27.11.2023

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TOIMEENTULOTUESTA ANNETUN LAIN 7 A §:N MUUTTAMISESTA (HE 58/2023 vp)

Asunnon hakua koskeva tulkinta

Voimassa olevassa laissa kumottavaksi esitetty 3 momentti on ainoa säännös, joka sisältää viittauksen asuinpaikkakuntaan (*Jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan…)*. Säännös lisättiin lakiin Kela-siirron yhteydessä, kuten sitä edeltävä 2 momenttikin. Tätä ennen asumismenojen hyväksyminen tarpeellisen suuruisena on perustunut kuntien sosiaalihuollon soveltamiskäytäntöön. Laki on muutenkin kirjoitettu kuntaa ajatellen, koska toimeentulotuki kuului ennen vuotta 2017 sosiaalihuollon vastuulle, joka taas kuului kunnan järjestämisvastuulle. Kela-siirto irrotti perustoimeentulotuen ja asumismenoja koskevan harkinnan sosiaalihuollosta Kelalle ja em. sääntely lisättiin lakiin Kelan soveltamista varmistamaan.

Esityksen valmisteluvaiheessa asunnon hakua koskevan alueen määrittelyn tarpeellisuutta pohdittiin, mutta valmistelu on lähtenyt siitä, että asuinkunta on edelleen se alue, johon hakijan kohtuullisina pidettäviä asumismenoja verrataan. Asuinkunta on lisätty esityksen 2 momenttiin kahteen kohtaan. Momentin alussa esitetään säädettäväksi näin: "*Jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät 2 momentin perusteella tarpeellisen suuruiseksi hakijan asuinkunnassa määritellyt menot, eikä kyse ole 3 momentin mukaisista tilanteista, hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto."* Lisäksi samassa momentissa esitetään säädettäväksi näin: "*Määräajan jälkeen hakijan asumismenoina hyväksytään 2 momentin perusteella tarpeellisen suuruiseksi hakijan asuinkunnassa määritellyt menot."* Momentti on muokattu nykyisestä 2 momentista, jossa asuinkunta-sanaa ei ole ollut. Tämän on ajateltu kiinnittävän asunnon haun ja kohtuullisten menojen arvioinnin asuinkuntaan, koska 3 momentti esitetään kumottavaksi. Perusteluissa todetaan: "*Henkilö voi etsiä asuntoa laajemmalta kuin nykyisen asuinkunnan alueelta. Tällöin mahdollisen uuden asuinpaikkakunnan asunnon asumiskustannusten tulee olla uuden asuinkunnan asumisnormin mukaiset. "* Tämä on tarkoitettu toteamaan sitä, että halutessaan henkilö voi etsiä asuntoa omaan valintaansa perustuen laajemmalta alueelta, mikä voi olla useinkin järkevää. Tällöin asumismenojen arvioinnissa katsotaan uuden asuinkunnan menoja, joiden tulee olla ko. alueen asumisnormien mukaiset. Esitys perustuu ajatteluun, että hakija voisi itse päätyä katsomaan edullisia asumisvaihtoehtoja muualtakin ja tähän kannustetaan. Sen sijaan lakiin ei ole esitetty kirjattavaksi laajemman alueen määrittelyä.

Tässä esityksessä kumottavaksi esitettyä 3 momenttia korvaa osittain 4 momenttiin esitetty sääntely määräajan pidennyksestä. Esityksessä esitettiin, että "määräaikaa voidaan pidentää perustellusta syystä" ja perusteluissa oli seuraava lause: "*Lisäksi voi olla, että hakija ei aktiivisesta*

asunnonhausta huolimatta ole löytänyt edullisempaa asuntoa asuinkunnastaan eikä hänelle ole pystytty sellaista tarjoamaan kolmen kuukauden määräajassa." Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta määräajan pidennyksen perusteita esitetään tarkennettavaksi tuomalla perusteluista pykälään lause: *"Määräaikaa on pidennettävä, jos hakijalla on vakava ohimenevä kriisitilanne tai erityisiä vaikeuksia löytää edullisempi asunto aktiivisesta asunnonhausta huolimatta taikka muu perusteltu syy"*. Perusteluissa todettaisiin: *"Lisäksi voi olla, että hakija ei aktiivisesta asunnonhausta huolimatta ole löytänyt edullisempaa asuntoa eikä hänelle ole pystytty sellaista tarjoamaan kolmen kuukauden määräajassa. Tässä arvioinnissa tarkastellaan pääsääntöisesti hakijan asuinkuntaa."*

Tässä edelleen asuinkunta on se, mitä tarkastellaan, mutta on myös mahdollista, että voi olla tilanteita, joissa hakija sattuisi asumaan esimerkiksi aivan kunnan rajalla ja olisi hakijan kannalta aivan luontevaa katsoa asuntoa läheltä kunnan rajan toiselta puolelta. Tämä koskisi selviä tapauksia, ei kovin laajalle vietyä alueen tulkintaa.

Esitys ei STM:n näkemyksen mukaan johda 3 momentin kumoamisenkaan jälkeen siihen, että asunnonhaku muuttuisi rajattomaksi koko Suomen kattavaksi. Velvoite kytkeytyisi edelleen hakijan asuinkuntaan, jota tarkastellaan pääsääntöisesti myös määräajan pidennyksen kohdalla. STM on tuonut esiin, että asumisnormien määräytymistä laajemmilla alueilla on kuitenkin tarkoitus jatkossa pohtia yhdessä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Vaikka lain soveltaminen tapahtuu Kansaneläkelaitoksessa, toimeentulotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluvat toimeentulotukilain 4 §:n mukaan STM:lle. Lisäksi toimeentulotukilain 5 §:ssä säädetään STM:n yhteydessä toimivasta toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnasta, jonka tehtävänä on seurata toimeentulotukiasioiden soveltamiskäytäntöä ja viranomaisten välistä yhteistyötä sekä tehdä esityksiä toimeentulotukea koskevista asioista. Neuvottelukuntaan kuuluu mm. sosiaali- ja terveysministeriön, Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon edustus. Lisäksi toimeentulotukilain 27 e §:ssä säädetään alueellisista toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnista, jonka kukin hyvinvointialue asettaa. Alueellisen neuvottelukunnan tehtävänä on tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja toimeentulotukiasioiden käsittelyn kehittämisestä sekä yhteistyön toteuttamista koskevista asioista alueellaan. Neuvottelukuntaan kuuluu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon edustus.

Lain soveltamista on tarkoitus ohjeistaa ja tätä voidaan tehdä neuvottelukuntia hyödyntäen. Myös tulevassa kehittämisessä neuvottelukuntien asiantuntemusta voidaan hyödyntää. Tämän esityksen käsittelyn yhteydessä on esitetty toive, että asunnon hakua koskeva alue tulisi määritellä tarkemmin. Tähän liittyy viimesijaisen toimeentulotuen kohdalla näkökohtia, jotka olisi otettava huomioon ja ne vaatisivat vielä lisää valmisteluaikaa. Jos asuntoa tulisi hakea asuinkunnasta taikka asuinkunnan lähialueelta, alueen tulisi mahdollistaa hakijalle vastaavat edellytykset toimeentulon turvaamiseen ja itsenäiseen selviytymiseen kuin aiempi asuinpaikka. Perustuslakivaliokunnan kuulemisessa oli esillä, että ihmisarvoisen elämän turvaamiseen sisältyy myös oikeus ylläpitää sosiaalisia suhteita ja elinympyröitään tullakseen toimeen ja selviytyäkseen. Eri henkilöillä voi olla erilaiset edellytykset ja lähtökohdat siirtyä asuinpaikastaan kauemmas. Tulisikin pystyä arvioimaan kunkin hakijan kannalta katsottuna aluetta, joka muodostaa hakijalle ja hänen perheelleen luontevan mahdollisuuden saavuttaa nykyinen tavanomainen elinpiiri. Tämä pitää sisällään mahdollisuudet työssäkäyntiin ja sosiaalisiin suhteisiin. Lähialueen

käsitteessä kyseeseen voivat tulla esimerkiksi kuntarajojen läheisyydessä olevat vakiintuneet asiointialueet.

Asuinkunta on tässä vaiheessa soveltamisessa varmin pääsääntö. Luotettavaa tietoa tarvitaan siitä, mikä milläkin paikkakunnalla ja asiakkaan elämässä on luonteva suunta. Tosin jos suunta on asiakkaalle luonteva, hän todennäköisesti hakee sieltä asuntoa itsekin. Epätarkoituksenmukaisen suppealta alueelta asunnon hakeminen on asia, johon on tarkoitus soveltamisessa ja ohjeistamisessa tarttua.

Erityisiin perusteisiin rinnastettavat perustullut syyt
Valiokunnan kysymyksessä oli viittaus perustuslakivaliokunnan lausunnon tähän kohtaan: *Myös ehdotetun 7 a §:n 3 momentin poikkeusperusteiden ulkopuolelle voi jäädä esimerkiksi työssäkäyntiin tai erityiseen elämäntilanteeseen liittyviä seikkoja, joiden perusteella muutto paikkakunnalta olisi kohtuutonta.*

Pykälässä kohta on nyt muotoa *muu 1–5 kohtaan verrattava perusteltu syy*. Perusteluissa on esimerkkinä melko hankalia tilanteita, jotka edellyttävät usein myös yhteistyötä sosiaalihuollon kanssa. Perusteluissa kohdasta todetaan myös näin: *Lisäksi voi olla muitakin poikkeuksellisia elämäntilanteita, joissa ei ole kohtuullista edellyttää uuden asunnon etsimistä.* Erityisten perusteiden luettelon valmistelussa on ajateltu kohtalaisen pysyväisluonteisina pidettäviä henkilön tai perheen elämäntilanteita, joiden takia asumista on turvattava (esim. vammaisuus, korkea ikä, lapsen tapaaminen, asumispalvelussa asuminen). Toki tilanteet voivat myös mennä ohi, mutta kuitenkin edellytetään jotakin yksilölliseen ja perheen elämään liittyvää. Sosiaalihuollon lausunnon pyytäminen on esillä perusteluissa, jos se on saatavilla. Se ei siis ole ehdoton vaatimus.

Ylivelkaantumisen tai luottotiedottomuuden ei ole katsottu olevan sellaisenaan suoraan näihin rinnastuva. Esitys kuitenkin tunnistaa ylivelkaantuneiden hankalan aseman asuntomarkkinoilla. Ylivelkaantuneilla saattaa olla 4 momentissa mainittuja erityisiä vaikeuksia löytää asunto 3 kuukauden määräajassa ja heidän kohdallaan määräaikaa on perusteltua antaa enemmän edullisemman asunnon löytämiseen.

Luottotiedottomuus voi olla eri henkilöillä luonteeltaan hyvin erilaista. Jollain voi olla syvä velkakriisi ja tarve pienentää asumismenoja. Jollain taas voi olla muutama lasku mennyt ulosottoon ja kun hän saa ne sieltä pois, hän saa luottotiedot nopeasti takaisin. Kyseessä ei siis ole yksiselitteinen tila. Vaarana myös on, että henkilö hankkisi luottotietomerkinnän keinotekoisesti, jos siitä olisi hyötyä. Siksi ylivelkaantuminen ja luottotiedottomuus ei ole yksinään 6 kohtaan rinnastuva erityinen peruste. On kuitenkin mahdollista, että henkilön elämäntilanteeseen liittyy useita erilaisia ongelmia, joihin luottotiedottomuus yhtenä tekijänä kytkeytyy.

Samoin voi arvioida työpaikan menetystä. Joku henkilö voi työllistyä nopeasti uudelleen, jos hän työskentelee alalla missä on työvoimapula ja henkilön työ- ja toimintakyky on hyvä. Jos henkilön on ollut vaikea työllistyvä ja hänellä on muita erityisiä haasteita, tällöin työpaikan menetys muuton takia voi olla vakavampi seuraus.

Esimerkkejä, jotka voisi rinnastaa perusteluissa poikkeuksellisiin elämäntilanteisiin ja jolloin ei ole kohtuullista edellyttää muuttoa:

- Vaativaa aikuistumisen tukea tai lastensuojelun jälkihuoltoa tarvitsevan henkilön asumisen turvaaminen.
- Henkilökohtaisesta tilanteesta johtuvat erityiset vaikeudet työllistyä uudelleen, jos muutto edellyttäisi irtisanoutumista nykyisestä työstään. Tämä edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa.
- Henkilöstä riippuvaisessa asemassa olevan läheisen hoivavastuun toteuttaminen.
- Henkilön elämäntilanteeseen liittyvät useat kasautuvat tekijät, jotka kokonaisuutena muodostavat tilanteen siinä määrin hankalaksi, ettei ole kohtuullista edellyttää muuttoa toiselle paikkakunnalle.

Neuvotteleva virkamies, OTL, VT
susanna.rahkonen@gov.fi
0295 16001 (Valtioneuvoston vaihde)
Postiosoite: PL 33, 00023 Valtioneuvosto