Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 25.10.2023 KELLO 9.00
HE 58/23 vp laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n 1 momentin määritelmän mukaan toimneentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Momentin mukaan toimeentulotuen avulla turvataaan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukea koskevat säännökset laissa täyttävät osaltaan perustuslain 19 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta toteuttaa jokaiselle kuuluva oikeus sosiaaliturvaan. Kysymys on tässä nimenomaan PL 19 §:n 1 momentissa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, taatusta oikeudesta ”välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Jos laissa nyt edellytetyn toimentulotuen sisältöä lailla rajoitetaan tai tuen saamisen edellytyksiä lailla tiukennetaan, joudutaan arvioimaan, onko uudelle järjestelylle perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Esityksessä ehdotetaan toimeentulotuesta annetun lain muuttamista niin, että tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa säädetyssä määräajassa. Määräaikaa voitaisiin perustellusta syystä pidentää. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksyttäisiin ns. asumisnormin mukaisina eli Kansaneläkelaitoksen kunnista saatujen kuntakohtaisia asumismenoja koskevien tietojen perusteella kunkin kunnan perustoimeentulotuessa hyväksytystä asumismenojen tasosta tekemän arvion mukaisesti. Hakijaa ei kuitenkaan ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja

asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä , jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Lakiehdotukseen sisältyy myös asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarpeellisen suuruisena pidetyistä asumismenoista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

- - - - - - -

Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointi voidaan aloittaa edellä viimeksi maintusta asiasta eli asetuksenantovaltuudesta. Perustuslain 80 §:n säännös asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä on sisällöltään uusi säännös perustuslaissa, se toisin sanoen poikkeaa oleellisesti siitä, mitä asetuksenantovallasta aikanaan säädettiin Hallitusmuodossa. Uuden perustuslain säännöksen mukaan asetuksia voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla.. Säännöksen mukaan on yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustulain mukaan ”muuten kuuluvat lain alaan”, kuitenkin säädettävä lailla. Asetuksenantovallan käyttämisestä yksilön oikeusasemaa koskevassa sääänтelyssä voidsaan tähän ottaa pieni lainaus perustuslain säätämisasiakirjoista. Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin mm.(HE 1/98 vp, s. 131-132):

> ”Säännös edellyttäisi, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla..... Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvol!isuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa Iausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 15/1993 vp, 1, 12 ja 15/1996 vp sekä 19/1996 vp).”

Sitä, pysyykö nyt ehdotettu asetuksenantovaltuus PL 80 §:n säännöksessä asetetuissa puitteissa, ei voida arvioida esitykseen liitetyn asetusluonnoksen sisällön perusteella ja kiinnittäen huomiota esim. siihen, että luonnoksen 2 §:n mukaan tarpeellisen suuruisten asusmismenojen määrää tarkistetaan vuosittain ja Kansaneläkelaitos tekee vuosittain ministeriölle esityksen säädettyjen määrien tarkastamiseksi. Asetuksenantovaltuuden suhdetta PL 80 §:n vaatimuksiin voidaan arvioida vain siltä pohjalta , minkälainen valtuus lakiin ollaan ottamassa, ei siltä pohjalta, miten valtuutta tietyllä hetkellä on suunniteltu käytettävän . Nyt ehdotettu asetuksenantovaltuus on ehdotetun 7 a §:n 2 momentissa ja kuuluu näin:

> ”Hakijan 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella perustuen vuosittain tarkistettaviin Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien

keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen .”

Asetuksen antamista koskevan valtuuden muotoilu säännöksessä voisi antaa aihetta kysymyksiin. Voitaisiin kysyä, osoittaako säännöksessä käytetty mielenkiintoinen ilmaus ”perustuen” tarkkarajaisesti asetuksenantajan sidonnaisuutta tai liikkumatilaa suhteessa Kansaneläkelaitoksen esittämiin arvioihin vai jättääkö se merkittävässä määrin tilaa tulkinnoille. Kun tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrä ollaan nyt siirtämässä säädettäväksi asetuksella, voitaisiin myös kysyä, olisiko esim. kuntakohtaisuuuden syytä tulla esille kuvattaessa säädettävään asetukseen otettavia tietoja. Vaikka kysymyksiä voidaankin esittää, on ehdotetussa asetuksenantovaltuudessa nähdäkseni kuitenkin kysymys sellaisesta perusoikeusturvaa (johon tässä väistämättä kuuluu viranomaisen yksittäistapausta koskevia arviointeja) koskevien yksityiskohtien järjestelystä, joka voidaan laissa osoittaa asetuksessa säädettäväksi.

Asetuksen antamisvaltuuden säätämistä merkittävämpi kysymys tässä yhteydessä on kuitenkin se, onko lakiehdotuksessa tarkoitetulle toimeentulotuen saamisen edellytysten tiukentamiselle - siis, jos niin halutaan sanoa, perustuslaissa (PL 19,1 §) edellytetyn perusoikeusturvan heikentämiselle - perusoikeussäännöstön kannalta hyväksyttävät perusteet. Tällaiseen kysymykseen sisältyy erilaisia osakysymyksiä. Kaavamaisesti todettuna kysymys on siitä, onko tiukennnuksiin hvväksyttävä yhteiskunnallinen syy, onko tiukennusten sisältö hyväksyttävässä suhteessa niillä tavoiteltuun etuun, onko erityisen heikossa asemassa olevien tarpeista riittävästi huolehdittu ja, tarvittaessa, onko oikeusturvajärjestelyistä huolehdittu.

Esityksen perusteluihin sisältyy kohtia, joissa tavoitellut tai hahmotellut seuraukset ehdotetuista muutoksista voivat jäädä asiallisesti toteutumatta (Esim. s.12 mukaan tavoitellaan myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin ja s.15 todetaan esityksen vaikutusten työllisyyteen heijastuvan myös kuntatalouteen lisääntyvien verotulojen muodossa.) Esityksen (yhtenä) selvänä tavoitteena on kuitenkin säästöjen aikaansaaminen valtiontaloudessa. Säästöjen aikaansaaminen ja valtion velkaantumisen hillitseminen ovat hyvin yleisiä eivätkä vain jotakin sektoria tai asiaryhmää koskevia tavoitteita. Tästä huolimatta on myös näiden tavoitteiden kohdalla nähdäkseni selvästi kysymys painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta, joka

voi olla oikeutusperuste joillekin perusoikeuksia koskeville rajoituksille aivan samaan tapaan kuin valiokunnann käytännössä on välistä todettu jotakin asiaryhmää koskevista perusoikeusrajoituksista ja niiden taustana olevasta painavasta yhteiskunnallisesta edusta.

Ovatko PL 19, 1 §:ään perustuvan oikeuden tiukennukset tässä oikeasuhtaisia tiukennusten taustana oleviin valtiontaloudellisiin tavoitteisiin nähden? Valtiontaloludellisia säästöjä pyritään ja joudutaan keräämään eri puolilta valtion talousarviota ja sen vuoksi ei juuri voida argumentoida ainakaan niin, että ehdotetun 7 a §:n soveltamisessa kertyvät säästöt ovat euromääräisesti niin vaaatimattomat, että ne eivät voi tarjoita riittävää oikeutusperustetta ehdotetuille tiukennuksille. Minusta tässä ei ole estettä pitää tehtäviä tiukennuksia lainmuutoksen tavoitteisiin nähden oikeasuhtaisina .

Minusta lakihdotuksessa on riittävästi pyritty huolehtimaan erityisen vaikeassa tilanteessa olevien henkilöiden asemasta lain soveltamisessa. Tässsä suhteessa merkittävä on erityisesti 7 a §:n ehdotettu 3 momentti, joka koskee hakijaa , jolla on erityinen peruste asumiseen asunnossa, jonka asumismenoihin hän hakee toimeentulotukea. Momentissa olevassa perusteiden luettelossa on viisi kohtaa ja kuudentena kohtana ”muu 1-5 kohtaan verrattava perusteltu syy”.

- - - - - - -

Vaikka yleisesti ottaen pidänkin lakiehdotusta sellaisena, että se voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, on ehdotuksessa pari yksityiskohtaa, jotka vielä on syytä erikseen mainita. Periaatteellisesti ehkä merkittävin näistä kohdista on edellä juuri mainitun 7 a §:n 3 momentin alussa. Kuten edellä todettiin, momentti koskee hakijaa, jolla on erityinen peruste asumiseeen asunnossa, jonka asumismenoihin hän hakee toimeentulotukea. Momentin mukaan tällaisen henkilön asumismenot ”voidaan” ottaa huomioon täysimääräisesti kyseisen perusteen voimassolon ajan. Voidaan kai olettaa, että käytännössä tämä ”voidaan (ottaa huomioon)” ilmaus toimii samalla tavalla kuin ”otetaan (....huomioon)” ilmaus pykälän 1 momentin alussa, ts. niin, että säännöksen soveltaja noudattaa ko. momentin sisältönä olevia ohjeita . Kun kysymys tässä kuitenkin on perusoikeussäännöksessä turvatusta yksilön edusta ja kun ehdotetussa 3 momentissa erikseen luetellut erityiset perusteet koskevat yksilön kannalta ehkä hyvinkin merkittäviä etuja, ei minusta

säännöksessä sovi käyttää ilmaisua, joka yleisessä kielenkäytössä ja tavanomaisessa juristienkin kielessä merkitsee sitä, että päätöksentekijällä on itse edun suomista koskevassa ratkaisussa harkintavaltaa. Minusta perustuslakivaliokunnan pitäisi ainakin harkita vakavasti sitä, eikö tässä pitäisi edellyttää, että 3 momentin alussa oleva ilmaus ”voidaan ottaa huomioon” muutetaan ilmaukseksi ”otetaan huomioon”.

Lain nykyiseen 7 a §:ään sisältyy nyt viimeisenä momenttina seuraava säännös:

> ”Jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan 2 momentissa tarkoitettua asuntoa, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen.”

Momentti on tuotu 7 a §:ään laissa 1023/2022 ja alunperin tuotu lakiin, sen 7 b §:ään, lailla 815/2015. Tuolloisen lain säätämisessä momentin sisällön kuvaamisessa puhuttiin ”tilannekohtaisesta kohtuullisuusharkinnasta ”(HE 358/14 vp,s.36). Momentin mukaisen säännöksen pois jättämiseen nyt ehdotetusta laista on oletettavasti ollut hyvät perustelut. Minusta olisi kuitenkin ollut aiheellista, että perustelut olisi lyhyesti esitetty myös itse esityksessä.

Toinen asia, joka esityksessä olisi ansainut nimenomaisempaa tarkastelua, on se, minkälaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä toimeentulotuen hakijan voidaan edellyttää etsivän edullisempaa asuntoa asuinpaikkakuntansa ulkopuolelta. Kysymys voi olla käytännössä merkittävä erilaisten tosiasiatekijöiden vuoksi ja sillä on periaaatteelliset piirteensä myös PL 9 §:ssä turvatun asuinpaikan valitsemisen vapauden vuoksi.

- - - - - - -

(Asian ulkopuolelta: Lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 3) kohdan ensimmäisellä rivillä olevan (hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen) ”mukaisen” on virheellinen sanamuoto ; pitäisi kai olla ”mukaisesta”, kuten on kohdan perusteluissa , s.21.)