EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvaliokunta

LAUSUNTO

9.11.2023

EOAK/7159/2023

ASIA: HE 58/2023 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan pyynnöstä esitän yllä mainitusta hallituksen esityksestä 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.

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 kumottaisiin.

Muutoksella tavoitellaan säästöjä toimeentulotukimenoissa ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin, tiukentamalla ja selkeyttämällä asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä.

2 HYVÄKSYTTÄVÄT ASUMISMENOT

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.

> Esityksen yleisperusteluissa todetaan seuraavaa: ”Hallituksen esitys tuo asumismenojen hyväksymiseen liittyvän harkinnan selkeämmin lain tasolle. Tämä vaikuttaa parhaimmillaan niin, että toimeentulotuen hakijoiden voi olla nykyistä helpompi ymmärtää asumisvalintoihin liittyvät seuraukset sekä tiedostaa, miten toimimalla normittamisen voi välttää.

Totean, että 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, ilman yksilöllistä perheen tilanteen huomioivaa harkintaa.

Pidän tärkeänä, että vahvistetut ohjeelliset raja-arvot huomioivat asiakkaana olevan perheen yksilöllisen tilanteen arvioitaessa kohtuullisia asumismenoja varsinkin tilanteessa, jossa asumiseen liittyvät kustannukset voivat hallitsemattomasti nousta ilman toimeentulotuen hakijan myötävaikutusta.

Samanaikaisesti pykälästä kumotaan voimassa olevan 7 a §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan, jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan kohtuuhintaista asuntoa, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös hakijalle annetun pykälän 2 momentin mukaisen riittävän määräajan jälkeen.

Säännökset yhdessä vaikuttavat heikentävästi viimesijaisen tuen asiakkaiden oikeusasemaan. Esityksen näillä muutoksilla on vaikutusta juuri heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksiin.

Oikeusasiamiehelle saapuneissa useissa kanteluissa ja muissa yhteydenotoissa on toistuvasti tuotu esille toimentulotukiasiakkuudestakin johtuvat vaikeudet saada kunnasta asuntoa Kelan määrittelemällä (vahvistamalla) paikkakuntakohtaisella kohtuuvuokralla.

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 vaikea löytää ja saada.

Joissain tilanteissa vuokranantajat saattavat lisäksi suhtautua torjuvasti toimeentulotukiasiakkaan vuokratarjoukseen.

Myös esityksen yleisperusteluissa on kuvattu tätä asiaa:

> ”Helsingin seudulla ja muissa suurissa kasvukeskuksissa vuokra-asuntoihin kohdistuu kova kysyntä, mikä vaikuttaa asumisen hintaan. Kovimman kysynnän oloissa kaikki yksityisillä vuokra-asuntomarkkinoilla olevat vapaat asunnot eivät ole välttämättä toimeentulotukiasiakkaiden saavutettavissa, vaan ne päätyvät muille asunnon vuokraajille. Jos toimeentulotuen hakija haluaisi etsiä asuntoa muualta kuin kotikunnastaan, hänen tulisi käytännössä ottaa yhteyttä jokaiseen kuntaan erikseen, koska vuokrataloyhtiöt ja mahdolliset asumisneuvojat toimivat pääsääntöisesti kunnan alueella. Lisäksi hänen pitäisi hakea asuntoa erikseen yksityisistä vuokrataloyhtiöistä, joilla on ARA-asuntoja, sekä vapaarahoitteisesta asuntokannasta”.

Korostan, että 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.

Asiakkaan kannalta tilanne, jossa hakija ei itse voi vaikuttaa omilla positiivilla toimillaan kohtuuhintaisen asunnon saamiseen asuinpaikkakunnaltaan, näyttäytyy kohtuuttomalta.

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Lain 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Esityksellä on tosiasiassa edellä kuvatulla tavalla kavennettu mahdollisuutta toimeentulotukilain mukaiseen yksilökohtaiseen harkintaan.

Toimeentulotuen hakijalla voi olla sellaisia tärkeitä, siis muita kuin 3 momentissa mainittuja erityisiä perusteita, asua tietyllä paikkakunnalla. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi työpaikka, opiskelut tai muussa taloudessa asuvasta omaisesta huolen pitäminen. Pidän tästäkin syystä myös huolestuttavana sitä täysin mahdollista ja esityksessäkin 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.

Esityksen yleisperusteluissa todetaan tältä osin seuraavaa:

> Normittamisesta eli asumismenojen hyväksymisestä normin mukaisena seuraa se, että henkilöiden on löydettävä edullisempi asunto taikka sitten jatkettava asumista kalliimmassa asunnossa ja tingittävä muusta kulutuksestaan. Jos asumismenojen ylitys on hyvin vähäinen, tämä heikentää perheen taloutta tavalla, jossa perhe voi onnistua sopeuttamaan muita menojaan. Jos sen sijaan ylitys on suuri, toimeentulotuen saajien ei voi olettaa pystyvän kattamaan menoja muusta elämisestään. Tämä johtuu siitä, että toimeentulotuen turvaama tulotaso on jo varsin niukka, vaikkakin se tähtää jonkin verran perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman tason yläpuolelle. Näissä tapauksissa henkilön on löydettävä edullisempi asunto ja tarvittaessa eri paikkakunnalta.”

Esitys tullee nähdäkseni aiheuttamaan painetta täydentävän ja ehkäisevän tuen myöntämiseksi hyvinvointialueiden päätöksillä ja siirtämään asiakkaita ns. kahden luukun asiakkaiksi.

Myös esityksen yleisperusteluissa on tunnistettu tämä tilanne.

> ”Esityksen johdosta joissain tilanteissa perustoimeentulotuki voi osoittautua tai se voidaan kokea riittämättömäksi hakijatalouden välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi. Esityksessä perustoimeentulotuen asumismenojen huomioimiseen kuuluu kuitenkin kohtuusharkintaa (erityiset perusteet ja mahdollisuus pidentää perustellusta syystä edullisemman asunnon etsimistä koskevaa määräaikaa). Tämän johdosta täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemusmäärien kasvu hyvinvointialueilla pysynee tämän esityksen johdosta maltillisena. Sosiaalihuollon lausuntojen määrä ja sosiaalityön tarve saattaa myös kasvaa hieman.”

Mielestäni esityksessä ei ole arvioitu ollenkaan mahdollisia, lisääntyviä kustannuksia muussa sosiaalihuollossa, niiden suuruutta ja sitä, missä laajuudessa asiakkuuksia mahdollisesti siirtyy Kelasta hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon. Esityksessä ei ole siis myöskään arvioitu tämän tarpeen lisääntymisen takia aiheutuvia paineita hyvinvointialueiden tarvetta vastaavaan resursointiin. Pidän tätä puutteena. Minulle esitys näyttäytyykin lähinnä sääntelynä, jolla pyritään vähentämään Kelalle aiheutuvia toimeentulotukikustannuksia.

Useissa oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa toimeentulotukiviranomaisia on arvosteltu siitä, että asumismenoja koskevat tulkinnat estävät henkilön oikeutta valita asuinpaikkansa jossain Suomen kunnassa siten, ettei muuttoa toiselle paikkakunnalle (siitä

aiheutuvia kustannuksia) ole pidetty toimeentulotukilain tarkoittamina välttämättöminä muuttokustannuksina (asumismenoina).

3 ERITYISET PERUSTEET SUUREMMAN ASUMISMENON HYVÄKSYMISELLE

3.1 Yleistä

Pykälän 3 momentissa on säädetty niistä erityisperusteista, jotka mahdollistavat asumismenojen huomioon ottamisen täysimääräisesti:

> Lapsen asemaan liittyen 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.
>
> Vammaisen henkilön asema on huomioitu (2 kohta) siten, että 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 muodostavat säännöksen tarkoittaman erityisperusteen.
>
> Asumispalvelujen järjestämisestä on säädetty 5 kohdassa.
>
> Iäkkään henkilön asemasta on säädetty säännöksen 4 kohdassa ja säännöksen 6 kohdassa muusta 1–5 kohtaan verrattavasta perustellusta syystä.

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 estää yksilöllistä harkintaa ottaen huomioon toimeentulotuen viimesijainen luonne ja se tosiasia, ettei lainsäätäjä todennäköisesti kykene varautumaan tällaisessa yhteydessä kaikkiin elämäntilanteisiin.

> Esityksessä on nimenomaisesti useassa eri kohdassa viitattu Kelan soveltamiskäytäntöön. Totean yleisesti, että en voi pitää hyväksyttävänä, että viimesijaisen tuen järjestäminen ja päätöksenteko perustuvat toimeentulotukiviranomaisen vahvistamiin sisäisiin ohjeisiin, jotka estävät tai rajoittavat sosiaalihuoltoon kuuluvaa yksilökohtaista harkintaa.

Kiinnitän vielä valiokunnan huomiota erityisesti säännöksen sisältämien erityisperusteiden 1, 4 ja 6 kohtaan.

3.2 Lapsiperheitten asema

Annoin perustuslakivaliokunnalle lausuntoni (EOAK/6903/2023) käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä erityisesti siltä osin, kuin kyse on ehdotetun sääntelyn vaikutuksista lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Totesin lausunnossani mm. seuraavaa.

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.

Totesin myös, että 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.

Totesin myös, että 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.

3.3 Iäkkään henkilön asema

Momentin 4 kohdan mukaan erityisperusteena on hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila, muutoin alentunut toimintakyky tai yli 80 vuoden ikä.

Tällainen erityisperuste ja sen sitominen niinkin korkeaan ikään (80 vuotta) ei huomioi ollenkaan esimerkiksi niitä tilanteita, joissa iäkkään, alle 80-vuotiaan henkilön puoliso kuolee. Leski voi puolison kuoleman johdosta asua toimeentulotuen kannalta ylikalliissa asunnossa ja hänen tulee siis säännöksen mukaan (jollei 4 kohdan erityisperuste täyty muutoin – ”terveydentila tai muutoin alentunut toimintakyky”) hakeutua edullisemman asumisen piiriin. Tilanne on usein kohtuuton jo senkin vuoksi, että puolisot ovat voineet asua kymmeniä vuosia omassa kodissaan.

Samanlainen tilanne voi syntyä, jos suoranaiset asumismenot (vuokra) tai esimerkiksi sähkön hinta nousevat äkillisesti. Tulojen pysyessä vakiona (lähtökohtaisesti iäkkäällä henkilöllä eläkkeet) asumismenot saattavat ylittää normitetun, toimeentulotuessa hyväksyttävän raja-arvon.

Iäkkään henkilön mahdollisuudet kilpailla vuokra-asuntomarkkinoilla voivat olla heikommat (usein ovat) kuin muilla hakijoilla.

Vaatimusta työllistyä ei näille henkilöille luonnollisestikaan voida asettaa.

Tämän takia olisi ehkä perustellumpaa sitovan ikärajan asemasta sitoa erityinen peruste ”iäkkääseen henkilöön” tai ”korkeaan ikään”, kuten esimerkiksi vanhuspalvelulaissa säädetään.

3.4 Muu erityinen peruste

Erityisenä perusteena on momentin 6 kohdan mukaan ”muu 1–5 kohtaan verrattava perusteltu syy.”

Totean, että momentin 6 kohdan sisältämä erityisperuste, jossa viitataan 1–5 kohtaan (”verrattava perusteltu syy”) antaa mielestäni mahdollisuuden rajata kohdan soveltamista, asiakkaan edun ja yksilöllisen tilanteen sivuuttavalla tavalla.

> Momentin 6 kohdassa erityisenä perusteena olisi muihin momentin kohtiin verrattava muu perusteltu syy asumiselle asunnossa, jonka menoihin haetaan toimeentulotukea. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Kohdan soveltamisessa kyse olisi poikkeuksellisesta elämäntilanteesta, jonka selvittämiseen tarvitaan usein myös yhteistyötä hyvinvointialueen sosiaalihuollon kanssa.
>
> Esimerkkinä soveltamisesta olisi tilanne, jossa henkilöllä on taustalla pitkäaikainen asunnottomuus ja siihen liittyviä elämänhallinnan haasteita. Tällöin asumismenot voitaisiin huomioida kokonaisuudessaan normin ylittävään asuntoon, jos Kansaneläkelaitos saa hyvinvointialueen sosiaalihuollosta selvityksen, että henkilölle järjestetään paikkaa tuettuun asumiseen, mutta hän on jonossa.
>
> Lisäksi voi olla muitakin poikkeuksellisia elämäntilanteita, joissa ei ole kohtuullista edellyttää uuden asunnon etsimistä. Näissä tilanteissa voitaisiin lähtökohtaisesti edellyttää hankittavan sosiaalihuollon lausunto hakijan tilanteesta, jos sellainen on saatavissa.”

Edellä sanotun takia pitäisin perusteltuna, että sääntely mahdollistaisi myös yksittäistapauksessa laajemman ja yksilöllisen päätösharkinnan. Momentin 6 kohta voisi tällöin kuulua esimerkiksi seuraavasti:

> Jos hakijalla on erityinen peruste asumiseen asunnossa, jonka asumismenoihin hän hakee toimeentulotukea, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisesti kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Tällaisia erityisiä perusteita ovat:
>
> 6) muu **asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen liittyvä** perusteltu syy**.**

4 YHTEENVETO

Esityksellä muutettaisiin mielestäni oleellisesti asumismenoja koskevaa myöntämiskäytäntöä, joka on muovautunut pitkälti korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaisella tavalla.

Lisäksi esityksellä käytännössä poistettaisiin ainakin osin sosiaalihuollon viranomaiselle (Kelalle) kuuluva sosiaalihuoltoon liittyvä yksilöllinen asiakkaan olosuhteisiin ja tuen tarpeisiin perustuva harkintavelvollisuus ja -oikeus.

Olen edellä myös todennut, että voimassa olevan 7 a §:n 3 momentin säännöksen kumoaminen saattaa olla ongelmallinen suhteessa toimeentulotukilain 1 §:ään. Esitys saattaa siten heikentää viimesijaisen tuen tasoa. Olen myös todennut, että esityksen näillä muutoksilla on vaikutusta juuri heikoimmassa asemassa olevien ja viimesijaista tukea hakevien henkilöiden oikeuksiin.

Pidän hyvin todennäköisenä, että ehdotettu asumismenoja koskeva muutos normitettavasta asumismenosta ja toimeentulotuen hakijan velvollisuudesta hakeutua edullisempaan asuntoon tilanteessa, jossa tällaisia asuntoja ei ole saatavissa, lisää oleellisesti paineita hyvinvointialueen sosiaalihuollossa, erityisesti täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen asiakkuuksia.

Pidän myös varsin todennäköisenä, että asumistukilain ja työttömyysturvalain mahdolliset muutokset lisäävät yhdessä toimeentulotukilain muutoksen johdosta tarvetta sosiaalihuoltolain palveluntarpeen selvittämiseen ja palvelujen järjestämiseen. Muutos vahvistaa näin ollen suuntausta entisestään ns. ”kahden luukun” asiointiin.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Tapio Räty

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.