APO/PAL/Susanna Rahkonen

Vastineen täydennys eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

Yleistä

Seuraavassa koottuna valiokuntakuulemisissa esitettyjä näkemyksiä sekä ehdotusten huomioimista koskeva sosiaali- ja terveysministeriön kommentti. Sosiaali- ja terveysministeriön vastineesta ilmenee tarkemmin se, miten ministeriö esittää pykälää tai perusteluita muutettavaksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Vastineessa on esitetty, miten perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 11/2023 vp) esitetyt muutostarpeet esitetään otettavaksi huomioon.

Kelan lausunnossa esitetyt näkemykset

• Esityksen 7 a §:n 1 momentin 1 kohdan perusteluihin tulisi lisätä, että vuokra-asunnolla tarkoitetaan asuntoa, jonka hallinta perustuu asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) mukaiseen vuokrasopimukseen. Toimeentulotukea ei siis myönnetä asuntoon, jonka hallinta ei perustu asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain mukaiseen vuokrasopimussuhteeseen. Tästä syystä toimeentulotukea ei edelleenkään myönnettäisi hotelleihin, täysihoitoloihin, yömajoihin tai muihin majoitusliikkeisiin. Lisäksi Kela toivoo, että perusteluissa avattaisiin tarkemmin, minkälaiset asumisen vaatimukset vuokrattavan asunnon tulee täyttää. Kelan nykyisen soveltamiskäytännön mukaan asunnossa tulee olla ruuanlaittomahdollisuus sekä peseytymis- ja WC-tilat. Lisäksi asunnon tulee soveltua ympärivuotiseen käyttöön. Kelan nykykäytännön mukaan asumismenoja on huomioitu hyvinvointialueen järjestämissä sosiaalihuollon asumispalveluissa esim. yhteisöllinen asuminen ja päihdekuntoutus. Näiden osalta tulisi jatkossakin huomioida asumismenoja. Asumismenojen huomioimista ja hyväksyttäviä asumismenoja pitäisi avata esityksen perusteluissa tarkemmin edellä mainittujen asiakasryhmien osalta. Näissä tilanteissa asumismenojen huomioimisessa ei edellytettäisi asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain mukaista vuokrasopimusta, vaan menona voitaisiin huomioida asumisen osuus asiakasmaksusta. Tämä olisi poikkeus pääsäännöstä.

➢ Esitys on huomioitu perusteluissa.

• Esityksen 7 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot. Kelan näkemyksen mukaan pykälän perusteluissa tulisi avata, että mitä muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömillä hoitomenoilla tarkoitetaan eli mitä menoja voidaan huomioida 7 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan.

Kelan vakiintuneet soveltamiskäytännön mukaan näinä menoina on huomioitu: o jätevedestä ja hulevedestä aiheutuvat maksut o lokakaivon tyhjennys o palovakuutus o tontin vuokra o kiinteistövero o puhtaana pidosta aiheutuvat kustannukset, esimerkiksi jätemaksut o omakotitaloasumiseen kuuluvat välttämättömät huoltomenot, esimerkiksi tiehoito- ja aurausmaksu ja nuohous o henkilökohtaisen asunto- tai perusparantamislainan korot

➢ Esitys on huomioitu perusteluissa.

• Esityksessä ei oteta kantaa autopaikkamaksuun. Kela on huomioinut autopaikkamaksun, jos asiakkaalla on terveydellinen peruste. Asiakas on voinut osoittaa tarpeen esimerkiksi vammaisen pysäköintiluvalla. Kela toivoo tarkennettavaksi perusteluihin, voidaanko autopaikkamaksu jatkossakin huomioida kyseisellä perusteella.

➢ Esitys on huomioitu pykälässä.

• Kelan näkemyksen mukaan ehdotuksen 7 a §:n 2 momentin viimeisen virkkeen muotoilua ja perusteluja tulisi laajentaa siten, että asumismenot voidaan kohtuullistaa ilman määräaikaa myös sellaisen perustoimeentulotuen asiakkaan kohdalla, joka on asunut kohtuuhintaisessa asunnossa ja asiakas päättää muuttaa asuntoon, joka ei ole kohtuuhintainen. Näin voidaan Kelan näkemyksen mukaan toimia, koska asiakas on jo perehtynyt toimeentulotuen saamisen perusteisiin ja häntä on tiedotettu menettelystä ja kuntakohtaisista asumisnormeista perustoimeentulotuen aiemmilla päätöksillä. Kelan näkemyksen mukaan esitystä tulisi tarkentaa tältä osin. Uusien asiakkaiden osalta perustelut ovat Kelan näkemyksen mukaan kunnossa.

➢ Muutos vaatisi jatkovalmistelua eikä sitä ole siksi voitu huomioida. Henkilön tieto asumisnormien olemassaolosta ei sulje pois sitä, että henkilön tilanne voi olla toinen kuin aiemmin. Henkilöllä/perheellä voi olla erityisiä perusteita asumisratkaisulleen ja muutolle. Siksi muuton jälkeen asumismenoja ei voisi STM:n näkemyksen mukaan kategorisesti normittaa alempaan tasoon heti.

• Hallituksen esityksessä todetaan, että määräaikaa voitaisiin myös pidentää perustellusta syystä. Joskus hakijan olosuhteet ja tilanne voivat olla sellaiset, että hänen kohdallaan kolmen kuukauden määräaikaa ei voida pitää riittävänä. Verrattuna 3 momentin mukaisiin erityisiin perusteisiin, määräajan pidennyksessä kyseeseen tulevat enemmänkin ulkoisiin olosuhteisiin liittyvät tekijät. Tällöin uuden edullisemman asunnon etsiminen on sinänsä perusteltua, mutta siihen on tarve antaa lisäaikaa. Määräajan ensisijaisuus suhteessa kohtaan 7 a § 2 momentin 6 kohtaan tulisi kirjata pykälään, pelkkä maininta perusteluissa ei mielestämme olisi riittävä. Kela myös toivoo täsmennettäväksi, että kohdan 6 perusteella tehtävä harkinta on aina määräaikainen toimenpide, ja asiakkaan tilannetta tarkastellaan säännöllisesti uudelleen.

➢ Erityistä perustetta koskevan harkinnan määräaikaisuus ehdotetaan lisättäväksi perusteluihin. Sen sijaan määräaikaa ei STM:n mielestä tule pitää ensisijaisena, vaan Kelan tulee heti mahdollisuuksien mukaan pyrkiä arvioimaan, onko hakijalla erityinen peruste. Määräajan pidennys koskee tilanteita joissa hakijalla ei ole arvioitu olevan 3 momentissa tarkoitettua erityistä perustetta asumisratkaisulleen, mutta hän tarvitsee lisäaikaa edullisemman asunnon hankkimiselle. Tätä esitetään täsmennettäväksi perusteluissa.

• Laissa tulisi tarkemmin määritellä alue, jolta asuntoa tulisi etsiä.

➢ Esityksen valmistelussa havaittiin, että kysymys aluerajauksesta vaatisi laajempaa selvittelyä ja jatkovalmistelua. Yksilökohtaisesti määrittyvä työssäkäyntialueen tyyppinen alue ei olisi ollut Kelan soveltamiselle yksinkertainen. Jos alue määriteltäisiin kovin laajaksi, esitys saattaisi edellyttää käsittelyä myös perustuslakivaliokunnassa. Esityksessä normit on määritelty kotikuntakohtaisesti. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella 4 momenttiin esitetään lisättäväksi, että määräajan pidennyksen syynä voi olla erityisiä vaikeuksia löytää edullisempi asunto aktiivisesta asunnonhausta huolimatta. Tämä asia on todettu perusteluissa mainiten, että määräajan pidennyksen perusteluna on vaikeus löytää asunto kotikunnasta. Tämä perustelu esitetään säilytettäväksi, eli pääsääntöisesti määräajanpidennystä arvioitaessa arviointi tehdään kotikuntaa koskien.

• Kela esittää, että toimeentulotuessa huomioitaville asumismenoille tulisi säätää enimmäismäärä. Nyt muotoillun 4 momentin mukaan minkä tahansa suuruiset asumismenot on huomioitava 3 kuukauden määräajan ajan. Katto voisi olla esimerkiksi 1,5 tai 2 kertaa normin suuruinen. Tällä hetkellä esimerkiksi omalta vanhemmalta vuokratun asunnon vuokra voi olla kuinka korkea tahansa ja kohtuullistaminen voidaan tehdä

vasta määräajan asettamisen jälkeen. Ehdottaisimme, että perusteluihin tulisi rajaus, että asumismenot voitaisiin kohtuullistaa heti paikkakunnan normiin, jos vuokranantajana on hakijan lähisukulainen tai hakijan omistama yritys (omistusosuus vähintään 50%).

