Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (HE 58/2023 vp).

Esityksen johdantotekstin mukaan asumismenojen hyväksymistä selkeytettäisiin säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa. Määräaikaa voitaisiin pidentää perustellusta syystä. Määräajan jälkeen asumismenot tulisi hyväksyttäväksi asumisnormin mukaisina, eikä hakijaa enää ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa. Asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan.

Lakiesitykseen sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarpeellisen suuruisena pidetyistä asumismenoista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Esityksellä tavoitellaan säästöjä ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin tiukentamalla ja selkeyttämällä asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Yleisiä huomioita lakiesityksestä

Kokonaisuutena on perusteltua, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa myös viimesijaisen toimeentulotuen myöntämisperusteita tarkastellaan. Se, että toimeentulotuessa käytettävän harkinnan perusteista pyritään säätämään nykyistä läpinäkyvämmin ja selkeämmin lain tasolla voi edesauttaa hakijoiden ymmärrystä tuen luonteesta ja tarkoituksesta sekä tehdä toimeentulotuesta pitkällä tähtäimellä myös ennakoitavampaa tuen hakijalle.

Esitystä on korjattu tarkoituksenmukaiseen suuntaan lausuntokierroksen jälkeen, mikä on poistanut joiltain osin esityksessä aiemmin olleita ongelmia. Perustuslaki-

CC BY

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
www.hyvil.fi
etunimi.sukunimi@hyvil.fi
Y-tunnus: 3324881-1

Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
www.hyvil.fi
fornamn.efternamn@hyvil.fi
FO-nummer: 3324881-1

valiokunta on antanut esityksestä lausuntonsa 9.11.2023 (PeVL 11/2023). Tässä lausunnossa on pyritty huomioimaan PeVL:n lausunnossa esitetyt huomiot ja reunaehdot sekä niiden mahdolliset seuraukset. **Kokonaisuutena tässä esityksessä ehdotettuihin muutoksiin liittyy, kaikki nyt tiedossa oleva huomioiden, riskejä, joiden toteutuessa esitykselle asetetut selkeytys-, säästö- ja työllistymistavoitteet jäävät suurella todennäköisyydellä toteutumatta.**

Esityksessä ehdotetaan tarpeellisen suuruisten asumiskustannusten normittamista ehdotettujen 7 a §:n 1–3 kohtien osalta. Samalla puretaan voimassa olevan toimeentulotukilain 7 a §:n 1 momentin 1 kohdassa ollut kytkös yleisen asumistukilain 9 §:ään. Tätä muutosta ja sen perusteita ei ole esityksessä avattu lainkaan. **Vaikutelmaksi muutoksesta jää, että uudessa 7 a §:n 1 kohdassa ehdotetut, omistusasumisen osalta lakiin kirjattavat, omistusasumisen eri tyyppeihin liittyvät, hyväksyttävät asumismenot muodostuisivat joiltain osin laajemmiksi kuin nykyisen 9 §:n kytköksen perusteella näyttäisi olevan säädetty.** Tässä esityksessä asia on kuitattu säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa toteamalla, että *"hyväksyttävien asumismenojen piiri noudattaisi nykyistä soveltamista, mutta ne on lueteltu pykälässä aiempaa yksityiskohtaisemmin"* (s.20). Toimeentulotuessa hyväksyttävät asumismenot on käytännössä siitä saakka, kun yleisestä asumistuesta säädettiin, kytkeytyneet yleisessä asumistuessa hyväksyttäviin asumismenoihin. Muutos on siis periaatteellisella tasolla merkittävä. Lisäksi se on tosiasiassa monilta osin myös välttämätön, kun huomioidaan yleiseen asumistukeen (HE 74/2023 vp) ehdotetut muutokset. Tästä syystä **muutosta olisi tullut esityksessä perustella huomattavasti yksityiskohtaisemmin kuin nyt on tehty.**

Yksi keskeinen ongelma esityksessä onkin yhteisvaikutusten arvioinnin puute suhteessa muihin samaan aikaan käsittelyssä oleviin ensisijaiseen sosiaaliturvaan, kuten yleiseen asumistukeen, työttömyysturvaan ja näiden indeksisidonnaisuuteen ehdotettuihin muutoksiin. Tämän esityksen vaikutuksia ei käytännössä ole avattu myöskään sosiaali- ja terveysministeriön jälkikäteen toimittamassa eduskunnassa käsittelyssä olevien sosiaaliturvaan kohdistuvien *Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi -muistiossa*. Lakiesityksessä kuitenkin annetaan ymmärtää, että em. muistio jotenkin korvaisi tämän esityksen vaikutusarvioissa olevia puutteita.

Toinen keskeinen ongelma on hyvinvointialueen vastuulla olevien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden viranomaisten palvelutarpeen kasvuun liittyvä puutteellinen arviointi. Sama ongelma liittyy myös em. STM:n muistioon, jossa hyvinvointialueille köyhyyden lisääntymisestä aiheutuvia vaikutuksia ei ole huomioitu lainkaan. Tähän esitykseen lausuntovaiheen jälkeen tehdyt muutokset todennäköisesti hillitsevät jonkin verran hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvien täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemusmäärien hallitsematonta kasvua. Kasvua

hillitsee erityisesti 7a §:n 3 momenttiin lisätty sinänsä välttämätön 6 kohta *muu 1–5 kohtaan verrattava perusteltu syy* sekä samoin välttämätön 7 a §:n 4 momenttiin lisätty mahdollisuus annetun ehdottoman määräajan jatkamiselle. Nämä muutokset kuitenkin edelleen kasvattavat ja konkretisoivat sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tarpeen kasvua, koska Kansaneläkelaitos tarvitsee hyvin todennäköisesti kummankin säännöksen toimeenpanoon sosiaalihuollon ammattihenkilön lausuntoa tai sosiaalihuollon palvelutarvearviota. Vaikutusarvioissa on tähän liittyen vain todettu ylimalkaisesti, että lausuntojen ja sosiaalityön tarve saattaa kasvaa hieman (s. 17). Myöskään 7 a §:n 3 momentin mukaisten erityisten perusteiden selvittämiseen liittyvien asiakkaiden selvitystarpeiden lisääntymisen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi: ei asiakkaiden itsensä, eikä hyvinvointialueiden tai muiden viranomaisten osalta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä on tällä hetkellä erittäin merkittävä työvoimapula. **Lakiesitystä, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden resurssitarvetta lisätään konkreettisilla uusilla säännöksillä ilman minkäänlaista arviota tarpeen reaalisesta kasvusta, ei voi pitää asiallisena.** Arvion puuttumisen vakavuutta lisää se, että kyseessä on lakisääteisiin käsittelyaikoihin sidottu viimesijaiseen turvaan liittyvä merkittävä muutosesitys.

Perustuslakivaliokunta on 9.11.2023 antanut lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle tästä esityksestä (PeVL 11/2023). Lausunnon mukaan asumiskustannusten normittamiselle ei sinänsä vaikuta olevan perustuslain asettamaa ehdotonta estettä, kunhan ehdotettua asetuksenantovaltuutta täsmennetään perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla. Perustuslakivaliokunta kuitenkin toteaa lausunnossaan myös, että 7 a §:n 3 momentin ehdotettua sanamuotoa tulee ainakin joiltain osin korjata. Toimeentulotuen kohtuuharkintaan perustuva luonne huomioiden tämä on kyseisen säännöksen ehdotettu muotoilu huomioiden melko yllättävää. Perustuslakivaliokunnan korjausvaatimuksen vaikeuskerrointa lisää se, että valiokunta myös toteaa, ettei perustuslain 19.1 § edellytä, että toimeentulotuessa huomioitaisiin minkä tahansa tasoisia asumiskustannuksia myös tilanteessa, jossa erityisen perusteen huomioon ottamisen mahdollistavia asuntoja on tarjolla edullisemmin. **Viimesijaisen toimeentulotuen tarkoitus ei luonnollisesti voi olla se, että asumiskustannusten suuruudella tai asuinpaikkakunnan asuntotilanteella ei olisi enää tietyn laissa säädetyn kohdejoukon kohdalla minkäänlaista merkitystä.** Tällaisen sääntelyn seuraukset voisivat olla täysin arvaamattomat.

Säännöskohtaiset huomiot

Kuten edellä on jo todettu 7 a §:n 1 momentin 1 kohta ehdotetaan irrotettavaksi asumistukilain 9 §:n sääntelystä. Samalla kohtaan on lisätty aiemmin toimeentulotukilaista puuttunut tyhjentävä luettelo hyväksyttävistä kustannuksista. Sinänsä ehdotus on perusteltu toimeentulotuen alkuperäinen, tilapäiseksi ja viimesijaiseksi tarkoitettu

luonne huomioiden, koska yleisen asumistuen myöntämisperusteista ehdotetaan samanaikaisesti poistettavaksi omistusasujien tukemismahdollisuus (HE 74/2023). **7 a §:n 1 momentin 1 kohdan ja yleisen asumistukilain 9 §:n kytköksen poistamiseen liittyviä taustasyitä ja mahdollisia vaikutuksia ei ole kuitenkaan lainkaan tuotu esiin tässä esityksessä.** Kokonaisuutena toimeentulotuen tarpeeseen joutuvien määrä voi em. muutosten yhteisvaikutuksesta kasvaa merkittävästi jopa painottuen esimerkiksi omistus- ja asumisoikeusasujiin. Mikäli korkotaso pysyy korkealla toimeentulotuen tarve voi myös jäädä pitkäaikaiseksi. Tästä voi seurata ennakoimattomia vaikutuksia myös hyvinvointialueilta haettavien tukien ja palvelumuotojen tarpeeseen ja toisaalta esimerkiksi mahdollisiin omistusasujien asuntojen lunastuksiin. Kiinnittymisen toimeentulotukeen on useissa tutkimuksissa todettu heikentävän työllistymisen kannusteita ja lisäävän sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta.

Mainittakoon myös, että 7 a §:n 1 momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi hyväksyttäväksi asumismenoksi saunamaksut kaikkien kohdassa lueteltujen asumismuotojen osalta. Esityksen perusteluissa muutoksen tarpeellisuutta ei perustella mitenkään, eikä vaikutusarvioissa myöskään kerrota muutoksen kustannusvaikutuksista. **Tilanteessa, jossa ehdotetaan rajattavaksi ja lain tasolla normitettavaksi tarpeellisen suuruisiksi arvioituja asumiskustannuksia, ei samassa yhteydessä tule lisätä sellaisia kustannuksia, joita ei toimeentulotuen viimesijaisuus huomioiden voi pitää välttämättöminä.** Kansaneläkelaitokselta saadun tiedon mukaan saunamaksujen poistamisella perustoimeentulotuen asumisen kustannuksista voitaisiin saavuttaa suora 1 miljoonan euron säästö. **Saunamaksut ovat tyypiltään sellaisia kustannuksia, jotka tulisi lisätä kuuluvaksi perusosaan kuuluvien menojen listaan.**

Ehdotetussa 7 a §:n 2 momentissa säädetään uudesta asetuksenantovaltuudesta. Kokonaisuutena momentin muotoilu on liian lavea ja epäselvä. Siitä puuttuvat tosiasialliset asumismenojen määräytymisperusteet eli itse täsmällinen asetuksenantovaltuutus. Myös perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 11/2023), että säännöksen täsmentäminen on edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kyseiset määreet (kuntakohtaisuus, perhekoko jne.) löytyvät pitkälti nyt säännöksen perusteluista. **Asetuksenantovaltuus on nykyisessä muodossa perustuslain 80 §:n vastainen ja sitä tulee täsmentää.**

Lisäksi todettakoon, että säännöksen sanamuodossa tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä ehdotetaan säädettäväksi vuosittain tarkistettavien Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen perustuen. **Ehdotettu lähtökohta vaikuttaa varsin epäselvältä asumiskustannusten tarpeellisen suuruuden normituksen määrittelemiseksi**. Määräytymisperusteen tason lähtökohta herättääkin tästä syystä huolta. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei esimerkiksi ole lainkaan tuotu esiin

hyvinvointialueiden täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen asumiskustannuksiin liittyvien hakemusten/kustannusten nousun seuraamista tai esimerkiksi hyvinvointialueiden rakenteellisessa sosiaalityössä havaittujen oikean tason määräytymiseen vaikuttavien seikkojen huomiointia normin tarpeellista suuruutta arvioitaessa.

