

Asia: VN/22377/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI YLEISESTÄ ASUMISTUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia (938/2014) siten, että tukeen vaikuttavien tulojen vaikutusta kiristetään, tukiprosenttia lasketaan ja ansiotulovähennyksestä luovutaan. Lisäksi asumistuen kuntaryhmitystä muutetaan pääkaupunkiseudulla ja yleinen asumistuki omistusasuntoihin lakkautetaan. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös asumistuen takaisinperimistä koskeva virheellinen ilmaisu.

Asumistuki on osa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, jolla asumismenoja alennetaan tuensaajien maksukykyä vastaavalle tasolle. Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 10/2011 vp). Asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentuloturvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 10/2011 vp). Viime kädessä kyse on myös perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisesta elämän edellyttämästä turvasta.

lausun asiassa ensisijaisesti esityksen säätämisperusteluiden näkökulmasta, mutta otan kantaa myös muihin keskeisiin katsomiini yksinomaan oikeudellisiin seikkoihin.

SÄÄTÄMISJÄRJESTYSERUSTELUT

Lakiehdotusta on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu olennaisimmat perustuslailliset kysymykset tunnistaen. Esitystä ei ole kuitenkaan tarkasteltu perustuslain perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen kannalta.

Perustuslain 19 §:n 4 momentti asettaa julkisen vallan tehtäväksi edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea omatoimisen asumisen järjestämistä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain mukainen toimeksianto on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa. Valiokunta on pitänyt lisäksi tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulma otetaan huomioon myös rakenteellisia säästö- ja kehittämispäätöksiä tehtäessä. Valiokunta on korostanut erityisesti tarvetta tarkastella rakenteellisten säästö- ja kehittämispäätösten kokonaisvaikutuksia ja pitänyt tärkeänä, että päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä pyritään löytämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaavia ratkaisuja (PeVL 52/2014 vp).

Esitys on merkityksellinen myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78–80/2022) 31 artiklan, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS, sopimus SopS 6/1976) 11 artiklan 1 kohdan sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) samoin kuin vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 27/2016) kannalta. Tästä huolimatta esityksessä ei ole tehty selkoa tai arvioitu sitä, millä perusteilla muutosten katsotaan olevan sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden ja EU:n perusoikeuksista johtuvien vaatimusten kanssa.

TSS-komitea kehotti maaliskuussa 2021 loppupäätelmissään Suomen seitsemänteen määräaikaisraporttiin Suomea sisällyttämään sosiaaliturvaa uudistettaessa takeet siitä, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittavat leikkaukset ovat myös säästötoimenpiteiden yhteydessä muun ohella tarpeellisia ja oikeasuhteisia siinä mielessä, että muun politiikan hyväksyminen tai toimimatta jättäminen vahingoittaisi enemmän TSS-oikeuksia, leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti epäedullisessa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin ja että etuuden perusmäärä säilytetään sellaisena, joka mahdollistaa edunsaajien riittävän elintason. Komitea on kehottanut Suomea myös tutustumaan yleiskommenttiinsa nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä puheenjohtajansa kirjeeseen (2012) säästötoimenpiteistä (E/2013/22-E/C.12/2012/3, liite VI (B)). Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä, että Suomi välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä olisi perusteltua arvioida myös ehdotettujen lainmuutosten suhdetta kansainvälisten TSS-oikeuksia koskevien sopimusten valvontaelinten kannanottoihin ja suosituksiin sekä määräaikaisraporteissa esitettyihin suosituksiin.

Edellä mainitun lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että vaikka esitettyjen yleiseen asumistukeen tehtävien muutosten tavoitteeksi on todettu valtion talouden tasapainottaminen ja asumistukimenojen voimakkaan kasvun hillitseminen, esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös asumistuen takaisinperimistä koskeva virheellinen ilmaisu. Takaisinperintää koskeva sääntely saattaa olla merkityksellistä erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Vaikka

liikaa maksetun tuen takaisinperinnälle on lähtökohtaisesti yhteiskunnallisesti hyväksyttävä peruste (PeVL 17/2014 vp), pidän huolestuttavana sitä, että esitettyjen valtiontalouden tasapainottamiseen tähtäävien muutosten rinnalla tehdään perusoikeuksiin liittyviä muita korjauksia arvioimatta niiden suhdetta perustuslakiin tai vaikutuksia etuutta saavien asemaan.

