

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Lauri Koskentausta

Lausunto

3.10.2022

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä (HE 127/2022 vp) toimeentulotukilain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan.

1. Helsingin kaupungin asemasta säättäminen

Toimeentulotukilain muuttamista koskevan esityksen 4 §:ssä säädettäisiin toimeentulotukitoiminnan toimeenpanon jakautumisesta eri viranomaisten kesken. Ehdotuksen mukaan

- ”Toimeentulotukitoiminnan toimeenpano jakautuu hyvinvointialueen ja Kansaneläkelaitoksen kesken siten, että Kansaneläkelaitoksen vastuulle kuuluu 7 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulotuen toimeenpano ja hyvinvointialueen vastuulle kuuluu 7 c §:ssä tarkoitetun täydentävän ja 8 §:ssä tarkoitetun ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpano.”

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että

- ”Pykälän 2 ja 3 momenttiin tehtäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä hyvinvointialueille aiheutuvat muutokset, eli kunnan sijaan toimeenpanijana olisi Kansaneläkelaitoksen lisäksi hyvinvointialue. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain (612/2021) 1 §:ssä säädetään siitä, että järjestämislaissa hyvinvointialueesta säädettyä sovelletaan myös Helsingin kaupunkiin.”

Säätelyehdotuksen mukaan näin Helsingin kaupungin vastuu toimeentulotuen toimeenpanosta perustuisi sosiaali- ja terveydenhuollosta annetun lain 1 §:n mukaiseen soveltamisalatlukintaan. Kyseinen säännös on muotoiltu siten, että siinä säädetään, että ”**Tässä laissa hyvinvointialueesta säädettyä** [lihavointi tässä] sovelletaan Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueisiin (*Uudenmaan hyvinvointialueet*) ja Helsingin kaupunkiin siltä osin kuin ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa.”

Näin ollen vaikuttaisi siltä, että Helsingin kaupungin vastuu toimeentulotuen toimeenpanossa perustuisi toisten säännösten tulkintaan eikä edes asiaa koskevaan viittaussäännöksen. Helsingin kaupungin vastuu vaikuttaisi perustuvan lähinnä säännösehdotuksen perustelulausumaan.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Helsingin kaupungin lakimääräinen vastuu toimeentulotukilain toimeenpanosta perustuisi muiden lakien tulkintaan, johon ohjattaisiin perustelulausumalla. Valittua sääntelyratkaisu on jossain määrin haastava perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisen kuntien tehtävistä lailla säättämisen velvoitteen kannalta, koska Helsingin kaupungin tehtävistä toimeentulotukilain toimeenpanossa ei olisi nimenomaisesti säädetty. Valiokunnassa olisi perusteltua arvioida, onko ehdotettu sääntelymalli asianmukainen vai tulisiko sääntelyyn lisätä hyvinvointialueiden lisäksi nimenomainen sääntely Helsingin kaupungin tehtävästä toimeentulotukilain toimeenpanossa.

2. Sosiaalihuollon lausuntoa koskevasta säännösehdotuksesta

Esityksen 15 §:ssä säädettäisiin sosiaalihuollon lausunnosta. Sen mukaan Hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi antaa asiakkaastaan lausunnon Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukiasian käsittelyä varten. Pykäläehdotuksen mukaan ”Lausunto ei sido Kansaneläkelaitosta, mutta Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa lausunnossa annettu selvitys perustoimeentulotukipäätöstä tehdessään huomioon.”

Säännösehdotusta lausunnon merkityksestä perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 57 seuraavasti

”Koska Kansaneläkelaitos on toimivaltainen viranomainen perustoimeentulotukiasioissa, lausunto ei sitoi Kansaneläkelaitosta, mutta Kansaneläkelaitoksen tulisi ottaa lausunnossa annettu selvitys perustoimeentulotukipäätöstä tehdessään huomioon. Pykälä täydentää hallintolain säännöksiä viranomaisen yhteistyöstä ja selvittämisvelvollisuudesta, joista säädetään hallintolain 10 ja 31 pykälissä. Hallintolain 44 ja 45 pykälissä säädetään päätöksen sisällöstä ja päätöksen perustelemisesta.”

Säännöksen lähtökohdasta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että päätöksentekijänä olisi kuitenkin Kela, jolla on selvitysvelvollisuus ja vastuu päätöksenteosta. Päätöksentekijä voi (ja sen pitää) pyytää tarvittavia selvityksiä jo voimassa olevan lain nojalla (mm. hallintolain 10 §, hallintolain 31 §). Päätöksentekijänä Kelalla on lähtökohtaisesti jo velvollisuus hankkia päätöksenteon edellyttämä selvitys.

Valiokunnassa olisi perusteltua arvioida, tulisiko 1. lakiehdotuksen 15 §:n 3. momentin viimeinen poistaa tarpeettomana. Hallintolain mukaan viranomaisen on hankittava riittävä selvitys asiasta päätöksentekoa varten. Hallintolain 45 §:n mukaisesti perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Erityissäännös siitä, että päätöksenteosta vastaavan viranomaisen tulee ottaa huomioon tietty saamansa selvitys voisi vaikeuttaa viranomaisen päätöksentekoa, kun jää epäselväksi, miltä osin kyse olisi hallintolain kanssa päällekkäisestä sääntelystä ja miltä osin säännösehdotus poikkeaisi hallintolain velvoitteista.

3. Perhemääritelmän selkeydestä 7 b §:ssä

Lakiehdotuksen 7 b §:ssä säädettäisiin muina menoina huomioitavista menoista. Pykäläehdotuksen 2 momentin 2 kohdan mukaan

- Lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruksina huomioon:

2) lapsen tapaamisesta aiheutuvat menot lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 7 a, 7 b ja 9 c §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen;

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että

”Lapsen tapaamisesta aiheutuvilla menoilla tarkoitettaisiin tapaamisiin liittyviä kuluja, joita voitaisiin huomioida etävanhemmalle, lähivanhemmalle tai muulle huoltajalle taikka muulle lasta tapaavalle henkilölle. Merkitystä ei olisi sillä, onko tuen hakija lasta tapaava henkilö vai lapsen kanssa asuva henkilö, joka maksaa toisen henkilön tapaamisesta aiheutuvia kuluja. Tapaamiskulujen huomioiminen koskee vain lapsen tapaamista, ei asumista kahdessa perheessä.”

Pykäläehdotus ja sen perustelut vaikuttavat jossain määrin ristiriitaisilta ja epäselviltä suhteessa lapsenhuoltolakiin.

Lapsenhuoltolain mukaan lapsi asuu toisen vanhempansa (tai muun huoltajan) luona ja tapaa toista vanhempaansa tai muuta henkilöä. Vaihtoehtoisesti lapsi voi vuoroasua vanhempiensa luona, jolloin kyse ei ole tapaamisesta, kun hän liikkuu näiden kahden kodin välillä. Jos toimeentulotukilain 7 b §:ssä viitataan lapsenhuoltolain 7 b §:ään, niin näyttäisi siltä, että säännöstä voitaisiin soveltaa myös vuoroasumisen toteuttamisesta aiheutuviin kuluihin, kuten lapsen kuljetuksiin tai matkakuluihin kahden kodin välillä. Kuitenkin perusteluissa todetaan, että ”tapaamiskulujen huomioiminen koskee vain lapsen tapaamista, ei asumista kahdessa perheessä.” Ehdotus vaikuttaa olevan tältä osin jossain määrin ristiriitainen, kun sitä arvioidaan yhdessä lapsenhuoltolain kanssa. Ristiriitaisuutta aiheuttaa myös se, että kun perusteluissa puhutaan lapsen tapaamisesta aiheutuvista kuluista, mutta perustelujen mukaan ei ole väliä sillä, onko tuen hakija lasta tapaava henkilö vai lapsen kanssa asuva henkilö. Voisi olla perusteltua, että säännöstä voitaisiin soveltaa samalla tavoin sekä lapsen tapaamisesta, että vuoroasumisesta aiheutuviin kuluihin, sillä tosiasiallinen tilanne voi olla paljolti samankaltainen siitä riippumatta, toteutetaanko järjestely laajana tapaamisoikeutena tai vuoroasumisena. Valiokunnassa olisi perusteltua arvioida, tulisiko säännöstä täsmentää tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi.

4. Sääntelyn selkeys

Lakiehdotus on toimeentulotukilain osittaisuudistus. Toimeentulotukilakia on uudistettu eri vaiheissaan useita kertoja. Useiden lakiin tehtyjen uudistusten vuoksi on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota siihen, että sääntely on selkeää ja sen tulkinta on ennakoitavaa. Tämän lähtökohdan kannalta voidaan pitää jossain määrin haastavana sitä, että lakiehdotuksen eräiden muutosten perustelut on rakennettu siten, että kuvataan, että ”säännös olisi osittain uusi”, mutta ei välttämättä ole tyhjentävästi yksilöity, mikä on tässä yhteydessä oleva uusi säännös ja mikä osa säännöksestä säilyisi aiemmassa muodossaan ja missä lainmuutoksessa tarkalleen ottaen aiempi muoto on säädetty. Esimerkkinä tällaisesta voidaan todeta 7 §:ää koskevat säännöskohtaiset perustelut sivulla 47, joista on jossain määrin vaikea hahmottaa sitä, miten pykälää on tarkoitettu tulkittavaksi

- ”Säännös olisi osittain uusi. Säännökseen yhdistettäisiin aiemman 7 §:n ja perusosaa koskevan 7 a §:n sisältöä osittain muutettuna.”

Perusteltua olisi, että valiokunta arvioisi, ovatko tällaisen perustelumallin sisältävät säännöskohtaiset perustelut riittävän selkeitä lain soveltamisen kannalta, vai olisiko tarpeen täsmentää mietinnössä, miltä osin tällaiset säännökset ovat uusia ja mihin aiempiin perusteluihin on tarkoitus viitata

säännöksen säilyvän osan tulkinnassa. Tällaista perustelutapaa on käytetty ainakin 6 §:n, 7 a §:n, 10 §:n, 10 a §:n ja 13 §:n perusteluissa. Tarvetta selkeyteen korostaa se, että ehdotukseen liittyy merkittävä määrä esityksiä pykälän sisältöjen siirtämisestä osaksi toista pykälää, mikä korostaa tarvetta yksilöidä tarkkaan, mikä säännös on perusteltu missäkin.