Veli-Pekka Viljanen

HE 58/2023 vp laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 25.10.2023

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annetun lain asumismenoja koskevaa 7 a §:ää.

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuella on kiinteä yhteys perustuslain 19 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös on kirjoitettu muista sosiaalisista perusoikeuksista poiketen subjektiivisen oikeuden muotoon.

Toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan täysin samaistaa toisiinsa. Toimeentulotuki on tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Toimeentulotuen nykyistä tasoa ei perustuslakivaliokunnan käytännön valossa sellaisenaan pidä ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (ks. PeVL 31/1997 vp, s. 2-3).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa julkisen vallan välittömästi rahoittamia etuuksia. Siten esimerkiksi valtiontalouden säästötavoitteet voivat julkisen talouden tilanteen niin vaatiessa muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon, kunhan sääntely ei kokonaisuudessaan vaaranna

perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (ks. esim. PeVM 25/1994 vp, s. 10, PeVL 25/2012 vp, s. 2-3, PeVL 44/2014 vp, s. 3).

Vaikka toimeentulotuki toteuttaa käytännössä osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon, ei toimeentulotuen yhteys mainittuun perustuslain säännöksen ole sillä tavoin ehdoton, ettei toimeentulotuen määräytymisperusteisiin tai saamisedellytyksiin voitaisi lainkaan puuttua.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan asumismenoja koskevaan 7 a §:ään uutta säännöstä, jonka mukaan lain tarkoittamien ”tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä” säädettäisiin vastaisuudessa valtioneuvoston asetuksella ”perustuen vuosittain tarkistettaviin Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asmismenojen kehitykseen”.

Asetustasoisella tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrittelyllä olisi olennainen merkitys toimeentulotuen hakijan asumismenoihin saaman toimeentulotuen määrälle. Lakiehdotuksen 7 a §:n 4 momentin mukaan hakija, jonka asumismenot ylittävät asetuksella määritellyt asumisen enimmäismenot, tulee pääsäännön mukaan ohjata kolmen kuukauden määräajassa hankkimaan edullisempi asunto. Määräajan jälkeen tukeen oikeuttaviksi asumismenoiksi hyväksytään todisiasiallisten asumismenojen sijasta vain asetuksella tarpeellisen suuruiseksi hakijan asuinkunnassa määritellyt menot.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lakiehdotuksen 7 a §:n 2 momentin muotoilu jättää toimeentulotukilain asumista koskevia menoja ja siten toimeentulotuen edellytyksiä tältä osin koskevan sääntelyn lähes kokonaan asetustasolla määräytyväksi, vaikka kyse on selkeästi yksilön oikeuksien perusteisiin liittyvästä sääntelystä. Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan laissa tarkoitetut tarpeellisen suuruiset asumismenot määräytyvät hakijan asuinkunnan ja perhekoon mukaan (1 § 1 mom.). Edes tämä asumismenojen määrittelyn kuntakohtaisuus ja riippuvuus perhekoosta ei ilmene suoraan asetuksenantovaltuuden sisältämästä 7 a §:n 2 momentista. Nähdäkseni perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimus yksilön oikeuksien perusteiden säätämisestä lailla edellyttäisi myös asumismenojen määrän osalta selkeämpää määräytymisperusteista säätämistä kuin lakiehdotuksessa nyt on tehty. Ehdotuksessa ainoastaan viitataan asetuksen tältä osin perustuvan ”Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen”. Muotoilu on vaikeasti avautuva eikä riittävän selkeästi rajaa asetuksenantajan harkintavaltaa tarpeellisen suuruisten

asumismenojen määrittelyssä. Nähdäkseni perustuslain 80 § edellyttää sitä, että lain tasolla nyt tehtyä selkeämmin määritellään asetuksella täsmennettävien asumismenojen määräytymisperusteet, kuten sääntelyn kuntakohtaisuus, riippuvuus perhekoosta sekä muut asetuksella täsmennettävien tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrään vaikuttavat keskeiset tekijät.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esityksessä on kyse joissakin tapauksissa tuen saajille nykyisin myönnettävän toimeentulotuen alenemiseen johtavasta sääntelystä ja kaikkiin tuen hakijoihin kohdistuvasta, aiempaa rajatummasta oikeudesta tuen saamiseen (s. 26).

Lakiehdotus merkitsisi sitä, että toimeentulotuesta annetun lain mukaisten asumismenojen tarpeellisen määrän ylittäviä asumismenoja ei enää vastaisuudessa korvattaisi laissa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan jälkeen todellisten asumismenojen suuruisina, vaan ainoastaan valtioneuvoston asetuksen liitteenä olevan kuntakohtaisen enimmäismäärän suuruisina. Poikkeuksena olisivat 3 momentissa tarkoitetut tilanteet. Hallituksen esityksen perustelujen valossa on ilmeistä, että osalle toimeentulotukikotitalouksia uudistuksen taloudellinen vaikutus on merkittävä (ks. taulukko HE s. 14). Tosin osa näistä kotitalouksista saanee jatkossakin toimeentulotukea todellisten asumiskustannusten perusteella 7 a §:n 3 momentin erityisen perusteen täyttymisen perusteella.

Sinänsä on valtiosääntöoikeudellista mahdollista asettaa perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä myös erilaisia velvoitteita toimeentulotuen saajille. Nämä velvoitteet voivat sinänsä asumismenojen osalta koskea myös vaatimusta asumiskustannusten kohtuullistamisesta edellyttäen, että toimeentulotuen hakijalla on aito ja todellinen mahdollisuus hankkia itselleen asunto, jonka asumiskustannukset vastaavat säädettävää tarpeellisen suuruisten asumismenojen enimmäismäärää.

Ongelmaksi muodostuu kuitenkin tilanne, jossa henkilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan tällaista asetuksella määritellyn asumisnormin mukaista riittävän edullista asuntoa. Tältä osin ei ole ongelmatonta, että hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi toimeentulotukilain nykyinen 7 a §:n 3 momentti, jonka mukaan asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen, jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan edullisempaa asetusta. Tämä voinee johtua esimerkiksi joidenkin paikkakuntien heikosta asuntomarkkinatilanteesta. Kyseisen säännöksen kumoaminen ilman minkäänlaista kyseiseen tilanteeseen soveltuvaa joustomahdollisuutta voinee ainakin yksittäisissä tapauksissa vaarantaa yksilön perusoikeuksien toteutumisen.

Jos todelliset asumismenot ylittävät merkittävästi asetuksella asetetut tarpeellisen suuruisten asumismenojen enimmäismäärät, toimeentulotuen saajien ei voi olettaa hallituksen esityksen perustelujenkaan mukaan pystyvän kattamaan menoja muusta elämisestään ottaen huomioon toimeentulotuen turvaaman tulotason niukkuus (HE, s. 28). Mikäli tuen hakija ei pysty tosiasiallisesti tällaisessa tilanteessa hankkimaan edullisempaa asuntoa, voi asetelma muodostua hänen kannaltaan kohtuuttomaksi ja viime kädessä myös ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 1 momentin näkökulmasta. Tällaisten tilanteiden varalta laissa tulisi olla säädösperustainen joustomahdollisuus. On kyseenalaista, voidaanko ehdotettua säännöstä, jonka mukaan 4 momentissa asetettua kolmen kuukauden varsin tiukkaa määräaikaa voidaan pidentää ”perustellusta syystä”, pitää tältä osin riittävänä turvaamaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen välttämätön toimeentulo.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esityksellä tavoitellaan säästöjä ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin tiukentamalla ja selkeyttämällä asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä (HE, s. 1). Hallituksen esityksen vaikutusarvion mukaan esityksestä koituisi vuodelle 2024 säästöjä 9 – 12 miljoonaa euroa, ja tämän jälkeen vuosina 2025 – 2027 noin 21,5 – 24,5 miljoonaa euroa vuodessa (HE, s. 14). Sinänsä julkisen talouden säästötoimilla voidaan valtiontaloudellisesta tilanteesta riippuen perustella hyväksyttävästi jossain määrin sosiaalisten etuuksien tason alentamista tai määräytymisperusteiden tiukentamista. Samoin työllisyyden edistämistavoitteella, joka kiinnittyy perustuslain 18 §:n 2 momenttiin, voidaan periaatteessa perustella ehdotetun kaltaisia muutoksia. Edellytyksenä on kuitenkin se, että kun ehdotuksella heikennetään sen kohderyhmän osalta perustuslain 19 §:n 1 momenttiin kiinnittyvän toimeentulotuen tasoa, ehdotetuilla lain muutoksilla voidaan ennakoida olevan myös todellisuudessa työllisyyttä edistävää vaikutusta. Hallituksen esityksen perustelujen valossa esityksen työllisyysvaikutukset jäisivät kuitenkin suhteellisen vähäisiksi (arvio 1200 uutta työllistä) ja riippumaan esityksen mahdollisesta kannustinvaikutuksesta, jonka toteutuminen on ainakin jossain määrin epävarmaa (ks. HE, s. 18).