousto jää täydentävän toimeentulotuen varaan, tämä on kiireellisesti huomioitava täydentävän toimeentulotuen hakemisen ohjeistuksissa ja

neuvottelumenettelyissä hyvinvointialueiden kanssa.

Sosiaaliturvan heikennyksiä koskevien hallituksen esitysten hyväksyttävyyden edellytyksenä korostuu riittävä vaikutusarviointi ja arvioinnin tulosten huomioon ottaminen säännösehdoituksissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa (ks. esim. PeVL 51/2017 vp, s. 4). Esitysluonnoksessa on tarkemmin vielä arvioitava täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen

piiriin joutuvien määrää ja vaikutuksia näiden ihmisten elämäntilanteeseen. Niin ikään työllisyysvaikutuksia sekä vaikutuksia hyvinvointialueiden sosiaalihuollolle, talouteen ja rahoitusperiaatteeseen, joka perustuu perustuslain 22 §:ssä säädettyyn perusoikeuksien turvaamisveloitteeseen, on vielä tarkennettava. Lisäksi totean, että esityksessä ei ole kuvattu suunnitellun lakimuutoksen johdosta ilmeiseksi tulevia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi kunnan asukkaiden etusijaa koskevan kriteerin poistamista julkisesti tuettujen asuntojen asukasvalinnan kriteereistä eikä varsinkaan sitä, onko näihin toimiin tarkoitus ryhtyä esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminnassa.

Siltä osin kuin esitysluonnos koskee asetuksenantovaltuutta (7 a §:n 2 momentti), kyse on käytännössä asumismenojen rahamääräisen tason määrittelystä, jolla ohjataan valtioneuvoston harkintavaltaa asetuksen säätämisessä olennaisesti (ks. esim. PeVL 36/2012 vp, s. 3 ja myös PeVL 31/1997 vp, s. 3-4). Vaikka kyse on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella

säädettyyn toimeentulotukilakiin ja viranomaisen soveltamisohjeeseen ja sitä koskevaan tulkintakäytäntöön perustuvan etuisuustason kirjaamisesta, valtioneuvoston asetuksen tulee täyttää

perustuslain 80 §:stä johtuvat yleiset samoin kuin perustuslain 19 §:stä johtuvat erityiset vaatimukset eikä etuisuustaso saa lakimuutoksessaan jäädä olennaisilta osin

valtioneuvoston asetuksen varaan. Sosiaali- ja terveysministeriön on siten vakavasti harkittava asumisnormin muodostamisen yleisten perusteiden lisäämistä ehdotettuun asetuksenantovaltuuteen ja asumisnormin muodostamisen arvioinnin sisällyttämistä valtiosääntöisenä arviointina myös säätämisyjärjestysperusteluihin. Asumisnormin tarkistamista koskevaan sääntelyehdotukseen minulla ei ole huomauttamista.

Yhdyn eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen näkemykseen (EOAK/5558/2023) siitä, että esitykseen olisi perusteltua sisällyttää arvio säännösehdotuksen suhteesta erityisesti Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoihin Suomen sosiaaliturvan tasosta. Säätämisyjärjestysperusteluita on tarpeen täydentää myös tältä osin. Myös muut apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa esille tuodut näkökohdat tulisi ottaa jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon ja mahdollinen niistä poikkeaminen perustella riittävällä tavalla.

Totean kokoavasti, että lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos linkittyy erityisen vahvasti perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, jonka mukainen oikeus viimesijaiseen vähimmäisturvaan perustuu yksilölliseen tarpeeseen. Esitysluonnoksessa on kyse joidenkin toimeentulotuen hakijoiden ja samalla oikeudellisesti toimeentulotukijärjestelmän systematiikan kannalta

huomattavasta muutoksesta, jonka vaikutuksia ei ole kaikilta osin riittävän kattavasti arvioitu ja käsitelty perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella. Olen edellä esittänyt sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi joitakin säännöskohtaisia täsmennystarpeita ja tuonut myös esille niihin rinnastettavia vaihtoehtoja. Totean käsitykseni, että hallituksen esityksen saattamiselle perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi olisi perusteltu tarve ottaen huomioon, että lakimuutos sisältää uusia elementtejä perustuslakivaliokunnaan myötävaikutuksella säädettyyn toimeentuloturvalakiin nähden (PeVL 31/1997 vp). Edellä esittämäni lisäksi säätämisyjärjestysperusteluihin tulee sisällyttää myös perustuslakivaliokunnan käsittelyä koskeva kannanotto.

Tuon lopuksi esille näkemykseni lainsäädännön johdonmukaisuuden ja toimivuuden näkökulmasta. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että käsittelyssä on samanaikaisesti muitakin etuuksiin liittyviä muutosesityksiä, joilla voi olla heijastusvaikutuksia toimeentulotuen käyttöön. Näitä ovat ainakin hallituksen esitys laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

sekä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, 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 (PeVL 60/2014 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. esim. PeVL 19/2016 vp, s. 3 ja PeVM 3/2016 vp, s. 3). Samaan säädökseen tai asia- tai ilmiökokonaisuuteen kohdistuvien eri säädöshankkeiden kokonaisuuksien koordinaatioon ja yhteisvaikutusten selvittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota (PeVL 30/2020 vp s. 9).

Pidän perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa tärkeänä, että lausuntokierroksella olevaan esitysluonnokseen olennaisesti linkittyvät hallituksen esitykset saatetaan valtioneuvoston ja eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eri lakiehdotusten riippuvuussuhteiden ja mahdollisten kumulatiivisten yhteisvaikutusten selvittämiseen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioimiseen jää riittävästi aikaa.

Honkapää Heli

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto