

6.10.2016

Dnro 4400/2/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja**

**Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen**

## **OVATKO VARUSMIEHET VÄLIINPUOTOAJIA ETUUSVIIDAKOSSA?**

1

ASIA

Suomenlahden meripuolustusalueen, nykyisen Rannikkoprikaatin tarkastuksella Upinniemes-  
sä (dnro 4041/3/12) varuskunnan henkilöstö toi esiin sotilasavustukseen liittyviä ongelmia.  
Sosiaalikirjuri olivat sitä mieltä, että sotilasavustuksen myöntämisperusteet asettavat esi-  
merkiksi eräät perheelliset varusmiehet huonompaan taloudelliseen asemaan kuin yksin asu-  
vat. Ääriesimerkkinä mainittiin varusmies, jolla oli lapsi ja vajaan 1400 euron vanhempainra-  
haa saava avopuoliso. He saivat sotilasavustusta yhteensä noin 17 euroa.

Toisaalta varuskunnan oikeusupseeri toi esiin, että palveluksessa hyvin menestyneet varus-  
miehet pyrkivät johtamiskoulutuksen sijasta pääsemään mahdollisimman lyhytkestoiseen pal-  
velusaikaan. Tällä hetkellä johtamiskoulutus kestää noin 11,5 kuukautta, lyhin palvelusaika on  
puolestaan 5,5 kuukautta. Oikeusupseerin mukaan yhtenä syynä valintaan on sotilasavustuk-  
sen alhainen taso erityisesti perheellisillä varusmiehillä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n mukaisesti otin omana aloitteena tutkitta-  
vaksi varusmiespalvelusta suorittavien henkilöiden sotilasavustuksen yhdenvertaisuuden nä-  
kökulmasta.

2

SELVITYS

Kela toimitti käyttööni selvityksen ja lausunnon sotilasavustuksesta 17.12.2014 (dnro  
57/030/2014). Siinä esitetyt näkökohdat ja ongelmat ovat keskeisiltä osin samat kuin "Kelan  
toimeenpaneman lainsäädännön kehittämissalkussa 2015", jossa käsitellään myös sotilas-  
avustusta.

<http://www.kela.fi/documents/10180/1169686/Lainsaadantosaluku.pdf/86d816ab-eb5f-429b-86f5-d8c116675fd4>

Edelleen hankittiin lisäselvitystä 29.9., 4.10. ja 6.10.2016 Kelan Läntisen vakuutuspiirin etuus-  
käsittelypäällikkö Markku Aholta.

Rannikkoprikaatin Upinniemen varuskunnan sosiaalikirjuri Maria Kivijärveltä ja oikeusup-  
seeri Timo Kallioiselta tarkistettiin 28.9.2016 heiltä aiemmin saadut tiedot.

3

**SOTILASAVUSTUSTA KÄSITTELEVÄN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN**

Koska Kelan kehittämissalkkuun on koottu asiaan liittyvät keskeiset ongelmat, totean niistä  
yhteenvedon seuraavan.

### *Asumistuki*

Kela maksaa asumistukia eläkkeensaajan asumistukena, yleisenä asumistukena, opintotuen asumislisänä sekä sotilasavustuksen asumisavustuksena. Järjestelmät määräytyvät erilaisin säännöin osin historiallisista syistä. Kelan kehittämissalkun mukaan nykyisten järjestelmien rajapinnat ovat asiakkaiden ja toimeenpanon näkökulmasta epätarkoituksenmukaisia. Opiskelijat kuuluvat asumislisän tai yleisen asumistuen piiriin, asevelvolliset yleisen asumistuen tai sotilasavustuksen piiriin ja eläkkeensaajat eläkkeensaajan asumistuen tai yleisen asumistuen piiriin. Myös etuuskien tasot, tuloharkinta ja asuinalueen merkitys poikkeavat toisistaan.

Yleisessä asumistuessa toteutui 1.1.2015 uudistus, joka perustuu kokonaisvuokraan ja lineaariseen tulosovitukseen. Kelan mukaan eri saajaryhmien kuuluminen yhden järjestelmän piiriin poistaisi perusteettomia eroja eri saajaryhmien väliltä ja vähentäisi epäselvyyksiä järjestelmästä toiseen siirryttäessä. Tällöin siirtymäsäännöksillä olisi mahdollista varmistaa, ettei kenenkään tuki myöskään pienene. Toimeenpanon näkökulmasta asumistukien yhdistäminen vähentäisi asumistukien toimeenpanokustannuksia, tietojärjestelmien rakentamis- ja ylläpitokustannuksia sekä henkilökustannuksia.

### *Sotilasavustusta ei yleensä myönnetä takautuvasti*

Sotilasavustusta ei sotilasavustuslain 15 §:n mukaan myönnetä takautuvasti, ellei myöntämiseen ole erityistä syytä. Kelan kehittämissalkun mukaan takautuvan hakuajan puuttuminen aiheuttaa ongelmia erityisesti haettaessa sotilasavustuksen kertakorvauksia. Jos esimerkiksi lastenhoitotarvikkeita ostetaan kuukauden viimeisenä päivänä, pitäisi sotilasavustushakemus jättää jo samana päivänä, jotta hakemus ei olisi myöhässä. Kelan mukaan sotilasavustuksessa olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa takautuva haku-aika.

### *Kaikki ansiot vähentävät sotilasavustusta*

Edelleen Kela toteaa ongelmaksi sen, että sotilasavustuksen määrään vaikuttavat kaikki asevelvollisen tosiasialliset käytettävissä olevat nettotulot. Kelan mukaan näin tiukka tarveharkinta ei kannusta pienen työn vastaanottamiseen. Tämä poikkeaa esimerkiksi työttömyysturvasta ja yleisestä asumistuesta, joihin on säädetty 300 euron suojaosa tai ansiotulovähennys. Kelan mukaan myös sotilasavustuksessa olisi tarkoituksenmukaista määritellä etuoikeutettu tulo, jonka asevelvollinen voisi ansaita ilman, että se vaikuttaa sotilasavustuksen määrään. Kelan mukaan sotilasavustuksessa tulot tulisi ottaa huomioon bruttotuloina kuten muissakin etuuksissa.

### *Kotivakuutuksen tulisi kuulua korvattaviin asumiskustannuksiin*

Sotilasavustuksena korvataan asevelvollisen asumiskustannukset palvelusajalta. Kelan mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että kotivakuutus lisättäisiin korvattaviin asumiskustannuksiin. Perusteluna on, että kotivakuutuksen ottaminen on usein ehto sille, että vuokrasopimus syntyy.

### *Yrittäjien ja maatalousyrittäjien työtulo*

Sotilasavustuslaissa ei ole säännöstä YEL/MYEL-työtulon – yrittäjä tai maatalousyrittäjä – käyttämisestä tuloa arvioitaessa. Usein työtulo arvioidaan hakijan oman ilmoituksen mukaan. Jotta yrittäjän tulojen arviointi olisi muiden etuuskien kanssa yhtenäinen, olisi säännös Kelan kehittämissalkun mukaan syytä viedä myös sotilasavustuslakiin.

## 4

## SOTILASAVUSTUSTEN MYÖNTÄMISEN YHDENMUKAISUUS

Oman aloitteen pohjalta selvitettiin myös sitä, onko sotilasavustusten myöntämiskäytäntö yhdenmukainen. Tästä voitiin todeta, että nykyisin sotilasavustusten käsittely on Kelassa erittäin keskitettyä. 1.6.2013 lähtien suomenkielisten sotilasavustushakemusten ratkaisu siirtyi Kelan Läntiseen vakuutuspiiriin, jossa niitä käsittelee perhe-etuusryhmä. Tätä ennen suomenkielisiä sotilasavustuksia oli ratkaistu useissa eri vakuutuspiireissä. 1.4.2016 myös ruotsinkielisten hakemusten käsittely siirtyi Läntiseen vakuutuspiiriin.

Koska järjestelmä on erittäin keskitetty, sotilasavustuksiin liittyvien ratkaisujen voidaan olettaa olevan yhdenmukaisia koko maassa. Näin ollen olen päätynyt siihen, että sotilasavustukseen liittyvät ongelmat ovat pikemminkin edellä kohdassa 3 todettuja järjestelmäongelmia kuin esimerkiksi epäyhtenäisestä ratkaisukäytännöstä johtuvia.

Soveltamiskäytännön yhtenäisyyttä turvaa osaltaan se, että Kelan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saattaa päätös valituksena sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi. Valituksissa on käsitelty muun muassa sotilasavustuksen takaisinperintää, varusmiespalveluksen jälkeen eräänntyneiden maksujen, esimerkiksi sähkölaskujen hylkääviä päätöksiä tai sitä, onko olemassa erityinen tai perusteltu syy asumisavustuksen myöntämiseksi asevelvolliselle itselleen. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voi edelleen valittaa vakuutusosoikeuteen. Sotilasavustuksen hakijalla on siten mahdollisuus saattaa kysymys omalta osaltaan muutoksenhakuelinten ratkaistavaksi.

## 5

## RATKAISU

Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu valvoa eduskunnan lainsäädäntötoimintaa eikä sen taustalla olevaa yhteiskunnallista päätöksentekoa. Oikeusasiamies voi kuitenkin tehdä esityksiä lainsäädännön kehittämiseksi, ja näin on menetelty esimerkiksi silloin, kun lainsäädännössä ilmenee niin sanottuja järjestelmäongelmia, jotka johtavat eri henkilöryhmien yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin tuloksiin.

Tässä tapauksessa kysymys on varusmiesten ja muiden Kelan etuuksia saavien keskinäisistä eroista sekä osaltaan siitä, että sotilasavustuksen määrä vaikuttaa varusmiesten taloudelliseen tilanteeseen ja sitä kautta myös halukkuuteen hakeutua esimerkiksi vaativiin ja pitkäkestoihin palvelustehtäviin.

Käsitykseni mukaan Kelan kehittämissalkussa esitetyt asumistukea, sotilasavustuksen takautuvaa myöntämistä, avustuksen suojaosaa, kotivakuutusta sekä yrittäjien ja maatalousyrittäjien työtuloa koskevat näkökohdat poistaisivat toteutuessaan eroja sotilasavustuksen ja muiden etuuksien välillä ja edistäisivät näin yhdenvertaisuuden toteutumista.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi sain laskelmia varusmiesten taloudellisesta asemasta eri perhetilanteissa. Laskelmat havainnollistivat Upinniemen varuskunnan tarkastuksella esiin nousseita seikkoja. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tehdä yksityiskohtaista analyysia sotilasavustuksen ja muiden mahdollisten etuuksien tasosta ja yhteensovittamisesta eri perhetilanteissa.

Kaiken kaikkiaan on ilmeistä, että sotilasavustuksen poikkeuksellinen säännöstö määräytyy osin historiallisista syistä. Tästä syystä Kelan kehittämissalkussa esitetyllä tavalla tulisi systemaattisesti arvioida sotilasavustusta kokonaisuutena. Eli missä määrin eri saajaryhmien sijoit-

taminen yhtenäisen järjestelmän piiriin poistaisi saajaryhmien välisiä perusteettomia eroja? Tämä kokonaisarviointi olisi tarpeen senkin vuoksi, että nykyisten järjestelmien rajapinnat voivat olla sekä asiakkaiden että toimeenpanon näkökulmasta epätarkoituksenmukaisia. Järjestelmien rajapintaongelmat korostuvat esimerkiksi tilanteissa, joissa varusmiespalvelus heti alkuvaiheessa keskeytyy ja vastaavia ongelmia saattaa esiintyä erityisesti lyhyimmän 5,5 kuukauden varusmiespalveluksen yhteydessä.

6

## TOIMENPITEET

Erityisesti kohtiin 3 ja 5 viitaten pyydän sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa mahdollisesti vireillä olevista tai suunnitelluista lainsäädäntöhankkeista sotilasavustuksen kehittämiseksi 9.1.2017 mennessä.

Lisäksi lähetän ratkaisun tiedoksi Kelalle, puolustusministeriölle ja Rannikkoprikaatille.