

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 74/2023 vp eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 74/2023 vp eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että:

- 1) asumistuki omistusasuntoihin lakkautettaisiin
- 2) asumistuen korvausprosenttia laskettaisiin nykyisestä 80 prosentista 70 prosenttiin
- 3) Helsinki yhdistettäisiin samaan asumistuen kuntaryhmään muun pääkaupunkiseudun kanssa
- 4) asumistuen 300 euron ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin
- 5) asumistuen perusomavastuuosuuden määrää korotettaisiin 42 %:sta 50 %:iin
- 6) asumistuen perusomavastuuosuutta määrittäviä kertoimia muutettaisiin pienentämällä aikuisen kerrointa ja kasvattamalla lapsen kerrointa.

Toteutuessaan muutokset merkitsisivät *heikennystä* asumistuen tasoon. Muutosehdotuksia on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 19 §:ää koskevan valtiosääntöoikeudellisen doktriinin valossa. Valtiosääntöoikeudellisen doktriinin mukaan asumistuella on yhteys PL 19.4, 19.2 ja 19.1 §:ään:

- asumistuella edistetään jokaisen oikeutta asuntoon, joka on säädetty julkisen vallan tehtäväksi perustuslain 19.4 §:ssä
- asumistuella on myös liityntä perustuslain 19.2 §:ssä taattuun perustoimeentulon turvaan, koska tuella pyritään alentamaan tuensaajan asumismenoja tämän maksukykyä vastaavalle tasolle (ks. PeVL 17/2014 vp, s. 2/I–II)
- asumistuella on lisäksi kytkentä perustuslain 19.1 §:ään, sillä asumistuen merkittävät heikennykset voivat vaarantaa jokaisen oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (ks. PeVL 17/2014 vp, s. 3/I).

Tarkastelen lausunnossani ehdotettuja heikennyksiä ensin perustuslain 19 §:n mainittujen momenttien kontekstissa. Tämän jälkeen tarkastelen erikseen ehdotusta omistusasuntojen asumistuen lakkauttamiseksi omistusasuntoihin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kontekstissa. Pohdin myös lopuksi, voisiko asumistuen lakkauttamisella omistusasuntoihin olla joissakin tilanteissa yhteyttä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen.

Yleisen asumistuen heikennykset (PL 19 §)

Heikennysten hyväksyttävyys

Valtiosääntöoikeudellisen doktriinin mukaan sosiaaliturvaetuuksien heikentämiselle tulee olla **hyväksyttävä syy**. Hallituksen esityksessä (s. 9 ja 22) perusteiksi asumistuen heikennykselle on mainittu **1)** julkisen talouden tasapainottaminen ja asumistukimenojen voimakkaan kasvun hillitseminen. Lisäksi omistusasuntojen asumistuen lakkauttamisella on **2)** tarkoitus kohdentaa tukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille. Ansiotulovähennyksen poiston **3)** tavoitteena on puolestaan kokoaikatyön vastaanottamien kannusteiden parantaminen. Ehdotuksilla tavoitellaan 308 M€:n vuosittaista säästöä julkisen talouden menoihin.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että julkisen talouden (ja kansantalouden) heikko voi toimia hyväksyttävänä perusteena sosiaaliturvaetuuksiin tehtäville leikkauksille. Hallituksen esityksessä tarvetta julkisen talouden tasapainottamiseen ja asumistukimenojen kasvun hillitsemiseen perustellaan julkisen talouden rakenteellisella alijäämällä ja velkasuhteen kasvulla. Hallituksen esityksessä ei varsinaisesti esitetä näihin liittyviä lukuja, mutta yleisesti on tiedossa, että esimerkiksi valtionvelan suhde BKT:hen on noussut 15 vuoden aikana huomattavasti (28 % vuonna 2008 ja 53 % vuonna 2022).¹ Näkemykseni mukaan hallituksen esityksessä esitetyt perustelut asumistuen heikennyksille voidaan tältä osin pitää hyväksyttävinä.

Sen sijaan perustelut tavoitteelle kohdentaa tukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille lakkauttamalla asumistuki omistusasujilta jäävät avoimiksi. Hallituksen esityksen perusteella on nimittäin epäselvää, miten omistusasunnossa asuvien asumistuen lakkauttaminen kohdentaa asumistukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisemmille, kun otetaan huomioon, että *asumistukea leikattaisiin kaikilta tuensaajilta*. Lisäksi omistusasunnossa asuvat voivat ensinnäkin olla aivan yhtä pienituloisia kuin vuokra-asunnossa asuvatkin. Toisekseen vuokra-asunnossa asuvilla voi olla merkittävääkin varallisuutta, mikä ei vaikuta asumistuen määrään, koska ruokakunnan varallisuutta ei oteta huomioon asumistuen suuruutta laskettaessa.²

Myöskään perustelut tavoitteelle parantaa kokoaikatyön vastaanottamista ansiotulovähennys poistamalla eivät vakuuta. Hallituksen esityksessä (s. 23) todetaan päinvastoin, että ”kannustimet työllistyä hyvin pienipalkkaisiin kokoaikatöihin voivat heikentyä joissain tapauksissa, kun tuen saannin tuloaraja pienenee.” Hallituksen esityksessä esitetään ristiriitaista ja spekulatiivista näyttöä ehdotusten työllistymisen kannustinvaikutuksista.

Heikennysten luonne

Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan sosiaaliturvaetuuksiin tehtävät heikennykset eivät saa merkitä **olennaista heikennystä** turvan tasoon. Hallituksen esityksessä (s. 9–11) on arvioitu eritellysti kunkin asumistuen muutosehdotuksen vaikutusta asumistuen tasoon; arviointi ei kuitenkaan ole aina yhteismitallista, sillä välillä asumistuen tason muutosta arvioidaan euromääräisesti (keskimääräiset muutokset) ja välillä prosentuaalisesti.

Valtiosääntöoikeudellisessa arviossa keskeistä on kuitenkin muutosehdotusten **kokonaisvaikutus** asumistuen tasoon – vain täten voidaan arvioida, merkitsevätkö ne yhdessä olennaista heikennystä asumistuen tasoon. Lisäksi arvioinnissa tulee myös kiinnittää huomiota mahdollisiin **kompensoiviin/korvaaviin toimiin** sekä siihen, kohdistuvatko heikennykset **haavoittavassa asemassa** oleviin.

Ehdotettujen muutosten vaikutukset olisivat huomattavia. Ensinnäkin asumistueltä tippuisi **kokonaan pois** suuri joukko nykyisiä tuensaajia. Esimerkiksi yksinhuoltajista kokonaan asumistuen piiristä tippuisi 15 % nykyisistä tuensaajista, mikä tarkoittaisi heidän osaltaan keskimäärin 111 euron pienennystä kuukausituloihin (HE, s. 12). Opiskelijaruokakuntien osalta vastaavat luvut olisivat 6,5 % ja 76 euroa, sekä työttömillä 8 % ja 73 euroa.

¹ Valtiokonttori/ Tilastot/ Tilastoja valtionvelasta.

² Hallitusohjelman perusteella tähän lienee tulossa muutos, sillä yleisessä asumistuessa on tarkoitus ottaa käyttöön varallisuusraja. Ks. Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 73.

Nykyisten tuensaajien, jotka olisivat lainmuutoksen jälkeen edelleen oikeutettuja asumistukeen, asumistuen määrä laskisi **suhteellisesti** arvioiden huomattavasti. Esimerkiksi (HE, s. 20) yksinhuoltajilla asumistuki laskisi keskimäärin 25 %, yksinasuvilla 24 %, kahden vanhemman perheillä 29 % ja lapsettomilla pareilla 37 %. Opiskelijoiden ja työttömien osalta ei ole ilmoitettu vastaavia lukuja. Opiskelijoille (kaikki ruokakunnat) maksettu keskimääräinen asumistuki oli 351 euroa kuukaudessa syyskuussa 2023³; opiskelijoiden asumistuen 76 euron keskimääräinen aleneminen tarkoittaisi 21,6 %:n vähennystä. Työttömien (kaikki ruokakunnat) maksettu keskimääräinen asumistuki oli 368 euroa kuukaudessa syyskuussa 2023⁴; työttömien asumistuen 73 euron keskimääräinen aleneminen tarkoittaisi noin 20 %:n vähennystä.

Perustuslakivaliokunta ei ole asettanut sosiaaliturvaetuuksien olennaisen heikennyksen arvioimiselle mitään prosenttimääräisiä kriteereitä, mutta se on aiemmin pitänyt nimenomaan asumistuen alentumista 100 eurolla kuukaudessa pienituloisten ruokakuntien osalta sillä tavoin merkittävänä muutoksena, että valiokunta on katsonut aiheelliseksi suosittaa lakimuutosten voimaantulon porrastamista.⁵ Perustuslakivaliokunta on siten käyttänyt arviossaan absoluuttista 100 euron rajaa, mutta toisaalta hyödyntänyt myös suhteellisuusarviointi, sillä yli 100 euron leikkaukset rasittaisivat (suhteellisesti eniten) pienituloisia.

Nyt ehdotetut asumistuen leikkaukset ovat sekä absoluuttisesti että suhteellisesti arvioiden huomattavia. Tämä käy ilmi jo pelkästään arvioidusta julkisen talouden tavoitellun säästön suuruusluokasta: 308 M€ vuositasolla.⁶ Iso osuus nykyisistä tuensaajista jäisi kokonaan asumistuen ulkopuolelle (6,5–25,5 % ruokakunnasta ja perhetyyppistä riippuen). Asumistuen piiriin jäävien osalta tuen pieneneminen olisi suhteellisesti ottaen huomattava (20–37 %); ja myös tuen absoluuttinen alentuminen olisi merkittävää – esimerkiksi yksinhuoltajilla keskimääräinen euromääräinen alentuminen kuukaudessa olisi 103 euroa miehillä ja 114 euroa naisilla (HE, s. 21). Koska kyseiset euromääräiset luvut ovat keskimääräisiä alenemisia, absoluuttiset enimmäisalenemiset olisivat huomattavasti tätä suurempia.

Kompensoivat vaikutukset

Vaikka asumistuen leikkaukset ovat suhteellisesti ottaen – ja joidenkin ruokakuntien osalta myös absoluuttisesti ottaen – huomattavia, heikennysten olennaisuuden arvioinnin kannalta tulee kuitenkin erikseen pohtia muutosehdotuksiin sisältyviä kompensoivia vaikutuksia.

Kompensoivat vaikutukset ovat selkeimpiä niiden asumistuen saajien joukossa, jotka ovat nykyisellään oikeutettuja toimeentulotukeen. Heidän osaltaan asumistuen leikkaus heijastuisi jopa vastaavansuuruusena lisäyksenä toimeentulotuessa (HE, s. 17). Hallituksen esityksen (s. 18) mukaan alle 900 euron kuukausitulon omaavalla henkilöillä toimeentulotuki kompensoisi (kokonaan tai osittain) asumistuen alenemista. Vaikuttaisi siis siltä, että ehdotettu muutos ei tältä osin olisi niin ongelmallinen perustuslain 19.1 §:n kannalta, sillä kaikkein pienituloisimpien/työttömien osalta asumistuen lasku kompensoituisi toimeentulotuen

³ Kela/Tietotarjotin/Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, keskimääräiset tuet, asumismenot ja ruokakunnan tulot (haettu 8.11.2023).

⁴ Kela/Tietotarjotin/Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, keskimääräiset tuet, asumismenot ja ruokakunnan tulot (haettu 8.11.2023).

⁵ PeVL 51/2017 vp, s. 3, PeVL 59/2016 vp ja PeVL 17/2014 vp. Kyseisissä aikaisemmissa asumistuen muutoksissa asumistuki on kuitenkin suurimmalla osalla tuensaajista pysynyt ennallaan tai noussut (lukuun ottamatta HE 161/2017 vp perustuvaa muutosta). Kyseisten asumistuen muutosten yhteydessä ei ole selostettu, missä määrin tuen määrää on prosentuaalisesti alennettu.

⁶ Aikaisemmissa asumistuen muutoksissa arvioidut kokonaissäästöt ovat olleet huomattavasti maltillisempia: 28 M€ vuositasolla (HE 161/2017 vp), 53 M€ vuositasolla (HE 231/2016 vp) ja

nousulla tai sillä, että henkilö tulisi muutoksen seurauksena toimeentulotuen piiriin. Kelan arvion mukaan viimeksi mainittuja henkilöitä olisi 15 000 henkilöä (HE, s. 17). Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 29), muutosta ei kuitenkaan olisi sinänsä katsottava myönteisenä, sillä perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti arveluttavana lainmuutoksia, joiden myötä perusturvaetuuksien saajia siirtyy viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi.⁷

Sen sijaan 900–1 400 euroa tienaavalla yksinasuvalla asumistuen lasku olisi suurinta. Hallituksen esityksen mukaan (s. 18) toimeentulotuki ei heidän osaltaan kompensoisi asumistuen laskua. Yksinasuvien osalta asumistuki laskisi keskimäärin 70 euroa kuukaudessa (s. 12). Yli 1 400 tienaava yksinasuva henkilö ei olisi oikeutettu asumistukeen enää laisinkaan. Vaikka asumistuki ei ole perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitettu perusturvaetus, asumistuen heikennys voi silti muodostua ongelmalliseksi perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta, sillä kuten perustuslakivaliokunta on todennut, asumistuella taataa jokaisen oikeutta perustoimeentulon turvaan, koska sillä pyritään alentamaan tuensaajan asumismenoja tämän maksukykyä vastaavalle tasolle (ks. PeVL 17/2014 vp, s. 2/I–II). Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on toistuvasti katsonut perusturvaetuuksien tason olevan Suomessa liian alhainen, eikä taso vastaa uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan asettamia vaatimuksia.⁸ Vaikka perustuslakivaliokunta on todennut ”suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin”, se on kuitenkin sallinut esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksien indeksijäädytykset tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tehtyinä.⁹ Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirjakaan ei toki estä tekemästä heikennyksiä perusturvaetuuksien tasoon. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että julkisen talouden tasapainottaminen voi olla hyväksyttävä syy heikennyksille. Tällöinkään heikennykset eivät kuitenkaan saa heikentää sosiaaliturvajärjestelmän ”peruskehikkoa”.¹⁰

Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointiraportin mukaan etuudensaajaryhmien välisessä tarkastelussa suhteellisesti suurimpia häviöjäryhmiä ovat opiskelijat, mikä johtuu nimenomaan asumistuen leikkauksista.¹¹ Opiskelijoiden asumistuen 76 euron keskimääräinen aleneminen ei kompensoituisi toimeentulotuella, koska opiskelijat eivät lähtökohtaisesti ole oikeutettuja toimeentulotukeen. Asumistuen pienentymistä kompensoisi sen sijaan opintolainan valtiontakauksen korotus; jos korotus otetaan huomioon, eivät asumistuen heikentämisen vaikutukset opiskelijoihin olisi dramaattisia.¹² Opiskelijoiden osalta asumistuen pienentyminen luultavimmin johtaisikin opintolainan nostojen (ja työssäkäynnin) lisääntymiseen. Tämä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, sillä opiskelijoiden ensisijaisen toimeentulota turvaava etuus on opintotuki, joka siis sisältää opintolainan valtiontakauksineen.

Heikennysten kokonaisarviointi

Asumistuen heikennysten valtiosääntöoikeudellista arviointia vaikeuttaa se, ettei hallituksen esityksestä käy ilmi, kuinka suuria heikennykset *enimmillään* olisivat absoluuttisesti eli euromääräisesti laskien. Hallituksen esityksessä on ilmoitettu vain keskimääräiset alenemiset. STM:n julkaiseman Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi -raportista käy kuitenkin joidenkin

⁷ Mm. PeVL 47/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp.

⁸ Tuorein ratkaisu: ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018, decision on the merits, 14.9.2022.

⁹ PeVL 47/2017 vp, s. 5 ja PeVL 40/2018 vp, s. 4.

¹⁰ Euroopan neuvosto, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights 2022, s. 121–122.

¹¹ Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö 2023, s. 4.

¹² Ibid. s. 30.

esimerkkiruokakuntien osalta ilmi, mitä muutosehdotus merkitsisi euromääräisesti laskien. Esimerkiksi ansiopäivärahalla (perusteena oleva palkka on 2 400 euroa/kk) olevan kahden lapsen yksinhuoltajan, jolla olisi päivärahan lisäksi työtuloja 1 500 euroa kuukaudessa, asumistuki (kuntaryhmä 3) pienenesi **yli 200 euroa kuukaudessa**.¹³ Myös esimerkiksi Helsingissä yksin asuvan opiskelijan asumistuki laskisi ilman työtuloja 100 euroa kuukaudessa ja noin 800 euron työtuloilla **yli 200 euroa kuukaudessa**.¹⁴ Kummassakin esimerkkitapauksessa asumistuen heikentyminen vastaisi yksin esimerkkihenkilön käytettävissä olevien tulojen laskusta, eli esimerkiksi verotuksen muutokset eivät kompensoisi asumistuen laskusta aiheutuvaa kokonaistulojen laskua laisinkaan.

Esimerkit osoittavat, että absoluuttiset muutokset olisivat joidenkin ruokakuntien osalta merkittäviä. Perustuslakivaliokunta totesi voimassa olevaa yleisestä asumistuesta annettua lakia (938/2014) säädettäessä, että ”asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Tuenhakijoiden voi myös olla vaikeaa ennakoita, millaisia vaikutuksia tukiperusteiden muutoksilla heidän kohdallaan tulee olemaan. Tämä on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1, 2 ja 4 momentin kannalta. [...] Jotta tuenhakijat eivät tällaisissa tapauksissa joutuisi kohtuuttomiin tilanteisiin, valiokunta pitää perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että ympäristövaliokunta vielä selvittää, olisiko siirtymäsäännösten avulla mahdollista porrastaa muutosten voimaantuloa siten, että niille ruokakunnille, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat, jäisi enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.”¹⁵ Lakiin sisällytettiin **siirtymäsäännös** (55.2 §), jonka mukaan asumistukea maksamista jatkettiin lain voimaantuloa edeltävän suuruisena, jos vuoden mittaisen siirtymäajan puitteissa tehdyn määräaikaistarkistuksen yhteydessä tuen määrä olisi alentunut pelkästään lainmuutoksen vuoksi kuukaudessa 100 euroa tai enemmän.

Katson, että vastaavan sisältöinen siirtymäsäännös on syytä sisällyttää nyt ehdotettuun yleisestä asumistuesta annetun lain muutokseen, jotta muutokset eivät johtaisi kohtuuttomiin tilanteisiin ja jotta tuensaajilla olisi aikaa reagoida niihin. Lakiehdotusta ei mielestäni siksi voida ilman tällaista lisäystä hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Yleisen asumistuen lakkauttaminen omistusasunnossaan asuulta (PL 6 § ja 15 §)

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksessä siis ehdotetaan, että yleinen asumistuki omistusasuntoihin lakkautettaisiin. Asumistuen myöntämisellä omistusasuntoihin on pitkä historia. Jo vuoden 1975 asumistukilailla (408/1975) asumistuki ulotettiin uusiin omistusasuntoihin. 1980-luvun kuluessa asumistuki laajennettiin asteittain koskemaan kaikenikäisiä omistusasuntoja.¹⁶ Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa ruokakunnan asumismenoja. Asumistuen tarkoituksen kannalta on siten samantekevää, asuuko tuensaaja vuokra- vai omistusasunnossa. Olennaista sen sijaan on, riittävätkö henkilön ensisijaiset tulot asumismenojen kattamiseen.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että asumistuen määrään eivät voimassa olevan lain mukaan vaikuta tuensaajan varallisuus. Hallitusohjelman mukaan tähän on kuitenkin tulossa muutos, sillä yleisestä

¹³ Ibid. s. 50.

¹⁴ Ibid. s. 54.

¹⁵ PeVL 17/2014 vp, s. 3/l.

¹⁶ HE 52/2014 vp, s. 4.

asumistuesta annettua lakia on tarkoitus muuttaa siten, että laissa otettaisiin käyttöön varallisuusrajat. Varallisuuteen ei kuitenkaan laskettaisi mukaan tuottamatonta omaisuutta kuten omassa käytössä olevaa kiinteistöä.¹⁷ Tämä vastaisi toimeentulotukea koskevaa sääntelyä, sillä vaikka toimeentulotuessa otetaan huomioon hakijan varallisuus, siihen ei kuitenkaan lasketa hakijan tai perheen käytössä olevaa vakinaista asuntoa (TotuL 12 §).

Yleisen asumistuen lakkauttaminen omistusasuntoihin herättää kysymyksen yhdenvertaisuudesta – peräti kahdessa eri suhteessa. **Ensinnäkin** – onko omistusasunnossaan asuvien erilaiselle kohtelulle suhteessa vuokra-asujiin esitetty perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävät perusteluja? **Toiseksi** – olisiko eläkkeensaajan asumistuen erilaiselle kohtelulle – hallitushan ei ole ehdottomassa eläkkeensaajan asumistuen lakkauttamista omistusasuntoihin – esitettävissä hyväksyttäviä perusteluja? Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain ”[y]hdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. [...] Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.”¹⁸

Perusteluna yleisen asumistuen lakkauttamiselle omistusasuntoihin on hallituksen esityksessä mainittua se, että näin asumistuki kohdentuisi kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille. Kuten lausuntoni alussa jo totesin, perustelu on ongelmallinen siksi, että omistusasunnossa asuvat voivat olla aivan yhtä pienituloisia kuin vuokra-asunnossa asuvatkin. Toisekseen hallituksen esityksessä ei ole lainkaan käsitelty sitä, miksi eläkkeensaajan asumistukea olisi edelleen mahdollista saada omistusasuntoon ja liittykö tähän kenties ongelmia yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Omaisuudensuoja

Yleisen asumistuen lakkauttaminen voisi lisäksi johtaa käytännössä tilanteisiin, jotka voisivat olla myös perustuslain 15 §:n näkökulmasta ongelmallisia. Yleisen asumistuen lakkauttaminen niiltä omistussijalta, jotka eivät tuen lakkauttamisesta huolimatta olisi oikeutettuja toimeentulotukeen, voisi käytännössä johtaa ensinnäkin siihen, että omistusasuja joutuisi myymään omistusasuntonsa. Tämä on ongelmallista siksi, että lainsäädäntö ei edellytä edes viimesijaisen toimeentuloturvaetuuden eli toimeentulotuen osalta sitä, että tuensaajan tulisi ensin realisoida käytössään oleva omistusasunto. Yleisen asumistuen lakkauttaminen omistusasuntoihin voisi johtaa myös siihen, että omistusasujan kannattaisi laittaa omistusasuntonsa vuokralle ja muuttaa itse vuokra-asuntoon saadakseen yleistä asumistukea. Omistusasuja olisi ikään kuin ”käytännössä pakotettu” pistämään omistusasuntonsa vuokralle ollakseen oikeutettu asumistukeen. Kumpaan tilannetta on lähtökohtaisesti mahdollista tulkita rajoitukseksi omistusasunnon omistajan oikeuteen päättää omaisuudestaan tai sen käyttötarkoituksesta. Tällöin tulisi pohtia, onko rajoitukselle hyväksyttävä syy. Tällaista pohdintaa hallituksen esitykseen ei sisälly.

¹⁷ Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 73.

¹⁸ PeVL 16/2019 vp, s. 9–10.

Yhteenveto

Yleisen asumistuen maksamiseen omistusasujille sisältyy elementtejä, jotka eivät ole yhdenvertaisuuden kannalta niin ongelmallisia. Esimerkiksi kysymys omistusasunnon hankkimiseen otetun lainan korkomenojen kattamisesta yleisellä asumistuella on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta eri kysymys kuin yleisen asumistuen lakkauttaminen kokonaan omistusasujilta. Näkemykseni mukaan yleisen asumistuen käyttämistä asuntolainan korkomenojen kattamiseen olisi tarkoituksenmukaisinta pohtia yhdessä hallitusohjelmaan sisältyvän, varallisuusrajojen käyttöönottoa koskevan lainmuutosehdotuksen kanssa, sillä molemmissa aktualisoituvat kysymykset yhdenvertaisuudesta ja omaisuuden suojasta.

Näkemykseni mukaan yleisen asumistuen lakkauttamiselle omistusasunnossaan asuvilta ei ole hallituksen esityksessä esitetty perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttäviä/riittäviä perusteluja. Lakiehdotusta ei mielestäni siksi voida hyväksyä tältä osin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Johtopäätökset

Katson, että lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ainoastaan, jos lakiehdotukseen sisällytetään voimassa olevan yleisestä asumistuesta annetun lain 55.2 §:n kaltainen siirtymäsäännös ja lakiehdotuksesta poistetaan ehdotus yleisen asumistuen lakkauttamiseksi (kokonaan) omistusasujilta.

Espoossa 13.11.2023



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori