

Janne Salminen

5.11.2024

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yleisestä asumistuesta annettua lakia ja eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan, että varallisuusharkinta otettaisiin jälleen osaksi tuen määräytymisperusteita ja asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja koskevaa kuntaryhmitystä tarkistettaisiin. Vastaavasti myös eläkkeensaajan asumistuen määräytymisperusteita muutettaisiin ja omaisuuden ja tulojen vaikutusta kiristettäisiin.
2. Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.
3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Hallituksen esitykseen sisältyy Suomen perustuslakia ja lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä koskeva osio.
5. Hallituksen esitys on jatkumoa jo aiemmin tehdyille sosiaaliturvan tasoa heikentäville hankkeille ja osa säästötoimien kokonaisuutta, joka tähtää julkisen talouden tasapainottamiseen.
6. Perustuslakivaliokunta on viimeksi vajaa vuosi sitten lausunnossaan PeVL 14/2023 vp käsitellyt yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamista.
7. Kyseinen, varsin tuore lausunto summaa tässä relevantin valtiosääntöoikeudellisen viitekehyksen ja siihen kuuluvat relevantit normit sekä muutenkin sisältää ne valtiosääntöoikeuksel-

liset huomiot, jotka myös tässä yhteydessä ovat käsitykseni mukaan relevantit. (Havaintojeni mukaan lausuntoon ei viitata osana esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia.)

8. Nyt ehdotetut muutokset vaikuttavat tukeen siten, että varallisuusharkinta otetaan osaksi tuen määräytymisperusteita ja asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja koskevaa kuntaryhmitystä tarkistetaan. Vastaavasti myös eläkkeensaajien tuen saamisen kriteerijä kiristettäisiin. Esityksen perustelujen mukaan tarkoitus on kohdentaa tukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille ruokakunnille.

9. Esitystä on tarkasteltava Suomen perustuslain 19 §:n kannalta. Lisäksi ehdotus on relevanttia varsinkin YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen (TSS-sopimus), Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kannalta. Huomionarvoinen on myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

10. Perustuslain 19.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Esitys on ennen kaikkea sen soveltamisalalla. Aikaisemmassa käytännössään eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19.4 §:n kannalta (PeVL 14/2023 vp, PeVL 58/2016 vp, PeVL 17/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Perustuslain 19.4 § korostaa julkisen vallan tehtävää edistää oikeutta asuntoon ja samalla painottaa asumisen omatoimiseen järjestämisen merkitystä. Perustuslain esitöissä on lähdetty siitä, että joissain tilanteissa tavallisella lainsäädännöllä turvataan jokaisen oikeus asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena (HE 309/1993 vp, s. 72). Yleinen asumistuki sinänsä toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19.4 §:ssä asetettua toimeksiantoa edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukee asunnon järjestämistä. Yleisellä asumistuella julkinen valta toimeenpanee perustuslain tarkoittamaa toimintavelvoitettaan. Se ei ole ainoa tapa edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Myös perustuslain 22 §:ään sisältyy vastaavan suuntainen toimeksianto. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tällainen toimeksianto tulee ottaa huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja esimerkiksi valtiontalouden säästöjen kohdennuksissa (PeVL 44/2014 vp ja PeVL 32/2014 vp). Ylipäätään perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisen tulee olla myös osa rakenteellisia säästö- ja kehittämispäätöksiä koskevaa harkintaa niin, että oikeuksien toteutumisen turvaavia ratkaisuja löydetään (ihmisoikeusselonteosta annettu lausunto PeVL 52/2014 vp).

11. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tuonut esiin, että asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on merkitystä laajemminkin perustuslain 19 §:n kokonaisuuden kannalta. Yleisesti ottaen asumistuki on sen mukaan merkityksellinen myös perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulon turvan ja myös 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 58/2016 vp, PeVL 14/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Perustuslain 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Lisäksi perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

12. Vaikka asumisen tukemisen tarvetta ei ole lueteltu perustuslain 19.2 §:ssä sosiaalisena riskitilanteena, perustuslakivaliokunta on katsonut, että asumistuella on yhteys ja asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19.2 §:n ja 19.1 §:n kannalta (PeVL 59/2016 vp, PeVL 17/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Tavallisen lain tasolla säädetyt asumistuen saamisen edellytykset on sidottu tuloihin eikä nimenomaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisiin sosiaalsiin riskitilanteisiin. Perustuslain 19.1 §:n 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). Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19.1 §:ssä tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, ks. myös PeVL 40/2018 vp).

13. Esityksellä tavoitellaan valtion talouden tasapainottamista, säästöjä ja asumistukimenojen kasvun hillitsemistä.

14. Hallituksen esityksen mukaan eläkkeensaajan asumistuen lisäomavastuuprosentin ja varallisuusharkinnan kiristäminen säästävät eläkkeensaajan asumistuen kuluja noin 38,4 miljoonaa euroa. *(Muiden kuin eläkkeensaajien osalta tämä jää esityksen perusteella minulle jotenkin avoimeksi.)* Samalla toimeentulotuen kulujen arvioidaan kasvavan noin 0,4 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden keräämien palveluasumisen asiakasmaksutuottojen arvioidaan pienenevän korkeintaan 12,6 miljoonaa euroa. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan siten vahvistuvan vähintään 25,4 miljoonaa euroa. Yksilön kannalta tarkasteltuna muutokset puolestaan pienentäisivät niiden yleistä asumistukea saavien kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja, joilla on nettovarallisuutta enemmän kuin laissa määriteltävät rajat. Muutoksen suuruus riippuu kotitalouden koosta, asuinpaikasta, tulotasosta, asumismenoista sekä omaisuuden määrästä. Niissä kuntaryhmästä toiseen siirrettävissä kunnissa asuvilla ruokakunnilla, joiden asumismenot ylittävät kolmannessa kuntaryhmässä hyväksyttävät enimmäisasumismenot, asumistuen määrä pienenee ja kotitalouden käytettävissä olevat tulot pienenevät.

15. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa jonkin etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla (PeVL 14/2023 vp, ks. myös esim. PeVL 59/2016 vp, PeVL 6/2015 vp). Vakiintuneesti on katsottu, että sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, PeVL 6/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet esimerkiksi taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 14/2023 vp, PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on lisäksi antanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4—5, PeVL 21/2016 vp, s. 3) perusteella val-

tiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan keston (ks. PeVL 11/2015 vp ja PeVL 10/2015 vp) ja etuuksien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/2015 vp). Valiokunnan mukaan selvää on myös, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että - niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista - etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3).” Samoin valiokunta on huomauttanut, että ”niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).”

16. Säästölakeja koskeva tuore perustuslakivaliokunnan käytäntö (esim. mainittu PeVL 14/2023 vp) vahvistaa sen, että valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin sosiaaliturvaetuksien tasoon. Hallituksen esityksen perusteella tavoiteltu säästö on lopulta suhteellisen pieni. Tuore käytäntö ei kuitenkaan ole edellyttänyt, että yksittäisen säästötoimenpiteen merkitsemän säästön ei tarvitsisi yksinään olla edes erityisen huomattava määrältään.

17. Vastaavia ehdotuksia on arvioitu siltä kannalta, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (PeVL 51/2017 vp ja PeVL 59/2016 vp sekä esim. PeVL 14/2015 vp). Samoin on perustuslain 19.2 §:n kontekstissa kiinnitetty huomiota siihen, että nimenomaan perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19.2 §:n vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 ja PeVL 45/2017 vp). Käsillä olevan ehdotuksen vaikutuksia ja siten osin myös perustoimeentulon turvaan tapahtuvan puuttumisen merkittävyttä tai olennaisuutta on hankala arvioida. Puuttuminen ei vaikuta vähäiseltä. (Vrt. PeVL 51/2017 vp ja PeVL 59/2016 vp sekä myös PeVL 17/2014 vp) Kun kysymys määrällisestä puuttumisesta, jonka perustana on varallisuuden huomioon ottaminen, ei ehdotus oman arvioni mukaan puutu perusoikeuden ydinsisältöön. Asumisen tukien määrät ovat voineet käytännössä esimerkiksi järjestelmää muutettaessa myös pienentyä. Perustuslakivaliokunta on katsonut nimenomaan 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). *Ottaen kuitenkin huomioon nimenomaan perustuslain 19.4 §:n luonteen ja aikaisemmin hyväksytyt puuttumiset asumistukeen arvioin, että ehdotus ei puuttuisi perusoikeuden ydinsisältöön eikä perustuslain 19.4 § aseta estettä käsitellä niitä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiaa on kuitenkin tarkasteltava vielä koko perustuslain 19 §:n kontekstin kannalta, siis erityisesti perustuslain 19.1 ja 19.2 §:n kannalta. Vaikka nyt ehdotettuja muutoksia voidaan pitää merkittävinä, ne eivät arvioni mukaan edellä todetun perusteella muodostu olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan. Ne eivät myöskään tee tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä.*

18. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut syksyllä 2024 selvityksen ”Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan” (STM 2024). Myös nyt käsillä olevan ehdotuksen vaikutuksia on pyritty siinä ottamaan huomioon osana kaikkia muita muutoksia. Selvitys palvelee myös perustuslakivaliokunnan edellyttä-

mään muutosten yhteisvaikutusten huomioon ottamisen tarkoituksperää. Selvityksen perusteella yleinen asumistuki on kokonaisvaikutusten kannalta merkittävimpiä etuuksia yhdessä työtömyysturvan ja perustoimeentulotuen kanssa. Selvityksen mukaan yleiseen asumistukeen tehtävät muutokset lisäävät pienituloisuutta ja toimeentulotuen saamista sekä mahdollisesti aiheuttavat myös tulotason mukaisen alueellisen eriytymisen vahvistumista. Lisäksi yleiseen asumistukeen tehtävät muutokset lisäävät lapsiperheiden pienituloisuutta. Eläkkeensaajien asumistuen tulo- ja varallisuusehtojen tiukentaminen vaikuttaa pienituloisten, mutta ei kaikkein varattomimpien, eläkeläisten toimeentuloon heikentävästi. Eläkkeen saajien asumistukeen tehtävät muutokset kohdistuvat pienituloisiin eläkeläisiin. Muutokset eivät kohdistu kaikkein pienituloisimpiin eläkeläisiin vaan heihin, joilla on tuloja tai varallisuutta.

19. Myös valtiosääntöisessä arvioinnissa on nimenomaisesti kiinnitetty huomiota siihen, miten mahdollisesti muutosten vaikutukset kumuloituvat (mm. PeVL 40/2018 vp). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen perusteella pidän selvänä, että ajankohtaisilla ehdotuksilla on myös kumuloituvia vaikutuksia. Lisäksi vaikutukset kumuloituvat eri tavoin eri ryhmille ihmisiä. Kumuloituvia vaikutuksia valiokunta on pitänyt huolestuttavina. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien suojan liittyvien muutosten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp). Hankalaa on, jos kulloistakin esitystä perustuslain 74 §:n tarkoituksessa perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä ei pystytä hahmottamaan sitä kokonaisuutta, jossa kukin muutos tulee lopulta vaikuttamaan. Tällä hetkellä sosiaaliturvaetuksiin kohdistuu niin paljon muutoksia, että yksittäisen muutosehdotuksen merkitys kokonaisuudessa on erittäin hankala arvioida. Niin on myös tämän ehdotuksen osalta. Selvityksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että vaikutukset eivät kohdistu kaikkein heikko-osaisimpiin. Erityisesti on kuitenkin huomattava, että vaikutukset lisäävät lasten heikompiaosaista. Tämän selvityksen perusteella olisi aiheellista myös perustuslakivaliokunnan puolesta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa esitysten yhteisiä vaikutuksia.

20. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että asumistuen ehdotetut muutokset siirtävät asumisen tukea asumistuesta toimeentulotukeen. Toisin sanoen muutos johtaa edunsaajia viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen piiriin. Tämä on myös valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen seikka. Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. On huolestuttavaa, että ehdotetun lainsäädännön arvioida hallituksen esityksessä ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi ja tämä näyttäytyy suorastaan yhtenä ratkaisuna kyseisten ihmisten tilanteeseen. (Ks. PeVL 14/2023 vp. Lisäksi PeVL 51/2017 vp ja PeVL 47/2017 vp sekä PeVL 31/1997 vp.) Myös tämä antaa aiheen seurata tarkoin muutosten vaikutuksia ja edellyttää sitä valtioneuvostolta.