Asia: Hallituksen esitys 58/2023 vp eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta. Valiokunta pyytää, että arvioisin ehdotetun sääntelyn vaikutuksia lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Rajoitun lausunnossani arvioimaan ehdotettua sääntelyä tästä näkökulmasta.

Hallitus ehdottaa, että asumismenojen hyväksymisestä toimeentulotukea myönnettäessä säädettäisiin nykyistä tarkemmin lain ja asetuksen tasolla. Ehdotetun sääntelyn mukaan toimeentulotuen hakija ohjattaisiin hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa, jos hänen asumismenonsa ylittäisivät tarpeellisen suuruisena pidettävän kuntakohtaisesti määritellyn määrän. Määräaikaa voitaisiin pidentää perustellusta syystä. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksyttäisiin kuntakohtaisesti asetuksessa määritellyn asumisnormin mukaisina. Normittamisesta eli asumismenojen hyväksymisestä normin mukaisena seuraisi se, että henkilön olisi löydettävä edullisempi asunto tai jatkettava asumista kalliimmassa asunnossa ja tingittävä muusta kulutuksestaan. Asumismenot kuitenkin huomioitaisiin jatkossakin täysimääräisinä, jos hakijalla olisi laissa määritelty erityinen peruste jatkaa asumista nykyisessä asunnossaan. Tällaisia erityisiä perusteita olisivat 1) hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu; 2) hakijan tai hänen perheenjäsenensä erityisestä hoidosta tai vammaisuudesta aiheutuva lisätilan tarve, taikka vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) mukaan tehdyt muutokset nykyisessä asunnossa; 3) kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve sekä lastensuojelulain (417/2007) perusteella kodin ulkopuolelle sijoitetun tai huostaanotetun lapsen tapaamisten toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve; 4) hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila tai muutoin alentunut toimintakyky tai yli 80 vuoden ikä; 5) hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa; tai 6) muu 1- 5 kohtaan verrattava perusteltu syy.

Ehdotettu sääntely kiinnittyy useisiin perustuslain säännöksiin. Näistä keskeisimmät ovat PL 19.1 §:ssä turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, PL 19.3 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä PL 19.4 §:ssä julkiselle vallalle annettu tehtävä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Merkityksellinen on myös PL 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeus ja etenkin pykälän 3 momentissa säädetty velvollisuus kohdella lapsia tasa-arvoisesti yksilöinä ja lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sääntelyllä on yhteys myös PL 9.1 §:ssä tunnustettuun oikeuteen valita asuinpaikkansa.

Tämän lisäksi ehdotettu sääntely liittyy useisiin Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviin määräyksiin. Näistä keskeisimmät ovat oikeutta vähimmäisturvaan suojaava YK:n taloudellisia,

sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 11.1 artikla ja (uudistetun) Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78–80/2002, uESP) 13 artikla. Merkityksellinen on myös TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohta, jonka mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksiensa toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Velvoitteen kääntöpuolena on kielto heikentää oikeuksien suojaa. Tässä yhteydessä on huomattava, että sekä TSS-sopimuksen toimeenpanoa valvova YK:n TSS-komitea että uESP:n toimeenpanoa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea ovat pitäneet Suomen vähimmäisturvan tasoa riittämättömänä sopimusvelvoitteisiin nähden (ks. CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Finland, 17.12.2014.E/C.12/FIN/CO/6ECSR ja Finnish Society for Social Rights v. Finland, Complaint No 108/2014, decision on admissibility and the merits, 8.12.2016).

Sosiaalisia oikeuksia suojaavien ihmisoikeusvelvoitteiden lisäksi merkityksellinen on lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991, LOS) 3 artiklan 1 kohta, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta määräaikaisraportista antamissaan loppupäätelmissä Suomea välttämään sellaisia sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin (CRC/C/FIN/CO/5–6).

Perustuslain 19.1 §:ssä turvataan jokaiselle subjektiivisena oikeutena oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. (HE 309/1993 vp, s. 69.) Voimassa olevassa lainsäädännössämme toimeentulotuki on keskeisin perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta toteuttava tukijärjestelmä (PeVL 31/1997 vp, s. 2). Kelan toimeenpanemaa perustoimeentulotukea (7 §, 7 a–b §:t) voidaan pitää pitkälti perustuslain 19.1 §:n edellyttämän välttämättömän toimeentulon toteuttamisen muotona ottaen kuitenkin huomioon, että sen perusosaa voidaan alentaa tietyissä velvoitteiden toistuvissa laiminlyöntitilanteissa jopa 40 % (ks. PeVL 31/1997 vp, s. 4).

Nyt tarkasteltava sääntelyratkaisu rajoittaisi oikeutta saada perustoimeentulotukea ja johtaisi joissakin tapauksissa toimeentulotuen alenemiseen. Perusoikeuteen voidaan säätää tavallisella lailla rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Rajoituksen tulee perustua lakiin ja sen tulee olla tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritelty. Rajoituksen perusteen tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja rajoituksen tulee täyttää suhteellisuusvaatimus eikä se saa ulottua perusoikeuden ytimeen. Lisäksi rajoitukseen tulee liittyä riittävät oikeusturvajärjestelyt ja se ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVM 25/1994 vp.)

Esitetty sääntely vaikuttaisi myös henkilön oikeuteen valita asuinpaikkansa. Ehdotuksen mukaan toimeentulotuki normitettaisiin, jos henkilö ei yrityksistään huolimatta onnistuisi löytämään edullisempaa asuntoa. Velvoitetta ei olisi sidottu henkilön kotikuntaan tai muuhun alueelliseen kokonaisuuteen, kuten työssäkäyntialueeseen. Jos henkilö siis ei onnistuisi löytämään kotikunnastaan edullisempaa asuntoa tai pystyisi mukauttamaan muita menojaan asumiskustannustensa mukaisesti, olisi hän pakotettu muuttamaan sieltä pois löytääkseen edullisemman asunnon muualta.

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy näin ollen seikkoja, jotka edellyttävät tarkempaa valtiosääntöoikeudellista arviointia. Katson kuitenkin, että lapsen edun ja lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta näitä mahdollisia ongelmia lieventää ehdotettuun 7 a §:n 3 momenttiin sisältyvä mahdollisuus poiketa normittamisesta

hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen edun niin vaatiessa tai lapsen tapaamisoikeuden tai kodin ulkopuolelle sijoitetun tai huostaanotetun lapsen tapaamisten toteuttamisesta aiheutuvan asuintilan tarpeen taikka muun näihin verrattavan perustellun syyn vuoksi. Tämä normittamisesta luopumista koskeva sääntely lähtökohtaisesti mahdollistaa lapsen edun asianmukaisen huomioon ottamisen toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa etenkin, jos sitä sovelletaan perusoikeusmyönteisesti. Myös säännöksen perustelut ohjaavat lain soveltamista tähän suuntaan, sillä poikkeussäännöksen soveltamistilanteet on kuvattu verraten laajoiksi. Vielä paremmin lapsen etua ja oikeuksia toteuttaisi kuitenkin se, että normittamisesta luopuminen säännökseen sisältyvien poikkeusperusteiden vuoksi säädettäisiin velvoittavaksi eikä luopuminen siis olisi harkinnanvaraista, kuten se ehdotuksen mukaan olisi.

Helsingissä 2.11.2023

Eeva Nykänen