- Kelan esitys siitä, että määräajan aikana asumismenoille määriteltäisiin kerroin tai kattosumma, on uusi esitys ja vaatisi tarkempaa arviointia ja jatkovalmistelua. Vanhemmalta vuokraamistilanteisiin ja muihinkin epäselviin tilanteisiin esitetään perusteluita tarkennettavaksi Kelan oikeudesta pyytää lisäselvitystä, jos asumismeno vaikuttaa poikkeuksellisen suurelta tai menon perusteessa on muuta epäselvää. Hakemukseen voidaan antaa viimekädessä myös hylkäävä päätös tiettyjen menojen osalta, jos asian käsittelemiseksi välttämättömiä tietoja ei saada.

• Hallituksen esityksessä todetaan, että tarpeellisten suuruisten asumismenojen määrästä säädettäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella. Määrät pohjautuisivat Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen. Kela esittää kuitenkin, että asumisnormien tarkastelusta ei tulisi säätää vain perusteluissa, vaan menettely tulisi avata lain tasolla. Kela ehdottaa, että lain valtuutussäännöksessä kerrotaan, että asumisnormi on kuntakohtainen ja perustuu perhekokoon. o Kela toivoo, että kirjausta ei sidottaisi tiukasti ainoastaan perustoimeentulotuen saajien keskimäärin ilmoittamiin asumismenoihin, vaan todettaisiin, että Kela voi hyödyntää käytössään olevia tilastotietoja asiakkaiden asumismenojen kehittymisestä ja muita vastaavia tilastotietoja, jotta asumisnormit voisivat vastata kuntien todellista tilannetta entistä paremmin tulevaisuudessa. o Kelassa selvitetään mahdollisuuksia siirtyä kuntakohtaisista asumisnormeista kohti kuntaryhmäkohtaisia asumisnormeja, jolloin esimerkiksi hyvinvointialueelle voitaisiin muodostaa 1-4 kuntaryhmää, joissa olisi käytössä yhdenmukaiset normit.

- Pykälää on esitetty tarkennettavaksi. Viittauksella asumistukimenoihin päästään käsiksi tilastotietoihin, joita Kela ehdotuksellaan tarkoittaa.

• 1 momentin 7 kohtaa on tarkennettu lisäämällä siihen mainita, että välttämättöminä asuntoon muuttoon kohdistuvina menoina voidaan hyväksyä menot vain muuton kohdistuessa asuntoon, jonka menot ovat 2 ja 3 momentin mukaiset. Kela nostaa haasteena esiin vuokravakuuksien myöntämisen tilanteessa, jossa asiakkaalla ei ole mahdollista löytää paikkakunnalta kohtuullisen tason mukaista asuntoa, mutta hänen ei voida katsoa täyttävän erityisten perusteiden kriteerejä, esimerkiksi luottotiedoton asiakas. Jos asunto ei ole asumisnormin mukainen ja asiakkaalla ei ole lain mukaisia erityisiä perusteita korkeammille asumismenoille, tulee Kela jatkossa hylkäämään nämä vuokravakuudet. Tämä tulee lisäämään asiakkaiden yhteydenottoja hyvinvointialueille. Aiemmin Kelassa on ollut enemmän harkintaa vuokravakuuden myöntämisen tilanteissa. Kela kannattaa ko. harkinnan säilyttämistä.

- Esitys on huomioitu perusteluissa.

• Kela on soveltamiskäytännössään käyttänyt kimppa-asunnossa asuvien henkilöiden asumismenojen kohtuullisuusarvioinnissa harkintaa. Käytännössä on käytetty asunnossa asuvien henkilöiden lukumäärän mukaan määräytyvää asumisnormia, jota on korotettu yhdellä henkilöllä, koska kimppa-asunnossa lähtökohtaisena ajatuksena voidaan pitää sitä, että kullakin asukkaalla on oma makuuhuone ja näissä tilanteissa henkilöt kuuluvat toimeentulotuen näkökulmasta eri perheisiin. Kimppa-asunnon normi jää harkinnasta huolimatta pienemmäksi, kuin jos jokaiselle kimppa-asunnossa asuvalle huomioitaisiin yhden hengen normi. Toisaalta taas henkilömäärän mukaan määräytyvä normi ei vastaa täysin olosuhteita. Kela ehdottaa, että lain perusteluissa avataan tarkemmin, miten kimppa-asunnossa asuvien henkilöiden, jotka kuuluvat eri toimeentulotukiperheeseen, asumismenojen kohtuullisuutta tulisi arvioida.

- Perhetyypeistä ei pykälässä säädetä tarkemmin ja tämä liittyy myös toimeentulotukilain perhekäsitteeseen. Tulkintaa ja ohjeistusta on tarpeen tarkastella tarkemmin myöhemmin asetuksen, ja muun jatkovalmistelun yhteydessä.

• Säästöjen saavuttamiseksi ja asumiseen liittyen ongelmien ehkäisemiseksi Kela esittää mahdollisuutena myös sen, että jos Kelasta myönnetään vuokravakuus, maksettaisiin toimeentulotuen vuokran osuus aina vuokranantajalle.

- Tämä vaatisi jatkovalmistelua. Toimeentulotuki maksetaan 16 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan asiakkaalle itselleen. Saman pykälän 2 momentin mukaan toimeentulotuki voidaan erityisestä syystä maksaa tuen hakijan perheenjäsenelle tai tuen saajasta huolehtivalle henkilölle käytettäväksi tuen saajan elatukseen tai muutoin käyttää hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen. Sääntelyn taustalla on sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti asiakkaan itsemääräämisoikeuden asettaminen etusijalle. Esitystä tulisi arvioida tämän säännöksen kannalta vielä jatkovalmistelussa erikseen.

• Lakiin pitäisi mahdollistaa Kelan oikeus saada tietoja vuokranantajilta asiakkaan vireillä olevista asuntohakemuksista ja asiakkaalle tarjotuista asunnoista ilman asiakkaan suostumusta. Kelan etuuskäsittelijä voisi joko kysyä tietoa suoraan vuokranantajalta (kunnalliset vuokrataloyhtiöt, yleishyödylliset yhteisöt) tai tieto voitaisiin kysyä sähköisesti edellä mainituilta vuokranantajilta. Tällöin kohtuullistaminen olisi mahdollista kohdentaa niihin henkilöihin, jotka eivät pidä asuntohakemusta vireillä vaaditulla tavalla tai jotka kieltäytyvät heille tarjotusta asunnosta. Hekan asukasvalinta-tilaston perusteella esimerkiksi Asiantuntijalausunto 5 (6) syyskuussa 2023 asuntotarjouksen saaneista 45 % kieltäytyi hänelle tarjotusta asunnosta.

- Henkilötietojen saantiin liittyvissä kysymyksissä on huomioitava tietosuojaan liittyvät yleiset periaatteet ja mahdolliset ongelmat. Esitys vaatisi jatkoselvittelyä.

• Kela kannattaa erityisiin perusteisiin liittyvää muotoilua, jonka mukaan asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisesti kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Tämä on Kelan näkökulmasta erittäin kannatettava ja Kela on jo nykyään tietyiltä osin soveltanut lakia näin. Esimerkiksi apuvälineen perusteella tai lapsen tapaamisten perusteella on voitu huomioida esim. 1 hlö korkeampi asumisnormi, mutta ei kuitenkaan vuokraa täysimääräisesti, jos asunto ei vastaa perheen tarpeita (suurempi kuin tarve, varusteiltaan ylimitoitettu, mukavuustekijöitä). • Tämä tulkinta laajenisi nyt niin, että jos perheellä on erityinen peruste, mutta asunto ei vastaa perheen tarpeita (suurempi kuin tarve, varusteiltaan ylimitoitettu, mukavuustekijöitä), voitaisiin Kelan harkinnalla hyväksyä Kelan tarpeellisena pitämä kustannus. Tuleeko tällöin kuitenkin antaa määräaika edullisemman asunnon etsimiseen vai voidaanko tarpeellinen määrä huomioida heti?

- Tämä on huomioitu pykälässä. Eli vain erityiseen perusteeseen liittyvät asumismenot huomioidaan. Säännösehdotusten mukaan määräaika edullisemman asunnon etsinnälle tulisi näissä tilanteissa kuitenkin kyseeseen. On kohtuullista antaa perheelle aikaa sopeutua muutokseen ja asumiskuvioiden järjestelyyn.

• 7 a § 2 momentin 3 kohdassa todetaan, että lisätilan tarve on otettava huomioon myös silloin, kun lapsi vuoroasuu vanhemmillaan. Kela ehdottaa täsmennettäväksi, että vuoroasuvien lapsien osalta tarkoituksena ei ole muuttaa vakiintunutta soveltamiskäytäntöä.

- Tämä on huomioitu perusteluissa.

• Kela ehdottaa, että kohtuullisesta vesimaksun määrästä ja taloussähkönä hyväksyttävistä menoista säädettäisiin jatkossa lain tai asetuksen tasolla. Määriä korotettaisiin vuosittain kansaneläkeindeksillä. Vesimaksun hyväksyttävä määrä on tällä hetkellä 24 euroa/henkilö. Vesimaksun määrä on määräytynyt yleisen asumistuen vesinormin mukaan, jota on korotettu 20 %. Perustoimeentulotuen hyväksyttävän vesimaksun

määrää on korotettu, kun yleisen asumistuen vesinormia on korotettu kansaneläkeindeksin mukaisesti. Taloussähkön hyväksyttävä määrä määräytyy Kelassa kotitalouden koon mukaisesti ja perustuu tavanomaiseen kulutukseen kussakin perhekoossa. Kelalla tulisi kuitenkin olla harkintaa sellaisissa tilanteissa, joissa asiakkaan kulutus on kohtuullinen, mutta kustannus johtuu sellaisesta tekijästä, johon asiakas ei voi itse vaikuttaa esim. korkea energian hinta, korkea energian siirtohinta. Lisäksi asumismenoina tulisi edelleen huomioida tarpeellisen suuruiset kotivakuutusmaksut.

- Näistä menoista säädetään 7 a §:n 1 momentin 3-6 kohdissa. Nämä kohdat pysyvät esityksessä ennallaan eikä tämän esityksen tavoitteena ollut arvioida näitä menoja. Ehdotukset vaatisivat jatkovalmistelua ja voidaan mahdollisesti huomioida toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja lapsiasiainvaltuutettu

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi seuraavaa: 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.

Lapsiasiavaltuutettu piti tärkeänä, että asumismenojen hyväksymistä koskevan sääntelyn vaikutuksia toimeentulotukea saavien lasten ja lapsiperheiden elämään seurataan soveltamiskäytännössä tarkasti. Tehtävissä toimeentulotukipäätöksissä on syytä kuvata, miten lapsen etua on arvioitu ja mitkä seikat päätökseen ovat vaikuttaneet. Myös mm. STTK ja SAK nostivat esiin lasten aseman huomioimisen.

- Perusteluihin esitetään tarkennettavaksi tarve tulkita 3 momentin säännöstä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa tarkoitettu lapsen etu huomioon ottaen. Myös perustuslakivaliokunta edellytti samaa. Lisäksi voitaisiin ottaa huomioon lain seurannassa lasten oikeuksien ja lapsiperheiden näkökulma.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi seuraavaa: 1 momentin 4 kohta: Tämän takia olisi ehkä perusteltu lumpaa sitovan ikärajan asemasta sitoa erityinen peruste ”iäkkääseen henkilöön” tai ”korkeaan ikään”, kuten esimerkiksi vanhuspalvelulaissa säädetään.

- Esitys on huomioitu pykälässä. Samaa esitti myös Hyvil Oy.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi seuraavaa: 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.

- Hallituksen esityksen muotoilu ”muu 1-5 kohdassa verrattu perusteltu syy” pidetään ennallaan. Tulkintaa ei haluta laventaa.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön huomautti esityksen valmisteluvaiheessa annetussa lausunnossa, että tarpeellisen suuruisen asumismenon määrän pohjautuminen vain Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten asumismenojen kehitykseen ja kuntien kanssa käytyihin keskusteluihin kunnan asumistilanteesta, on ongelmallinen. Lakiesityksen liitteenä esitetyt asumismenojen tasot vaikuttavat niin ikään osin epäjohdonmukaisilta. Esimerkiksi Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan asumismenot ovat samat siitä huolimatta, että eroja asumiskustannuksissa mitä todennäköisemmin on.

- Asumismenojen hyväksyminen valtioneuvoston asetuksella muuttaa tilannetta. Kansaneläkelaitoksen tulee jatkossa perustella sosiaali- ja terveysministeriölle, miten menot ovat kehittyneet ja ministeriö tekee sen jälkeen esityksen valtioneuvostolle perusteluineen. Asumismenojen huomioimisessa voidaan hyödyntää toimeentulotukiasioiden alueellisia neuvottelukuntia sekä käsitellä määräytymistä myös valtakunnallisessa toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnassa. Soveltamista on tarkoitus seurata ja tarvittaessa kehittää saatujen kokemusten perusteella.

Kysymys saunamaksujen lisäämisestä 7a§ ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon mukaisiin asumismenoihin on taloudellisesti pieni, mutta periaatteellisesti huomioitava. Lain soveltamisalaa laajennetaan nyt siksi, että sitä on toimeenpanossa jo päätetty laajentaa. Toimeenpanossa tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti pitäytyä vain laissa määritellyissä seikoissa eikä lisätä tulkinnalla etuuden rahoittajien eli veronmaksajien rahoitustaakkaa.

- Kyseessä on vakiintuneen soveltamiskäytännön jatkaminen. Lainsäädäntötekniikka on muutettu niin, että menojen lajit on avattu, minkä vuoksi saunamaksut on mainittu myös pykälässä. Hyvil Oy ja Helsinki esitti menon poistamista. Toimeentulotuella turvataan paitsi ihmisarvoisen elämän, myös sitä hieman kattavamman sosiaalisesti hyväksytyn elämän aiheuttamia menoja.

Hyvil Oy

Viimesijaisen toimeentulotuen tarkoitus ei luonnollisesti voi olla se, että asumiskustannusten suuruudella tai asuinpaikkakunnan asuntotilanteella ei olisi enää tietyn laissa säädetyn kohdejoukon kohdalla minkäänlaista merkitystä.

- Esityksen 4 momentissa ehdotetaan nostettavaksi pykälän perusteluista pykälään maininta siitä, että määräaikaa voisi pidentää, jos hakijalla on erityisiä vaikeuksia löytää edullisempi asunto aktiivisesta asunnonhausta huolimatta. Asumistilanteen huomioiminen ei siis poistuisi täysin. Lisäksi asetuksella määriteltävillä asumisnormeilla on tarkoitus pyrkiä huomioimaan paikkakunnan todellista asumismenojen tasoa.

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.

- Asetusta on tarkoitus tarkistaa vuosittain, mutta valmistelussa on ollut esillä se, että asetusta tulisi voida joissakin yllättävissä tilanteissa tarkistaa (jonkun paikkakunnan osalta) useamminkin. STM:n käsityksen mukaan tälle ei olisi estettä, vaikka asetuksenantovaltuus edellyttää tarkistamista vähintään kerran vuodessa. Asia on huomioitava valtioneuvoston asetuksen valmistelussa.

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.

- Esityksen tietoisena tavoitteena oli nostaa erityiset perusteet lakiin. Menoista vain erityisen perusteeseen liittyviä menot voidaan huomioida ja nekin perusteen voimassaolon ajalta. Perusteluihin esitetään

tarkennettavaksi, että perusten voimassaoloa ja hakijan tilannetta tullaan seuraamaan. Myös lain soveltamista on tarkoitus seurata.

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:”

- Pykälään esitetään muutosta, joka tähtää samaan tavoitteeseen, mutta yksinkertaisemmalla ilmaisutavalla: *Jos hakijalla on erityinen peruste asumiseen asunnossa, jonka asumismenoihin hän hakee toimeentulotukea, erityiseen perusteeseen liittyvät asumismenot otetaan huomioon täysimääräisesti kyseisen perusteen voimassaolon ajan.*

Aiempi muotoilu lapsen erityiset tarpeet vastaa Kansaneläkelaitoksen nykyistä soveltamiskäytäntöä ja kyseisessä kohdassa tulisi palata siihen.

- Esityksessä on lausuntokierroksen palautteiden perusteella tarkoituksella päädytty ilmaisuun lapsen etu, jonka tulkinta on jonkin verran laajempi kuin lapsen erityiset tarpeet.

3 momentin 5 kohdassa on käytetty muotoilua ”hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa” - - 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.

- STM katsoo, että pykälän muotoilusta ei aiheudu epäselvyyttä asumispalveluita koskevalle tulkinnalle eikä tarvetta viitata sosiaalihuoltolain asumisääntelyihin siksi ole.

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.

- Pykälän 1 momentin 1 kohtaan esitetään Kelan ehdotuksesta tarkennettavaksi perusteluihin seuraavaa: ”Lisäksi kansaneläkelaitoksen nykykäytännön mukaisesti asumismenoina huomioitaisiin hyvinvointialueen järjestämissä sosiaalihuollon asumispalveluista (esimerkiksi yhteisöllinen asuminen ja päihdekuntoutus) aiheutuvat asumismenot. Näissä tilanteissa asumismenojen huomioimisessa ei edellytettäisi asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain mukaista vuokrasopimusta, vaan menona voitaisiin huomioida asumisen osuus asiakasmaksusta.” Tämä vastaa nykyistä Kelan soveltamista. Tältäkin osalta lain toimeenpanoa seurataan.

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 var-

sin suppeat, eivätkä ne vastaa Kansaneläkelaitoksen nykyistä soveltamiskäytäntöä. Perusteluista saa käsityksen, että kohtaa ei juurikaan tulisi sovellettavaksi ilman sosiaalihuollon antamaa selvitystä hakijan tilanteesta.

- Perusteluita on muotoiltu yhdessä Kelan kanssa. Kohdan soveltamisen tarkoituksena ei ole ollut nykyinen Kelan soveltaminen, vaan tietoisesti perusteltujen syiden tulkinta on haluttu pitää rajattuna.

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.

- Säännöksen soveltamista ja sen vaikutuksia tullaan seuraamaan. STM yhtyy havaintoon siitä, että viimesijaiseen tukeen kuuluvasta harkinnasta on vaikea säätää yksityiskohtaisesti lain tasoilla. Tämä on kuitenkin Kela-siirtoon liittyvä ominaisuus, jonka asettamissa rajoihin lainsäädäntö joudutaan kehittämään.

Kolmen kuukauden aikaraami on tosiasiassa nykyisessä asuntopoliittisessa tilanteessa hyvin usein liian lyhyt, eikä tilannetta välttämättä muuta sen jatkaminen muutamalla kuukaudella. - - Ehdotettu muutos voi osoittautua kohtuuttomaksi hyvin monen asiakaskotitalouden kohdalla, mikä voi johtaa niin velkaantumiseen kuin hyvinvointialueen vastuulla olevien tukimuotojen tarpeen kasvuun.

- Määräajan pidentämistä koskevia perusteita esitetään täsmennettäväksi pykälän tasolla. Lain vaikutuksia tullaan seuraamaan.

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

- Asumismenojen huomioimisessa soveltaminen on keskeisessä roolissa. Joissain tilanteissa myös Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon yhteistyö on tarpeen ja toimintakyvyn puutteiden tunnistaminen on keskeinen haaste. Yhteistyötä koskee muun muassa toimeentulotukilain 14 e § (1023/2022) Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyöstä sekä 15 § (1023/2022) sosiaalihuollon lausunnosta. Nämä kysymykset ovat asioita, johon tulee lain toimeenpanossa ja neuvottelukuntien työssä sekä mahdollisessa ohjeistamisessa kiinnittää huomioita.

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.

- Pykälän 1 momentin 7-kohta koskee vuokravakuuksia ja niiden myöntämistä ei ole tarkoitus rajoittaa. Tästä syystä perusteluita esitetään tarkennettavaksi vuokravakuuden huomioimisen osalta. Tavoite on, että Kela voisi huomioida vuokravakuudet kokonaan, jolloin pieni ylitys olisi mahdollinen. Hyvinvointialueen vuokravakuuksien myöntäminen on harvinaisempaa.

Muita huomioita

Helsingin ja Ahvenanmaan asumispalvelut

Y-Säätiö esittää, että pykälässä esitettävä erityisiä perusteita koskeva kohta 5) hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa; muutettaisiin muotoon 5) hakijan asuminen hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin tai Ahvenanmaan järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa; tai vaihtoehtoisesti laissa sanottaisiin, että se, minkä sanotaan koskevan hyvinvointialuetta, koskee myös Helsingin kaupunkia ja Ahvenanmaata. Helsinki ei ole nostanut asiaa esiin.

- Toimeentulotukilakia ei sovelleta Ahvenanmaalla. Toimeentulotukilain 4 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa: ”Tässä laissa hyvinvointialueesta säädettyä sovelletaan Helsingin kaupunkiin siltä osin kuin se järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa.”

Ylivelkaantuminen ja vuokrarästit erityisiin perusteisiin

Ensi- ja turvakotien liitto ehdottaa, että ylivelkaantuminen ja vuokrarästien syntymisen riski lisättäisiin erityisiin perusteisiin omana kohtanaan.

- Ylivelkaantuneiden asema asuntomarkkinoilla on muita hankalampi ja tämä voidaan huomioida yksilöllisen harkinnan perusteella annettavana lisäaikana (4 momentti) edullisemman asunnon hankinnassa. Sen sijaan ylivelkaantumista ja vuokrarästejä ei ole STM:n mielestä tarkoituksenmukaista rinnastaa henkilöön liittyviin erityisiin perusteisiin.

Hyvinvointialueelle aiheutuva kustannuspaine

Muun muassa THL, Hyvil Oy, Helsingin Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala sekä Ensi- ja turvakotien liitto ovat kiinnittäneet huomiota mahdolliseen kustannuspaineeseen, joka aiheutuu hyvinvointialueille sekä sen arvioinnin puutteellisuuteen esityksessä. THL on todennut, että muutosten aiheuttamien palvelujen ja muiden etuuksien (täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki) lisääntynyt tarve on huomioitava hyvinvointialueiden rahoituksessa. THL on myös eri yhteyksissä ehdottanut toimeentulotuen saajien elämäntilanteiden laajempaa selvittämistä, jolloin erilaiset syyt toimeentulotuen tarpeeseen voitaisiin tuoda esiin tutkimustiedon avulla ja kohdistaa oikeasuhteiset ja vaikuttavat toimenpiteet toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen.

- Esityksessä on kyse Kelan asumismenoja koskevan sääntelyn soveltamisen tuomisesta osin lain tasolle ja osin soveltamisen tiukentamisesta. Tästä syystä on vaikea arvioida, miten iso osa harkintaa vaativista tilanteista voidaan hoitaa Kelan omalla harkinnalla. Entä miltä osin tarvitaan hyvinvointialueelta lausuntoja sekä miltä osin kyse tulee olemaan kokonaan sosiaalihuollon vastuulla olevasta harkinnasta. Tiedossa on, että sosiaalihuollossa tapahtuva täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen käsittely ja harkinta vievät enemmän aikaa kuin Kelassa tapahtuva perustoimeentulotukiasioiden käsittely. Tämä vaikeuttaa arviointia. Kuitenkin esityksessä tavoitellaan sitä, ettei hyvinvointialueille kohdistuisi kohtuuttomia paineita. Toimeenpanossa on syytä seurata vaikutuksia hyvinvointialueille. VM esitti lausuntokierroksen lausunnossaan, että kustannuksiin on syytä palata myöhemmin, kun tietoa saadaan.

Asuntomarkkinoiden tilanne

Vuokrataloyhtiöt Heka ja Kova, ARA, Y-säätiö, Vuokralaiset ry, Vuokranantajat ry ja Tampereen kaupunki ottivat kantaa asuntomarkkinoiden tilanteeseen. Erityisesti vuokrataloyhtiöt korostivat lausunnoissaan sitä, että pääkaupunkiseudulla ja muissa isoissa kasvukeskuksissa edullisemmat asunnot on jo vuokrattu ja ongelmana on, ettei kohtuuhintaisia asuntoja riitä kaikille. Pienemmissä kunnissa, joissa on paljon suuria perheasuntoja, hakijoista suurin osa on kuitenkin yhden tai kahden hengen talouksia, joille perheasunnot eivät

ole sopivia. Näillä alueilla asuntokanta ei väestön rakennemuutoksen vuoksi enää vastaa kysyntää, eivätkä suurien asuntojen korkeammat vuokrat sovi asumisnormiin. Tuenhakijan voi siis olla mahdoton löytää asumisnormin mukainen asunto ja välttää tuen leikkaantuminen, kun asumisnormin ylittäviä menoja ei enää huomioitaisi. Lisäksi todettiin, että samaan aikaan kun toimeentulotuensaajia halutaan ohjata asumaan edullisempiin asuntoihin, hallitusohjelmassa tehdään useita valtion tukemaan kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon negatiivisesti vaikuttavia uudistuksia. Vuokrataloyhtiöt nostivat esiin myös huolen vuokrien rästiintymisen ja häätöjen lisäävän paitsi asunnottomuuden uhkaa myös yhtiöiden painetta nostaa vuokria. Asumisneuvonnan merkitystä korostettiin ja siihen samanaikaisesti kohdistuvaa leikkausta arvosteltiin kaikissa lausunnoissa.

- Vuokranormien määrittely valtioneuvoston asetuksella mahdollistaa todellisen vuokramarkkinan seuraamisen sekä tarvittavien korotusten tekemisen ilman erillisiä lakimuutoksia. Alueellisten ja valtakunnallisen toimeentulotukiasioiden neuvottelukuntien on syytä seurata lain toimeenpanon vaikutuksia asiakkaiden asumistilanteisiin.

Työllisyysvaikutukset

Osa lausunnonantajista otti kantaa esityksen työllisyysvaikutusten arviointiin. Joidenkin näkemysten mukaan arvioitu myönteinen vaikutus työllisyyteen saattaa kääntyä joissain tilanteissa työllisyyttä heikentäväksi. Näin voi olla tilanteissa, joissa tuen hakijan ja hänen perheensä joutuvat muuttamaan halvemman asumisen paikkakunnalle. Tämä voi pahimmillaan johtaa vastoin esityksen tavoitteita ja esityksessä kuvattua työllisten määrän lisääntymistä, päinvastaiseen lopputulokseen. Erityistä merkitystä asuinpaikalla on työllistymiseen logistiikka-, huolto-, hoito-, kaupan- ja palvelualan ammattilaisilla, joiden työajat ja työpaikkojen sijainti asettavat käytännön näkökulmasta rajoituksia sopivalle asuinpaikalle.

- Esityksen vaikutuksia on tarpeen seurata myös asuinpaikan valinnan ja työllistymismahdollisuuksien näkökulmasta. Tähän vaikuttavat muutkin tekijät kuin tämä esitys.

Neuvotteleva virkamies Susanna Rahkonen