Totean käsityksenäni, että hallituksen esityksen saattamiselle perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi olisi perusteltu tarve.

TAVOITTEET

Esityksen tavoitteena on ensinnäkin valtiontalouden tasapainottaminen ja asumistukimenojen voimakkaan kasvun hillitseminen. Omistusasuntojen asumistuen lakkauttamisella on tarkoitus kohdentaa tukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille. Muutoksista ansiotulovähennyksen poiston tavoitteena on lisäksi kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteiden parantaminen. Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Yleisellä asumistuella julkinen valta toimeenpanee perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaista toimintavelvoitetta. Kyseisestä julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta edistää jokaisen asumista voidaan katsoa johtuvan joitakin rajoitteita asumisen omatoimiseen järjestämiseen tarkoitettujen tuen heikentämiselle (PeVL 17/2014 vp). Asumistuen määrää ei ole kuitenkaan pidetty sillä tavalla turvattuna, että tuet eivät voisi järjestelmää muutettaessa myös pienentyä.

Totean ensinnäkin esityksen valtiontalouden tasapainottamisen ja asumistukimenojen voimakkaan kasvun hillitsemistä koskevan tavoitteen osalta, että olen antanut 7.9.2023 lausunnon (OKV/1654/21/2023) hallituksen esityksestä toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta. Lausunnessani olen tuolloin esiin tuomieni perusteiden nojalla pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta hyväksyttävänä tavoitteena. Olen myös katsonut, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti esitysluonnoksessa on hallitusohjelmaviittausta tarkemmin selvitettävä perusoikeuksiin välittömästi liittyvien etuuksien säästöjen perusteita sekä valtiontalouden pidemmän aikavälin kantokykyyn ja rakenteelliseen epätasapainoon liittyviä seikkoja (ks. esim. PeVL 47/2017 vp, s. 3). Edellä mainittu sopii myös tähän esitykseen. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä on jo tarkasteltu säästöjen tarvetta ja välttämättömyyttä. Tarkastelua olisi kuitenkin syytä vielä perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioiden syventää.

Edellä kuvatun perusteella hallituksen esityksen tavoitteille on olemassa hyväksyttävät perusteet.

VAIKUTUKSET JA YHTEISVAIKUTUKSET

Asumistuen alentuminen voi olla pienituloiselle ruokakunnalle merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Tuenhakijoiden voi myös olla vaikeaa ennakoida, millaisia vaikutuksia tukiperusteiden muutoksilla heidän kohdallaan tulee olemaan. Tämä on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1, 2 ja 4 momentin kannalta (PeVL 17/2014 vp). Esityksen vaikutuksia on arvioitu hyvin niukasti, eikä siinä tuoda esiin edellä mainitun perustuslakivaliokunnan kannanottonkin kannalta merkityksellisiä konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kansalaisten asemassa, olosuhteissa ja toimintamahdollisuuksissa.

Ansiotulovähennyksen poiston tavoitteeksi on esityksessä mainittu erikseen kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteiden parantaminen. Viitataan tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 31/1997) toimeentulotukilakia säädettäessä. Perustuslakivaliokunta piti tuen alentamisen perustetta tuolloin hyväksyttävänä myös perusoikeusjärjestelmän valossa erityisesti siitä näkökulmasta, että julkisella vallalla on myös velvollisuus edistää työllisyyttä sekä pyrkiä turvaamaan, että jokaisen oikeus työhön (perustuslain 18 §:n 2 momentti) toteutuisi. Muutosten vaikutusten arvioinnissa olisi tämän lisäksi syytä tuoda esiin kuitenkin myös valtiontalouden tarkastusviraston yleisen asumistuen vuoden 2015 kokonaisuudistuksen tuloksellisuuskertomuksen yhteydessä saatujen tulosten (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2023) sekä muun soveltuvan tutkimustiedon vaikutus esitykseen.

Esityksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla on lisäksi yhteisvaikutuksia muiden hallituksen esittämien sosiaaliturvamuutosten kanssa ja sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee syksyllä 2023 valmisteltavista sosiaaliturvamuutoksista muistion, jossa kuvataan kaikkien muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksiin. Hallitusohjelmaan perustuu ehdotus, joka koskee muun muassa omaisuuden huomioon ottamista yleisessä asumistuessa. Edellä mainittu ehdotus on tarkoitus antaa erillisenä hallituksen esityksenä vuonna 2024.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, 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 (PeVL 60/2014 vp, s. 3).

Olen jo aiemmin hallituksen esityksestä toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta antamassani lausunnossa (OKV/1654/21/2023) pitänyt lausunnossa mainitsemieni perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa tärkeänä, että lausuntokierroksella olevaan esitysluonnokseen olennaisesti linkittyvät hallituksen esitykset saatetaan valtioneuvoston ja eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eri lakiehdotusten riippuvuussuhteiden ja mahdollisten kumulatiivisten yhteisvaikutusten selvittämiseen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioimiseen jää riittävästi aikaa. Nyt lausuntopyynnön kohteena olevassa yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamista koskevassa esityksessä asian vaikutuksia on arvioitu suppeasti vain kyseisen muutoksen näkökulmasta.

Esityksen mukaan muutokset vaikuttavat kaikkiin yleisen asumistuen saajiin, joskin toimeentulotuen saajilla yleisen asumistuen pieneneminen kompensoituu täysimääräisesti toimeentulotuesta, koska yleisen asumistuen pieneneminen lisää toimeentulotuen tarvetta, ja siten kotitalouden saamaa toimeentulotukea. Pidän perusteltuna, että sosiaali- ja terveysministeriössä tullaan tekemään valmisteltavista sosiaaliturvamuutoksista yhteisvaikutuksia koskeva muistio syksyn 2023 aikana. Mainittua muistiota ei ole kuitenkaan vielä saatavilla, eikä lausuttavana olevassa esityksessä ole arvioitu yleiseen asumistukilakiin ja toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:ään tehtävien muutosten yhteisvaikutuksia toimeentulotukea saavien osalta.

Sosiaaliturvan kehittämisen lähtökohtana on pidetty sitä, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen, ja että avun tarve olisi tällöinkin lyhytaikaista. Myös valtionalouden tarkastusvirasto on yleisen asumistuen vuoden 2015 kokonaisuudistuksen tuloksellisuustarkastuskertomuksensa yhteydessä suosittanut, että valtioneuvoston tulisi sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa pyrkiä kehittämään ratkaisuja, jotka vähentäisivät viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa. Pidän edellä mainituista syistä ongelmallisena, että esityksessä mainitun Kelan arvion mukaan toimeentulotuen saajien määrän arvioidaan lisääntyvän muutoksen myötä noin 15 000 kotitaloudella.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sosiaaliturvan heikennyksiä koskevien hallituksen esitysten hyväksyttävyyden edellytyksenä korostuu riittävä vaikutusarviointi ja arvioinnin tulosten ottaminen huomioon säännöshdotuksissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa (ks. esim. PeVL 51/2017 vp, s. 4). Toimeentulotuen toimeenpano jakautuu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon kesken. Esitysluonnoksessa on tarkemmin vielä arvioitava toimeentulotuen piiriin joutuvien määrää ja vaikutuksia muun muassa tiukemman tuloharkinnan osalta näiden ihmisten elämäntilanteeseen. Tässä yhteydessä tulisi tarkastella, onko yhteisvaikutusten kannalta hyvin hankalaan asemaan joutuvia henkilöryhmiä. Niin ikään tulisi hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti tarkastella työllisyysvaikutuksia sekä tarkentaa esityksen perustuslain 22 §:ssä säädettyyn perusoikeuksien turvaamisveloitteeseen perustuvia vaikutuksia myös hyvinvointialueiden sosiaalihuollolle, talouteen ja rahoitusperiaatteeseen.

VOIMAANTULO

Lainmuutokset on esitetty tuleviksi voimaan 1.4.2024 ja niitä sovellettaisiin lain voimaantulosta ja myöhemmästä ajasta myönnettävään tai tarkistettavaan tukeen. Muutokset tulisivat yksittäiselle jo asumistukea saaville tuensaajille voimaan sitä mukaan, kun kyseisen ruokakunnan tukea tarkistettaisiin. Omistusasunnon tukien lakkauttaminen tulisi kuitenkin voimaan kaikille tukea saaneille 1.9.2024 ja kyseiset tuet lakkautettaisiin kerralla.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että muutosten voimaantuloa on siirtymäsäännösten avulla porrastettu siten, että niille ruokakunnille, joita

merkittävät tuen alentumiset koskevat, jää enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen (PeVL 17/2014 vp). Esityksessä on tältä osin huomioitu perustuslakivaliokunnan aiempi kannanotto. Kannanotto tulee ottaa huomioon myös jatkovalmistelussa, mikäli hallituksen esityksen antamisen aikataulu muuttuu.

MUUTA

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Totean, että lausuntopyyntöä tai luonnosta hallituksen esitykseksi ei ole ollut saatavilla ruotsiksi.

Lausuntoa on 8.9.2023 pyydetty 20.9.2023 mennessä. Lausunnonle varattu aika on ollut näin ollen alle kaksi viikkoa. Tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa on perusteltu budjettilakien valmisteluaikataululla.

Lausuntoajasta on ohjeita Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa (valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016). Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ilmentää osaltaan perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien periaatteita. Ohje toimii myös vertailukohtana suunniteltaessa ja arvioitaessa hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteuttamista käytännössä. Ohjeen mukaan lausuntoaika on vähintään kuusi viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla lyhyempi.

Lausuntomenettelyn avulla toteutettavan kuulemisen tavoitteena on selvittää valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisella on siten tärkeä merkitys siinä, että säädösehdotuksesta muodostuu valmistelussa toteuttamiskelpoinen sekä asiallisesti ja teknisesti asianmukainen. Lausuntoajalla on vaikutusta siihen, miten hyvin perusteltuja ja valmistelua tukevia lausuntoja on mahdollista saada. Säädösehdotuksen laajuus ja siinä säänneltävien asioiden merkitys ovat lähtökohtana tarvittavaa lausuntoaikaa arvioitaessa. Vaikutusta on myös sillä, missä määrin lausunnon antajilla on ollut etukäteen tietoa ehdotusten sisällöstä ja miten ne ovat valmistelun aikaisemmissa vaiheissa voineet niihin vaikuttaa. Lisäksi on myös syytä tiedostaa lausuntoajan merkitys kuulemisen avoimuuden ja aitouden kannalta. Lausuntoajan pituudella on olennainen vaikutus siihen, millaiset mahdollisuudet lausunnon antajilla on saada tieto lausuntopyynnöstä, perehtyä siihen ja laatia asiasta perusteltu kannanottonsa. Jos lausuntoa pyydetään organisaatioilta, joiden sisäinen kannan muodostus ja päätöksenteko vaativat aikaa, tämä on syytä ottaa lausuntoajan pituudessa huomioon.

Lausuntoajan pituuden määrittelyyn vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön ja kuulemisen tavoitteisiin liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta ja oikeudellinen harkinta hyvästä lainvalmistelutavasta ja osallistumisoikeuksien toteuttamisesta. Kunkin esityksen olosuhteisiin liittyvän punninnan vuoksi lausuntoajan pituuden arviointi on valmistelevalle ministeriön vastuulla, joka myös vastaa lainvalmistelusta ja sen laadusta kokonaisuutena. Hyvin lyhyet lausuntoajat ovat kuitenkin ongelmallisia hyvän lainvalmistelutavan ja perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien sekä lainsäätäjää ja hallitusvaltaa sitovan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteiden asianmukaisen toteuttamisen kannalta. Siksi perusteltuja syitä poiketa

lainvalmisteluohjeiden mukaisesta lausuntoajasta on perusteltua tulkita suppeasti. Sosiaaliturvan säästöjen yhteydessä tähän seikkaan on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.

Goebel Maija-Liisa
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri