

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Mikko Horko, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Toomas Kotkas
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2024. Lain 7 ja 9 §, 12 §:n 6 momentti ja 52 § ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.9.2024.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Tukeen vaikuttavien tulojen vaikutusta ehdotetaan kiristettäväksi, tukiprosenttia laskettavaksi ja ansiotulovä-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2023 vp

hennyksestä luovuttavaksi. Asumistuen kuntaryhmitystä ehdotetaan muutettavaksi pääkaupunkiseudulla. Lisäksi yleinen asumistuki omistusasuntoihin ehdotetaan lakkautettavaksi. Ansiotulovähennyksen ja omistusasuntojen asumistuen poistamisella tukea ehdotetaan kohdennettavaksi esityksen perustelujen mukaan kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille ruokakunnille. Tuen määrään vaikuttavan perusomavastuusuuden määräytymistä ehdotetaan muutettavaksi niin, että muiden muutosten vaikutukset olisivat lievempiä lapsiperheille.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ensisijaisesti 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 säännösin. Asumiseen liittyvän sosiaaliturvan muodot (yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja osin sotilasavustus) ovat tapoja, joilla julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta (PeVL 17/2014 vp, s. 2/I). Julkinen valta edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja sen omatoimiseen järjestämiseen myöskin tavoin, kuten asuntotuotantoon kohdistuvilla tuilla.

(3) Säännös sisältää viittauksen asumisen omatoimiseen järjestämiseen. 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.

(4) Asumisen tukemisen tarvetta ei ole lueteltu perustuslain 19 §:n 2 momentissa sosiaalisena riskitilanteena. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että asumistuella on yhteys ja asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan ja 19 §:n 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 59/2016 vp, s. 2, PeVL 17/2014 vp, s. 2/I, PeVL 10/2011 vp). 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

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2023 vp

(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) 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 säädettävään 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).

(8) 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 mitoitukseen.

Asumistuen muutokset

(9) Hallituksen esityksen (s. 28) mukaan ehdotettu tuen korvausprosentin alentaminen kohdistuu kaikkiin tuensaajiin. Perusomavastuun tuloharkinnan kiristys kohdistuu niihin tuensaajiin, joilla on sen verran tuloja, että tukeen muodostuu perusomavastuuosuus, eli ei kaikkein pienituloisimpiin tuensaajiin. Myös ansiotulovähennyksen poistaminen kohdistuu niihin tukea saaviin henkilöihin, joilla on palkka- tai yrittäjätuloja. Omistusasumisen tuen poistaminen kohdistuu henkilöihin, joilla on asuntovarallisuutta. Helsingin yhdistäminen muihin pääkaupunkiseudun kuntiin enimmäisasumismenoluokituksessa alentaa hieman asumistukia lähes kaikilta Helsingissä asuvilta tukea saavilta ruokakunnilta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaiseman vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevan muistion (s. 25) mukaan opiskelijat kuuluvat asumistuen heikennysten vuoksi etuudensaajaryhmien välisessä tarkastelussa suhteellisesti eniten tukea menettävien joukkoon.

(10) Esitys on sen perustelujen (s. 29) mukaan osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana. Esityksen perustelujen mukaan julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan.

(11) Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnataan 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, s. 2—3 ja PeVL 6/2009 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on katsonut asumistuen osalta, että myös julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta edistää jokaisen asumista voidaan katsoa johtuvan joi-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2023 vp

takin 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 turvattua 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).

(13) 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, eivät ne perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu edellä kuvatulla tavoin olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan. Ne eivät myöskään muodostu perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta ongelmallisiksi säätämisyjärjestyksen osalta. Ne eivät myöskään tee tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää vielä erikseen huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan yleinen asumistuki omistusasuntoihin lakkautetaan. Omistusasunnossa asuvat voivat olla yhtä pienituloisia kuin vuokra-asunnossa asuvat, eikä vuokra-asunnossa asuvan tuensaajan muu varallisuus kuitenkaan vaikuta asumistukeen. Valiokunta ei pidä valittua sääntelyratkaisua tästä näkökulmasta johdonmukaisena tai tasapuolisena.

(15) Hallituksen esityksen (s. 29) mukaan lain voimaantuloa on lykätty ja porrastettu, jotta tukea saavilla on enemmän aikaa sopeutua muutoksiin. Muutoksien ehdotetaan tulevan voimaan pääosin 1.4.2024 vaiheittain sitä mukaa, kun kyseinen tuki tarkistetaan. Omistusasuntojen tuen lakkautusten ehdotetaan kuitenkin tulevan voimaan kerralla 1.9.2024. Ehdotuksen mukaan ruokakunnan tuki voi muuttua aikaisintaan huhtikuulta maksettavan tuen osalta, jos vuosittainen tuen tarkistusajankohta osuu huhtikuulle. Jotta tuenhakijat eivät joutuisi kohtuuttomiin tilanteisiin, perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta vielä selvittää, olisiko siirtymäsäännösten avulla mahdollista porrastaa muutosten voimaantuloa siten, että niille ruokakunnille, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat, jäisi enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.

(16) Hallituksen esityksen (s. 29) mukaan kaikkein pienituloisimmilla tuen saajilla viimesijainen toimeentulotuki kompensoi tuen pienemisestä. Ehdotetut muutokset tulevat esityksen perustelujen mukaan 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

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 kiinnittää huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli.

Esityksen valmistelu

(17) Hallituksen esityksessä (s. 9—24) on käsitelty sen vaikutuksia varsin laajasti. Esityksessä on käsitelty sen lapsi- ja sukupuolivaikutuksia ja lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa erikseen esityksen vaikutuksia perustuslain kannalta merkityksellisin osin. Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s.4).

(18) Hallituksen esityksessä yleisen asumistuen muutosehdotusten vaikutuksia on kuvattu itseenäisenä kokonaisuutena. Hallituksen esityksen (s. 12) mukaan ehdotetuilla muutoksilla on kuitenkin yhteisvaikutuksia myös muiden hallituksen esittämien sosiaaliturvamuutosten kanssa. Näitä vaikutuksia on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa muistiossa vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista. Vaikka perustuslakivaliokunnan mielestä kyseistä muistiota voidaan pitää vaikutusten arviointien kannalta sinänsä varsin kattavana, pitää valiokunta ongelmallisena, ettei muistioon sisälly nimenomaista tarkastelua esitysten perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista.

(19) Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Valiokunta on myös todennut, 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 on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10).

(20) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointien puutteisiin erityisesti niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksien osalta. Valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2023 vp

(21) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esityksessä ei ole asianmukaisesti tehty selkoa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja sen valvontaelimen, YK:n lapsen oikeuksien komitean, Suomea koskevista kannanotoista ja muusta tulkintakäytännöstä, vaikka esityksessä (s. 28) mainitaankin siinä ehdotettavan sääntelyn olevan merkityksellistä muun ohella lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta. YK:n lapsen oikeuksien komitea on loppupäätelmissään (Concluding observations) Suomen valtiolle aiemmin (2.6.2023) kehottanut muun muassa, että Suomi välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 24.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r (osittain)
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen