



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta

Toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta saa tiiviin käsityksen asian taustasta ja keskeisistä ehdotuksista. Vaikutusten arvioinnissa on tunnistettu erilaisia riskejä. Esitysluonnoksesta ei ilmene yhteisvaikutuksia samanaikaisista muutoksista työttömyysturvaan ja yleiseen asumistukeen. Vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille olisi tullut tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa olisi tullut kuvata erilaiset ihmisryhmät, joihin muutokset erityisesti kohdistuvat. Lisäksi olisi tullut arvioida tarkemmin, miten esitys vaikuttaa haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin.
- ii) Esitysluonnoksen arvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon muut valmisteilla olevat uudistukset ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ihmisryhmille. Jos useiden esitysten vaikutukset kohdistuvat osittain samoihin ihmisiin, on tärkeää arvioida myös toimien yhteisvaikutuksia.
- iii) Esitysluonnoksen lausuntoaika on selvästi annettua ohjeistusta lyhyempi. Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja kansalaisilla olla riittävä aika lausua asiasta varsinkin, kun toteuttamisen kiireellisyydelle ei ole esitetty painavia perusteita.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” - jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia. Esityksen mukaan asumismenojen hyväksymistä selkeytettäisiin säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruusena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan



edullisempaa asuntoa laissa säädettyssä määräajassa. Määräaikaa voitaisiin pidentää perustellusta syystä. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksyttäisiin asuminormin 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. Esitekellä tavoitellaan säästöjä ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin tiukentamalla ja selkeyttämällä asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon myös muut valmisteilla olevat uudistukset ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ihmisryhmille. Esimerkiksi työttömyysturvalakiin, eräiden etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksiin ja yleisestä asumistuesta annettuun lakiin samanaikaisesti valmisteilla olevien muutoksien vaikutukset kohdistuvat todennäköisesti osittain samoihin ihmisiin, jolloin on tärkeää arvioida myös toimien yhteisvaikutukset.¹

Arviointineuvosto katsoo, että yhteisvaikutuksia olisi ollut hyvä arvioida siten, että arvioinnin tulokset olisivat olleet mahdollisesti hyödynnettävissä jo säädösvalmistelussa ja säädösehdotuksen kuulemisessa.² Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemasta muistiosta vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista puuttuu perus- ja ihmisoikeuksien yhteisvaikutusten arviointi.

¹ Ks. esim. [PeVM 3/2016 vp](#), s. 3: ”Perustuslakivaliokunta painottaa myös perusoikeusvaikutusten asianmukaista arviointia (ks. esim. [PeVL 43/2016 vp](#)). Valiokunta on todennut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. [PeVL 32/2014 vp](#)). Valiokunta on myös katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. [PeVL 60/2014 vp](#)). Valiokunta huomauttaa, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ([PeVL 33/2016 vp](#), [PeVL 19/2016 vp](#)).”

² Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 9.10.2023 muiston vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66) sivulla 14 todetaan yhteisvaikutusten arvioinnista seuraavaa: ”Lisäksi huomioon tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa. Vaikutukset voivat esimerkiksi olla kumulatiivisia siten, että myöhempi hanke voimistaa aiemmin tehtyjen muutosten vaikutuksia. Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa voivat muodostua merkittäviksi esimerkiksi eri hankkeiden vaikutusten kohdistuessa samoihin kohderyhmiin.”



Lakiehdotuksesta pyydettiin lausuntoja ajalla 22.8.2023 – 12.9.2023. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi, mutta tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen lausumisaika oli hyvin lyhyt, eikä lyhyelle lausuntoajalle ole esitetty painavia perusteluja. Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja kansalaisilla olla riittävä aika lausua asiasta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen valmistelussa on ollut puutteita. Näitä ovat esimerkiksi lausuntokierroksen poikkeuksellinen lyhyys, ruotsinkielisten materiaalien puuttuminen lausuntokierroksella, vaihtoehtojen kuvauksen sekä samanaikaisten sosiaaliturvaan vaikuttavien lakihankkeiden yhteisvaikutusten kuvauksen puuttuminen. **Arviointineuvosto painottaa**, että vaikutuksiltaan merkittävien uudistusten huolelliseen valmisteluun kuuluu varata ministeriölle riittävästi aikaa ja resursseja.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitetty muutamia vaihtoehtoja.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen vaihtoehtojen arvioinnissa olisi tullut hallituksen esitysten laatimishojien mukaisesti ottaa huomioon myös sen vaihtoehdon vaikutukset, että muutosta ei tehtäisi. Lisäksi eri vaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten punninnan tulisi toimia pohjana sille, mikä vaihtoehto valitaan toteutettavaksi. Esitysluonnoksessa olisi tullut kuvata se toteuttamisvaihtoehto, jonka katsotaan edistävän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista parhaiten.³

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitetty tiiviisti asian tausta ja keskeiset ehdotukset. Esitysluonnoksessa on lisäksi hyödynnetty havainnollistavia tilastoja ja viitataan tutkimustietoon.

Arviointineuvosto katsoo, että nykytilan kuvauksessa ei ole käsitelty riittävästi kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuutta ja esiintykö niiden saatavuudessa alueellisia eroja. Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuus vaikuttaa olennaisesti toimeentulotukiasiakkaiden mahdollisuuteen saada ehdotetun sääntelyn rajoissa oleva asunto.

Esitysluonnoksen mukaan alueellisten toimeentulotukineuvottelukuntien on tarkoitus seurata ja kehittää toimeentulotukiasioita. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että ehdotetun sääntelyn toimivuutta on tarkoitus seurata. **Arviointineuvosto kuitenkin katsoo**, että esityksen ja samaan asiakokonaisuuteen vaikuttavien muiden säädöshankkeiden, kuten yleisestä asumistuesta annetun lain, eräiden etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksiin ja työttömyysturvalain muuttamista koskevien hankkeiden, kumulatiivisia yhteisvaikutuksia tulisi seurata.

³ Ks. esim. [perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa](#) (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:25), s. 26.



2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu toimeentulotuen saajien keskimääräisiä asumismenoja ja niiden ylitystä. Esitysluonnoksessa olevasta taulukosta saa hyvän käsityksen erilaisista kotitaloustyypeistä ja niiden asumismenoista. Lisäksi taulukon yhteydessä on selostettu, että käytännössä asumismenojen normitusta sovellettaisiin pienempään joukkoon kuin taulukossa on esitetty.

2.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa arvioidaan hyvinvointialueilla täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemuserien kasvavan maltillisesti. Hyvinvointialueita koskevaa lisärahoitustarvetta on kuitenkin vaikea arvioida. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan esityksen johdosta korostuu asumiseen liittyvä neuvonnan ja muiden tukitoimien tarve. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta olisi tullut vielä konkretisoida muussa sosiaalihuollossa syntyvien kustannusten suuruusluokkaa ja vaikutusta tavoiteltuihin säästöihin.

2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi tullut kuvata erilaisia ihmisryhmiä, joihin muutokset erityisesti kohdistuisivat. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten muutokset vaikuttavat esimerkiksi henkilöihin, jotka ovat ylivelkaantuneita, joilla on luottotietomerkintöjä tai muita elämänhallinnan haasteita.⁴

Esitysluonnoksen mukaan lapsiperheiden tilanne säilyy käytännössä nykytasolla, sillä ehdotetun 7 a §:n 3 momentissa otetaan huomioon hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta ei ilmene, miten lapsen etu otetaan huomioon sääntelyn soveltamisessa. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, mitä vaikutuksia lapsiin voisi olla, jos asumismenoja ei oteta täysimääräisenä huomioon.

Esityksen yhtenä tavoitteena on myönteiset työllistämisaikutukset. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi tullut esittää arvio, jossa vertaillaan esityksestä saatavia työllisyyden parantamisesta koituvia hyötyjä esityksestä mahdollisiin aiheutuneisiin haittoihin.

⁴ Ks. esim. [lainvalmistelun vaikutusarviointiohje](#) (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66) s. 39: "Vaikutuksia kotitalouksien asemaan tulee tarkastella kohderyhmittäin esimerkiksi silloin, kun esitys vaikuttaa merkittävästi kohderyhmän taloudelliseen asemaan. Tällaisia ryhmiä voivat olla esimerkiksi erilaisten sosiaalietuuksien saajat, kuten työttömät työnhakijat, eläkeläiset tai lapsiperheet. Erityistä huomiota tulee kiinnittää pienituloisimpiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin sekä taloudellisten ja sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuisivat hyvin rajoitettuun yksilöjoukkoon, jos kyse on esimerkiksi perustoimeentulon tai muun periaatteellisesti tärkeän oikeuden turvaamisesta."



Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa tuodaan avoimesti esille joitakin riskejä ja haitallisia vaikutuksia, jotka liittyvät esimerkiksi taloudellisten ongelmien, häätöjen ja ruoka-avun tarpeen lisääntymiseen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Esitysluonnokseen olisi tullut kuitenkin lisätä arvio, miten ehdotettu muutos vaikuttaa esitysluonnoksen kannalta olennaisten ihmisoikeussopimusten ja perustuslain turvaamien oikeuksien toteutumiseen. Samalla olisi tullut esittää arvio, miten esitys vaikuttaa haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten asemaan, etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa henkilön on omista yrityksistään huolimatta vaikea työllistyä tai löytää halvempi asunto.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on tunnistettu yleisellä tasolla vaikutuksia pienituloisuuden alueelliselle keskittymiselle. Esitysluonnoksessa olisi tullut mahdollisuuksien mukaan tarkentaa alueellisen keskittymisen yhteiskunnallisia vaikutuksia.⁵ **Arviointineuvosto ymmärtää**, että alueellisen eriytymisen ennustaminen ja vaikutusten arviointi voi olla haastavaa, sillä vaikutukset voivat ilmetä vasta pitkällä aikavälillä.⁶

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: STM061:00/2023), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 2.10.2023. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1735/2015) mukaan neuvosto antaa lausuntonsa asianomaiselle ministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti esitysluonnoksen arvioitavaksi niin myöhään, ettei arviointineuvoston havaintoja ole voitu ottaa ministeriössä huomioon. Tämän vuoksi lausunto annetaan tiedoksi eduskunnalle.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnosta olisi tullut korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

⁵ Ks. esim. seuraavat tutkimukset: Zenou, Yves & List, John & Momeni, Fatemeh & Vlassopoulos, Michael, 2023. "Neighborhood Spillover Effects of Early Childhood Interventions," *CEPR Discussion Papers* 18134, C.E.P.R. Discussion Papers ja Raj Chetty, Nathaniel Hendren The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility I: Childhood Exposure Effects, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 133, Issue 3, August 2018, Pages 1107–1162, <https://doi.org/10.1093/qje/qjy007>

⁶ Esim. Eerola & Saarimaa 2019, 238. Asuinalueiden segregaatio ja naapurustovaikutukset. *Kansantaloudellinen aikauskirja* – 115. vsk. – 2/2019. ja Mäki 2017: Segregaation ja alueiden ominaisuuksien vaikutukset yksilöiden terveyteen. *Kvartti* 4/2017. <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/segregaation-ja-alueiden-ominaisuuksien-vaikutukset-yksiloiden-terveyteen>



Helsingissä 12. lokakuuta 2023

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Johtava asiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.