EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

2.11.2023

EOAK/6903/2023

ASIA: HE 58/2023 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TOIMEENTULOTUESTA ANNETUN LAIN 7 A §:N MUUTTAMISESTA

Perustuslakivaliokunta on pyytäyt lausuntoa otsikkokohdasta tarkoitetusta hallituksen esityksestä toimeentulotukilain 7 a §:n muuttamiseksi siltä osin kuin kyse on ehdotetun sääntelyn vaikutuksista lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

1 ESITYS JA SEN TAVOITTEET

Toimeentulotuesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyväksyttävät asumismenot määriteltäisiin toimeentulotukilaissa ja sen perusteella annettavassa tarpeellisen suuruisia asumismenoja koskevassa asetuksessa.

Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksytään asetuksella vahvistetun asumisnormin mukaisina.

Hakijaa ei kuitenkaan ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on toimeentulotukilaissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Nämä erityisperusteet määritellään pykälän 3 momentissa.

Niitä ovat muun muassa hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu (1 kohta), lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta ja kodin ulkopuolelle sijoitetun tai huostaanotetun lapsen tapaamisten toteuttamisessa aiheutuva asuintilan tarve (3 kohta) ja muu säännöksessä nimenomaisesti lueteltuihin perusteisiin verrattava perusteltu syy (6 kohta). Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan (s. 21) lapsen etuun liittyviä tekijöitä voivat olla esimerkiksi koulu- tai varhaiskasvatuspaikan säilyttäminen ja lapsen hoitoon tai harrastuksiin tosiasiallisesti osallistuvat tukiverkostot.

Voimassa olevan lain 7 a §:n 3 momentin mukaan asumismenot on huomioitu täysimääräisenä, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan kustannuksiltaan Kelan asumisnormin mukaista asuntoa. Tämä peruste kumotaan esityksen mukaan toimeentulotukilain säännöksestä.

Lain muutoksella tavoitellaan esityksen mukaan säästöjä toimeentulotukimenoissa ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin, tiukentamalla ja selkeyttämällä asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä.

2 HYVÄKSYTTÄVÄT ASUMISMENOT

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Perustuslain 19 §:n 4 momentissa on julkiselle vallalle asetettu edistämisvelvollisuus koskien jokaisen oikeutta asuntoon, ja 9 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus valita asuinpaikkansa.

Toimeentulotukilain tarkoittamat kohtuulliset asumismenot liittyvät perustuslain 19 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena turvattuun vähimmäisturvaan, jota siis toteutetaan toimeentulotukilailla.

> Peruslakivaliokunnan lausunnon mukaan (PeVL 31/1997, s. 3) Asumismenot ovat sellaisia menoja, jotka kytkeytyvät kiinteästi hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttiin.

Esityksessä hyväksyttävät asumismenot normitetaan.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että hakijan 7 a §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Kun kyse on toimeentulotuen kaltaisesta viimesijaisesta tuesta, ei tuen myöntämisen edellytysten arviointia voida yksin perustaa viranomaisen yksipuolisesti päättämiin ”raja-arvoihin” tai etukäteen määriteltyihin ”kohtuullisena pidettäviin” menoihin. Tällaisten vahvistettujen ohjeellisten raja-arvojen tulee huomioida asiakkaana olevan perheen yksilöllinen tilanne arvioitaessa kohtuullisia asumismenoja varsinkin tilanteessa, jossa asumiseen liittyvät kustannukset voivat hallitsemattomasti nousta ilman toimeentulotuen hakijan myötävaikutusta.

Esityksen (7 a §:n 4 momentti) mukaan hakijalle annettavan kolmen kuukauden määräajan jälkeen (jollei sitä ole säännöksen tarkoittamasta perustellusta syystä pidennetty), hakijan hyväksyttävinä tarpeellisen suuruisina asumismenoina pidetään hakijan asuinkunnassa säännöksen 2 momentin mukaan määriteltyjä (siis säännöksen tarkoittamia normitettuja) menoja.

Esityksessä on edellä sanotusti voimakkaasti kavennettu sosiaalihuoltoon oleellisesti liittyvää yksilökohtaista harkintaa, ja kun asumismenot on etukäteen normitettu, vaikuttavat säännökset yhdessä heikentävästi viimesijaisen tuen asiakkaiden oikeusasemaan. Esityksen näillä muutoksilla on vaikutusta juuri heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen.

> Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on usein todettu mm., että varsinkin suurimmissa kaupungeissa (esimerkiksi pääkaupunkiseudulla) kohtuuhintaisia julkisen tuotannon vuokra-asuntoja on lähes mahdotonta saada hakijoiden suuren määrän takia. Vapailla markkinoilla vallitsee kilpailutilanne, jolloin Kelan määrittelemää kohtuuhintaista vapaata asuntoa voi asiakkaan olla vaikeaa löytää ja saada. Joissain tilanteissa vuokranantajat saattavat lisäksi suhtautua torjuvasti toimeentulotukiasiakkaan vuokratarjoukseen.

Kun kysymys on yksilön ja perheen kannalta aivan olennaisesta seikasta, perheen ja tuen hakijan asumisen järjestämisestä, on välttämätöntä, että lainsäädännössä kiinnitetään riittävää huomiota hakijan ja hänen perheensä yksilölliseen tilanteeseen, asunnon tarpeeseen sekä hakijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin omin toimenpitein saada toimeentulotukilain tarkoittama kohtuuhintainen asunto.

Toimeentulotukilain 2 §:ssä on säädetty jokaiselle velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Lain 2 a §:ssä on säädetty velvollisuus ilmoittautua (säännöksestä ilmenevin rajoituksin) työttömäksi työnhakijaksi tai esimerkiksi lain 17 §:ssä on säädetty tuen hakijan myötävaikutusvelvollisuudesta tuen käsittelemiseksi.

Toimeentulotuen hakijalle voidaan siten asettaa velvollisuuksia (PeVL 31/1997 vp) toimeentulotukihakemuksen käsittelemiseksi ja tuen määräämiseksi.

Hyväksyttävänä on pidettävä, että toimeentulotuen hakijalle voidaan säätää myös asumismenojen kohtuullisuutta koskevia vaatimuksia ja edellyttää hakijalta toimenpiteitä asumismenojen saattamiseksi hyväksyttävänä pidettävälle tasolle. Tällaiset vaatimukset eivät saa kuitenkaan olla kohtuuttomia tai mahdottomia toteuttaa vaan niiden on oltava oikeasuhtaisia ottaen huomioon toimeentulotukilaissa asetetut päämäärät (toimeentulotukilain 1 §:n 1 mom. ja 2 §:n 1 mom.). Asiakkaan kannalta tilanne, jossa hakija ei itse voi vaikuttaa omilla positiivisilla toimillaan kohtuuhintaisen asunnon saamiseen asuinpaikkakunnaltaan, näyttäytyy kohtuuttomalta.

Pykälän 3 momentin 1–6 kohdissa on säädetty niistä erityisperusteista, jotka mahdollistavat asumismenojen huomioon ottamisen täysimääräisesti.

> Hakijaa ei ehdotettavan 3 momentin mukaan ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla olisi erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Menot huomioitaisiin täysimääräisenä vain kyseisen perusteen voimassaolon ajan.
>
> Momentin kohtaan 6 sisältyy ns. kaatokohta, jonka mukaan erityisenä perusteenä voidaan hyväksyä ”muu 1–5 kohtaan verrattava perusteltu syy”. Tällä ei ole kuitenkaan tarkoitettu tilannetta, jossa hakija ei ole voinut saada kohtuuhintaista asuntoa huolimatta omista toimistaan.

Toimeentulotuen hakijoina on myös lapsiperheitä, joilla todennäköisesti ei katsottaisi olevan ehdotetussa 7 a §:n 3 momentissa (1 kohta, ”lapsen etu” ja 6 kohta ”muu perusteltu syy”) tarkoitettuja erityisiä tarpeita. Tällaisessa tilanteessa toimeentulotuen hakijana oleva lapsiperhe tai lapsetonkin perhe joutuu muuttamaan pelkästään säännöksestä johtuvasta syystä ja hakeutumaan edullisempaan asumismuotoon.

Pidän sinänsä asiakkaan oikeuksien toteutumisen ja päätöksenteon yhtenäisyyden kannalta hyvänä sitä, että lainsäädännössä määritellään sovellettavat poikkeussäännökset asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioimisesta päätöksenteossa. Tällainen määrittely ei saa kuitenkaan estää yksilöllistä harkintaa ottaen huomioon toimeentulotuen viimesijainen luonne.

Pidän tästäkin syystä myös huolestuttavana sitä täysin mahdollista ja esityksessä ennakoitua ja tunnustettua kehityssuuntaa, että yhtäältä normitettu hyväksyttävä asumismeno ja toisaalta kilpailutilanne huokeammista asunnoista ja julkisen asumistarjonnan ruuhkautunut jonotilanne pakottavat tuen hakijan ja hänen perheensä muuttamaan halvemman asumisen paikkakunnalle. Tämä voi pahimmillaan johtaa, vastoin esityksen tavoitteita ja esityksessä kuvattua työllisten määrän lisääntymistä, täysin päinvastaiseen lopputulokseen: työpaikan menettämiseen, uuden työn etsimiseen uudella paikkakunnalla ja siihen, että tuen hakijan työhistoriaan tulee ainakin katkoksia. Tällainen tilanne voi merkitä varsinkin lapsiperheille myös muiden sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen lisääntyvää tarvetta.

3 KOKONAISVAIKUTUS ERITYISESTI LAPSIPERHEITTEN ASEMAAN

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana on pidettävä sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisella vallan velvollisuus turvata jokaiselle kuuluva oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tämä velvollisuus erityisesti palvelujärjestelmiä sopeutettaessa edellyttää sen arvioimista, mitä positiivisia toimia on tehty ja mitä aiotaan tehdä ja toisaalta, mitä oikeuksien tai niiden tason heikentäminen säästötilanteessa kokonaisuudessaan merkitsee, ja mitkä ovat säästötoimien yhteisvaikutukset.

Selvänä on pidettävä, että sosiaaliturvaa koskevan perustuslain säännöksen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71). Siten on tärkeää arvioida esimerkiksi heikennyksen perusteen hyväksyttävyyttä, rajoituksen oikeasuhtaisuutta ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista.

> Esityksen suhdetta perustuslakiin koskevissa perusteluissa (s. 27–28) on kuvattu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimien ratkaisuja ja kannanottoja. Kannanotoissa on katsottu, että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.
>
> Lasten oikeuksien sopimuksen 27 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon.
>
> Vanhemmilla tai muilla lapsen huollosta vastaavilla on ensisijainen velvollisuus kykyjensä ja taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaisesti turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet.
>
> Sopimusvaltiot ryhtyvät kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa sekä antavat tarvittaessa aineellista apua ja tukevat ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 11/2015 vp ja PeVL 12/2015 vp) todennut, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat perheille kohtuuttomiksi. Perustuslakivaliokunta on myös edellyttänyt, että hallitus seuraa tarkoin lainsäädännön toimeenpanoa, jotta lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet eivät käytännössä vaarannu.

Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

Valiokunta on lisäksi katsonut, että niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista, etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I).

Valtiontalouden säästötavoitetta voidaan siten pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin etuuksien tasoon.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan (PeVL 25/2012 vp ja myös PeVL 11/2015 vp) julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on siis tarkasteltava kokonaisuutena. Säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden tukemiseen.

Hallitusohjelmaan sisältyy useita heikennyksiä sosiaaliturvaan, jotka vaikuttavat kielteisesti lapsiperheiden toimeentuloon. Nyt käsillä olevan ehdotuksen lisäksi näitä ovat muun muassa leikkaukset asumistukeen ja työttömyysturvaan. Tilanteessa, jossa ollaan tekemässä useita muitakin leikkauksia, jotka kohdistuvat lapsiin ja lapsiperheisiin, on kiinnitettävä myös huomiota näiden toimien välillisiin ja pitkän aikavälin vaikutuksiin.

Voimassa oleva toimeentulotukilaki sisältää lisäksi säännöksiä, joiden yhteisvaikutus tässä kokonaisuudessa on otettava tarkasteluun.

> Toimeentulotukilain 9 §:ssä on säädetty perusosan suuruudesta. Perusosan suuruus on sidottu lapsen ikään ja siihen, kuinka monta lasta perheessä on. Säännöksen 3 momentin mukaan, jos perheeseen kuuluu useampia 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja lapsia, perusosa on toisesta lapsesta viisi prosenttiyksikköä ja kolmannesta ja kustakin seuraavasta lapsesta kymmenen prosenttiyksikköä alempi kuin 1 momentissa säädetään.
>
> Perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän asiaan huomiota toimeentulotukilakia säädettäessä. Perusosan supistuksista merkittävimmät koskevat lasten perusosaa. Supistukset kohdistuvat erityisen ongelmallisina monilapsisiin perheisiin (PeVL 31/1997 vp, s. 5).

Myös toimeentulotukilain 10 §:n mahdollistama perusosan alentaminen vaikuttaa tosiasiassa koko perheen ja näin ollen myös lasten asemaan.

Perusoikeuksien heikentämisen sallittavuutta arvioitaessa perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu painoarvoa ainakin heikennyksen suuruudelle ja sille, onko asiassa tehty muita täydentäviä toimia, joilla voidaan ainakin heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden asema turvata (vrt. esim. PeVL 25/2012 vp, s. 2).

Hallitusohjelman mukaan lasten ja perheitten asemaa kompensoidaan mm. lapsilisäjärjestelmän avulla. Tällä sinänsä lapsiperheitten ja lapsen näkökulmasta positiivisella kompensoinnilla ei ole kuitenkaan samanlaista vaikutusta toimeentulotukea saavien perheitten osalta, koska lapsilisä otetaan perheen tulona huomioon toimeentulotukea määrättäessä siten kuin lain 11 §:ssä säädetään.

4 LOPUKSI

Nyt lausuttavana olevalla esityksellä on vahva liittymä perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Oikeus viimesijaiseen vähimmäisturvaan perustuu yksilölliseen tarpeeseen. Toimeentulotuen viimesijaisuutta on korostettu toimeentulotukilain 1 §:ssä ja yksilöllistä toimeenpanoa ja harkintaa lain 2 §:ssä.

Toimeentulotukea saaneissa talouksissa asuvista henkilöistä alle 18-vuotiaita on hallituksen esityksen mukaan noin neljäsosa (s. 21). Toimeentulotukilain ehdotettu muutos näyttäytyy ongelmallisena erityisesti sen johdosta, että lapsiperheet, joilla ei katsottaisi olevan 7 a §:n 3 momentin 1–6 kohdissa tarkoitettua erityistä perustetta suuremman asumismenon hyväksymiselle, joutuisivat valitsemaan muuton tai perustarpeista tinkimisen välillä. Tilanteen vaikeus korostuisi yksinhuoltajaperheissä ja pätkätöitä tekevien vanhempien perheissä.

Lapsiperheiden ja sitä kautta lasten oikeuksien turvaaminen puoltaisi käsitykseni mukaan käytännössä sitä, että lapsen etuun liittyvää – erityisen perusteen olemassaoloa koskevaa – säännöstä (1 kohta) ei tulkittaisi suppeasti. Riippumaton hallintotuomioistuin viime kädessä kuitenkin muutoksenhaun perusteella arvioisi tapauskohtaisesti tämänkin erityisen perusteen olemassaolon.

Pidän myös ongelmallisena pykälän 2 momentin sääntelyä hyväksyttävien asumismenojen normittamista ja niiden sitomista Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen.

Asetuksen mukaan tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrää tarkistetaan vuosittain. Kansaneläkelaitos tekee sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen asetuksella säädettyjen määrien tarkistamiseksi vuosittain lokakuun loppuun mennessä.

Varsinkin suurissa kaupungeissa voi normitetun hintaista asuntoa olla vaikeaa tai mahdotonta saada. Tämän takia asetuksen tarkistamisen mahdollisuus tulisi olla joustavampaa.

Nähdäkseni toimeentulotukilain esitetty muutos voi vaikuttaa erityisesti muiden saman aikaisesti tehtävien säästötoimien yhteisvaikutuksena lapsiperheiden asemaan sillä tavoin, että ne (lainsäädännössä tehtävät leikkaukset ja säästötoimet) yhdessä voivat vaarantaa (heikentää) perheen ja näin ollen perheessä asuvan lapsen oikeutta riittävään sosiaaliturvaan.

Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvollisuuteen kuuluu vastuu huolehtia paitsi siitä, että lainsäädännössä varmistetaan, ettei ennakolta tiedossa olevia kohtuuttomia tilanteita tai väliinputoajaryhmiä synny, sekä velvollisuus tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Edellä todetun vuoksi pidän välttämättömänä, että mahdollisen lainmuutoksen vaikutuksia lapsiperheiden asemaan tarkoin seurataan.

Apulaisoikeusasiamies

Mikko Sarja

Esittelijäneuvos

Tapio Räty

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.