Lisäksi asetuksenantovaltuus jättää kokonaan huomioimatta energiakriisin kaltaiset ennakoimattomat kriisitilanteet, jossa esimerkiksi kotitalouksien lämmityskustannukset nousivat hyvin nopeasti ja ennakoimattomasti sekä osin kohtuuttomasti. Lakiin kirjattu vuosittainen tarkistaminen tarkoittaisi sitä, että Kansaneläkelaitos ei voisi reagoida tällaisiin muutoksiin perustoimeentulotuen tarvetta arvioidessaan soveltamiskäytäntöään muuttamalla. Näissä tilanteissa aiempaa suurempi osa mahdollisten ennakoimattomien nopeiden kriisien aiheuttamista asumiskustannusten noususta voisi valua hyvinvointialueen vastuulla olevaan täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen, kasvattaen sekä hakemusten että etuuskäsittelyn ja sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tarvetta epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Keskeiseksi ongelmaksi esityksessä näyttäisi muodostuvan 7 a §:n 3 momentti, jonka vaikutukset, perustuslakivaliokunnan asiasta antama lausunto huomioiden, voivat muodostua ennakoimattomiksi riippuen säännöksen lopullisesta sanamuodosta.

7 a §:n 3 momentin ensimmäisen lauseen muotoiluksi ehdotetaan tässä esityksessä: "*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:"* Momentti jatkuu 6 kohtaisella erityisten perusteiden luettelolla. Kyseessä on siis poikkeussäännös 2 momentissa määriteltyihin ehdottomiin asetuksella säädettäviin asumisnormeihin nähden. Säännökselle ehdotettu muotoilu noudattaa nykyistä Kansaneläkelaitoksen soveltamiskäytäntöä, joka perustuu kohtuu-, ei oikeudelliseen harkintaan. Kansaneläkelaitoksen nykyinen soveltamiskäytäntö on kuvattu yksityiskohtaisesti Kansaneläkelaitoksen toimeentulotuen soveltamisohjeissa.

On toimeentulotuen kustannusten kasvun osalta ennakoimatonta, jos nyt ehdotettu erityisten perusteiden lisääminen lakiin aiheuttaa sen, että viimesijaisesta toimeentulotuesta tulee tietyn kohdejoukon kohdalla asumiskustannusten suuruudesta ja asuinpaikkakunnan asumistilanteesta kokonaan riippumaton etuoikeus. Ongelmallisiksi nyt ehdotetuista erityisistä perusteista tässä voisivat muodostua erityisesti ehdotetun 3 momentin kohdat 1 ja 4 sekä osin todennäköisesti myös kohta 5. Näiden kohtien osalta perustuslakivaliokunnan kannanotto viittaa siihen, että asumiskustannusten täysimääräisestä huomioimisesta voisi tulla ennemminkin pääsääntö kuin poikkeus.

Mikäli nyt ehdotettua 3 momentin sanamuotoa muutetaan, säännöksen sanamuodon korjauksessa tulisi säilyttää toimeentulotuen viimesijainen kohtuuharkintaan perustuva luonne myös erityisiä perusteita omaavien henkilöiden kohdalla, vaikka erityisen perusteen huomiointi sidottaisiinkin oikeudelliseen harkintaan. Sanamuoto voisi esimerkiksi olla: *"Jos hakijalla on erityinen peruste asumiseen asunnossa, jonka asumismenoihin hän hakee toimeentulotukea, tulee Kansaneläkelaitoksen tarvittaessa poiketa 2 momentissa säädetystä. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa hakijan erityinen peruste huomioon arvioidessaan hänen asumismenojensa tarpeellista suuruutta kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Tällaisia erityisiä perusteita ovat:"*

