

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (HE 58/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Susanna Rahkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Eeva Nykänen
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2024.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annetun lain asumismenoja koskevaa 7 a §:ää. Lakiehdotuksella pyritään hallituksen esityksen (s. 12) mukaan tuomaan selkeyttä asumismenojen hyväksymiseen. Lisäksi esityksellä tavoitellaan säästöjä tiukentamalla asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä. Samalla tavoitellaan myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi (HE 309/1993 vp, s. 19/I).

(3) Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisessa oikeudessa on jo säännöksen sanamuodon mukaan kyse jokaiselle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta. Sen järjestämiseen tarvitaan valiokunnan mukaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

(4) Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp, s. 3/I).

Lailla säätämisen vaatimus

(5) Toimeentulotukilain 7 a §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi muina perusmenoina tarpeellisen suuruusina huomioon otettavista asumismenoista. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrittä säädetään valtioneuvoston asetuksella perustuen vuosittain tarkistettaviin Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen. Hallituksen esitykseen sisältyy myös luonnos lain nojalla annettavaksi valtioneuvoston asetukseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2023 vp

(6) Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävällä lailla. Nyt ehdotettavan 7 a §:n 2 momentin muotoilu jättää toimeentulotuesta annetun lain mukaisen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrän ja siten toimeentulotuen edellytyksiä tältä osin koskevan sääntelyn lähes kokonaan asetustasolla määräytyväksi. Kyse on kuitenkin selvästi yksilön oikeuksien perusteisiin kohdistuvasta sääntelystä. Lakiin ehdotetusta valtuussäännöksestä eivät käy ilmi edes asumismenojen määrittelyn kuntakohtaisuus ja riippuvuus perhekoosta. Lisäksi ehdotuksen sanamuoto ("perustuen vuosittain tarkistettaviin Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen") on varsin vaikeasti avautuva eikä rajaa asetuksenantajan harkintavaltaa riittävästi. Asetuksenantovaltuutta 7 a §:ssä on perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä välttämättömästi täsmennettävä siten, että laista käyvät ilmi nyt ehdotettua selkeämmin asumismenojen määräytymisperusteet. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asumismenojen huomioon ottaminen erityisestä perusteesta

(7) Toimeentulotukilain 7 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tilanteista, joissa asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisesti momentissa tarkemmin määritellyn erityisen perusteen voimassaolon ajan. Tällaiset erityiset perusteet kytkeytyvät säännöksessä esimerkiksi lapsen etuun, hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikkoon terveydentilaan, vammaisuuteen tai ikään. Perustuslakivaliokunta pitää säännöksessä mainittujen perusteiden huomioon ottamista merkityksellisenä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 3 momentin säännös on kirjoitettu tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaavalla tavalla ("voidaan ottaa huomioon"). Ottaen huomioon toimeentulotukilainsäädännön liittymät perustuslain 19 §:n 1 momenttiin ja ehdotetun 3 momentin poikkeussäännöksen merkityksen tuensaajille viranomaisen harkinnan 3 momentin 1—6 kohdan mukaisten perusteiden huomioon ottamisesta tulee kuitenkin olla oikeudellisesti sidottua. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 7 a §:n 3 momentin sanamuodon valossa säännöksen voi tulkita tarkoittavan, että 3 momentissa tarkoitetun erityisen perusteen ollessa kyseessä asumismenot otetaan huomioon täysimääräisesti asumismenojen suuruudesta riippumatta ja myös tilanteessa, jossa erityisen perusteen huomioon ottamisen mahdollistavia asuntoja on tarjolla edullisemmin. Kuitenkin säännöksen perustelujen (s. 21) mukaan sellaisia asumismenoja ei olisi tarpeen hyväksyä, jotka ovat erityiseen perusteeseen liittymättömiä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi selkeyttää sääntelyä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei perustuslain 19 §:n 1 momentista seuraa velvoitetta ottaa huomioon minkä tahansa hintaisia asumismenoja.

(9) Perustuslakivaliokunta korostaa tarvetta tulkita 3 momentin säännöstä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa tarkoitettu lapsen etu huomioon ottaen. Valiokunta kiinnittää huomiota lapsen edun huomioon ottamiseen myös sovellettaessa 7 a §:n 3 momentin 3 kohtaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2023 vp

Velvoite edullisemman asunnon hankkimiseen

(10) Toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi edullisemman asunnon hankkimisesta ja sitä varten asetettavasta määräajasta. Jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät 2 momentin tarpeellisen suuruisena hakijan asuinkunnassa pidettävän määrän, hakijaa on ehdotuksen mukaan ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Hakijalle on annettava kolmen kuukauden määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Lakiin ei enää ehdoteta otettavaksi nykyisen 7 a §:n 3 momentin kaltaista säännöstä. Sen mukaan asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen, jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan 2 momentissa tarkoitettua edullisempaa asuntoa.

(11) Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 28) arvioidaan, että asumismenojen hyväksymisestä normin mukaisena seuraa se, että henkilöiden on löydettävä edullisempi asunto tai 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. Näissä tapauksissa toimeentuloa turvaavan oikeuden heikennys jää pieneksi. Jos sen sijaan ylitys on suuri, toimeentulotuen saajien ei voi olettaa pystyvän kattamaan menoja muusta elämisestään. Ehdotuksen perustelujen mukaan näissä tapauksissa henkilön on löydettävä edullisempi asunto ja jos sellaista ei löydy omasta kunnasta, löydettävä se eri paikkakunnalta.

(12) Toimeentulotuen saajille on perustuslakivaliokunnan mukaan mahdollista asettaa perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä myös velvoitteita (PeVL 31/1997 vp, s. 4, PeVL 34/2010 vp, s. 2), eikä asumiskustannusten kohtuullistamista koskeva velvoite sinänsä ole ongelmallinen. Merkityksellistä kuitenkin on, että toimeentulotuen hakijalla on todellinen mahdollisuus hankkia itselleen asunto, jonka asumiskustannukset vastaavat säädettävää tarpeellisen suuruisten asumismenojen enimmäismäärää. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettava sääntely voi ainakin yksittäistapauksellisesti johtaa tuenhakijan kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin. Myös ehdotetun 7 a §:n 3 momentin poikkeusperusteiden ulkopuolelle voi jäädä esimerkiksi työssäkäyntiin tai erityiseen elämäntilanteeseen liittyviä seikkoja, joiden perusteella muutto paikkakunnalta olisi kohtuutonta. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei ehdotukseen sisälly perustuslain 9 §:n mukaisen vapauden valita asuinpaikkansa turvaamista koskevaa, esimerkiksi työssäkäyntialuetta koskevan kaltaista kohtuullisuutta alueellisesti rajaavaa sääntelyä (ks. esim. PeVL 11/2010 vp, s. 3).

(13) Edullisemman asunnon hankkimisen määräaikaa voidaan ehdotetun 7 a §:n 4 momentin mukaan pidentää perustellusta syystä. Lainkohdan perustelujen (s. 23) mukaan määräajan pidentämisessä kyseeseen tulevat enemmänkin ulkoisiin olosuhteisiin liittyvät tekijät. Esimerkkinä perusteluissa mainitaan, ettei hakija aktiivisesta asunnonhausta huolimatta ole löytänyt edullisempaa asuntoa asuinkunnastaan eikä hänelle ole pystytty sellaista tarjoamaan kolmen kuukauden määräajassa.

(14) Perustuslakivaliokunnan mielestä sekä määräajalle että määräajan pidentämiselle hallituksen esityksessä osoitetut perustelut viittaavat siihen, että määräajalla on olennainen merkitys ha-

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2023 vp

kijan mahdollisuudelle sopeutua muutokseen. Kyse on hakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavista seikoista, joiden sääntely laissa on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen hallinnon lainalaisuusperiaatteenkin kannalta merkityksellistä. Valiokunnan mielestä määräajan pidentämisen edellytyksistä tulisi säätää laissa täsmällisemmin esimerkiksi perusteluissa mainituin kriteerein. Harkinnan määräajan pidentämiseen on syytä myös olla oikeusharkintaista.

Esityksen valmistelu

(15) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 3) mukaan esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä hallitusohjelmaan sisältyneeseen kirjaukseen pohjautuen. Lakiehdotuksesta pyydettiin lausuntoja 29.8.—18.9.2023 järjestetyllä lausuntokierroksella, mikä poikkeaa säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa. Lausuntoajan lyhyttä ei ole perusteltu hallituksen esityksessä.

(16) Esityksessä (s. 13—18) on arvioitu sen vaikutuksia varsin suppeasti ja yleisluontoisesti. Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s. 4).

(17) Esityksen perustelujen (s. 24—25) mukaan esityksen kanssa samaan aikaan on vireillä etuuksiin liittyviä muutosesityksiä, joilla voi olla heijastusvaikutuksia toimeentulotuen käyttöön. Näitä ovat ainakin hallituksen esitys laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta sekä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksessä ole edes alustavasti arvioitu näiden esitysten yhteisvaikutuksia tai niiden valtiosääntöistä merkitystä. Tällaista arviointia ei sisälly myöskään sosiaali- ja terveysministeriön toimittamaan vuoden 2024 sosiaaliturvamutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevaan julkaisuun.

(18) Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Valiokunta on myös todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitetusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10).

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota esitykseen sisältyvien vaikutusarvioiden puutteellisuuteen ja erityisesti eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arvioimisen merkitykseen. Valtioneuvoston tulee seurata tarkasti esityksen vaikutuksia

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2023 vp

erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 7 a §:n 2 momentin asetuksenantovaltuudesta ja 7 a §:n 3 momentissa tarkoitusta harkinnasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 9.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Joona Räsänen sd (osittain)
varajäsen Ville Valkonen kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala