

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

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa ja esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Taustoitus

Hallituksen esitys on osa laajempaa kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on viedä läpi pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti mittavat sosiaaliturvan muutokset. Muutoksien kohteena ovat työttömyysturva, yleinen asumistuki, lapsilisät, kansaneläke- tai kuluttajahintaindeksiin sidotut etuudet, työttömyysturvamaksut, tuloverotukseen tehtävät muutokset ja opintotuet.¹

Asumistuen muutosten osalta tavoitteena on *kohdentaa tuet niitä eniten tarvitseville ja tasapainottaa valtiontaloutta*.

Yleisestä asumistuesta annettua lakia on muutettu hiljattain (HE 74/2023 vp). Keskeisiä muutoksia olivat seuraavat: asumistuki omistusasuntoihin lakkautettiin, asumistuen korvausprosenttia laskettiin, Helsinki yhdistettiin samaan kuntaryhmään muun pääkaupunkiseudun kanssa, ansiotulovähennyksestä luovuttiin ja perusomavastuuta kasvatettiin. Muutosten seurauksena yleistä asumistukea saavien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot vähenevät. Muutosten on arvioitu vaikuttavan kaikkiin asumistuen saajiin, mutta muutosten suuruus vaihtelee riippuen kotitalouden koosta, asuinpaikasta, tulotasosta sekä asumismenoista. Vaikutuksia on arvioitu mainitussa hallituksen esityksessä (HE 74/2023 vp, s. 9-24). Esitystä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2023 vp on keskeinen myös nyt käsillä olevaa hallituksen esitystä tarkasteltaessa.

Nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä HE 126/2024 vp ehdotetaan, että yleisestä asumistuesta annettua lakia muutettaisiin vielä siten, että tuen määräytymisperusteisiin palautettaisiin varallisuusharkinta ja että asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja koskevaa kuntaryhmitystä muutettaisiin. Lisäksi täsmennettäisiin yrittäjän tuloja koskevaa säännöstä. Eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia muutettaisiin vastaavasti.

Minulla ei ole erityistä huomautettavaa kuntaryhmityksen osalta, eikä yrittäjän, eikä eläkkeensaajien tuloihin liittyen. Keskityn tässä siten ainoastaan *varallisuusharkintaan* liittyviin muutoksiin.

¹ Kootusti, ks. Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2023, s. 12-13.

2. Jokaisen oikeus asuntoon

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on merkitystä erityisesti perustuslain (731/1999, PL) 19 § 4 momentin kannalta. Lainkohdan mukaan julkisen vallan tehtävänä on *edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä*. Yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki ovat niitä keinoja, joilla julkinen valta toimeenpanee mainittua toimintavelvoitettaan.

Tässä yhteydessä on huomattava, että PL:n säännös viittaa myös asumisen omatoimiseen järjestämiseen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan sosiaaliset perusoikeudet eivät voi olla yksinomaan julkisen vallan vastuulla, vaan yhteiskunnan jäseniltä voidaan edellyttää omaa aktiivista toimintaa perusoikeuksien toteuttamisessa. Tämä pätee myös asumisen oikeuteen: sen tulee pääosin toteutua yksilöiden omatoimisuuden kautta (HE 309/1993 vp, s. 72 ja ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 3).

Asumistuki on tärkeä, aivan kuten hallituksen esityksessä todetaan, myös PL 19 § 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan ja PL 19 § 1 momentin mukaisen välttämättömän huolenpidon kannalta. Asumistuen kautta julkinen valta tukee myös perheiden ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, mikä hallituksen esityksessä myös tuodaan esiin.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan artikla 31 (SopS 80/2002) lähtee samoin siitä, että sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään toimiin, joiden tarkoituksena on 1) edistää kohtuutasoisen asunnon saantia, 2) ehkäistä ja vähentää asunnottomuutta pyrkien sen asteittaiseen poistamiseen ja 3) asumisen kustannusten tekeminen kohtuullisiksi siten, että niilläkin, joilla ei ole riittäviä varoja, on mahdollisuus asumiseen.

Taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) artiklassa 11 puolestaan määrätään, että sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja *sopivan asunnon*, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että tämä oikeus toteutetaan. TSS-sopimuksen yleiskommentissa numero 4 täsmennetään, että oikeus asuntoon kuuluu jokaiselle ja että sopimuspuolilla on velvollisuus tukea ihmisiä, joilla ei ole varaa asuntoon. Lisäksi yleiskommentissa korostetaan, että oikeus asuntoon on tärkeä monien muiden ihmisoikeuksien tehokkaalle toteutumiselle.²

² ICESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant) https://www.hlrn.org.in/documents/CESCR_General_Comment_4.pdf (vierailtu 5.11.2024), kappaleet 6, 8-9.

Yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016, 28 artikla) määrätään vastaavasti, että sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden riittävään omaan ja perheidensä elintagoon, kuten riittävään ravintoon, vaatetukseen ja *asumiseen*, sekä elinolojen jatkuvaan paranemiseen ja toteuttavat asianmukaiset toimet tämän oikeuden toteutumisen turvaamiseksi ja edistämiseksi ilman syrjintää vammaisuuden perusteella.

Lopuksi mainittakoon vielä yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 60/1991) ja sen 27 artikla, jossa sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden riittävään elintagoon. Artiklan mukaan sopimusvaltioilla on velvollisuus ryhtyä kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa sekä antavat tarvittaessa aineellista apua ja tukevat ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja *asumiseen*.

3. Heikentämiskielto

Hallituksen esityksessä todetaan, että esitys heikentää asumistuen tasoa (HE 126/2024 vp, s. 32). Perustuslakivaliokunnan (PeV) lausuntokäytännön valossa on kuitenkin lähtökohtaisesti selvää, että valtiontalouden *säästötavoitteet voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon*.

Perusoikeuksien heikennysten osalta on otettava kuitenkin huomioon ns. *heikentämiskielto*, joka liittyy sellaisiin TSS-oikeuksia koskeviin positiivisiin toimintavelvoitteisiin, jotka velvoittavat valtioita ryhtymään mahdollisimman täysimääräisesti toimiin käytettävissä oleviensa voimavarojen puitteissa TSS-oikeuksien turvaamiseksi. Kielto voidaan johtaa muun muassa uudistetusta Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta (12(3) artikla) ja TSS-sopimuksen 2 artiklasta.³ PeV on samoin katsonut, että sosiaaliin oikeuksiin liittyvän toimeksiantovaikutuksen kääntöpuolena on heikentämiskielto eli kielto huonontaa jo saavutettua oikeuksien toteuttamistasoa (PeVM 25/1994 sp, s. 33).⁴

PeV on sinänsä pitänyt tämänkaltaisten toimintavelvoitteiden luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10; PeVL 25/2012 vp, s. 2). Valiokunta on samoin pitänyt johdonmukaisena sitä, että esimerkiksi etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan

³ Ks. myös TSS-komitean yleiskommentti nro 3, General comment No. 3: The nature of States parties' obligations, (art. 2, para. 1, of the Covenant), 1990, kappale 9.

⁴ Näin myös TSS-komitea, ks. yleiskommentti nro 3, 1990, kappale 9. Heikentämiskiellon sisällöstä TSS-sopimuksen mukaan, ks. Letter dated 16 May 2012 addressed by the Chairperson of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to States parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3; PeVL 51/2017 vp, s. 2 ja PeVL 14/2023 kappale 11). Kuten edellä jo on todettu, PeV:n lausuntokäytännön mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (PeVL 25/2012 vp, s. 2; PeVL 44/2014 vp, s. 3; PeVL 51/2017 vp, s. 3). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3; PeVL 14/2023 vp, kappale 12). PeV on lisäksi antanut valtiosääntöisesti painoarvoa heikennyksen keston rajaukselle suhteessa sitä perustelevien julkistalouden rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan keston (ks. PeVL 11/2015 vp, s. 3; PeVL 10/2015 vp, s. 3; PeVL 51/2017 vp, s. 3). Lisäksi on selvää, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (näin esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3 ja PeVL 14/2023 vp, kappale 12).

Näiden yleisten näkökohtien ohella on huomattava, että PeV on katsonut asumistuen osalta, että julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta edistää jokaisen asumista voidaan katsoa johtuvan *joitakin rajoitteita asumisen omatoimiseen järjestämiseen tarkoitetun tuen heikentämiselle* (PeVL 17/2014 vp, s. 2 ja PeVL 14/2023 vp, kappale 11).

4. Varallisuusharkinta

Kysymys on siis siitä, onko varallisuusharkinnan palauttaminen sellainen toimenpide, joka yllä esitetty huomioon ottaen muodostaisi valtiosääntöisen esteen ehdotetuille lakimuutoksille.

Tässä yhteydessä keskeistä on nähdäkseni se, että muutokset kohdistuisivat sellaisiin ruokakuntiin, joilla on *nettovarallisuutta*. Tämä ei luonnollisesti tarkoita sitä, että ruokakunnat olisivat erityisen varakkaita. Kun tarkastellaan vain tähän hallituksen esitykseen sisältyviä muutosehdotuksia, mainittuja ruokakuntia ei varallisuutensa takia kuitenkaan voine pitää erityisen haavoittuvassa asemassa olevina, joihin säästötoimet tulisi kohdentaa vasta viimesijaisesti. Lisäksi tässä yhteydessä voidaan todeta, että aikoinaan varallisuusharkinnasta luovuttiin, koska omaisuuden huomioon ottaminen oli mutkistanut tarpeettomasti tuen hakemis- ja myöntämismenettelyä. Syynä tähän oli se, että asumistuensaajilla oli ollut vain harvoin tuloksi luettavaa omaisuutta (HE 52/2014 vp, s. 12). Varallisuusharkinnasta luopumisen taustalla ei siten ollut mikään perusoikeuksiin palautuva peruste, vaan kyse oli pikemminkin siitä, että järjestelmää haluttiin selkeyttää. Nähdäkseni *varallisuusharkinnan palauttamiselle ei ole valtiosääntöisiä esteitä*, kun asiaa tarkastellaan vain tähän hallituksen esitykseen sisältyvien lakimuutosten valossa.