Lisäksi sanamuodon muutoksen yhteydessä säännöksen perusteluja tulisi täydentää ja tuoda niissä esiin perusoikeusmyönteinen ja sosiaalihuoltoon lähtökohtaisesti kuuluva asiakkaan ja lapsen edun mukainen tulkinta. Perusteluissa voitaisiin erikseen korostaa, että erityisiin perusteisiin liittyvien asumiskustannusten huomioimisen lähtökohta olisi erityiseen perusteeseen liittyvien asumiskustannusten täysimääräinen huomioiminen, ellei hakijan asumispaikkakunnan asuntotilanteesta tai kyseisen asunnon kohtuuttomista asumiskustannuksista muuta johdu.

7 a §:n 3 momentin 1 kohtaa on muutettu lausuntokierroksen jälkeen. 1 kohdassa erityiseksi perusteeksi säädettiin aiemmin hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityiset tarpeet. Nyt säännöstä on muutettu siten, että siinä otettaisiin erityisenä perusteena huomioon lapsen etu. Lapsen edun asettaminen arviointikriteeriksi on huomattavasti laajempi ja vaikeammin selvitettävä peruste kuin vanhemman kanssa samassa kotitaloudessa asuvan lapsen erityiset tarpeet. Kuka lapsen edun toteutumista viime kädessä arvioisi ja millaisiin selvityksiin perustuen? Millainen arviointiprosessi tämän kohdan toimeenpanon osalta olisi ja millaiset hallinnolliset kustannukset siitä niin Kansaneläkelaitokselle kuin mahdollisesti myös hyvinvointialueille erilaisten tilannearviointien tai lausuntojen muodossa syntyisi? Onko uhkana, että 2 momentin lapsiperhenormin merkitys katoaisi, jos päädytään sellaiseen oikeuskäytäntöön, jossa lapsen edulla voisi käytännössä aina perustella normin ylitystä? **Aiempi muotoilu lapsen erityiset tarpeet vastaa Kansaneläkelaitoksen nykyistä soveltamiskäytäntöä ja kyseisessä kohdassa tulisi palata siihen.**

3 momentin 4 kohdan sanamuodosta tulisi poistaa kategorinen 80 vuoden ikä ja korvata se esimerkiksi korkean iän ja pitkän asumishistorian yhdistelmällä. Sinänsä korkea ikä ja vuosikymmenien asuminen samassa asunnossa ja ympäristössä ovat kannatettavia erityisiä perusteita. Tietyn ikävuoden kirjaaminen varsinaiseen säännökseen ei kuitenkaan ole välttämätöntä. Säännös voisi riippuen 3 momentin lopullisesta sanamuodosta poistaa kokonaan asumiskustannusten suuruuden merkityksen yli 80-vuotiaiden kohdalla riippumatta hänen asuinpaikkakuntansa asuntotilanteesta ja viimeaikaisista muutoista. 80 vuoden ikä on hyvä lähtökohta peruste-

luille, jolloin erityinen peruste voisi olla voimassa, mutta säännöksen sanamuodon ei tulisi olla sidottu tiettyyn ikävuoteen, vaan henkilön asumisen kokonaistilanteeseen ja historiaan.

3 momentin 5 kohdassa on käytetty muotoilua *"hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa"*. Sosiaalihuoltolaki ei tunnista enää asumispalvelun käsitettä. Lisäksi asumiseen liittyvien palvelujen järjestämisestä säädetään myös muussa sosiaalihuollon lainsäädännössä, kuten vammaispalvelu- ja kehitysvammalaissa. Nyt ehdotettu 5 kohta tai sen perustelut eivät tuo tarkkarajaisesti ilmi sitä, mitä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvia asumisen tukimuotoja säännöksellä tarkoitetaan. Kuuluuko esimerkiksi SHL 21 §:n tilapäisen asumisen säännös tähän kokonaisuuteen vai tarkoitetaanko pelkästään uudistettuja säännöksiä 21 a-c vai jotain muuta kokonaisuutta? **7 a §:n 3 momentin 5 kohdan sanamuotoa tulisi muuttaa vastaamaan nykylainsäädäntöä sosiaalihuoltolain ja erityislakien nykyistä sääntelyä mieluiten lisäämällä pykälään viittaussäännökset tarkoitettuihin lainkohtiin ja täsmentämällä perusteluja.**

On myös tunnistettavissa uhka, jossa jälleen 3 momentin lopullisesta sanamuodosta riippuu 5 kohdassa säädetyn erityisen perusteen soveltamisen vaikutukset toimeentulotuen ja hyvinvointialueiden kustannuksiin. Suuri osa kaikista asumisen palveluista järjestetään nykyisin yksityisenä palvelutuotantona eli palveluntuottajat määrittelevät henkilön asunnon vuokran suuruuden. Asiakasmaksulainsäädännössä sosiaalihuollon asiakasmaksujen alentaminen taas on aina ensisijaista toimeentulotukeen nähden. Näin ollen, mikäli erilaisiin sosiaalihuollon asumisen tukimuotoihin liitetään lailla ehdoton täysimääräisen huomioimisen kriteeri, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa palveluntuottajat nostavat vuokria ennakoimattomasti ja hyvinvointialue voi tästä syystä joutua alentamaan asiakasmaksuja estääkseen henkilöiden putoamisen toimeentulotuen varaan. Todennäköisesti kustannusneutraali toimeenpano edellyttäisi huomattavaa siirtymäaikaa, jotta hyvinvointialueet voisivat huomioida muuttuneen sääntelyn esimerkiksi kilpailutusmenettelyssään.

Erityisten perusteiden tyhjentävään luetteloon on lausuntokierroksen jälkeen lisätty sinänsä välttämätön 6 kohta *muu 1–5 kohtaan verrattava perusteltu syy*. Ehdotetun 6 kohdan yksityiskohtaiset perustelut ovat varsin suppeat, eivätkä ne vastaa Kansaneläkelaitoksen nykyistä soveltamiskäytäntöä. Perusteluista saa käsityksen, että kohtaa ei juurikaan tulisi sovellettavaksi ilman sosiaalihuollon antamaa selvitystä hakijan tilanteesta. Nykyisin Kansaneläkelaitos selvittää tähänkin kategoriaan todennäköisesti putoavia moninaisia toimeentulotuen hakijoiden elämäntilanteita itsenäisesti silloin, kun sosiaalihuollon näkemystä ei harkinnassa tarvita. **Säännöksen perusteluita/soveltamisohjetta tulisikin täsmentää siten, ettei soveltamisesta tule epätarkoituksenmukaista ja tarpeettoman raskasta.**

Kokonaisuutena erityisten perusteiden listauksesta vaikuttaa puuttuvan monia sellaisia vaikeita elämäntilanteita, jotka nykyisessä Kansaneläkelaitoksen soveltamiskäytännössä kohtuullisuusharkintaan perustuen tulevat huomioiduksi. Kyseessä on pitkälti tilanteet, joiden osalta hakijoille tulisi joka tapauksessa myönnettäväksi esimerkiksi täydentävää toimeentulotukea, mutta tuen myöntämisen hallinnolliset kustannukset nousisivat moninkertaisiksi nykyiseen verrattuna, jolloin tavoiteltu säästö ei toteudu ja Kela-siirrossa saavutetut monet hyödyt katoavat. **3 momenttiin liittyvät ongelmat kuvaavatkin yleisemminkin varsin hyvin sitä, miten vaikeaa ja osin mahdotonta on säätää sosiaalihuollon lainsäädäntöön kuuluvasta viimesijaisen tuen tarpeen harkinnasta yksityiskohtaisesti lain tasolla.** Yksilöllisen harkinnan lakiin perustuva kaventaminen voikin tarkoituksensa vastaisesti avata kokonaan uudenlaisen laajenevan subjektiivisen oikeuden yhdelle kohderyhmälle ja vastaavasti heikentää jo valmiiksi hyvin vaikeassa asemassa olevan toisen kohderyhmän tilannetta kohtuuttomasti.

Ehdotettava 7 a §:n uusi 4 momentti koskisi hakijan velvoitetta hakeutua edullisempaan asumiseen. Uusi säännös kumoaisi nykyiset voimassa olevat, oikeuskäytännön perusteella osana Kela-siirtoa syntyneet säännökset, jotka antavat asumiskulujen kohtuullistamiselle joustoa sekä huomioivat hakijan tosiasiallisen mahdollisuuden hankkia asuinpaikkakunnaltaan kohtuuhintainen asunto. Lausuntovaiheen jälkeen ehdottomalle 3 kuukauden määräajalle on annettu joustoa, mutta kuitenkin säilyttäen perusteluissa maininta, että kyseessä olisi ehdoton määräaika. Perustuslakivaliokunta esitti huolensa tämän kohdan seurauksista soveltamiskäytännössä sekä lisäksi ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslaissa säädettyyn oikeuteen valita asuinpaikka. **Kolmen kuukauden aikaraami on tosiasiassa nykyisessä asuntopoliittisessa tilanteessa hyvin usein liian lyhyt, eikä tilannetta välttämättä muuta sen jatkaminen muutamalla kuukaudella.** Esimerkkinä voi nostaa esiin suuret kaupungit ja niissä pitkään toimeentulotukea saaneet yksin asuvat ja sekä vaikkapa omistusasunnoissa maakunnissa asuvat perheet, joiden asunnon myynnille ei vaan ole tällä hetkellä markkinoita. **Ehdotettu muutos voi osoittautua kohtuuttomaksi hyvin monen asiakaskotitalouden kohdalla, mikä voi johtaa niin velkaantumiseen kuin hyvinvointialueen vastuulla olevien tukimuotojen tarpeen kasvuun.**

Koko kyseisen 3 momentin kohdalla olisi esityksessä tullut selkeästi arvioida, miten erityiset perusteet ja niiden voimassa olo on tarkoitus selvittää ja esittää myös arvio siitä, mihin muihin viranomaisiin selvitysten hankkiminen vaikuttaa. Jotkin esitetyistä erityisistä perusteista antavat viitteitä siitä, että ne esimerkiksi saattavat hyvinvointialueiden sosiaalihuollon lisäksi kuormittaa terveydenhuoltoa tai esimerkiksi kunnan asumisneuvontaa tai vuokrayhtiötä. 3 momentin selvitysten hankkimisen suhde 4 momentissa säädettävään mahdolliseen perustellusta syystä annettavaan lisäaikaan jää myös epäselväksi. Onko esimerkiksi perusteltu syy se, että mahdollisen selvityksen viivästyessä hakijasta riippumattomasta syystä, hakijalle annetaan

4 momentin mukainen lisäaika? Kokonaan avoimeksi jää myös se, miten Kansaneläkelaitos toimii, kun hakijan toimintakyky ei yksinkertaisesti riitä selvitysten hankkimiseen?

Sinänsä 4 momentin selkeytys, että vuokravakuuksia ei enää myönnettäisi kuin ehdotetun 2 ja 3 momentin mukaisiin asuntoihin selkeyttää toimeenpanoa. **Selkeytystä olisi kuitenkin kaivannut myös Kansaneläkelaitosten ja hyvinvointialueen vastuulla olevien vuokravakuuksien suhteen välinen huomiointi.** Nyt esimerkiksi erityisissä perusteissa ei huomioida tilanteita, joissa henkilölle on myönnetty hyvinvointialueen toimesta vuokravakuus täydentävänä toimeentulotukena lainkaan.

Lopuksi

Kokonaisuutena Kelan soveltamiskäytäntö hyväksyttävien asumiskustannusten ja siihen liittyvän kohtuuharkinnan osalta on Kela-siirron jälkeen voimakkaasti kehittynyt ja nyttemmin vakiintunut. Lisäksi hyvinvointialueuudistuksen myötä Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalihuollon välinen yhteistyö on helpottunut, sosiaalihuollon järjestämisvastuullisten tahojen vähentyessä. Toimeentulotukiasian neuvottelukuntatoiminnan vaikutuksista soveltamiseen ei ole vielä tietoa.

Edellä kuvatun valossa nyt ehdotetut muutokset voisivat tuoda toimeentulotuen nykyiseen soveltamiskäytäntöön vaikeasti ennakoitavia ja sovellettavia muutoksia, vaikka niillä pyritään yksinkertaistamiseen ja selkeyteen. Pahimmillaan ne voisivat jopa muuttaa **toimeentulotuen viimesijaista harkinnanvaraista luonnetta peruuttamattomalla tavalla**. Vaikuttaa myös siltä, että Kansaneläkelaitoksen toivoma hallinnollinen kevennys ei toteudu, saatikka esitykselle asetetut säästö- ja työllistymistavoitteet.

Muiden, sinänsä tähän esitykseen liittymättömien, esitysten yhteisvaikutuksesta sekä perustoimeentulotukeen oikeutettujen että perustoimeentulotukioikeuden rajamaille putoavien joukko kasvaa, vaikka esityksissä tavoitellut työllistymistavoitteet toteutuisivatkin. Sosten kaikkien nyt ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksista tekemän kokonaisarvion mukaan toimeentulotuen saajien määrä saattaa kasvaa jopa yli 65 000 uudella toimeentulotuen asiakkaalla. Olemme siis päätymässä tilanteeseen, jossa voimakkaasti lisätään hyvin kiireisellä aikataululla laadittujen lakiesitysten perusteella toimeentulotuen tarpeessa olevien aikuisten ja lasten määrää eli köyhyyttä. Mikäli samaan aikaan tehdään merkittäviä, kiireellä ja riittämättömällä aikataululla valmisteltuja muutoksia myös toimeentulotukilakiin, voivat esitysten yhteisvaikutukset entisestään voimistua ja muuttua hallitsemattomiksi.

Yhdistettynä muihin eduskunnan käsittelyssä oleviin ensisijaiseen sosiaaliturvaan kohdistuviin lakiesityksiin, tilanne näyttäytyykin sellaisena, että kaikkia

tässä esityksessä ehdotettuja muutoksia ei tällä hetkellä kannata tehdä niiden sisältämien suurien riskien vuoksi. Merkityksellisimmät, toimeentulotuen luonteeseen ja soveltamiseen perustavalla tavalla vaikuttavat muutokset tulisi tehdä vasta, kun tiedämme, mitä vaikutuksia ensisijaisen turvan kiristämisellä tosiasiassa on ja kun tässä ehdotettujen muutosten vaikutusarviot on asianmukaisesti tehty sekä ehdotettujen säännösten sisältö hiottu muotoon, joka ei sisällä ennakoimattomia riskejä. Asumiskustannusten normittaminen ja muuton määräajan kiristäminen ovat sellaisia toimeentulotuen luonteeseen perustavalla tavalla vaikuttavia muutoksia, jotka ehdottomasti kuuluisivat toimeentulotuen kokonaisuudistuksen yhteydessä valmistelaviksi.

Ainoastaan ehdotettu 7 a §:n 1 kohdan irrottaminen yleisen asumistukilain sääntelystä on käytännössä välttämätön tässä esityksessä ehdotetuista muutoksista. Muut esityksen tavoitteet voidaan pitkälti saavuttaa hallitusti myös kiristämällä Kansaneläkelaitoksen nykyistä kohtuuharkintaa vähäisen ylityksen osalta sekä tiivistämällä sosiaalihuollon ja Kansaneläkelaitoksen välistä yhteistyötä.

HYVIL

Ellen Vogt

erityisasiantuntija

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
www.hyvil.fi
etunimi.sukunimi@hyvil.fi
Y-tunnus: 3324881-1

Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
www.hyvil.fi
fornamn.efternamn@hyvil.fi
FO-nummer: 3324881-1