

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että asumismenojen hyväksymistä selkeytetään säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädettyssä määräajassa. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksytään asumisnormin mukaisina. Hakijaa ei ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan.

Lakiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarpeellisen suuruisena pidetyistä asumismenoista säädettäisiin tarkemmin asetuksessa. 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. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT.....	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Yleistä toimeentulotuesta.....	3
2.2 Toimeentulotukilain säännökset asumismenojen huomioon ottamisesta	4
2.3 Toimeentulotuen rahoitusta koskeva sääntely.....	5
2.4 Asunto-oloja koskeva sääntely ja asumisneuvonta	6
2.5 Toimeentulotuen asiakkaat tilastojen valossa.....	6
2.6 Toimeentulotukimenot vuonna 2022.....	7
2.7 Toimeentulotuen saajien asuminen	8
2.8 Kansaneläkelaitoksen ohjeistus asumismenojen tarpeellisesta määrästä.....	9
2.9 Nykytilan arviointi	11
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	12
4.1 Keskeiset ehdotukset	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset	13
4.2.1 Johdanto.....	13
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	14
4.2.3 Ihmisiin kohdistuvat ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	18
5.1 Asumismenojen osittainen sisällyttäminen toimeentulotuen perusosaan	18
5.2 Toimeentulotuen perusosan indeksikorotusten rajoittaminen.....	19
6 Lausuntopalaute.....	20
7 Säännöskohtaiset perustelut	20
8 Lakia alemman asteinen sääntely	23
9 Voimaantulo.....	23
10 Toimeenpano ja seuranta	23
11 Suhde muihin esityksiin.....	23
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	23
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	24
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	24
LAKIEHDOTUS.....	30
toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta	30
LIITE	32
RINNAKKAISTEKSTI.....	32
toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.....	32

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on kuroa umpeen kuilua julkisen talouden tulojen ja menojen välillä sekä kääntää Suomen velkaantumisen laskuun. Ilman merkittäviä toimia julkisen talouden alijäämät jäisivät suuriksi ja velkasuhde jatkaisi kasvuaan. Hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen varmistukseksi kansalaisten hyvinvoinnin ja kestävänsä talouskehityksen. Uskottava talouspolitiikka edellyttää myös suoria säästötoimia. Säästöt pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen.

Lisäksi hallitusohjelmassa tavoitellaan muutoksia toimeentulotuen asumismenoja koskeviin säännöksiin. Hallitusohjelmassa todetaan, että perusosan asumiskustannuksia hallitaan jatkossa lain tai asetuksen tasolla. Ohjelmassa todetaan, että toimeentulotukilaissa määritellään vuokranormit valtakunnallisilla kuntaryhmillä. Kelan etuuskäsittelijä voi hyväksyä vuokranormin ylittäviä kustannuksia vain, mikäli siihen on erityisiä tarpeita. Erityisten tarpeiden perusteista säädetään lain tasolla. Vuokranormin kustannukset ylittävälle hakijalle annetaan kolmen kuukauden aika edullisemman asunnon hankkimiseen työssäkäyntialueelta, jonka jälkeen kieltäytyminen tarjotusta edullisemmasta asunnosta johtaa tuen kohtuullistamiseen.

Nyt kyseessä oleva hallituksen esitys on valmisteltu pohjautuen edellä todettuun hallitusohjelmakirjaukseen. Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä virkatyönä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä toimeentulotuesta

Toimeentulotuki on viimesijainen ja tilapäiseksi tarkoitettu sosiaalihuollon tukimuoto, jonka myöntäminen perustuu tarveharkintaan. Toimeentulotuki on tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilö tai perhe ei jostain syystä selviä sen hetkisistä välttämättömistä menoistaan. Tästä syystä tuki myönnetään lyhyelle ajalle, eli pääsäännön mukaan vain kuukaudeksi kerrallaan. Tuki myönnetään tiettyjen arjen menojen kattamiseksi.

Toimeentulotuki kiinnittyy perustuslain sosiaaliturvaa koskevassa 19 §:ssä lain 1 momenttiin. Perustuslain 19 §:n 1 momentti koskee jokaisen oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyseessä on viimesijainen tukimuoto, jossa avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla.

Viimesijaisen toimeentulotuen tehtävä suhteessa muuhun toimeentuloturvaan on toimia muun järjestelmän ja erityistilanteiden tilapäisenä täydentäjänä. Toimeentulotukea voidaan myöntää kiireellisiin tuen tarpeisiin, elämän muutosvaiheisiin tai yllättäviin poikkeuksellisiin menoihin. Toimeentulotukea saadaan usein lyhytaikaisesti ja satunnaisesti sekä pieni määrä kerrallaan muiden tulojen täydennykseksi. Joissain tilanteissa toimeentulotukea voidaan tarvita pitkään monimutkaisen henkilökohtaisen tilanteen johdosta, kun muut etuudet eivät tarjoa riittävää turvaa.

Toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentissa toimeentulotuki määritellään sosiaalihuoltoon kuuluvaksi viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotuki koostuu Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemasta perustoimeentulotuesta sekä hyvinvointialueen sosiaalihuollon vastuulle kuuluvasta täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Toimeentulotuen määräytyminen perustuu käytettävissä olevien tulojen ja lain mukaan määriteltävien välttämättömien menojen arviointiin. Tämä todennetaan laskelmalla, jossa huomioidaan henkilön ja perheen yhteenlasketut tulot sekä toimeentulotukilain mukaan määritellyt menot. Laskelman perusteella selviää, tuleeeko perheelle oikeus toimeentulotukeen ja kuinka paljon sitä tulee maksettavaksi. Perustoimeentulotuki sekä täydentävä toimeentulotuki liittyvät tiiviisti toisiinsa muun muassa siten, että täydentävässä toimeentulotuessa hyödynnetään Kansaneläkelaitoksen laatimaa laskelmaa.

Perustoimeentulotuen perusosamenoista ei tarvitse esittää selvitystä ja niiden laskennallinen suuruus on määritelty eri perhetyyppien mukaan laissa etukäteen (7 ja 9 §). Perusosamenojen katsotaan kattavan ravintomenot sekä muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat laissa määritellyt menot. Niin sanotuilla muilla perusmenoilla katetaan esimerkiksi terveydenhuoltokuluja ja asumiskuluja (7 a ja 7 b §). Ne edellyttävät, että menoista esitetään erillistä selvitystä. Menojen huomioimiseen liittyy harkintaa, koska menot hyväksytään tarpeellisen suuruisina. Se, mitkä toimeentulotukilaskelmaan sisällytetyt menot ovat tosiasiallisesti henkilön ja perheen käytössä, edellyttää myös arviointia. Toimeentulotukilain esitöissä on todettu, että käytännössä muut perusmenot otetaan yleensä huomioon todellisen suuruisina, jollei niitä ole pidettävä kohtuuttomina (ks. esimerkiksi HE 358/2014 vp, s. 32).

2.2 Toimeentulotukilain säännökset asumismenojen huomioon ottamisesta

Toimeentulotuesta annetun lain voimassa olevassa 7 a §:ssä säädetään asumismenojen huomioon ottamisesta. Lainmuutoksella (1023/2022) perustoimeentulotuen muita perusmenoja koskeva aiempi yksi yhteinen säännös jaettiin kahteen pykälään, joista 7 a § koskee asumismenoja ja 7 b § terveydenhuoltomenoja ja muita tarpeellisen suuruisena huomioitavia menoja. Samalla asumismenoina huomioitavien menojen piiriä tarkennettiin lain 1 momentissa. Muutoin sääntely pysyi ennallaan. Toimeentulotukilain 7 a §:n 1 momentin mukaan perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon seuraavat asumismenot:

- 1) yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot;
- 2) muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot;
- 3) lämmityskustannukset;
- 4) taloussähköstä aiheutuvat menot;
- 5) kotivakuutusmaksu;
- 6) erikseen maksettavat vesimaksut;
- 7) välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot.

Jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen menojen tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakijaa on 7 a §:n 2 momentin mukaan ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi hakijaa on ohjattava ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava hänen tosiasialliset tarpeensa huomioon ottava, riittävä määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kan-

saneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Momentissa säädetty ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohje ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.

Jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan 2 momentissa tarkoitettua asuntoa, asumismenot voidaan 3 momentin mukaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen.

Voimassa olevan lain mukaan toimeentulotukea myönnettäessä asumismenot hyväksytään asuinpaikkakunnalla tarpeellisen suuruisena pidettävän tasoisena, mikäli henkilön tai perheen asumismenot ovat sitä suuremmat. Poikkeus on tilanne, jossa hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan kohtuuhintaiseksi katsottavaa asuntoa.

Vuoden 2023 alusta voimaan tulleen toimeentulotukilain 27 e §:n mukaan hyvinvointialueet asettavat alueellisia toimeentulotukiasioiden neuvottelukuntia, joiden tehtävänä on tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja toimeentulotukiasioiden käsittelyn kehittämistä sekä yhteistyön toteuttamista koskevista asioista hyvinvointialueella. Neuvottelukuntaan kuuluu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon edustus. Alueelliset toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnat voivat edistää asumismenoja koskevan toimeentulotukilain pykälän soveltamista tiivistämällä Kansaneläkelaitoksen ja alueen asumisesta vastaavien tahojen yhteistyötä.

2.3 Toimeentulotuen rahoitusta koskeva sääntely

Toimeentulotuen rahoituksesta säädetään toimeentulotukilaissa. Perustoimeentulotuen rahoitus toteutuu toimeentulotukilain 5 a §:n perusteella siten, että valtio maksaa Kansaneläkelaitokselle sosiaaliturvan yleisrahastoon ennakolta Kansaneläkelaitoksen maksuvalmiuden turvaamiseksi. Rahastosta säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 d §:ssä.

Kuntien osuus perustoimeentulotuen menoista on 50 prosenttia ja se toteutetaan jälkikäteen toimeentulotukilain 5 b §:n perusteella kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vähentämällä. Valtionosuuden vähentämistä koskevasta menettelystä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009). Kuntien ja valtion jakaman perustoimeentulotuen rahoitusvastuun taustalla on vuonna 2006 toteutettu työmarkkinatuen rahoitusuudistus, jonka yhteydessä haluttiin kannustaa kuntia työllisyysneuvontaan. Kunnille tuli vastuu pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatukimenoista tietyiltä osin. Toisaalta valtio otti samalla vastatakseen toimeentulotukeen muodostetun perustoimeentulotuen menoista puolet. Toimeentulotuen rahoitus tapahtui tätä ennen kokonaisuudessaan kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Kuntien sosiaalihuollon vastuulle kuuluneeseen täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen kunnat ovat saaneet rahoitusta osana muuta sosiaalihuoltoa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Kunakin vuonna maksetut toimeentulotuen kustannukset vähennetään kuntien valtionosuudesta toteumavuotta seuraavana toisena vuonna.

Hyvinvointialueen rahoituksesta säädetään laissa hyvinvointialueen rahoituksesta (617/2021). Hyvinvointialue vastaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoituksesta osana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 29 §:n mukaan kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen menoista toteutetaan vähentämällä kunnan valtionosuutta määrällä, joka vastaa kunnan osuutta kuntaan kohdistuvasta, vuositasolla maksetusta perustoimeentulotuesta. Perustoimeentulotuen valtionosuuden vähentämiseksi Kansaneläkelaitos toimittaa vuosittain huhtikuun loppuun mennessä valtiovarainministeriölle tiedon edellisen vuoden aikana kuhunkin kuntaan kohdistuneesta perustoimeentulotuesta vähennettynä kotoutumisen edistämisestä

annetun lain (1386/2010) 19, 46 ja 51 §:ssä tarkoitetulla, kyseistä ajanjaksoa koskevalla perustoimeentulotuella.

2.4 Asunto-oloja koskeva sääntely ja asumisneuvonta

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetään julkiselle vallalle tehtäväksi edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumisen oikeuden tulee pääosin toteutua yksilöiden omatoimisuuden kautta. (HE 309/1993 vp, s. 72.)

Asunto-olojen kehittämistä (919/1985) annetun lain 5 §:n mukaan kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi. Kunnan on huolehdittava siitä, että toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi suunnataan erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseen. Kunnan tulee kehittää asunto-oloja alueellaan siten, että sellaiselle asunnottomaksi joutuneelle kunnan jäsenelle, joka ei ilman kohtuuttomia vaikeuksia kykene asuntoa omatoimisesti hankkimaan, voidaan järjestää kohtuulliset asumisolot.

Käytännössä asunto-olojen kehittämistä toteutetaan maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999; 1.1.2025 lukien alueidenkäyttölaki) perustuvan alueidenkäytön suunnittelun sekä maapolitiikan avulla. Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää muun muassa riittävän asuntotuotannon edellytyksiä. Kunta voi myös esimerkiksi tonttien kohdentamisen ja tontin luovutusehtojen avulla ohjata asuntorakentamisen riittävyttä ja monipuolisuutta erilaisiin tarpeisiin.

Lisäksi kunnat rakennuttavat ja ylläpitävät omistamiensa taloyhtiöiden kautta kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja valtion tuella. Valtio tukee sosiaalisin perustein valituille asukkailla tarkoitettujen vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista maksamalla tätä tarkoitusta varten otetuille lainoille korkotukea. Korkotukilainaan liittyy aina myös valtion täytetäkaus. Korkotukilainat ovat korvanneet aravalainat, joita myönnettiin aikaisemmin aravalain ja sitä edeltäneiden lakien perusteella. Myös aravalainoilla rahoitettua asunto- ja lainakantaa on yhä olemassa. Asumisneuvonnan tavoitteena on asumisen turvaaminen ennaltaehkäisemällä ja ratkaisemalla asumisen ongelmia sekä opastamalla asumiseen liittyvissä asioissa.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA on avustanut kuntia, vuokrataloyhtiöitä ja yleishyödyllisiä yhteisöjä asumisneuvonnan käynnistämiseksi ja kehittämiseksi vuodesta 2009 lukien. Avustuksesta säädetään tätä nykyä laissa asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023-2027 (1036/2022). Valtion asumisneuvonta-avustuksen piirissä on tällä hetkellä asumisneuvontaa reilussa 30 kunnassa, joissa työskentelee yhteensä 73 asumisneuvojaa. Avustuksen piirissä olevat asumisneuvojat neuvovat asukkaista asumismuodosta ja asuntokannasta riippumatta.

2.5 Toimeentulotuen asiakkaat tilastojen valossa

Vuonna 2022 toimeentulotukea myönnettiin noin 273 932 kotitaloudelle ja 400 455 henkilölle. Koko väestöstä tämä oli 7,2 prosenttia. Toimeentulotukea saaneissa talouksissa asuvista henkilöistä alle 18-vuotiaita oli 95 000. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä väheni 5 prosenttia ja henkilöiden 6 prosenttia verrattuna vuoteen 2021. Alle 18-vuotiaiden osuus laski 6,7 prosenttia verrattuna edelliseen vuoteen.

Vuonna 2022 Kansaneläkelaitoksen maksamaa perustoimeentulotukea sai 251 958 kotitaloutta, joissa asui yhteensä 355 426 henkilöä eli 6,4 prosenttia koko väestöstä. Perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä väheni edelliseen vuoteen verrattuna 6 prosenttia ja täydentävää toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä 4 prosenttia.

Yli kolme neljästä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta on yhden hengen kotitalouksia. Nämä kotitaloudet muodostuvat pääasiassa yksin asuvista henkilöistä. Lapsiperheitä perustoimeentulotuen saajista on noin viidennes. Näistä suurin osa on yhden aikuisen lapsiperheitä. Perustoimeentulotuen tarve painottuu nuoriin ikäluokkiin. Erityisesti 18–24-vuotiaat ovat yliedustettuina tuen saajissa. Toisaalta nuoret saavat yleensä tukea vain lyhyen aikaa, kun taas vanhempien työkäisten joukossa tuen tarve voi usein pitkittyä. Erityisesti työttömillä, mutta myös yksin asuvilla, lapsiperheillä sekä vanhempain- tai hoitovapaalla olevilla toimeentulotuen saajilla tuen tarve usein pitkittyy. Eläkeikäiset saavat muita ikäryhmiä harvemmin toimeentulotukea. Kansan- ja takuueläkkeen sekä eläkkeensaajien asumistuen taso on parempi kuin muiden perusturvaetuuksien. Siksi eläkeläisillä ei useinkaan ole oikeutta toimeentulotukeen.

Kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista sitä sai alle 3 kuukautta 39 prosenttia kotitalouksista, 4–9 kuukautta 32 prosenttia sekä yli 10 kuukautta 29 prosenttia.

Noin puolella perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista on tulonlähteenä työttömyysetuus ja yleensä myös yleinen asumistuki. Kaikkiaan neljä viidestä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta saakin yleistä asumistukea. Perustoimeentulotukea tarvitaan usein kattamaan varsinkin pääkaupunkiseudulla suuria asumiskustannuksia. Noin kolmasosassa tukea saavista kotitalouksista joko tuen hakija tai hänen puolisonsa on ilman ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja. He eivät saa esimerkiksi työttömyysturvaa, mutta saavat kuitenkin yleensä muita verottomia tukia, kuten yleistä asumistukea tai elatustukea. Ansiotuloja (palkka- tai yrittäjätulo) saavien toimeentulotukikotitalouksien määrä on noin 9 prosenttia. Yleisimmin ansiotuloja saavat kahden aikuisen lapsiperhekotitaloudet, joista lähes joka neljännellä oli ansiotuloja vuonna 2022.

Toimeentulotuen saajaryhminä korostuvat ennen kaikkea yksinasuvat miehet ja yksinhuoltajainaiset. Kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista yksinhuoltajien osuus oli 10,7 prosenttia eli 29 304 kotitaloutta. Kaikista toimeentulotuen saajista noin kolme neljäsosaa (211 421) oli yksinasuvien kotitalouksia. Vuonna 2022 yksinasuvat miehet muodostivat 46,2 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista ja yksinasuvat naiset 31,0 prosenttia. Alueellisesti eniten näitä perheitä on pääkaupunkiseudulla ja isoissa kasvukeskuksissa.

Terveys- ja hyvinvointilaitoksen laitoksen tilastoraportti 26/2023 (Toimeentulotuki 2022): [Toimeentulotuki - THL](#)

Kansaneläkelaitoksen tietopaketti toimeentulotuesta: [Tietopaketti: toimeentulotuki | Kelan tietotarjotin](#)

2.6 Toimeentulotukimenot vuonna 2022

Vuonna 2022 toimeentulotuen bruttomenot olivat 758,8 miljoonaa euroa. Reaalisesti menot vähenivät vuoteen 2021 verrattuna 7,4 prosenttia. Perustoimeentulotukea myönnettiin 701,6 miljoonaa euroa, täydentävää toimeentulotukea 30,6 miljoonaa ja ehkäisevää toimeentulotukea 22,3 miljoonaa euroa. Toimeentulotukena maksettavia kuntouttavan työtoiminnan korvauksia maksettiin noin 4,2 miljoonaa euroa.

Vuonna 2022 perustoimeentulotukea maksettiin kotitaloutta kohden keskimäärin 462 euroa kuukaudessa, henkilöä kohden keskimääräinen perustoimeentulotuen keskimääräinen kuukausittainen tuki oli 384 euroa.

Perustoimeentulotuen bruttomenot vähenivät 7,8 prosenttia verrattuna edellisvuoteen. Täydentävän toimeentulotuen bruttomenot vähenivät 6,6 prosenttia. Ehkäisevän toimeentulotuen bruttomenot nousivat 6,1 prosenttia edellisvuoteen ja kuntouttavan työtoiminnan korvaukset nousivat 1,9 prosenttia.

Vuonna 2022 toimeentulotuen bruttomenoista perustoimeentulotuen osuus oli noin 92,5 prosenttia, täydentävän toimeentulotuen 4,0 prosenttia ja ehkäisevän toimeentulotuen osuus 2,9 prosenttia. Tiedot perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraporttiin 26/2023 (Toimeentulotuki 2022): [Toimeentulotuki - THL](#)

Maksetusta perustoimeentulotuesta noin puolet kohdentuu asumismenoihin. Vuonna 2022 perustoimeentulotukea maksettiin noin 325,9 miljoonaa euroa asumismenojen kattamiseen. Tiedot perustuvat Kansaneläkelaitoksen taskutilastoon: [Taskutilasto 2023 \(helsinki.fi\)](#)

Perustoimeentulotukea maksetaan suhteellisesti eniten Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella sekä Helsingissä. Vähiten tätä tukea on maksettu Pohjanmaan eri maakunnissa, Lapissa ja Kainuussa sekä Satakunnassa. Tiedot perustuvat Kansaneläkelaitoksen tutkimusblogi: [Data paljastaa, mitä Kelan etuuksia maksetaan missäkin päin Suomea – tulevaisuudessa vertailua tehdään kaupunginosien tasolla asti - Tutkimusblogi](#)

2.7 Toimeentulotuen saajien asuminen

Kansaneläkelaitoksen tutkijat Signe Jauhiainen ja Markus Kainu ovat kartoittaneet toimeentulotuen saajien asumista. Toimeentulotuen saajista 35–80 prosenttia asuu lähiöalueilla, riippuen kaupungista. Lähiöalueella asuvien osuus on suurin Vantaalla, missä se on 80 prosenttia. Yli 70 prosenttia toimeentulotuen saajista asuu lähiöalueella myös Espoossa ja Helsingissä. Jyväskylässä ja Oulussa lähiöalueella asuvien osuus on 60–70 prosenttia. Seinäjoella, Lahdessa, Kuopiossa, Lappeenrannassa ja Porissa toimeentulotuen saajista enintään puolet asuu lähiöalueilla. Vaasassa ja Porissa neljäsosa toimeentulotukea saavista kotitalouksista asuu kaupungin keskustassa. Porissa, Lappeenrannassa ja Joensuussa pientaloalueella ja reuna-alueella asuvien osuudet ovat muita kaupunkeja suuremmat.

Toimeentulotuen saajista valtaosa, 80 prosenttia, ei muuta toimeentulotuen saamisen aikana. Tuen saajista 15 prosenttia muuttaa kerran ja 5 prosenttia kahdesta neljään kertaa. Vajaa prosentti tuen saajista muuttaa enemmän kuin neljä kertaa toimeentulotuen saamisen aikana. Tämä hyvin pieni ryhmä tekee kuitenkin 19 prosenttia kaikista muutoista tutkimusaineistossa. Toistuva muuttaminen kasautuu varsin pienelle joukolle toimeentulotuen saajakotitalouksia. Muuttoista 40 prosenttia tehdään saman kaupungin ja saman alueluokan sisällä. Lyhyiden toimeentulotukijaksojen aikana muuttaminen on harvinaisempaa kuin pidempien jaksojen aikana. Alle 12 kuukautta toimeentulotukea saaneista 93 prosenttia ja yli 12 kuukautta tukea saaneista 63 prosenttia kotitalouksista ei muuta toimeentulotukikuukausien aikana.

Muuttajien osuudet vaihtelevat vain vähän eri taustamuuttajien mukaan. Vieraskieliset muuttavat jonkin verran enemmän kuin muut kotitaloudet. Kotitalouksista yhden huoltajan lapsiperheet muuttavat useimmin. Valtion tuella rakennetuissa niin sanotuissa ARA-vuokra-asunnoissa asuvien ja muiden toimeentulotuen saajien muuttamisessa ei näytä olevan eroa.

Tämän luvun 2.7 tiedot ovat peräisin ”Muuttoliike ja sosiaalipolitiikka lähiöiden väestörakenteen ja sosiaalisten ongelmien muokkaajina”- tutkimushankkeesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkijat Timo Kauppinen ja Susanna Mikkilä ovat samassa tutkimushankkeessa tarkastelleet koko väestön jakaantumista eri alueilla ja todenneet, että lähiöalueilla asuminen on

yleistä koko väestössä. Toimeentulotuen saajat asuvat kuitenkin keskustassa koko väestöä harvemmin. Tutkimustulokset antavat viitteitä siitä, että toimeentulotuen saajat asuvat pääosin kohtuullisten asumiskustannusten alueilla. Valtaosalla asuminen on pysyvää, ja asumisen pysyvyyttä ja turvaa heikentävä toistuva muuttaminen on harvinaista.

Saman tutkimuksen mukaan suurten kaupunkien keskustan ulkopuoliset kerrostalo- ja pientalo-alueet ovat eriytyneet toisistaan pienituloisuuden osalta vuosina 1997 – 2019. Pienituloisuus on pääsääntöisesti yleistynyt kerrostalolähiöissä mutta pysynyt ennallaan tai vähentynyt pientalo-alueilla. Tulotason mukaisen alueellisen eriytymisen kasvusta on muitakin havaintoja.

Toimeentulotuen saajien asumiseen liittyvä Signe Jauhaisen ja Markus Kainun kirjoitus Kansaneläkelaitoksen tutkimusblogissa: [Jauhainen Signe - Tutkimusblogi \(kela.fi\)](https://www.kela.fi/jauhainen-signe-tutkimusblogi)

2.8 Kansaneläkelaitoksen ohjeistus asumismenojen tarpeellisesta määrästä

Perustoimeentulotuen myöntämisestä ja maksamisesta vastaa toimeentulotukilain 4 §:n mukaisesti Kansaneläkelaitos. Hallituksen esityksessä, joka koski perustoimeentulotuen siirtämistä Kansaneläkelaitoksen vastuulle (HE 358/2014 vp, s. 33) todettiin asumismenoista seuraavaa: ”Kohtuulliset asumismenot otettaisiin yleensä huomioon todellisen määräisinä. Käytännön toiminnassaan Kansaneläkelaitos voisi arvioidessaan tarpeellisen suuruista asumismenojen määrää hankkia kunnista viitetietoja kuntakohtaisista asumismenoista ja käyttää näitä tietoja arvioidessaan kunkin kunnan ja alueen perustoimeentulotuessa hyväksytyä asumismenojen tasoa.” Edellisessä toimeentulotukilain muutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin, että Kansaneläkelaitos kutsuu edellä mainittua kohtuullisena pitämäänsä asumismenojen rajaa asu-
mismormiksi (HE 127/2022 vp, s. 48).

Toimeentulotukea myönnettäessä tarpeellisiksi katsottujen asumismenojen määrän arvioimista varten Kansaneläkelaitos on laatinut soveltamisohjeen, joka on viimeksi päivitetty 29.6.2023. Kansaneläkelaitos on laatinut asumismenojen tarpeellisen määrän, eli niin sanotun asu-
mismormin arviointia varten ohjeen ”Perustoimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen kunta-
kohtaiset rajat 2023”, jossa on määritelty kussakin kunnassa tarpeellisen suuruiseksi enintään katsottavat asumismenot.

Listauksessa todetun määrän lisäksi hyväksytään tietty vesimaksun enimmäismäärä henkilöä kohden. Normitettuihin asumismenoihin kuuluvien kustannusten lisäksi Kansaneläkelaitos ottaa myöntämiskäytännössään erikseen huomioon myös taloussähkö-, ja kotivakuutusmaksut. Vesimaksulle, taloussähkölle ja kotivakuutukselle on määritelty Kansaneläkelaitoksessa ohjeelliset raja-arvot käsittelyn tueksi. Näiden kohtuullisuus arvioidaan menolajikohtaisesti erillään asumismenojen normitetusta määrästä. Sama koskee välttämättömiä asuntoon muuttoon liittyviä menoja. Menon kohtuullisuutta arvioidaan laskukohtaisesti.

Kansaneläkelaitoksen määrittämät asu-
mismormit pohjautuvat kunnissa vuonna 2016 käytössä olleisiin asu-
mismormeihin. Kansaneläkelaitos keräsi tiedot kuntakohtaisista asu-
mismormeista kunnilta kyselyn avulla syksyllä 2016 ja pääosa kunnista vastasi kyselyyn. Asu-
mismormien määrästä ei saatu tietoa tai asu-
mismormeja ei ollut määritelty kunnassa lainkaan 32 kunnan osalta. Jos kunnan asu-
mismormi sisälsi vesimaksun, vähennettiin kunnan ilmoittamasta mää-
rystä tuolloin 22 euroa henkilöä kohti.

Kuntien vuodelle 2016 määrittämien asu-
mismormien lisäksi tarpeellisen suuruisen asu-
mismenon määrittämistä varten kunnille laskettiin niin sanottu prosenttipiste, joka perustuu tietoihin

yleisen asumistuen saajista syyskuussa 2016. Prosenttipisteet laskettiin kuntakohtaisesti ruokakuntakoon mukaan yleisen asumistuen saajien tiedoista ja pyöristettiin euron tarkkuudella seuraavasti:

- Yhden hengen taloudet: 70 prosenttipistettä eli 70 prosenttia kunnan yleisen asumistuen saajista asuu pistettä halvemmassa asunnossa.
- Kahden, kolmen ja neljän hengen taloudet: 60 prosenttipistettä eli 60 prosenttia kunnan yleisen asumistuen saajista asuu pistettä halvemmassa asunnossa.

Tarpeellisen suuruisten asumismenojen laskennassa on käytetty seuraavaa päättelyä:

- Jos kunnan normi on pienempi kuin prosenttipiste, käytetään kunnan normia.
- Jos kunnan oma prosenttipiste tai pienillä havaintojen lukumäärillä käytetty maakunta-kohtainen prosenttipiste on alle 10 prosenttia pienempi kuin kunnan normi, käytetään prosenttipistettä.
- Jos prosenttipiste on yli 10 prosenttia pienempi kuin kunnan normi niin käytetään prosenttipisteen ja kunnan normin keskiarvoa.
- Jos kunnalla ei ole omaa normia tai jos se ei ole Kelan tiedossa, käytetään prosenttipistettä.
- Viiden hengen ja sitä suuremmille ruokakunnille käytetään kuntien normien kautta tai yleisen asumistuen kautta saatua lisäystä per ruokakunnan lisäjäsen.

Kansaneläkelaitoksen ohjeistuksessa käytetyt tarpeellisen suuruiset asumismenot on määritelty neljän hengen kotitalouteen asti, jonka jälkeen jokainen lisähenkilö lisää hyväksyttävää määrää kiinteällä summalla. Kansaneläkelaitoksen käyttämän määrittelytavan myötä pääosa kuntakohtaisesti määritellyistä asumisnormeista pysyi samalla tasolla tai nousi hieman, kun perustoi-meentulotuki siirrettiin Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Joissakin kunnissa asumisnormit myös laskivat suhteessa kunnan aiemmin hyväksymään tasoon nähden.

Kansaneläkelaitos seuraa vuokratason kehitystä vuosittain. Asumisnormeja tarkistetaan vuosittain ja tarkistus perustuu hakijoiden keskimäärin ilmoittamiin vuokriin. Asumisnormeja on nostettu 3 prosenttia tai 5 prosenttia niiden kuntien osalta, joiden keskimääräiset vuokrat ylittivät Kansaneläkelaitoksen asumisnormin. Kansaneläkelaitoksen määrittämät asumisnormit julkaistaan kela.fi-sivuilla ja määriin tehdyt päivitykset julkaistaan kela.fi-sivuilla vuodenvaihteessa.

Vuonna 2018 asumisnormeja korotettiin 30 kunnassa 3 prosentilla kahden hengen taloudesta ylöspäin. Ilmoitetut keskimääräiset vuokrat ylittivät Kansaneläkelaitoksen ohjeen mukaisen asumisnormin etenkin suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa. Yhden hengen kotitalouksien asumisnormeja ei korotettu vuonna 2018, lukuun ottamassa Turku, jonka taso oli selvästi matalampi kuin muiden vastaavan kokoisten kuntien. Yhden hengen kotitalouksien asumisnormien korotuksille ei ollut tilastojen näkökulmasta tarvetta, koska ilmoitetut keskimääräiset vuokrat vastasivat hyvin Kansaneläkelaitoksen asumisnormien tasoa tai jäivät jopa selvästi niiden alle.

Vuonna 2019 tarkasteltiin erityisesti pääkaupunkiseudun kuntien asumisnormien tasoa. Pääkaupunkiseudun kunnissa ei ole edullisia vuokra-asuntoja riittävästi tarjolla, ja asiakkaiden ohjaaminen edullisemman asunnon etsintään kuormittaa sekä kunnan sosiaalityöntekijöitä, että asumisneuvontaa ja asiakkaita. Espoon, Vantaan, Kauniaisten ja Helsingin asumisnormit päätettiin

vuonna 2019 yhdistää kokeiluluontoisesti yhdeksi kuntaryhmäksi. Uudeksi yhteiseksi asumisnormiksi valittiin korkein edellä mainituissa kunnissa vuonna 2018 käytössä ollut taso kussakin kotitalouskoossa, jolloin taso ei laskenut missään kunnassa.

Muiden kuntien asumisnormeja ei korotettu vuodelle 2019, koska yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja nostettiin vuodelle 2019 (vuonna 2017 ja 2018 niihin ei tehty muutoksia) ja todettiin, että korotuksilla tulee olemaan vaikutusta toimeentulotuen asumismenoihin. Yleisesti vuokrat nousivat Tilastokeskuksen mukaan 1,1 prosenttia vuonna 2018.

Vuodelle 2020 tehtiin korotuksia neljän kunnan asumisnormeihin, joissa keskimääräiset ilmoitetut vuokrat ylittivät Kansaneläkelaitoksen asumisnormin. Lisäksi oli tiedossa, että Uudessa-kaupungissa ja Äänekoskella muuttunut työllisyystilanne vaikutti vuokra-asuntojen hintoihin korottavasti. Uudessakaupungissa asumisnormeja korotettiin 3 prosenttia kaikilla kotitaloustyypeillä ja Äänekoskella, Keravalla ja Tuusulassa 3 prosenttia yli kahden hengen kotitalouksilla. Vuonna 2020 tapahtui lisäksi kuntaliitos, jossa Valtimo yhdistyi Nurmeksensä kanssa. Valtimon omasta asumisnormista luovuttiin ja Valtimon toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla siirryttiin käyttämään Nurmeksensä normia.

Vuodelle 2021 korotettiin asumisnormeja neljän kunnan osalta, joissa keskimääräiset ilmoitetut vuokrat ylittivät Kansaneläkelaitoksen asumisnormin. Oulussa ja Tuusulassa asumisnormeja korotettiin 3 prosenttia kaikilla kotitaloustyypeillä ja Porvoossa 3 prosenttia yli kahden hengen kotitalouksilla. Järvenpäässä korottamistarpeet olivat suurempia, joten Järvenpään osalta yhden hengen asumisnormia korotettiin 3 prosenttia ja yli kahden hengen kotitalouksien asumisnormia 5 prosenttia.

Kansaneläkelaitos on kehittänyt asumisnormeja yhdessä kuntien kanssa ja käynyt vuodesta 2021 asti keskusteluja asumisnormien tasosta kuntien kanssa. Asumisnormeihin on tehty vuosittain muutoksia muutamien kuntien osalta.

Kansaneläkelaitos tarkasteli keväällä 2023 asumisnormeja ja silloin niihin ei havaittu kohdistuvan korostuspainetta. Asiaa tarkastellaan uudelleen alkusyksystä 2023 ja silloin tehdään päätös mahdollisista korotuksista. Mahdolliset korotukset koskisivat yksittäisiä kuntia eikä niillä ole suurta merkitystä kokonaiskustannuksiin.

Kansaneläkelaitos on ottanut asumismenot huomioon ohjeensa mukaan täysimääräisesti, jos ohjeen mukaisen asumismenon ylitys on vähäinen. Vähäisenä ylityksenä Kansaneläkelaitos on pitänyt enintään 5 prosentin ylitystä. Energiakriisistä johtuen vähäisenä ylityksenä on pidetty marraskuusta 2022 alkaen 8 prosentin ylitystä.

2.9 Nykytilan arviointi

Toimeentulotukilain 7 a §:n 2 momentissa säädetään siitä, että jos asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidetyn määrän, hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Tarpeellisen suuruisena pidettävien asumismenojen suuruudesta ei säädetä lain tai asetuksen tasolla. Kuten lain esitöissä on todettu, Kansaneläkelaitos on voinut käyttää kunnista hankkimiaan viitetietoja hyväkseen arvioidessaan kunkin kunnan ja alueen perustoimeentulotuessa hyväksytyjä asumismenojen tasoja. Kansaneläkelaitos on laatinut tätä tarkoitusta varten edellä kuvatut kuntakohtaiset asumisnormit ja hyödyntänyt niitä päätöksenteossaan. Asumismenoja koskevien viitetietojen ei ole kuitenkaan tarkoitettu olevan ehdottomat, vaan laissa on jätetty sijaa myös tapauskohtaiselle harkinnalle. Voimassaolevassa laissa säädetään, että hakijalle tulee antaa hänen tosiasialliset tarpeensa huomioon ottava, riittävä määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Tänä aikana asumismenot tulee huomioida täysimääräisinä. Mikäli hakijalla ei ole

tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan 2 momentissa tarkoitettua asuntoa, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen.

Kansaneläkelaitoksen soveltamiskäytännössä asumismenoja on hyväksytty tosiasiallista alempana eli normin mukaisena, mutta monissa tilanteissa hakijan perheellä on kuitenkin ollut erityinen syy suuremmille asumismenoille ja ne on hyväksytty. Useissa tilanteissa hakija ei ole onnistunut löytämään edullisempaa asuntoa paikkakunnaltaan ja asumismenot on siksi hyväksytty todellisen suuruksina. Kansaneläkelaitokselle asumismenojen hyväksymiseen liittyy paljon hallinnollista työtä. Lisäksi ohjaus kuntaan asuntoasian selvittämistä varten ei ole ollut välttämättä tehokas toimenpide.