Lakimuutokset eivät myöskään suoranaisesti velvoita realisoimaan omaisuutta, vaan omaisuudesta lasketaan laskennallista tuloa, joka lisätään ruokakunnan muihin tuloihin.

Näin muutokset eivät näyttäisi olevan pulmallisia myöskään PL 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta, vaikka edunsaajat saattavat tosiasiaassa joutua realisoimaan omaisuuttaan, kun tulotaso laskee.

Hallituksen esityksessä todetaan, että kaikkein pienituloisimmilla kotitalouksilla toimeentulotuki turvaa kohtuullista asumistasoa (HE 126/2024 vp, s. 32). Kun PeV käsitteli asumistukeen hiljattain tehtyjä muutoksia, se muistutti, että PL 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 PeV:n mukaan voi näin ollen muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVL 14/2023 vp, kappale 16, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2). PeV totesi pitävänsä huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (PeVL 14/2023 vp, kappale 16; ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 3-4, PeVL 51/2017 vp, s. 4 ja PeVL 40/2018 vp, s. 4).

Toisin kuin aiemmin jo läpiviedyt asumistuen muutokset, *nyt ehdotetut lakimuutokset eivät hallituksen esityksessä esitettyjen arvioiden mukaan vaikuta toimentulotuen tarpeeseen merkittävästi* (HE 126/2024 vp, s. 15). Olennaisempaa on kuitenkin se *kokonaisuus*, johon käsillä olevat lakimuutokset liittyvät.

5. Yhteisvaikutusten arviointi

Hallituksen esityksessä on kuvattu yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen muutosehdotusten vaikutuksia itsenäisenä kokonaisuutena. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin, että sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee hallitusten yhteisvaikutusten arviointia. Sen kerrotaan valmistuvan syksyllä ja se olisi käytettävissä hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien täydentäjänä. Kyseisessä arvioinnissa olisi tarkoitus päivittää aiemmin tehty yhteisvaikutusten arvioinnin muistio (ks. alaviite 1) ja täydentää sitä muun muassa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmalla (HE 126/2024 vp, s. 26).

PeV on edellyttänyt lausuntokäytännössään, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan joko yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (esim. PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 3-4 ja PeVL 14/2023 vp, kappale 19). PeV on myös korostanut tarvetta huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (esim. PeVL 14/2023 vp, kappale 19, PeVL 11/2023 vp, kappale 18, PeVL 47/2017 vp, s. 3-4 PeVL 19/2016 vp, s. 3 ja PeVL 11/2015 vp, s. 4).

Kuten hallituksen esityksessä mainitaan (HE 126/2024 vp, s. 33), Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on viimeksi vuonna 2023 antanut ratkaisun, jonka mukaan perustoimeentulon ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia.⁵ Hallituksen näkemys näyttää olevan, että komitean laskutapa ei ota huomioon Pohjoismaista käsitystä sosiaaliturvasta, koska Suomessa sosiaalietuudet muodostavat kokonaisuuden. Komitea on kyllä asiasta tietoinen, joten erilaiset laskutavat eivät sellaisenaan käy sosiaaliturvan tason puolustukseksi.⁶ Joka tapauksessa myös PeV on todennut, että sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin on suhtauduttava vakavasti ja että valtioneuvoston on pikaisesti aloitettava asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu (PeVL 16/2023 vp, kappale 20.)

Edellä esitetyn valossa on näin ollen ongelmallista, että tarvittava kokonaisvaltainen vaikutusarviointi ei ole käytettävissä, kun perustuslakivaliokunta päättää yksittäisistä lakimuutoksista. Hallituksen esityksessäkin vedotaan siihen, että suomalaisen vähimmäisturvan malli rakentuu kokonaisuudesta, eikä sitä voi arvioida yksittäisen etuuden tason kautta (HE 126/2024 vp, s. 33). Siksi on hyvin vaikeaa ymmärtää, miksi näitä kokonaisvaltaisia vaikutusarvioita tehdään *jälkikäteen*. Kun sosiaaliturvaan liittyvien perusoikeuksien heikentämiseen on taloudellisista syistä ryhdyttävä, säästötoimien yhteisvaikutukset perusoikeuksille ovat keskeisiä. Niiden arviointi ei luonnollisesti ole ylipäättään mahdollista, jos PeV:lla ei ole käytettävissään ajantasaista kokonaiskuvaa.

Jälkikäteinen seuranta on tietenkin tärkeää ja sen tarpeeseen PeV on myös kiinnittänyt huomionsa (PeVL 14/2024 vp, kohta 20). Jälkikäteinen arviointi ei kuitenkaan voi korvata kokonaisvaltaista vaikutusarviointia ennen muutokseen ryhtymistä. Ennalta tehty arviointi ehkäisee osaltaan myös sitä, että lainsäädäntöä joudutaan nopeasti muuttamaan, kun vaikutukset ovatkin osoittautuneet esimerkiksi kohtuuttomiksi.

Turku, 6.11.2024

Elina Pirjatanniemi

⁵ The European Committee on Social Rights, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Application no. 172/2018, Decision on the merits 15 February 2023.

⁶ Ibid, kohta 49.