

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

LAUSUNTO

15.11.2023

EOAK/7201/2023 HE 74/2023 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI YLEISESTÄ ASUMISTUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

1 KUULEMISPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen edustajaa kuultavaksi ja antamaan kirjallisen asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä yleisen asumistuen muuttamisesta (HE 74/2023 vp).

Esityksen keskeinen sisältö on seuraava:

- Asumistuki omistusasuntoihin lakkautettaisiin.
- Asumistuki olisi jatkossa aina 70 prosenttia todellisten, enintään enimmäismääristen, asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta.
- Helsinki yhdistettäisiin samaan kuntaryhmään muun pääkaupunkiseudun kanssa.
- Ruokakunnan jäsenen tukeen vaikuttavista kuukausituloista vähennettävästä, palkka- ja yrittäjätuloja koskevasta 300 euron ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin.
- Asumistuen määrää laskettaessa määritellään perusomavastuu, johon vaikuttavat ruokakunnan yhteenlasketut tulot. Kaikkein pienituloisimmilla perusomavastuuta ei muodostu lainkaan ja tämä alaraja riippuu ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärästä. Mainitun rajan ylittävistä tuloista otettaisiin jatkossa huomioon 50 prosenttia nykyisen 42 prosentin sijaan perusomavastuuosuutta määriteltäessä. Esityksen vaikutuksia lapsiperheisiin lievennetään pienentämällä aikuisen kerrointa ja kasvattamalla lapsen kerrointa. Tällöin lapsiperheiden perusomavastuu muodostuu hieman pienemmäksi ja perhe saa hieman suurempaa tukea.

2 LAUSUNTO

Pyydettyinä lausuntona esitän kohteliaimmin seuraavan.

2.1 Oikeusasiamiehen näkökulma asiaan

Oikeusasiamiehelle tehdään vuosittain 20–30 yleistä asumistukea koskevaa kantelua. Niissä on yleisimmin kyse oikeudesta asumistukeen taikka sen liikamaksun takaisinperinnästä. Erilaisia etuuksia koskevat kantelut ovat tyypillisesti sellaisia, jotka jäävät tutkimatta sen vuoksi, että asiassa on käytettävissä kantelumenettelyyn nähden ensisijainen oikeusturvatie eli säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus.

Niinpä parin viime vuoden aikana yksikään yleistä asumistukea koskeva kantelu ei ole johtanut toimenpiteeseen, eli asumistukiasiat eivät sanottavammin ole oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa näyttäytyneet. Tämä vaikuttaa osaltaan siihenkin, mitä esimerkiksi nyt esillä olevasta hallituksen esityksestä on lausuttavissa, koska lausuntoja annettaessa asiaa usein peilataan laillisuusvalvonnassa tehtyihin havaintoihin.

Hallituksen esitys ei sisällä sellaisia olennaisia rakenteellisia tai menettelyllisiä kysymyksiä koskevia säädösehdotuksia, joihin oikeusasiamiehen lausuntokäytännössä yleisimmin kiinnitetään vakiintuneesti huomiota.

Sen sijaan kyse on paljolti substanssikysymyksistä, joihin oikeusasiamies ei ota kantaa, ellei niissä ole osoitettavissa jotakin sellaista perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta, joka luontevasti kuuluu perustuslain 109 §:n 1 momentissa oikeusasiamiehelle säädettyyn tehtävään valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Esitysten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin sekä suhde perustuslain säännöksiin onkin usein se, mihin oikeusasiamiehen antamissa lausunnoissa on kiinnitetty erityisesti huomiota.

2.2 Esityksen yleinen merkitys perusoikeuksien kannalta

Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta, koska julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tätä velvoitetta pannaan toimeen asumiseen liittyvällä sosiaaliturvalla, joista nyt puheena oleva yleinen asumistuki on yksi osa-alue.

Esityksellä on merkitystä myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 10/2011 vp).

Lasten hyvinvoinnin kannalta asumisella on tärkeä merkitys ja esityksellä on sitä kautta merkitystä myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on myös turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Esitys sisältää laajan jakson (11) esityksen suhteesta perustuslakiin. Siinä on käsitelty perustuslakivaliokunnan kannanottoja muun muassa yhdenvertaisuuden, työllisyyden edistämisen ja perusturvan riittävyyden näkökulmasta. Viimeksi mainitun osalta esitys sisältää myös katsauksen kansainvälisten valvontaelinten Suomen perusturvasta ja sen riittävyydestä antamiin kannanottoihin, joiden osalta Suomi on osittain esittänyt eriävän näkemyksensä.

Esityksessä myönnetään, että ehdotetut muutokset yleisen asumistuen saamisen edellytyksiin ja sen määrään pienentäisivät yleistä asumistukea saavien kotitalouksien käytettävissä olevaa tuloa. Minulla ei kuitenkaan ole edellytyksiä arvioida sitä, missä määrin esityksen mukaiset yksittäiset asumistuen muutokset vaikuttaisivat kotitalouksien toimeentuloturvaan.

Esityksen mukaan toimeentulotukea saavissa perheissä toimeentulotuki kompensoisi asumistuen pienentymistä. Toisaalta voidaan kysyä, missä määrin se lopulta niin tekisi, kun toimeentulotukilain 7 a §:ää koskevassa esityksessä (HE 58/2023 vp) esitetään tiukennuksia asumismenojen huomioimista koskevaan sääntelyyn ja velvoite etsiä edullisempi asunto.

Kuluvan syksyn aikana hallitus on siis antanut muitakin esityksiä sosiaaliturvaetuksien muutoksista. Esitykset sisältävät etuuksien saamisen ehtojen kiristyksiä ja myös leikkauksia etuuksien tasoon. Näiden esitysten osalta esitettiin valmisteluvaiheessa kritiikkiä siitä, että esitysten mukana ei ole ollut sellaista selvitystä esitysten yhteisvaikutuksista, jonka perusteella olisi voinut paremmin arvioida esitysten kokonaisvaikutusta perusturvan tasoon.

Vastauksena tähän kritiikkiin sosiaali- ja terveysministeriö laati lokakuussa ”Vuoden 2024 sosiaaliturvamutosten yhteisvaikutusten arviointiselvityksen”. Arvioinnissa olivat mukana myös muutokset tuloverotukseen. Selvitys on ollut jo sosiaali- ja terveysvaliokunnan arvioitavana sen antaessa lausuntoa hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja valtioneuvoston selontekoon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027 (StVL 2/2023 vp).

Myös perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 11/2023 vp kantaa selvitykseen arvioidessaan toimeentulotukilain 7 a §:n muutosta (HE 58/2023 vp). Se viittasi nytkin käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen ja työttömyysturvalakia koskevaan esitykseen todeten niillä voivan olla heijastusvaikutuksia myös toimeentulotukiesitykseen.

Valiokunta arvosteli sitä, ettei esityksessä ollut edes alustavasti arvioitu näiden esitysten yhteisvaikutuksia tai niiden valtiosääntöistä merkitystä. Tällaista arviointia ei valiokunnan mukaan sisälly myöskään sosiaali- ja terveysministeriön toimittamaan vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevaan julkaisuun.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota esitykseen sisältyvien vaikutusarvioiden puutteellisuuteen ja erityisesti eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arvioimisen merkitykseen. Sen mukaan valtioneuvoston tulee seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.

Edellä todetun johdosta ja kun nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys on parhaillaan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (PeVP 28/2023 vp, 14.11.2023, PeVE 29/2023 vp, 15.11.2023), en jäljempänä esittämäni enempää ota esitykseen kantaa hallituksen esitykseen sisältyvien perustuslakiarviointien näkökulmasta.

2.3 Vaikutukset erityisesti lapsiin ja vammaisiin henkilöihin

Oikeusasiamiehen erityisiin tehtäviin kuuluvan lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnan näkökulmasta totean seuraavan.

Lapsiperheiden asemaan ehdotetuista muutoksista vaikuttaisivat negatiivisesti ansiotulovähennyksen poisto ja perusomavastuun korottaminen. Näitä vaikutuksia on pyritty lieventämään perusomavastuun parametreihin tehtävillä muutoksilla. Tästä huolimatta esityksessäkin todetaan, että ehdotetut muutokset pienentäisivät merkittävästi pienituloisten lapsiperheiden tukea ja siten lisäisivät lapsiperheiden pienituloisuutta.

STM:n muutosesitysten yhteisvaikutusten arvioinnissa muutosten vaikutukset lapsiin ilmenevät välillisesti perhetyypittäisessä tarkastelussa. Selvityksen mukaan selvästi suurimmat vaikutukset kohdistuvat nuoriin yhden hengen talouksiin, joista noin 16 prosentilla käytettävissä olevat tulot pienenevät yli 10 prosenttia. Myös nuoriin lapsettomiin pareihin kohdistuvat vaikutukset ovat voimakkaampia kuin muihin perhetyyppeihin. Lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset ovat selvityksen kokonaisuudessa pienempiä kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin.

Lapsiperheköyhyys on vakava ongelma, joka koskettaa esityksessä todetun (s. 19) mukaisesti nykyisin 10 prosenttia lapsista. Se lisää merkittävästi lasten syrjäytymisriskiä. Esityksessä on viitattu tilanteen korjaamiseksi lapsiperheiden vanhempien työllistymisen esteiden poistamiseen. Esteenä vanhemman työllistymiselle saattaa kuitenkin olla myös muita syitä kuin kannustinloukku, kuten vanhemman terveysongelmat tai lapsen sairauden takia lisääntynyt hoidon ja tuen tarve. Heidän kohdallaan työllistyminen ei näin ollen olekaan realistinen keino kompensoida asumistuen pienentymistä, vaan heille tulisi löytää jokin toinen keino.

Vaikka STM:n tekemän selvityksen mukaan muutosesitysten yhteisvaikutukset lapsiperheisiin olisivatkin lievemmat kuin muihin perhetyyppeihin, tulee esitysten lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lapsiperheiden lapsiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia seurata erityisen tarkoin. Tämä koskee siten myös nyt esillä olevia muutoksia asumistukeen. Pidän tätä erittäin tärkeänä siihenkin nähden, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on tuoreissa Suomea koskevissa suosituksissaan suositellut välttämään sellaista sosiaaliturvaetuuksien leikkaamista, joka vaikuttaa köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa oleviin lapsiin (2.6.2023, CRC/C/FIN/5–6, kohta G).

Ehdotetuilla asumistukimuutoksilla on todettu olevan vaikutuksia myös **vammaisten henkilöiden** asemaan. Heille maksettavan tuen määrä pienenee. Lisäksi vammaiset ja osatyökykyiset työskentelevät yleensä osa-aikaisesti, ja heidän työntekonsa kannustimiin muutos vaikuttaa esityksen mukaan siten heikentävästi. Sama koskee esityksen mukaan vammaisten henkilökohtaista apua, koska henkilökohtaisena avustajana työskenteleminen on usein osa-aikaista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on jo nyt tullut esille vammaisten henkilöiden henkilökohtaisten avustajien pula ja siihen liittyen henkilökohtaisen avun palvelun toteutumisen vaikeudet eri hyvinvointialueilla.

Näitä vaikutuksia ei ole esityksessä enempää arvioitu eikä otettu kantaa siihen, mikä merkitys etuuksien heikennyksillä mahdollisesti olisi nimenomaan vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta, eli asettaisivatko sinänsä tasapuolisesti sovellettavaksi tarkoitetut etuuksien leikkaukset vammaiset henkilöt kuitenkin tosiasiallisesti tai välillisesti muita heikompaan asemaan.

Myöskään STM:n selvitys muutosten yhteisvaikutuksesta ei sisällä erikseen arvioita vammaisten henkilöiden osalta. Siksi näiltäkin osin esitysten vaikutuksia vammaisten henkilöiden asemaan tulisi seurata tarkasti.

2.4 Hyvän hallinnon näkökulma

Perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon näkökulmasta toteen, että neuvonnan asianmukaisuus on yksi laillisuusvalvonnassa usein esillä oleva hyvän hallinnon ulottuvuus.

Esityksen mukaisten muutosten vaikutukset näkyisivät suoraan Kansaneläkelaitoksen työssä. Se on jo esityksen luonnoksesta 20.9.2023 antamassaan lausunnossa todennut muutosten lisäävän tilapäisesti sen työmäärää, ja hallituksen esityksen mukaan (s. 24) esitys vaikuttaisi monin konkreettisin tavoin Kansaneläkelaitoksen toimintaan (muutokset tietojärjestelmiin, lomakkeisiin, asiakaskirjeisiin ja päätösteksteihin, henkilöstön koulutus, neuvonta, asiakasinformaatio).

Pidän erittäin tärkeänä, että Kansaneläkelaitoksella on asianmukainen mahdollisuus vastata uudistuksen toteutuessaan varsin todennäköisesti mukanaan tuomaan neuvonnan tarpeen lisääntymiseen. Tämänkaltaiset perusturvaan vaikuttavat uudistukset ovat omiaan herättämään asiakkaissa huolta ja lisäämään neuvonnan tarvetta – sekä ennen uudistuksen varsinaista voimaatuloa että etenkin sen jälkeen.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Juha Niemelä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.