

Teuvo Pohjolainen
7.11.2024

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annettujen lakien muuttamisesta (HE 126/2024 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yleisestä asumistuesta annettua lakia ja eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia siten, että tuen määräytymisperusteisiin palautettaisiin varallisuusharkinta ja asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja koskevaa kuntaryhmitystä tarkistettaisiin. Myös yrittäjän tuloja koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Eläkkeensaajan asumistuen määräytymisperusteita muutetaan vastaavasti ja omaisuuden ja tulojen vaikutusta kiristettäisiin. Lisäksi tehtäisiin joitain teknisluontoisia täsmennyksiä.

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan ja vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmaan. Se liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia on tarkasteltu suhteessa perustuslain 19 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 10/2011 vp). Lisäksi ehdotuksia on arvioitu yhdenvertaisuuden ja omaisuuden suojan, sekä eräiden kansainvälisten sopimusten kannalta.

Esityksessä on katsottu, että se voidaan säätää tavallisena lakina, mutta Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

2 Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Perustuslakivaliokunta on arvioinut aikaisemminkin asumistukea perustuslain näkökulmasta. Laaja ja perusteellinen kannanotto sisältyy valiokunnan lausuntoon 14/2023 vp, jonka valiokunta antoi käsitellessään Hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/ 2023 vp). Siinä esitettyä voidaan pitää lähtökohtana myös esillä olevan hallituksen esityksen arvioinnissa.

1. Valiokunta katsoi lausunnossaan 14/2023 vp, että asumistuki on merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta. Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei turvaa tätä oikeutta subjektiivisena oikeutena. Oikeutta asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena ei ole turvattu Suomessa myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksin. Asumiseen liittyvän sosiaaliturvan muodot (yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja osin sotilasavustus) ovat tapoja, joilla julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta. Julkinen valta edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja sen omatoimiseen järjestämiseen myös muilla tavoin, kuten asuntotuotantoon kohdistuvilla tuilla.
2. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 72/II) mukaan sosiaaliset perusoikeudet eivät voi olla yksinomaan julkisen vallan vastuulla. Pikemminkin ehdotettujen perusoikeussäännösten kokonaisuus korostaa yhteiskunnan jäsenten omaa aktiivista toimintaa perusoikeuksien toteuttamisessa. Myös asumisen oikeuden tulee pääosin toteutua yksilöiden omatoimisuuden kautta.
3. Valiokunnan mukaan asumistuki on merkityksellinen perustuslain myös PeL 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 10/2011 vp). Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esitys on lisäksi merkityksellinen uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78– 80/2022), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS, SopS 6/1976) sekä YK:n lapsen

oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) samoin kuin vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 27/2016) kannalta.

4. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettyyn julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70). Tavallisen lain tasolla säädetyt asumistuen saamisen edellytykset on sidottu tuloihin eikä nimenomaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisiin sosiaalisiin riskitilanteisiin.
5. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69/II).
6. Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 14/2023 vp ja PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp, s. 3/I).
7. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 34/1996 vp, s. 2/II), ettei perustuslaissa voida yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasoisina etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla. Momentin mukaisina ei voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvan sääntelyyn, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai

johtaisivat 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoituskeinoon.

8. Valiokunta on katsonut, että Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyyskriteerillä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Vaikka esitys heikentää asumistuen tasoa, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada asumistukea ja mahdollisuuden asua tarpeitaan vastaavassa asunnossa.
9. *Perustuslakivaliokunta totesi vuosi sitten asumistukimuutoksia arvioidessaan (PeVL 14/2023 vp), että tuolloinen muutos, jonka mukaan yleinen asumistuki omistusasuntoihin ehdotettiin lakkautettavaksi, ei vaikuttanut johdonmukaiselta tai tasapuoliselta, sillä omistusasunnossa asuvat voivat olla yhtä pienituloisia kuin vuokra-asunnossa asuvat. Tuolloisessa muutoksessa vuokra-asunnossa asuvan tuensaajan muu varallisuus ei vaikuttanut asumistukeen. Nyt esillä oleva hallituksen esitys on siinä suhteessa valiokunnan lausuman huomioiva, että muu varallisuus ehdotetaan otettavaksi huomioon asumistukea myönnettäessä.*
10. *Esillä olevan hallituksen esityksen muutokset kohdentuvat pääosin ruokakunnille, jolla on varallisuutta.*

Kaikkein pienituloisimmilla kotitalouksilla lisäksi toimeentulotuki turvaa kohtuullista asumistasoa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoittaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, PeVL 21/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksilla tavoitella tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Lisäksi se on lausunut, että sosiaaliturva on sidoksissa yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin ja siten etuuksien mitoittamisessa on perusteltua huomioida julkisen talouden ja kansantalouden tila. Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuensaajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin.

11. Perustuslakivaliokunta on katsonut asumistuen osalta, että myös julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta edistää jokaisen asumista voidaan katsoa johtuvan joitakin rajoitteita asumisen omatoimiseen järjestämiseen tarkoitetun tuen heikentämiselle (PeVL 17/2014 vp, s. 2/II). (12)

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3). Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp). Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Vaikka nyt ehdotettuja muutoksia voidaan pitää merkittävinä, ne eivät muodostu olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan. Ne eivät myöskään muodostu perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta ongelmalliseksi säätämisyjärjestyksen osalta. Ne eivät myöskään tee tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä.

Valiokunta on ottanut tarkastelussaan huomioon myös TSS-oikeuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen ja sen tulkinnat. TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Edelleen TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot sitoutuvat TSS-sopimuksen 2 artiklan nojalla täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuksien toteuttamisessa kuitenkin huomioidaan sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavampina syinä sosiaaliturvaetuksia heikennettäessä. Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa onkin katsottu, että mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa, on johdonmukaista ottaa huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila ainakin tiettyyn rajaan asti hyväksyttävänä perusteena etuuksien heikentämiselle (PeVM 25/1994 vp, PeVL 34/1996 vp).

On otettava huomioon, että kaikkein pienituloisimmilla tuen saajilla viimesijainen toimeentulotuki kompensoi tuen pienemisestä. Ehdotetut muutokset tullevat jossain määrin lisäämään

etuudensaajien toimeentulotuen tarvetta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70/I, Valiokunnan lausunto PeVL 14/2023 vp 5 PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli.

Edellä esitetyn perusteella katson, että hallituksen esitys on ongelmaton perustuslain sääntelyn näkökulmasta.

Teuvo Pohjolainen
Julkisoikeuden professori (emeritus)
Itä-Suomen yliopisto