



Neuvotteleva virkamies Mikko Horko

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 7.11.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annettujen lakien muuttamisesta (HE 126/2024 vp)

Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yleisestä asumistuesta annettua lakia ja eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia.

Esityksen yleisen asumistuen määräytymisperusteisiin palautettaisiin varallisuusharkinta. Asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja koskevaa kuntaryhmitystä muutettaisiin. Yrittäjän tulojen arviointia koskevaa säännöstä tarkennettaisiin siten, että yksittäistilanteissa toimeenpanijalla eli Kansaneläkelaitoksella olisi mahdollisuus tehdä kokonaisharkinta yrittäjän tulotasosta.

Eläkkeensaajan asumistuen määräytymisperusteita muutettaisiin kiristämällä tuloharkintaa ja omaisuuden vaikutusta.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta.

Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä 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 tasoinen 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.

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). 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.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton, eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Säännös ei siten tarkoita turvata nykyisin tavallisella lailla määritettyjä yksittäisiä etuuksia sellaisenaan. Perustuslain 19 §:n 2 momentilla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimeentulon turvajärjestelmää sinänsä, vaan ylipäätään yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan. Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on säännöksessä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta. Sosiaaliturvaa voidaan suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu.



Neuvotteleva virkamies Mikko Horko

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole tyhjentävä, sillä eri asemaan asettaminen on kielletty muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. myös esim. PeVL 53/2016 ja PeVL 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 31/2014 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Esityksessä ehdotettu varallisuusharkinnan palautus kohdistuu ruokakuntiin, joilla on nettovarallisuutta. Muutoksella on merkitystä perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Ehdotettu säännös ei velvoita realisoimaan omaisuutta, vaan omaisuudesta lasketaan laskennallista tuloa, joka lisätään ruokakunnan muihin tuloihin. Sosiaaliturvassa ei ole omaisuudensuojan kannalta nähty ongelmalliseksi sitä, että omaisuus vaikuttaa tuen saamiseen ja sen määrään. Laissa eläkkeensaajan asumistuesta omaisuus säädetään omaisuuden vaikutuksesta maksettavan tuen määrään. Myös yleiseen asumistukeen omaisuus vaikutti ennen 1.1.2015, jolloin tuli voimaan nykyinen laki yleisestä asumistuesta ja asumistukilaki (408/1975) kumottiin. Myös viimesijaista toimeentulotukea myönnettäessä omaisuus otetaan huomioon toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisesti.

Kuuden kunnan siirtäminen alimpaan kuntaryhmään alentaa hieman asumistukia niiltä kyseisissä kunnissa asuvilta, joiden asumismenot ylittävät kolmannen kuntaryhmän enimmäisasumismenot. Kyseisissä kunnissa tukea saavien keskimääräiset asumismenot ovat alhaisemmat kuin muissa saman kuntaryhmän kunnissa, joten siirto on perusteltu.

Kaikkein pienituloisimmilla tuen saajilla viimesijainen toimeentulotuki kompensoi tuen pienemisestä. Esitetyt muutokset tulevat jossain määrin lisäämään etuudensaajien toimeentulotuen tarvetta, kuten esityksen vaikutusarvioita koskevassa kohdassa on todettu. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp).

Eläkkeensaajan asumistukeen ehdotetut muutokset kohdistuvat pääosin ja voimakkaimmin tuensaajiin, joilla on varallisuutta tai vähimmäiseläkkeitä enemmän huomioon otettavia tuloja.

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Laskusuhdanteen ohella myös valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin etuuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Valtiovarainministeriön mukaan 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 kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Vaikka esitys heikentää asumistuen tasoa, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada asumistukea ja mahdollisuuden



Neuvotteleva virkamies Mikko Horko

asua tarpeitaan vastaavassa asunnossa. 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 mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinkin 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 tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Perusteena tälle ovat esityksessä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutukset muiden nyt ehdotettujen tai vastikään säädettyjen muutosten kanssa eri henkilöryhmiin, huomioiden perustuslain 19 §:ssä säädetty oikeudet.

Yhteisvaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa¹ on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturvan muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen. Lisäksi on otettu huomioon tuloverotukseen tehtyjen ja esitettyjen muutosten vaikutus sekä joitain terveystenoihin vaikuttavia ehdotuksia.

Kolmen pienituloisimman tulokymmenyksen osuus kotitalouksien yhteenlasketusta käytettävissä olevasta tulosta supistuu tarkasteltaessa vuosien 2024–2025 muutoksia yhteensä. Muutoksia selittävät pääosin vuodelle 2024 tehdyt toimeentuloturvamuutokset. Vuodelle 2025 esitettyjen toimeentuloturvamuutosten vaikutus on huomattavasti vuoden 2024 muutoksia pienempi. Käytettävissä olevien tulojen pieneneminen on selvästi yleisintä 18–24-vuotiaissa. Tulosta selittää opiskelijoiden suuri osuus ikäryhmässä. Opintolainan valtiontakausta ei ole tässä laskettu henkilöiden käytettävissä oleviin tuloihin. Perhetyypeistä voimakkaimmin käytettävissä olevien tulojen pieneneminen kohdistuu yksinasuviin sekä yksinhuoltajakotitalouksiin. Yksin asuminen muodostaa siis tietyssä mielessä riskin suuremmille suhteellisille tulonmenetyksille. Terveystenoihin muutokset ovat keskimäärin paljon maltillisempia verrattuna toimeentuloturvassa tehtäviin muutoksiin. Myös terveystenot huomioivassa tarkastelussa suurimmat tulomenetykset osuvat 18–24-vuotiaisiin.

Ensisijaisten etuuksien ja yleisen asumistuen pieneneminen sekä eräiden etuuksien poistuminen nuorilta johtaa perustoimeentulotuen tarpeen kasvuun. Jo valmiiksi toimeentulotukea saavalla kotitaloudella tämä tarkoittaa käytännössä ainakin laskennallisesti sitä, että muiden etuuksien nettomääräinen pieneneminen kompensoituu täysimääräisesti toimeentulotuen kasvulla. Suurin osa perustoimeentulotuen saajista täydentää perustoimeentulotuella muita etuuksia. Lisäksi toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy, kun aiempaa useamman kotitalouden tulot putoavat alle perustoimeentulotuen tason. Oikeus toimeentulotukeen ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, koska sen saantiin vaikuttaa tulojen lisäksi myös muun muassa varallisuus.

¹ Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.



Neuvotteleva virkamies Mikko Horko

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa ² on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveystaloudellisia muutosten yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Esitysten vaikutusten nähdään kohdistuvan ja tietyssä määrin kasautuvan erityisesti nuoriin aikuisiin sekä osatyökykyisiin ja työttömiin ja heistä erityisesti vaikeasti työllistyviin ja pitkään työelämän ulkopuolella olleisiin. Eri toimenpiteet voivat lisätä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien nuorten syrjäytymisen riskiä. Yleisesti ottaen sosiaaliturvaetuuksiin tehtävien muutosten vaikutukset työikäisiin näkyvät toimeentulon heikentymisenä ja siten mahdollisesti viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen käytön lisääntymisenä. Pidemmällä aikavälillä vaikutuksia voi jossain määrin kompensoida se, jos aiempaa useampi työikäinen työllistyy.

Monilla sosiaaliturvaetuuksiin tehtävillä muutoksilla voidaan arvioida olevan suurempi vaikutus vammaisten henkilöiden toimeentuloon kuin muuhun väestöön keskimäärin. Yleisesti pienituloisiin kohdistuvat vaikutukset pätevät monin osin myös moniin pienituloisiin vammaisiin henkilöihin.

Asumistukeen ehdotetut leikkaukset voivat lisätä pienituloisuutta ja toimeentulotukiriippuvuutta. Tulonjakovaikutusten arvioinnin muistion mukaan leikkauksilla on suurin vaikutus pieniä tuloja saaviin henkilöihin. Jos asuminen on kallista ja paikallinen asuntomarkkinatilanne kireä, voi pienituloisten kotitalouksien vaihtoehdot asuntomarkkinoilla olla vähäiset.

Muutokset ovat merkityksellisiä myös lasten aseman ja lapsen edun kannalta. Edullisempi asuminen voi tarkoittaa asumistukea saavien lapsiperheiden kohdalla ahtaampaa asumista tai muuttoa alueelle, jossa asuminen on edullisempaa, jolloin lapsi voi joutua vaihtamaan koulua tai varhaiskasvatuspaikkaa ja tuttu elinympäristö ja vertaissuhteet poistuvat.

Asumisen tukeen tehtävät heikennykset kiihdyttävät mahdollisesti alueellista eriarvoistumista. Samaan suuntaan voivat vaikuttaa myös ARA-vuokra-asuntojen tulorajat.

Asumistukeen tehtävät muutokset kohdistuvat myös opiskelijoihin, joiden toimeentuloon vaikuttaa heikentävästi myös jo toteutettu opintotuen indeksikorotusten jäädyttäminen. Suurin osa opiskelijoista ollaan siirtämässä kokonaan pois yleisen asumistuen piiristä erillisellä hallituksen esityksellä 1.8.2025.

² Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveystaloudellainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.