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 saatavissa, vaan ne päätyvät muille asunnon vuokraajille. Jos toimeentulotuen hakija haluaisi etsiä asuntoa muualta kuin kotikunnastaan, hänen tulisi käytännössä ottaa yhteyttä jokaiseen kuntaan erikseen, koska vuokratyhtiöt ja mahdolliset asumisneuvojat toimivat pääsääntöisesti kunnan alueella. Lisäksi hänen pitäisi hakea asuntoa erikseen yksityisistä vuokratyhtiöistä, joilla on ARA-asuntoja, sekä vapaarahoitteisesta asuntokannasta.

ARA:n asukasvalintaoppaan mukaan asunnontarve, varallisuus ja tulot ovat tasavertaisia kriteerejä asetettaessa hakijoita etusijajärjestykseen asuntoja haettaessa. Etusijajärjestyksestä poikkeaminen ei saa perustua henkilöön, kieleen, kansalaisuuteen tai kulttuuriin liittyviin syihin. Jossain tilanteessa kunnan asukkaat saattavat kuitenkin olla etusijalla asunnon haussa. Kuntalaisuus voi olla vaikuttava tekijä kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien ARA-asuntojen asukasvalinnassa silloin, kun eroa hakijoiden välille ei saada muun vertailun perusteella. ARA:n oppaan mukaisessa kiireellisyysluokittelussa peruste ”on muuttamassa paikkakunnalle, josta on saanut työ- tai opiskelupaikan” voi johtaa kiireellisyysluokkaan 1. Sen sijaan peruste ”nykyiset asumiskustannukset ovat selvästi liian korkeat suhteessa perheenjäsenen tuloihin ja varallisuuteen” johtaa kiireellisyysluokkaan 3. Pääkaupunkiseudun asukasvalintaoppaassa on lisäksi, jonka mukaan eron ollessa kohtuuton, pääsee luokkaan 2.

ARA:n asukasvalintaopas s. 17-19, linkki: <https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Oppaat/Asukasvalintaopas>

3 Tavoitteet

Esitys pyrkii tuomaan selkeyttä asumismenojen hyväksymiseen säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Lisäksi esityksellä tavoitellaan säästöjä tiukentamalla asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä. Samalla tavoitellaan myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että asumismenojen hyväksymistä selkeytetään säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla.

Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksytään asumisnormin mukaisina. Hakijaa ei ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan.

Lakiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarpeellisen suuruisena pidetyistä asumismenoista säädettäisiin tarkemmin asetuksessa. 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.

Tähän mennessä Kansaneläkelaitoksen kuntakohtaiset hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärät ovat olleet ohjeellisia ja ne on laadittu Kansaneläkelaitoksen soveltamisohjeen tasolla. Esityksen myötä normin mukaisten menojen merkitys korostuu ja niistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Menot hyväksytään todellisen suuruisena pääsääntöisesti vain, jos ne ovat kohtuulliset eli normin mukaiset. Erityisistä perusteista poiketa pääsäännöstä säädetään lain tasolla tyhjentävästi aiemman soveltamisohjeen sijaan.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Johdanto

Esitettyjä vaikutuksia arvioidaan vertaamalla esitettyjä muutoksia voimassaolevan lain ja Kansaneläkelaitoksen soveltamiskäytäntöön nähden.

Voimassaolevan lain perusteella asumismenot on huomioitu täysimääräisenä, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan kustannuksiltaan asumisnormin mukaista asuntoa. Tämä peruste poistuisi laista. Kolmen kuukauden määräajan jälkeen asumismenot hyväksytään esityksen mukaan asumisnormin mukaisena, ellei hakijalla ole 7 a §:n 3 momentin mukaisia erityisiä perusteita. Kansaneläkelaitos on soveltanut vastaavan kaltaisia erityisiä perusteita omassa soveltamiskäytännössään, joista valtaosa tulee nyt lain tasolle. Harkinta tiukkenee esityksen myötä Kansaneläkelaitoksen soveltamiseen nähden niin, että lakiin ei tule Kansaneläkelaitoksen käyttämää ”muut näihin verrattavat syyt” – yleiskohtaa. Kansaneläkelaitos on hyväksynyt tämän kohdan perusteella harkintansa mukaan esimerkiksi luottotiedottomien asiakkaiden asumismenoja todellisen suuruisena, jos asiakas ei ole yrityksistä huolimatta saanut edullisempaa asuntoa. Myös vähäisen ylityksen huomioiminen poistuu. Samoin poistuu myös lisääjän mahdollisuus edullisemman asunnon hankkimiseen. Kansaneläkelaitos on myöntänyt elämänmuutostilanteissa esimerkiksi läheisen kuoleman kohdatessa aikaa uuden asunnon hankkimiseen kuusi kuukautta.

Esityksen mukaisia erityisiä perusteita olisivat: 1) hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeet; 2) hakijan tai hänen perheenjäsenensä erityisestä hoidosta tai vammaisuuden vuoksi tarvittavien apuvälineiden käytöstä aiheutuva lisätilan tarve, taikka vammaispuolustajan mukaan tehdyt muutokset nykyisessä asunnossa; 3) kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen mukaisen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve; 4) hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila, muutoin alentunut toimintakyky tai yli 80 vuoden ikä; 5) hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa; tai 6) yllättävä elämänmuutoksen aiheuttama kriisitilanne.

Muutokset kohdistuvat erityisesti seuraaviin kohderyhmiin:

- Asiakkaat, jotka eivät muuta tai eivät löydä edullisempaa asuntoa kolmen kuukauden aikana.
- Henkilöt, joilla on luottotietomerkintöjä tai elämänhallinnan haasteita ja jotka eivät siksi onnistu saamaan edullisempaa asuntoa.
- Asiakkaat, joiden asumismenot ylittävät asumisnormin vähäisesti.

Lapsiperheiden tilanne säilyy käytännössä nykytasolla 7 a §:n 3 momentin erityisiä perusteita koskevan sääntelyn johdosta.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset toimeentulotukikotitalouksien taloudelliseen asemaan

Nykyisellään 56 803 perhettä asuu niin, että asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisiksi katsottavat asumismenot, eli Kansaneläkelaitoksen asumisnormin. Tuen saajista 40 116 perheen asumismenot huomioidaan tällä hetkellä kokonaisuudessaan. Tiedot perustuvat Kansaneläkelaitoksen maaliskuun 2023 toimeentulotuen saajista koostettuun tilastoon. Kuukausittain tämä luku pysyy suhteellisen samana. Saman tilaston mukaan 13 888 perheessä ylitys on vähäinen, eli Kansaneläkelaitoksen tulkinnan mukaan ylitys on alle 5 prosenttia vuokrasta. Vähäisenä ylityksenä Kansaneläkelaitos on pitänyt enintään 5 prosentin ylitystä. Energiakriisistä johtuen vähäisenä ylityksenä on pidetty marraskuusta 2022 alkaen 8 prosenttia. Vähäisen ylityksen määrä esimerkiksi 700 euron vuokrasta on 35 euroa.

Taulukko: Keskimääräiset asumismenot ja tarpeellisten asumismenojen ylitys perustoimeentulotuen saajakotitalouksissa maaliskuussa 2023.

	Yhteensä		Ilmoitetut vuokramenot yli tarpeellisen määrän rajan				
	Lkm	Keskim. vuokra, €	Lkm	%-osuus	Keskim. vuokra, €	Keskimääräinen ylitys, €	Medi-aani ylitys, €
Yhteensä	103 604	640,25	56 803	54,8	722,52	95,46	68
Yksinhuoltajaperheet	12 854	840,53	8152	63,4	907,96	118,97	90
Yksin asuvat	79 154	572,32	42 953	54,3	651,77	88,78	62
Kahden huoltajan perheet	7 643	970,61	3629	47,5	1096,41	120,68	93
Lapsettomat parit	3 953	710,55	2069	52,3	804,98	97,3	67

Käytännössä normitusta kuitenkin sovellettaisiin pienempään joukkoon kuin yllä on esitetty, koska osalla tuensaajista on 7 a §:ssä mainittuja erityistarpeita. Lisäksi merkittävä osa tuensaajista saa tukea enintään kolmen kuukauden määräajan verran, jolloin normitusta ei vielä sovelleta. Toimeentulotukea on saanut pitkään eli vuoden aikana 9-12 kuukautta yhteensä 28 697

kotitaloutta. Näistä 21 203 kotitaloutta oli sellaisia, joiden asumismenot hyväksyttiin todellisen suuruisina. Perhekohtaisesti tilanteet vaihtelevat kuitenkin merkittävästi. Useimmin asumismenon normittaminen tulisi koskemaan yksinasuvien kotitalouksia.

Julkinen talous

Tällä hetkellä 56 803 toimeentulokiasiakastaloutta asuu sellaisessa asunnossa, jossa menot ylittävät Kansaneläkelaitoksen asuminormin. Toimeentulotukimenot vähenisivät noin 31 miljoonaa euroa, jos kaikilta muilta kuin niiltä asiakkailta, joilla on erityinen peruste jäädä asumaan nykyiseen asuntoonsa, asumismenot huomioitaisiin kolmen kuukauden määräajan jälkeen tarpeellisen suuruisina. Säästöistä puolet kohdistuu kuntatalouteen.

Esityksen johdosta joissain tilanteissa perustoimeentulotuki voi osoittautua tai se voidaan kokea riittämättömäksi hakijatalouden välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi. Tästä voi olla seurauksena täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemuserien kasvu hyvinvointialueilla. Lisäksi saattaa tulla tarve lisätä hyvinvointialueiden sosiaalihuollon henkilöstöä, erityisesti etuuskäsittelijöitä. Tämä voi johtaa myös hyvinvointialueita koskevaan lisärahoitustarpeeseen. Tarkkaa määrää on vaikea tässä vaiheessa arvioida.

4.2.3 Ihmisiin kohdistuvat ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset sekä vaikutukset eri ihmisryhmien asemaan

Esityksellä on vaikutuksia ihmisoikeussopimusten turvaamien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle. Lisäksi esitys on merkityksellinen perustuslain 19 §:n sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle. Läheisimmin esitys kytkeytyy perustuslain 19 §:n 1 momentin ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Esityksellä on yhtymäkohtia myös perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen valita asuinpaikka. Lisäksi esityksellä on vaikutuksia lapsen oikeuksille sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Esityksessä on yhtymäkohtia myös perustuslain 19 §:n 4 momentin asumisen edistämiseen sekä 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteutumiselle.

Esityksellä kiristetään toimeentulotuen saajien asumismenon hyväksymiseen liittyviä ehtoja nykyiseen lakiin ja Kansaneläkelaitoksen soveltamiskäytäntöön nähden. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuki on myös perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaa oikeutta konkretisoiva tukimuoto. Kaikkien toimeentulotuen saajien voi katsoa olevan pienituloisuutensa takia taloudellisesti haavoittuvassa asemassa. Tukeen oikeutetuilla ei ole taloudessaan juurikaan jouston varaa, koska oikeus toimeentulotukeen edellyttää muun muassa, että muut tulonlähteet on käytettävä ensin.

Esityksen mukaisten erityisten perusteiden kohderyhmiin kuuluvien asema pysyy lähes ennallaan voimassaolevan lain soveltamiseen nähden. Muun muassa lapsiperheiden tilanne säilyy käytännössä nykytasolla.

Kuten kohdassa 4.2.1 kuvattiin, esitys muuttaa muiden kuin erityisten perusteiden kohderyhmiin kuuluvien seuraavien ihmisryhmien asemaa:

- Asiakkaat, jotka eivät muuta tai eivät löydä edullisempaa asuntoa kolmen kuukauden aikana.

- Henkilöt, joilla on luottotietomerkintöjä tai elämänhallinnan haasteita ja jotka eivät siksi onnistu saamaan edullisempaa asuntoa.
- Asiakkaat, joiden asumismenot ylittävät asumisnormin vähäisesti.

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. Luvussa 12 käsitellään esityksen suhdetta 9 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen valita asuinpaikka.

Normittaminen vähentää asumismenojen hyväksymiseen liittyvää harkintaa. Tähän liittyvänä myönteisenä puolena on, että esitys selkeyttää ja yksinkertaistaa asumismenoja koskevaa sääntelyä. Tämä vaikuttaa parhaimmillaan niin, että toimeentulotuen hakijoiden voi olla nykyistä helpompi ymmärtää asumisvalintoihin liittyvät seuraukset sekä tiedostaa, miten toimimalla normittamisen voi välttää. Tämä tosin edellyttää, että hakijoille on tarjolla neuvontaa. Esitys kytkeytyykin tältä osin perustuslain 19 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumismenoihin liittyvistä tukimuodoista neuvominen kuuluu Kansaneläkelaitoksen tehtäviin, asumisen ratkaisusta neuvojen antaminen jakaantuu eri toimijoille, mutta lähinnä kunnille ja asumisneuvontaa tarjoaville tahoille. Henkilöt, joilla on elämänhallinnan haasteita, kuten myös ylivelkaantuneet ja luottotietonsa menettäneet henkilöt tarvitsevat todennäköisimmin muitakin tukitoimia.

Suomea sitoo Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59/1991 ja 60/1991). Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Lapsiperheiden kohdalla soveltaminen säilyy lähes ennallaan. Esitetyn 3 momentin 1-kohdan mukaan huomioidaan hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeet. Säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu, miten säännöstä on tarkoitus soveltaa. Erityisten tarpeiden johdosta voidaan korvata asumismenot nykyisessä asunnossa. Muutolla voi olla laajoja vaikutuksia lasten elämään. Uuteen elinympäristöön ja kouluun sopeutuminen sekä kaveripiirin ja mahdollisesti harrastusten muuttuminen voi olla lapselle tai nuorelle turvattomuutta ja sopeutumisongelmia aiheuttava tilanne. Muutos on suuri myös varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa olevan lapsen elämässä. Koulun vaihtaminen on kaikille lapsille suuri elämänmuutos, mutta erityisen tuen tarpeessa olevan koululaisen kannalta muutos voisi aiheuttaa tavallista hankalampia ongelmia. Lapsella voi esimerkiksi olla vaikeuksia saada uudella paikkakunnalla tarvitsemaansa tukea koulunkäyntiin. Toimeentulotuen hakijoina voi kuitenkin olla joitakin lapsiperheitä, joilla ei katsottaisi olevan lainkohdassa tarkoitettuja erityisiä tarpeita. Tällöin lapsen kohdistuu edellä kuvatut muuttoon liittyvät vaikutukset.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esitetyn 3 momentin 4 kohdassa erityisenä perusteena todetaan hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila, muutoin alentunut toimintakyky tai yli 80 vuoden ikä. Ikärajojen asettamiselle tulisi olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Säännöskohtaisissa perusteluissa ikäraja

on perusteltu sillä, että ikääntyvien ihmisten toimintakyky heikentyy usein voimakkaasti tutkimustiedon perusteella juuri tämän iän saavuttamisen jälkeen. Vaikka iäkkään henkilön kunto ei olisikaan heikentynyt, muutto pois jopa vuosikymmeniä kotina olleesta asunnosta sekä ero tuista naapureista ja lähiympäristöstä voi heikentää iäkkään henkilön elämänlaatua ja hyvinvointia. Sitä ei voi pitää kohtuullisena lain tavoitteisiin pyrkimisen seurauksena. Mainitussa 4-kohdassa olevien kohtelu on myös tarpeen heidän oikeuksiensa toteutumisen turvaamiseksi.

Vaikutukset muuttamiseen ja asumisolojen kehitykseen

Eerolan ym. (2019, s. 50) tutkimuksessa on viitteitä siitä, että toimeentulotuen asumisnormien soveltaminen ohjaa ihmisiä muuttamaan edullisempaan asuntoon. Tutkimuksen perusteella joka kuukausi vajaa kaksi prosenttia niistä toimeentulotuen saajista, joiden asumismenot alittavat asumisnormin, muuttaa. Sen sijaan niistä tuensaajista, joiden vuokra ylittää normin 100–200 eurolla kuukaudessa, noin 2,5 prosenttia muuttaa kuukausittain. Tämä viittaa siihen, että toimeentulotuen vuokranormi vaikuttaa toimeentulotuen saajien muuttamiseen. Nyt esitetyssä muutoksessa asumisnormin soveltamista tiukennetaan, joka todennäköisesti lisää normit ylittävien perheiden muuttoalttiutta. Mikäli asiakkaalla on luottohäiriömerkintä tai merkintöjä asumisen maksuista, hänen mahdollisuutensa saada kohtuuhintainen vuokra-asunto on huomattavasti heikompi kuin luottohäiriöttömän.

(Eerola Essi, Lyytikäinen Teemu, Saarimaa Tuukka ja Öberg Janna (2019). Toimeentulotuki ja asumiskustannukset. Teoksessa Jauhiainen Signe ja Korpela Tuija (toim.). Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko, s. 31-54. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28.) Linkki: [Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

Asumisolojen kehitykseen liittyy se, että mikäli aiempaa suurempi osa tarpeellisen suuruiseksi määritellyt asumismenot ylittävistä toimeentulotuen asiakkaista muuttaa halvempiin asuntoihin, tämä voi vahvistaa pienituloisuuden alueellista keskittymistä. Tämä riippuu kuitenkin siitä, tinnitäänkö yleisemmin asumisen laadusta eli esimerkiksi asunnon koosta vai asuinpaikasta. Muutos voi näkyä joko toimeentulon vaikeutumisenä (jos ei muuteta), asumisen laadun laskuna tai pienituloisuuden alueellisen keskittymisen vahvistumisena.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä tuodaan lain tasolle käytäntöjä, joita Kansaneläkelaitos jo nykyisin pitkälti noudattaa. Lainmuutos keventää toimeenpanoa nykyiseen Kansaneläkelaitoksen toimeenpanoon nähden siten, että mikäli erityisiä perusteita asumiseen nykyisessä asunnossa ei ole, kolmen kuukauden määräajan jälkeen Kansaneläkelaitoksen ei tarvitse arvioida hakijan tosiasiallista asunnon hakutilannetta. Tämä sujuvoittaa perustoimeentulotukihakemusten käsittelyä Kansaneläkelaitoksessa jonkin verran. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan samaan aikaan kuitenkin tarve asiakaspalveluun voi lisääntyä. Myös perustoimeentulotukeen liittyvät muutoksenhaut voivat lisääntyä, sillä ohjauksia hankkiutua edullisempaan asumiseen annetaan aikaisempaa enemmän ja asumismenoja normitetaan enemmän. Lisäksi toimeentulotuen hakijat tulevat todennäköisesti toimittamaan Kansaneläkelaitokselle aiempaa enemmän selvityksiä erityisistä perusteista. Vuokravakuudet ja niiden arviointi voivat myös lisääntyä sekä Kansaneläkelaitoksessa, että myös hyvinvointialueilla niiden myöntämänä toimeentulotukena.

Esityksen seurauksena Kansaneläkelaitoksen tekemä harkinta toimeentulotuen asumismenojen kohtuullisen tason arvioinnissa vähenee hieman, mutta osittain harkintaa siirtyy hyvinvointialu-

eiden sosiaalihuoltoon täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisprosessiin. Tämän johdosta täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemusmäärät voivat kasvaa hyvinvointialueilla. Tämä voi johtaa tarpeeseen lisätä hyvinvointialueiden sosiaalihuollon henkilöstöä, erityisesti etuuskäsittelijöitä, tai muutoin käsittely voi ruuhkaantua.

Hyväksyttävien asumismenojen normittaminen tulee lisäämään asiakkaiden tarvetta asumisen ohjaukselle ja neuvonnalle sekä kuntien asumisneuvonnassa, että hyvinvointialueiden sosiaalityössä. Palvelutarpeet voivat kasvaa kuntien asumisesta vastaavien tahojen asiakaspalvelussa sekä ARA-vuokra-asuntoyhtiöissä.

Mikäli maksettavan vuokran omaisuuden määrät asiakkailla kasvavat, se heijastuu vuokranmaksuakykyyn sekä tulee todennäköisesti lisäämään osalla taloudellisia ongelmia ja velkaantumista. Pidemmällä tähtäimellä tämä voi lisätä myös häätöjen määrää vuokravelkojen takia. Moni tällä tavoin kärjistynyt tilanne päättyy sosiaalityöhön vasta, kun häätöasia on jo käräjäoikeudessa vireillä. Jos asumisen tilanne kriisiytyy, monilta eri toimijoilta vaaditaan lisäresursseja tilanteen selvittämiseksi. Myös häädön saavien asiakkaiden määrä voi lisääntyä. Heille voi tulla tarpeelliseksi järjestää myös tilapäistä majoitusta. Taloudellisen tilanteen kiristyminen lisää jonkin verran ohjautumista ruoka-apuun, seurakuntien diakoniatyöhön sekä järjestöjen vapaaehtoisen avun piiriin.

Työllisyysvaikutukset

Työllisyysvaikutuksia koskeva arvio kohdistuu vain tämän hallituksen esityksen vaikutuksiin. Kansaneläkelaitokselta saatujen arvioiden mukaan muutos vähentäisi toimeentulotukimenoja noin 31 miljoonalla eurolla vuosittain. Muutos vaikuttaisi myös yksilöiden kannustimiin. Kannustimien muutosta voidaan arvioida työllistymisveroasteen muutosten perusteella. Esityksen vaikutuksia on arvioitu karkealla SISU-mikrosimulointimalliin perustuvalla laskelmalla. Kannustimia arvioitu karkeasti soveltamalla asumismenojen omavastuuta niin, että se tuottaa lähtökohtaisesti taloudellisesti saman mittakaavan säästövaikutuksen. Esitys vähvistää SISU-mikrosimulointimallilla suoritettuun arvioon perustuen työllisyyttä noin 1 200 työllisellä.

Työllistymisveroasteen muutoksiin sovelletaan kotimaisesta tutkimuksesta saatua joustoa 0,17. Lopputuloksena työllisyyden voidaan arvioida vahvistuvan noin tuhannella kahdellasadalla työllisellä.

Linkki tutkimukseen (Jäntti, Pirttilä, & Selin 2015): [Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Asumismenojen osittainen sisällyttäminen toimeentulotuen perusosaan

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa on myös kirjaus, jonka mukaan perusosaan sisällytettäisiin 5 prosentin osuus asumismenojen määrästä. Asiakkaan toimeentulotukilaskelmalle kirjattavan perusosan määrä pienenesi hakijan asumismenojen mukaan määritellyn niin sanotun omavastuun verran. Asumismenojen viiden prosentin omavastuun on arvioitu tuovan valtiontaloudellisia säästöjä noin 40 miljoonaa euroa.

Omavastuun sisällyttämistä lakiin ei kuitenkaan esitetä, vaan nyt valittu malli on paremmin tuen saajien tilanteet huomioiva. Omavastuumallissa leikkaus kohdistuisi kaikkiin asiakkaisiin, eli myös niihin, jotka jo asuvat kohtuuhintaisissa asunnoissa. Lisäksi leikkaus kohdistuisi joissain

tapauksissa myös sellaisiin henkilöihin ja perheisiin, joilla voisi olla erityisiä perusteita asua asunnossa, josta aiheutuvat asumismenot ovat suuremmat kuin niin sanottu asumisnormi on. Omavastuuta koskeva esitys kohdistuisi eri tavoin eri puolilla Suomea asuviin. Suurten kaupunkien ja niiden ympäristökuntien asukkaat joutuisivat karsimaan muusta elämästään enemmän kuin pienemmillä paikkakunnilla asuvat. Omavastuusta säättäminen samaan aikaan tässä esityksessä ehdotettavien velvoitteiden kanssa voisi aiheuttaa kokonaisvaikutusten muodostumisen liian suuriksi yksittäisten toimeentulotuen hakijoiden kohdalla. Omavastuun palauttaminen edellyttäisi muutoksia Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin, ja siitä aiheutuisi kustannuksia.

Toimeentulotukilakia säädettäessä 1990-luvulla siihen otettiin säännös seitsemän prosentin laskennallisesta asumismenojen omavastuusta. Tavoitteena oli, että asiakkaan kiinnostus asumiskustannuksiinsa säilyisi ja edistettäisiin hakeutumista kohtuuhintaiseen asumiseen (HE 217/1997 vp). Lain vaikutuksia arvioineen seurantaselvityksen mukaan yli puolet selvityskuntien sosiaalityöntekijöistä oli sitä mieltä, että omavastuun käyttöönotto oli vaikuttanut halvempaan asuntoon muuttamiseen. Toisaalta enemmistö sosiaalityöntekijöistä (67 %) katsoi, että omavastuu oli lisännyt vuokratästejä. Sosiaalityöntekijöistä 43 prosenttia oli sitä mieltä, että omavastuu oli lisännyt häätöjä ainakin jossain määrin. (Keskitalo, Heikkilä ja Laaksonen: Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutoksen arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:16). Asumismenojen omavastuusäännös poistettiin toimeentulotukilaista vuonna 2006 voimaan tulleella muutoksella (laki 64/2006, HE 155/2005 vp).

5.2 Toimeentulotuen perusosan indeksikorotusten rajoittaminen

Toimeentulotukilain 9 a §:n mukaan perusosan määriä tarkistetaan siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Laissa säädetty perusosien määrät vastaavat sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan vuoden 2011 tammikuussa maksettavina olleiden kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

Valmistelun aikana keskustelussa on ollut esillä vaihtoehto, jonka mukaan toimeentulotuen myöntämisessä voitaisiin saavuttaa tavoitellut valtiontalouden säästöt myös siten, että poiketaisiin lakisääteisestä kansaneläkeindeksin mukaisesta toimeentulotuen määrän tarkistamisesta. Yhden prosentin rajoitus indeksikorotukseen alentaisi toimeentulotuen kustannuksia vuoden 2027 tasossa arviolta 30 miljoonalla eurolla ja kahden prosentin rajoitus 60 miljoonalla eurolla. Neljä vuotta voimassa oleva indeksitarkistusten rajoittaminen yhdellä prosenttiyksiköllä laskisi perustoimeentulotuen tasoa reaalisesti noin neljä prosenttia ja rajoittaminen kahdella prosenttiyksiköllä noin kahdeksan prosenttia.

Perustoimeentulotuen tason laskeminen alentaisi työllistymisveroastetta ja vahvistaisi työllisyyttä arviolta 1 000–2 000 lisätyöllisellä, mikä vahvistaisi julkista taloutta noin 26–52 miljoonalla eurolla. Työllisyysvaikutukset huomioon ottaen perustoimeentulotuen indeksitarkistusten rajoittaminen vahvistaisi julkista taloutta 55–110 miljoonalla eurolla vuoden 2027 tasossa. Tämä arvio ei sisällä mahdollista täydentävän toimeentulotuen käytön kasvua.

Kansaneläkeindeksi on jäädytetty aiemmalle tasolle aiemmin vuosina 2017 ja 2018 (HE 123/2017 vp ja HE 160/2018 vp). Tuolloin muihin etuuksiin kohdistuvaa indeksijäädytystä ei ulotettu toimeentulotukeen. Tämä tehtiin lainsäädäntöteknisesti niin, että toimeentulotuen perusosan määrää korotettiin, jotta sen ostovoima ei laskisi. Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti kansaneläkeindeksikorotukset jäädytetään, poislukien toimeentulotuki ja erinäiset muut etuudet, joihin tehdään indeksikorotukset normaalisti.

6 Lausuntopalaute

Lakiehdotuksesta pyydettiin lausuntoja 22.8.2023 – 12.9.2023 järjestetyllä lausuntokierroksella. Kaikki lausunnot ovat luettavissa Lausuntopalvelu.fi –palvelussa, (linkki) sekä valtioneuvoston hankehallinnan tietopalvelussa (Hankeikkuna-linkki VN:n sivuille) osoitteessa: [Hallituksen esitys eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta - Sosiaali- ja terveysministeriö \(stm.fi\)](#).

Lausuntonsa esityksestä antoivat... (täydennetään lausuntokierroksen jälkeen).

7 Säännöskohtaiset perustelut

7 a §. Asumismenot. Toimeentulotukilain 7 a §:n 1 momentin 1-kohtaa muutettaisiin siten, että poistetaan viittaus yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ään. Kyseistä 1 kohtaa tarkennettaisiin niin, että tässä kohdassa kirjoitettaisiin näkyviin asumismenojen voivan tarkoittaa vuokra-asunnon vuokraa. Lisäksi tarkoitetaan myös seuraavia menoja: omistusasunnon hoitovastiketta, ylimääräistä vastiketta, tontin vuokravastiketta ja pääoma- tai rahoitusvastikkeen sitä osuutta, jolla katetaan yhtiölainaosuuden korkomenoja. Asumismenoilla tarkoitetaan myös omistusasunnon tai asumisoikeuden hankkimiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen kuukausittaisia korkoja. Mainitun 1 momentin 2 – 5 kohdat pysyisivät ennallaan. Luettelon 6 kohtaan lisättäisiin erikseen maksettavien vesimaksujen rinnalle saunamaksut. Ne ovat kuuluneet vakiintuneen tulkinnan mukaan hyväksyttäviin menoihin ja Kansaneläkelaitos on hyväksynyt niitä enintään 10 euroa kuukaudessa. Lisäksi 7 kohtaa tarkennettaisiin lisäämällä siihen mainita, että välttämättöminä asuntoon muuttoon kohdistuvina menoina voidaan hyväksyä menot vain muuton kohdistuessa asuntoon, jonka menot ovat 2 ja 3 momentin mukaiset.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että hakijan 1 momentin 1 – 3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisen suuruisen asumismenojen määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Toimeentulotukilain 1 momentin 1 – 3 kohdassa tarkoitetaan edellä 1 momentissa muutettavaksi esitetyn 1 kohdan mukaista asunnon vuokraa sekä omistusasunnon hoitomenoja ja asunnon tai asumisoikeuden hankkimiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen kuukausittaisia korkoja. Lisäksi tarkoitetaan muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömiä hoitomenoja (2-kohta) sekä lämmityskustannuksia (3 kohta). Kaavailussa asetuksessa tarpeellisen suuruiset asumismenot määräytyisivät hakijan asuinkunnan ja perheeseen mukaan. Asetusluonnos on esityksen liitteenä. Asetuksessa määriä tarkistettaessa perusteena käytettäisiin Kansaneläkelaitoksen ohjeistuksen mukaisia vuoden 2023 euromääriä, joita tarkistettaisiin vuosittain. Tarpeellisten suuruisen asumismenojen määrä pohjautuisi Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen sekä kuntien kanssa käytyihin keskusteluihin kunnan asumistilanteesta. Tarpeellisen suuruisen asumismenojen määrää tarkistettaisiin vuosittain. Kansaneläkelaitos tekisi sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen asetuksella säädettyjen määrien tarkistamiseksi vuosittain loppuun mennessä.

Pykälän 3 momentti olisi sisällöltään uusi. Siinä säädettäisiin tilanteista, jolloin asumismenot voitaisiin huomioida täysimääräisesti, vaikka ne ylittäisivät tarpeellisen suuruisena pidetyn määrän. Hakijaa ei ehdotettavan 3 momentin mukaan ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla olisi erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Menot huomioitaisiin täysimääräisenä vain kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Kansaneläkelaitos soveltaa jo tälläkin hetkellä vastaavan kaltaisia perusteita myöntäessään toimeentulotukea asumismenoihin. Kyseessä olisi tosiasiaa sovellettavien perusteiden nostaminen lain tasolle, mutta siten, että perusteista poistuu soveltamisessa käytetty ”muu näihin verrattava syy”. Toisin sanoen luettelo olisi tyhjentävä.

Ehdotettavana perusteena 3 momentin 1 kohdassa olisi hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeet. Toimeentulotukea saaneissa talouksissa asuvista henkilöistä alle 18-vuotiaita on noin neljäsosa. On tärkeää, että valtiontalouden korjaamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät aiheuta ongelmia lapsille, joilla on erityisiä tarpeita. Erityistarpeella ei tarkoiteta pelkästään sitä, että lapsen koulu voi muuton johdosta vaihtua, vaan tarpeilla viitataan lapsen olosuhteisiin liittyviin muihin syihin. Näitä voisivat olla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tai opetustoimen toteama tarve erityiselle tuelle. Muuttaminen voi olla näissä tilanteissa lapsen edun vastaista. Erityistarpeena voidaan huomioida muitakin lapsen etuun vaikuttavia tekijöitä, jotka puoltavat asumista nykyisessä asunnossa. Esimerkiksi voi käydä lapsen tukiverkostot, jotka ottavat osaa lapsen hoitoon tai harrastuksiin sekä edistävät perheen hyvinvointia ja jaksamista. Tukiverkoston tulisi osallistua aktiivisesti lapsen hoitoon ja perheen tulisi myös tosiasiallisesti tarvita tukiverkosta.

Kohdan 2 mukaan peruste asumismenojen täysimääräiselle hyväksymiselle voisi olla hakijan tai hänen perheenjäsenensä erityisestä hoidosta tai vammaisuuden vuoksi tarvittavien apuvälineiden käytöstä aiheutuva lisätilan tarve, taikka vammaispalvelulain mukaan tehdyt muutokset nykyisessä asunnossa. Esimerkiksi yksin asuvan vammaisen henkilön tarvitsemien apuvälineiden aiheuttaman lisätilan tarpeen vuoksi hänen asuntonsa voi olla kooltaan suurempi kuin mitä yleensä yksinasuvan asumismenoja arvioitaessa katsottaisiin tarpeelliseksi. Tilaa vievinä apuvälineinä voidaan pitää esimerkiksi hengityslaitteita tai pyörätuolia. Apuvälineiden käytön tai liikkumisvaikeuksien vuoksi henkilöllä voi olla tarve asua asunnossa, joka on esteetön. Kansaneläkelaitoksella on usein itsellään muiden etuuksien myöntämisen yhteydessä hankittua tietoa esimerkiksi vammaisen henkilön apuvälineiden käytöstä ja henkilön hoidon tarpeesta, joten asiakkaan ei tarvitse toimittaa tietoja erikseen.

Kunnan toimieliimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen mukaisesta tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve olisi momentissa tarkoitettu peruste sen 3 kohdan mukaan. Soveltamisessa otettaisiin huomioon muun muassa lasten lukumäärä ja ikä sekä tapaamisten tiheys. Harkinnassa hyväksyttäisiin Kansaneläkelaitoksen nykyisen tulkinnan mukaisesti yksi lisähuone, koska ei voi katsoa, että voitaisiin ottaa huomioon omaa huonetta jokaiselle lapselle. Huomioon on otettava myös ne tilanteet, joissa lapsen asuminen on järjestetty vuoroasumisena.

Perusteena täysimääräisten kustannusten hyväksymiselle olisivat 4 kohdan mukaan hakijan tai hänen perheenjäsenensä vaikeudet vaihtaa asuntoa heikon terveydentilan, muutoin alentuneen toimintakyvyn tai yli 80 vuoden iän perusteella. Voisi olla kohtuutonta vaatia henkilöä, jonka kyky selviytyä jokapäiväisistä toimista on alentunut vammaisuuden, huonon terveyden, korkean iän tai muun syyn vuoksi, etsimään asuntoa, jossa hänellä olisi vastaavat edellytykset selviytyä arjestaan kuin nykyisessä asunnossaan. Asunnon vaihdon esteenä voi olla esimerkiksi se, että saatavana ei ole asuntoa talossa, jossa olisi hissi. Asiakkaan tulisi esittää selvitys heikosta terveydentilasta tai muutoin alentuneesta toimintakyvystään. Ehdotus 80 vuotta täyttäneiden erityiskohtelusta nojautuu tutkimustietoihin, joiden mukaan ikääntyvien ihmisten toimintakyky heikentyy usein voimakkaasti juuri tämän iän saavuttamisen jälkeen. Vaikka iäkkään henkilön kunto ei olisikaan heikentynyt, muutto pois jopa vuosikymmeniä kotina olleesta asunnosta sekä ero tutuista naapureista ja lähiympäristöstä voi heikentää iäkkään henkilön elämänlaatua ja hyvinvointia. Sitä ei voi pitää kohtuullisena lain tavoitteisiin pyrkimisen seurauksena. Poikkeusperustetta sovellettaisiin myös hakijaan, jonka perheenjäsen täyttää lainkohdan edellytykset. Toimeentulotukilaissa perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa (3 §).

Momentin 5 kohdan mukaan perusteena pääsääntöä suurempien asumismenojen hyväksymiselle olisi hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa. Tällä tarkoitetaan asumista asumispalvelua tuottavassa yksikössä tai muussa hyvinvointialueen järjestämässä asumisessa. Hakijalle on järjestetty tukiasunto tai asunto palveluasumisyksikössä sen vuoksi, että hän tarvitsee siihen liittyviä, hänen elämäntilannettaan tukevia palveluita. On toisin sanoen jo tehty se harkinta, ettei hän tule toimeen tavanomaisessa asunnossa. Hakijalla ei ole myöskään mahdollisuutta vaikuttaa asunnosta hänelle aiheutuviin asumismenoihin.

Momentin 6 kohdassa yllättävän elämänmuutoksen aiheuttamalla kriisitilanteella tarkoitetaan vakavia yllättäviä tapahtumia, kuten kuolemantapauksia. Sen sijaan esimerkiksi avo- tai avioeroa ei pidettäisi tässä kohdassa tarkoitettuna kriisitilanteena. Kun samassa asunnossa asuvan vanhempi, puoliso tai alaikäinen lapsi kuolee, uuden asunnon etsimistä ei ole kohtuullista edellyttää akuutin kriisin ollessa meneillään. Kohtuullisena sopeutumisaikana voitaisiin pitää noin kuutta kuukautta. Lisäksi harkinnassa merkitystä on annettava sille, kuinka merkittävästä ylityksestä norminmukaisiin asumismenoihin on kyse. Mikäli kyse on vain vähäisestä ylityksestä, ei lisäajalle olisi tarvetta näissäkään tilanteissa.

Ehdotettava pykälän 4 momentti koskisi hakijan velvoitetta hakeutua edullisempaan asumiseen. Tätä momenttia sovellettaisiin silloin, kun hakijan kohdalla kyseessä eivät ole 3 momentin mukaiset henkilöön ja perheeseen liittyvät erityiset perusteet. Ehdotuksen mukaan, jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät 2 momentin tarpeellisen suuruisena hakijan asuinkunnassa pidettävän määrän, hakijaa olisi ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Henkilö voi etsiä asuntoa laajemmalta kuin nykyisen asuinkunnan alueelta. Tällöin mahdollisen uuden asuinpaikkakunnan asunnon asumiskustannusten tulee olla uuden asuinkunnan asumisnormin mukaiset.

Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa ohjata asiakasta olemaan yhteydessä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Näin säädetään myös voimassaolevassa laissa, mutta nyt säännöksen mukaan ohjaus tehdään tarvittaessa. Kunnissa annetaan myös asumisneuvontaa, jonka piiriin ohjaus voidaan käytännössä tehdä. Lisäksi yhteydenotto asiakkaaseen ja hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon voi olla tarpeen, jos Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan asiakas ei ole kykenevä ymmärtämään tarvetta hankkiutua edullisempaan asuntoon sekä jos asumismenojen hyväksyminen täysimääräisten menojen sijaan tarpeellisen suuruisina johtaisi asiakkaan kokonaistilanne huomioiden lähes välittömästi vuokrien rästiintymiseen.

Uutta olisi, että laissa säädettäisiin määräajasta nykyistä täsmällisemmin. Esityksen mukaan hakijalle olisi annettava kolmen kuukauden määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Määräaika olisi ehdoton. Myös Kansaneläkelaitoksen nykyisin noudattaman ohjeistuksen mukaan kolme kuukautta on lähtökohtainen määräaika. Tänä määräaikana Kansaneläkelaitoksen tulisi ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä. Uuden asunnon hankkimiseksi jätettävä aika on erityisen tärkeä esimerkiksi uusille toimeentulotuen hakijoille, jotka eivät ole välttämättä aiemmin millään tavoin perehtyneet toimeentulotuen saamisen perusteisiin, ja joilta ei voi edellyttää, että he olisivat ottaneet mahdollisen toimeentulotukiasiakkuuden huomioon nykyistä asuntoaan valitessaan. Toimeentulotuen tarve voi tulla äkillisesti. Yllättävä elämäntilanteen muutos, kuten työttömäksi jääminen, oma tai perheenjäsenen vakava sairastuminen, avioero tai puolison kuolema, voi aiheuttaa sellaisen asumisen tuen tarpeen, jota hakijalla ei aiemmin ole ollut. Hakijan kannalta ei ole kohtuullista, että hänen asumismenonsa otettaisiin huomioon tarpeellisen suuruiseksi määritellyn mukaisina välittömästi, vaan on annettava aikaa sopeuttaa asumisen olosuhteet uuden tilanteen mukaisiksi.

Määräajan jälkeen hakijan asumismenoina hyväksytään 2 momentin perusteella tarpeellisen suuruisiksi hakijan asuinkunnassa määritellyt menot. Voimassa olevan toimeentulotukilain 7 a §:n 2 momentin viimeistä virkettä vastaavasti pykälän ehdotetussa uudessa 3 momentissa säädetäisiin, että momentissa sanottu ei kuitenkaan koskisi sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohjaus ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka henkilö ei olisi esimerkiksi viimeksi kuluneen kolmen kuukauden aikana hakenut toimeentulotukea, mutta hän on aiemmin tukea hakiessaan saanut kehotuksen etsiä edullisempaa asuntoa, eikä ole kehotusta noudattanut, hänen asumismenojaan ei oteta huomioon täysimääräisinä, kun tehdään päätöstä uuden hakemuksen perusteella.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotetun 7 a §:n 2 momentin asetuksenantovaltuuden nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa ja sen liitteessä säädettäisiin 7 a §:n 1 momentin 1 – 3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisiksi katsottujen asumismenojen enimmäismäärästä. Asumismenot määriteltäisiin kussakin kunnassa perhetyypeittäin ja ne perustuisivat perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen. Määriä tarkistettaisiin vuosittain. Asetusluonnos on tämän esityksen liitteenä.

9 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024. Lain voimaan tullessa toimeentulotuen asiakaina oleville sekä hakijoille tiedotetaan riittävällä tavalla uusista säännöksistä ja menettelystä asumismenojen huomioon ottamisessa. Sen vuoksi lain vahvistamisen ja voimaantulon väliin on jätävä riittävästi aikaa.

10 Toimeenpano ja seuranta

Toimeentulotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluvat toimeentulotukilain 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Toimeentulotukilain 5 §:n perusteella on asetettu valtakunnallinen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta toimikaudelle 15.6.2023-31.5.2027. Neuvottelukunnan tehtävänä on toimeentulotukiasioiden toimeenpanon kehittäminen ja seuranta. Lisäksi toimeentulotukilain 27 e §:n perusteella hyvinvointialueiden tulee asettaa alueelliset toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnat. Kansaneläkelaitos on mukana kaikissa neuvottelukunnissa. Neuvottelukuntien työn kautta tullaan seuraamaan myös sitä, miten asumista koskeva sääntely toimii kullakin alueella. Lisäksi toimeentulotukilain perusteella annettavan asetuksen mukaan Kansaneläkelaitoksen on tarkoitus esittää vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle esitys hyväksyttävistä asumismenoista. Sosiaali- ja terveysministeriö tuleekin seuraamaan toimeentulotukilain asumismenoja koskevaa lain soveltamista säännönmukaisesti.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksen kanssa samaan aikaan on käsittelyssä 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.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat valtion talousarvion momentille 33.10.57 (Perustoimeentulotuki).

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys on merkityksellinen perustuslain 19 §:n sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle. Läheisimmin esitys kytkeytyy perustuslain 19 §:n 1 momentin ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä sen arviointiin onko oikeuden heikentämiseen hyväksyttävät perusteet. Esityksellä on yhtymäkohtia myös perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen valita asuinpaikka. Lisäksi esityksellä on vaikutuksia lapsen oikeuksille sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Esityksessä on yhtymäkohtia myös perustuslain 19 §:n 4 momentin asumisen edistämiseen sekä 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteutumiselle.

Toimeentulotuella on tiivis yhteys perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n esitöiden mukaan oikeudella välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:ään. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan perustuslaissa ”sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset”. Kysymys on esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämisestä (HE 309/1993 vp s. 69/II). Toisaalla perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöissä säännöksen tarkoituksena todetaan olevan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason eli niin sanotun eksistenssiniminin turvaaminen (HE 309/1993 vp s. 19/I).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan tämä subjektiivisena oikeutena vahvistettu oikeus kuuluu jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän tarkoittamaa turvaa. Avun tarve selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla ja sen saaminen edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan riittävää turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä, kuten esimerkiksi puolisoiltaan tai vanhemmiltaan. Säännös heijastelee Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja etenkin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 13 artiklan 1 kohtaa. Tämän sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, kuten sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa.

Vaikka perustuslaki turvaa 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden jokaiselle kuuluvana subjektiivisena oikeutena, oikeuden järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVL 25/1994 vp s. 10/II). Toimeentulotuki on yksi oikeutta konkretisoiva tukimuoto.

Toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta tarkasteli toimeentulotuen yhteyttä perustuslain 19 §:n 1 momenttiin (PeVL 31/1997 vp s. 2–5). Valiokunnan mukaan toimeentulotukea voidaan pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukijärjestelmällä pyritään toisaalta turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, joka on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus. Toimeentulotuen perusosa on valiokunnan mukaan tarkoitettu

kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Toimeentulotuen (silloista) tasoa ei tullut sen vuoksi ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaksi vähimmäistasoksi. Perustuslakivaliokunta ehdotti sanan 'välttämätön' poistamista toimeentulotuen tarkoitusta kuvaavasta 1 §:stä ja seuraavan virkkeen lisäämistä pykälään: "Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo". Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen 1 §:n näin muutettuna (StVM 33/1997 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisella turvalla eikä myöskään toimeentulotuella ole tarkoitus kattaa 19 §:n 2 momentissa (perustoimeentulon turva) mainittuja riskitilanteita, vaikka tukea on käytännössä jouduttu jatkuvasti maksamaan 2 momentissa tarkoitettujen ensisijaisen turvan täydentämiseksi.

Koska toimeentulotuella pyritään turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, tuella kateetaan myös sellaisia menoja, jotka eivät kuulu perustuslain tarkoittaman välttämättömän toimeentulon alaan. Tästä seuraa, että perustuslain 19 §:n 1 momentin ei lähtökohtaisesti estä toimeentulotuen tason alentamista, kunhan alentamisen yhteydessä arvioidaan aina yksilötasolla, että kenenkään oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ei vaarannu. Perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän turvan rahamääräinen taso määrittynyt näin ollen viime kädessä yksilötasolla ja se voi asettua toimeentulotuen perusosan alapuolelle.

Esityksessä on kyse joissakin tapauksissa tuen saajalle nykyisin myönnettävän toimeentulotuen alenemiseen johtavasta sääntelystä ja kaikkiin tuen hakijoihin kohdistuvasta, aiempaa rajatumasta oikeudesta tuen saamiseen. Perusoikeuteen voidaan säätää tavallisella lailla rajoituksia tietyin edellytyksin, mutta rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Ne eivät saisi myöskään ulottua perusoikeuden ydinalueelle. Lisäksi rajoitusperusteiden tulisi olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Ne eivät saisi olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVM 25/1994 vp.)

Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa. Jos perusoikeuksia toteuttavien etuuksiin puututaan, valtiosääntöisen sallittavuuden arvioinnissa voidaan soveltuvin osin tukeutua samankaltaisiin arviointiperusteisiin kuin varsinaisten perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976) 11 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksiensa toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on linjannut, miten sopimuksen velvoitteita ja niihin kohdistuvia muutoksia tulisi tulkita.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 6/2015 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen

kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoituksille on oltava hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve. Rajoitusten on oltava myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Lainsäädännön tavoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa käytettyihin keinoihin, ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on toisin sanoen sallittu ainoastaan, jos tavoitetta ei voi saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvain keinoin. Hyväksyttävyyden arvioinnissa on otettava huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja merkitystä on Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeussopimusten vastaavilla, ihmisoikeutta koskevilla säännöksillä. Suomen lainsäädäntöön voidaan hyväksyä esimerkiksi vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävää rajoituspeusteita.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on säädetty, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Toimeentulotukea myönnettäessä on otettava huomioon tuen tason vaikutus myös tukea saavan perheen lasten hyvinvointiin. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 25/2012, että edellä todetut, valtiontalouteen liittyvät seikat soveltuvat myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkisen vallan tukemisvelvoitetta koskevien etuuksien arviointiin. Valtiontalouden säästötavoitetta on voitu siten pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon, jota koskevasta esityksestä viime mainitussa lausunnossa oli kyse. Perustuslakivaliokunta painotti kuitenkin, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta. Ehdotettavassa laissa on otettu huomioon se, että asumismenojen hyväksyminen normin mukaisena ei ole oikea menettely, jos se johtaisi perheessä asuvien lasten kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.

Esitys muuttaa muiden kuin erityisten perusteiden kohderyhmiin kuuluvien seuraavien ihmisryhmien asemaa:

- Asiakkaat, jotka eivät muuta tai eivät löydä edullisempaa asuntoa kolmen kuukauden aikana.
- Henkilöt, joilla on luottotietomerkintöjä tai elämänhallinnan haasteita ja jotka eivät siksi onnistu saamaan edullisempaa asuntoa.
- Asiakkaat, joiden asumismenot ylittävät asumisnormin vähäisesti.

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. Näissä tapauksessa toimeentuloa turvaavan oikeuden heikennys jää pieneksi. 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 jos sellaista ei löydy omasta kunnasta, löydettävä se eri paikkakunnalta. Näissä tapauksissa arvioitavana on, onko perusoikeuksien toteutumisen kannalta hyväksyttävää, että käyttäessään perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaista

oikeutta valita kotipaikkansa (jäämällä kotiinsa), perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus on vaarassa jäädä toteutumatta.

Toimeentulotuen kautta turvattu toimeentulon taso ei kuitenkaan ole täysin sama kuin mitä perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus takaa. Jää siis tapauskohtaisesti ratkaistavaksi, onko kyseessä välttämättömän toimeentulon vaarantuminen. Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos ei suorita asumismenoja arvioidessaan tämän kaltaista lisäharkintaa. Toimeentulotuen hakijoilla on kuitenkin mahdollisuus hakea hyvinvointialueen kautta täydentävää toimeentulotukea taikka ehkäisevää toimeentulotukea. Nämä tuen muodot saattavat auttaa niin, että vähintään välttämätön toimeentulo tulee viime kädessä niiden kautta turvatuksi. Toimeentulotukilain rakenteessa perustoimeentulotuen kautta on kuitenkin tarkoitettu katettavaksi pääsääntöiset tavanomaiset menot, eli perusmenot ja muut perusmenot, joihin myös asumismenot kuuluvat. Täydentävä toimeentulotuki on tarkoitettu henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin tilanteisiin. Ehkäisevä tuki taas soveltuu lähinnä silloin, jos on tarve turvata asumista nopeasti ja lyhyelle ajalle. Esitys muuttaisi soveltamista ja sen kautta painopistettä nykyistä enemmän hyvinvointialueen sosiaalihuollon suuntaan. Soveltamisessa tulee varmistaa, että järjestelmä on selkeä ja toimeenpanon toimintaedellytykset varmistettu, jotta yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa.

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei turvaa tätä oikeutta subjektiivisena oikeutena. Oikeutta asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena ei ole turvattu Suomessa myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksin. Esityksen johdosta korostuu asumiseen liittyvä neuvonnan tarve. Asumismenoihin liittyvistä tukimuodoista neuvominen kuuluu Kansaneläkelaitoksen tehtäviin, asumisen ratkaisusta neuvojen antaminen jakaantuu eri tahoille, mutta lähinnä kunnille ja asumisneuvontaa tarjoaville tahoille. Henkilöt, joilla on elämänhallinnan haasteita kuten myös ylivelkaantuneet ja luottotietonsa menettäneet henkilöt tarvitsevat todennäköisimmin muitakin tukitoimia. Jotta normittamisen kohteeksi joutuneiden tilanne ei muodostu kohtuuttomaksi, asumisesta vastaavien eri tahojen tulisi toimia tehokkaasti pyrkien ohjaamaan, neuvomaan ja auttamaan esityksen muutosten kohteena olevia ihmisryhmiä asumisen järjestyksessä.

Suomea sitoo Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59/1991 ja 60/1991). Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Esityksessä 3 momentin 1-kohdan mukaan huomioidaan hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeet. Säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu, miten säännöstä on tarkoitettu soveltaa. Erityisten tarpeiden johdosta voidaan korvata asumismenot nykyisessä asunnossa. Toimeentulotuen hakijoina voi kuitenkin olla myös joitakin sellaisia lapsiperheitä, joilla ei katsottaisi olevan lainkohdassa tarkoitettuja erityisiä tarpeita. Tällöin lapsi perheineen joutuu muuttamaan. Mainitun 1 kohdan perusteiden on tarkoitus ottaa huomioon lapsen etu ja se tulisi olemaan myös harkintaa ohjaavana periaatteena.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esitetyn 3 momentin 4 kohdassa erityisenä perusteena todetaan hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila,

muutoin alentunut toimintakyky tai yli 80 vuoden ikä. Ikärajojen asettamiselle tulisi olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Säännöskohtaisissa perusteluissa ikärajaa on perusteltu sillä, että ikääntyvien ihmisten toimintakyky heikentyy usein voimakkaasti tutkimustiedon perusteella juuri tämän iän saavuttamisen jälkeen. Vaikka iäkkään henkilön kunto ei olisikaan heikentynyt, muutto pois jopa vuosikymmeniä kotina olleesta asunnosta sekä ero tuista naapureista ja lähiympäristöstä voi heikentää iäkkään henkilön elämänlaatua ja hyvinvointia. Sitä ei voi pitää kohtuullisena lain tavoitteisiin pyrkimisen seurauksena. Mainitussa 4-kohdassa olevien kohtelu on myös tarpeen heidän oikeuksiensa toteutumisen turvaamiseksi, koska henkilöt ovat erityisen haavoittuvassa asemassa.

Yhteenvetona esityksen perustuslainmukaisuutta voi perustella sillä, että 3 momentin erityisten perusteiden avulla haavoittuvimmassa asemassa olevat ryhmät suljettaisiin pois normittamisen piiristä. Perusteiden soveltamisessa tulisi noudattaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttää myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Esityksen tavoitteena on ohjata toimeentulotuen saajia kohti kohtuuhintaisia asumisvalintoja. Vaikka esitys heikentää joidenkin asumismenojen tasoa, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada toimeentulotukea ja mahdollisuuden asua tarpeitaan vastaavassa asunnossa kohtuullisella tasolla. Esityksen rajoituksille voi katsoa olevan hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste ja valittuja keinoja voinee pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Esitykseen sisältyy asetuksenantovaltuus koskien toimeentulotukea myönnettäessä sovellettavia, tarpeellisen suuruisiksi katsottuja asumismenojen määriä, jotka todettaisiin asetuksessa kuntakohtaisesti. Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Laissa on säädettävä perusasioista ja laista tulee käydä selkeästi ilmi, mistä on tarkoitus antaa määräyksiä ja valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 10/2014) painotetaan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

Toimeentulotukilain 7 a §:n 2 momentin nojalla annettava asetus koskee kuntakohtaisia asumismenojen enimmäismääriä. Ne otetaan toimeentulotukea myönnettäessä määräajan jälkeen huomioon, ellei henkilöllä ole laissa säädettyjä erityisiä perusteita normin mukaista määrää suurempien todellisten asumismenojen huomioimiseen. Kyseessä on lakia täydentävä asetus ja sen liitteenä olisivat kuntakohtaiset asumismenojen määrät perhetyypeittäin. Laissa asetuksenantovaltuutusta koskevassa säännöksessä säädettäisiin siitä, että asetus perustuu vuosittain tarkistettavaan Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen. Asetuksessa säädettäisiin lisäksi menojen tarkistamisesta. Asetusta tarkistettaisiin Kansaneläkelaitoksen ehdotuksen pohjalta vuosittain. Tätä sitä silmällä pitäen valtioneuvoston asetuksen muuttaminen on eduskuntalain säätämistä nopeampi ja joustavampi keino antaa asiassa uusi oikeusohje.

Tämän esityksen liitteenä on asetuksen luonnos ja asetukseen liitetty taulukko kuntakohtaisista tarpeellisen suuruisena hyväksyttävistä asumismenoista. Kuntakohtaiset asumisnormit ovat vastaavat, joita Kansaneläkelaitos soveltaa tälläkin hetkellä, mutta ohjeellisena. Tässä esityksessä on kuvattu, miten normin mukaiset asumismenojen enimmäismäärät on Kansaneläkelaitoksessa määritelty ja miten niiden tarkistaminen on tapahtunut. Normien taustalla on toimeentulotuen saajien todelliset vuokrat eri kunnissa. Näiden tietojen perusteella on muodostettu toi-

meentulotukea sovellettaessa kohtuullisena pidetty asumismenojen taso. Koska edellä mainituista asumisnormeista on säädetty mahdollisuus poiketa henkilöön liittyvillä erityisillä 7 a §:n 3 momentissa luetelluilla perusteilla, eivät normit ole täysin ehdottomat. Ehdotetun lain asetuk-senantovaltuuden ei edellä esitetyllä perusteilla katsota olevan ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 7 a §, sellaisena kuin se on laissa 1023/2022, seuraavasti:

7 a §

Asumismenot

Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon seuraavat asumismenot:

1) vuokra-asunnon vuokra, omistusasunnon hoitovastike, ylimääräinen vastike, tontin vuokravastike ja pääoma- tai rahoitusvastikkeen se osuus, jolla katetaan yhtiölainaosuuden korkomenoja sekä omistusasunnon tai asumisoikeuden hankkimiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen kuukausittaiset korot;

2) muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot;

3) lämmityskustannukset;

4) taloussähköstä aiheutuvat menot;

5) kotivakuutusmaksu;

6) erikseen maksettavat vesi- ja saunamaksut;

7) välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot muuton kohdistuessa asuntoon, jonka menot ovat 2 ja 3 momentin mukaiset.

Hakijan 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Asumismenot otetaan huomioon täysimääräisesti, jos hakijalla on erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Tällaisia erityisiä perusteita ovat:

1) hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeet;

2) hakijan tai hänen perheenjäsenensä erityisestä hoidosta tai vammaisuuden vuoksi tarvittavien apuvälineiden käytöstä aiheutuva lisätilan tarve, taikka vammaispalvelulain mukaan tehdyt muutokset nykyisessä asunnossa;

3) kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen mukaisen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve;

4) hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila, muutoin alentunut toimintakyky tai yli 80 vuoden ikä;

5) hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa; tai

6) yllättävä elämänmuutoksen aiheuttama kriisitilanne.

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 Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa ohjata hakijaa olemaan yhteydessä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava kolmen kuukauden määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräi-

sinä tämän määräajan. Määräajan jälkeen hakijan asumismenoina hyväksytään 2 momentin perusteella tarpeellisen suuruisiksi hakijan asuinkunnassa määritellyt menot. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohjaus ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2024.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

Laki

toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 7 a §, sellaisena kuin se on laissa
1023/2022, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 a §

7 a §

Asumismenot

Asumismenot

Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen
suuruisina huomioon seuraavat asumismenot:

- 1) yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot;
- 2) muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot;
- 3) lämmityskustannukset;
- 4) taloussähköstä aiheutuvat menot;
- 5) kotivakuutusmaksu;
- 6) erikseen maksettavat vesimaksut;
- 7) välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot.

Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen
suuruisina huomioon seuraavat asumismenot:

- 1) vuokra-asunnon vuokra, omistusasunnon hoitovastike, ylimääräinen vastike, tontin vuokravastike ja pääoma- tai rahoitusvastikkeen se osuus, jolla katetaan yhtiölainaosuuden korkomenoja sekä omistusasunnon tai asumisoikeuden hankkimiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen kuukausittaiset korot;
- 2) muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot;
- 3) lämmityskustannukset;
- 4) taloussähköstä aiheutuvat menot;
- 5) kotivakuutusmaksu;
- 6) erikseen maksettavat vesi- ja saunamaksut;
- 7) välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot muuton kohdistuessa asuntoon, jonka menot ovat 2 ja 3 momentin mukaiset.

Hakijan 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Asumismenot otetaan huomioon täysimääräisesti, jos hakijalla on erityinen peruste asuminen nykyisessä asunnossaan. Tällaisia erityisiä perusteita ovat:

- 1) hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeet;
- 2) hakijan tai hänen perheenjäsenensä erityisestä hoidosta tai vammaisuuden vuoksi

Jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen menojen tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi hakijaa on ohjattava ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava hänen tosiasialliset tarpeensa huomioon ottava, riittävä määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohje ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.

Jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan 2 momentissa tarkoitettua asuntoa, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen.

tarvittavien apuvälineiden käytöstä aiheutuva lisätilan tarve, taikka vammaispalvelulain mukaan tehdyt muutokset nykyisessä asunnossa;

3) kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen mukaisen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen taapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve;

4) hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila, muutoin alentunut toimintakyky tai yli 80 vuoden ikä;

5) hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa; tai

6) yllättävä elämänmuutoksen aiheuttama kriisitilanne.

Jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät 2 momentin perusteella tarpeellisen suuruisiksi hakijan asuinkunnassa määritellyt menot, eikä kyse ole 3 momentin mukaisista tilanteista, hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa ohjata hakijaa olemaan yhteydessä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava kolmen kuukauden määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Määräajan jälkeen hakijan asuimenoina hyväksytään 2 momentin perusteella tarpeellisen suuruisiksi hakijan asuinkunnassa määritellyt menot. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohjaus ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2024.

Voimassa oleva laki

Ehdotus
