



LAPS/81/2024, 6.8.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annettujen lain muuttamisesta

Viite: VN/36421/2023

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annettuja lakeja. Muutokset yleisessä asumistuessa koskisivat omaisuuden huomioon ottamista ja kuntaryhmitystä, eläkkeensaajan asumistuessa tuloharkintaa ja omaisuuden huomioon ottamista.

Yleisen asumistuen varallisuusharkinnalla on tarkoitus kohdentaa tukea kaikkein vähävaraisimmille tuensaajille. Eläkkeensaajan asumistuen muutoksilla tukea vastaavasti kohdennetaan kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kaikkien yleiseen asumistukeen tehtävien muutosten sekä muiden sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosten seuranta ja arviointia tulee jatkossa tehdä kokonaisuutena.
- Lapsivaikutusten arviointi sisältää arviot muutosten piirissä olevien perheiden määristä ja muutosten keskimääräiset euromäärät. Vaikutustenarviointia olisi



perusteltua täydentää siten, että siitä kävisi ilmi myös yleisen asumistuen pienentämisen muut vaikutukset lasten ja perheiden elämään.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin**.¹ Suosituksissa kehoitetaan lisäksi useassa kohdassa, muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan ja väkivallan ehkäisyyn liittyen, parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa. Lapsiperheköyhyydellä on tutkitusti haitallisia vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja terveyteen joskus jopa läpi koko elämän. Hallitusohjelman mukaiset sosiaaliturvan muutokset näyttävät johtavan nyt päinvastaiseen suuntaan kuin mitä lapsen oikeuksien komitea suosittelee.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksen kohdassa 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys ei YK:n lapsen oikeuksien komitean suosituksia ole edes mainittu, vaikka kohdassa todetaankin esityksen olevan merkityksellinen lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta.

Hallituksen esitysluonnos perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmaan ja vuoden 2025-2028 julkisen talouden suunnitelmaan ja se on osa siihen kirjattuja yleistä asumistukea koskevia valtiontaloutta tasapainottavia toimia. Yleistä asumistukea koskevaan lakiin (938/2014, asumistukilaki) tehtiin hallitusohjelmaan perustuvia muutoksia joulukuussa 2023 siten, että osa niistä tui voimaan 1.4.2024 alkaen ja osa tulee voimaan vuoden 2025 alussa. Nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esitysluonnoksella on tarkoitus edelleen tiukentaa yleisen asumistuen myöntämisen ehtoja. Tuen määräytymisperusteisiin palautettaisiin varallisuusharkinta ja asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja koskevaa kuntaryhmitystä tarkistettaisiin. Lisäksi yrittäjän tuloja koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Esitysluonnos sisältää myös muutosehdotuksia eläkkeensaajan asumistukea koskevaan lakiin, joihin lapsiasiavaltuutettu ei ota kantaa.

Lapsiasiavaltuutettu antoi lausuntonsa edellä mainituista aiemmista muutoksista sosiaali- ja terveysministeriölle syyskuussa 2023² ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle marraskuussa 2023³. Lausunnoissaan lapsiasiavaltuutettu totesi, että yleiseen asumistukeen kohdistuvat leikkaukset ovat kyseenalaisia, koska niiden seurauksena moni



lapsiperhe joutuu todennäköisesti turvautumaan jatkossa viimesijaiseksi ja lyhytaikaiseksi tarkoitettuun toimeentulotukeen. Viittaamme aiempiin lausuntoihin soveltuvin osin, eikä tässä lausunnossa toisteta kommentteja esimerkiksi yleisen asumistuen heikennysten vaikutuksista vanhempien työllistymiseen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin valitettavana, että yleiseen asumistukeen ja muuhun sosiaaliturvaan kohdistuvat tiukennukset tehdään useassa eri vaiheessa ilman, että niistä on tehty kattavaa kokonaisarviointia. Kokonaisarvioinnin puuttuessa on mahdotonta saada kuvaa siitä, missä määrin hallitusohjelmaan sisältyvien muutosten vaikutukset tulevat kohdentumaan lapsiin lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi aiempia muutoksia koskevassa mietinnössään (StVM 14/2023 vp - HE 74/2023 vp)⁴, että ”ehdotetuilla muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia asumistuen tasoon ja asumistuen piirissä olevien henkilöiden määrään. Ehdotetut muutokset kohdistuvat pienituloisiin kotitalouksiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa perustuslakivaliokunnan tavoin muutosten seurannan tärkeyttä”. Jo voimaantulleiden muutosten seurantatietoja ei vielä ole ymmärrettävästi saatavilla, koska ne ovat olleet voimassa vasta muutaman kuukauden ja osa tulee voimaan myöhemmin. Ei siis ole realistista odottaa, että edellisistä vaiheista saataisiin kokemuksia ennen seuraavien vaiheiden edistymistä. Tämäkin osoittaa sen, että yleiseen asumistukeen ja muuhun sosiaaliturvaan tehtävien muutosten kattava kokonaisarviointi, mukaan lukien erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen punninta, olisi tullut tehdä ennen ensimmäisenkään muutoksen eteenpäin viemistä.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa kohdassa 4.4 todetaan, että siinä kuvataan yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen muutosehdotusten vaikutuksia itsenäisenä kokonaisuutena ja sosiaali- ja terveysministeriö vasta valmistelee hallitusten esitysten yhteisvaikutusten arviointia siten, että se olisi käytettävissä syksyllä 2024. On myönteistä, että yhteisvaikutusten arviointia on tarkoitus tehdä, mutta sen valmistumisajakohta on ongelmallinen. Lausunnon antajat eivät voi sitä hyödyntää esitysluonnosta arvioidessaan. Lisäksi kokonaisarvioinnin vaikuttavuus lakimuutosten sisältöihin jää todennäköisesti varsin heikoksi, kun hallituksen esitys valmistellaan jo hyvin pitkälle ennen arvioinnin valmistumista eikä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja tosiasiallisesti edes harkita. Esitysluonnoksen kohdassa 5 todetaankin suoraan, että



ehdotukset perustuvat hallitusohjelmaan eikä varsinaisia vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ole arvioitu. Tämä antaa viitteitä siitä, ettei vaihtoehtoja tulla arvioimaan jatkossakaan.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kaikkien yleiseen asumistukeen tehtävien muutosten sekä muiden sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosten arviointia ja seurantaa tulee jatkossa tehdä kokonaisuutena. Jos arviointi- ja seurantatiedot osoittavat, että muutokset johtavat lapsiperheiden entistä vaikeampaan taloudelliseen tilanteeseen eikä paranna vanhempien työllisyyttä toivotulla tavalla, on pikaisesti harkittava vaihtoehtoisia tapoja parantaa valtiontalouden tilaa.

Kommentit ehdotetuista muutoksista

Esitysluonnoksen mukaan (esim s. 28) siinä ehdotettavat muutokset kohdistuvat ruokakuntiin, joilla on varallisuutta ja siksi vältetään niiden kohdistuminen varattomiin ruokakuntiin. Esitysluonnoksen ehdotukset kohdentuvat myös lapsiperheisiin. Yleistä asumistukea saavat perheet ovat yleensä jo lähtökohtaisesti taloudellisesti heikossa asemassa. Vaikka perheelle olisi jonkinlaista varallisuutta, se voi olla hankalasti realisoitavissa. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että jo tehdyt asumistuen muutokset johtavat siihen, omistusasuntoon ei voi jatkossa saada asumistukea (1.1.2025 alkaen). Tämä pakottaa osan perheistä muuttamaan vuokra-asuntoon. Asuntomarkkinoiden tilanne on monessa kunnassa hyvin heikko, mistä johtuen omistusasunnon myynti ja jopa jälleenvuokraaminen voi olla käytännössä mahdotonta. Tällaisessa tilanteessa oleville lapsiperheille varallisuusharkinnan palauttaminen on kohtuutonta.

Kun varallisuusharkinta poistettiin vuonna 2015 asumistukilakia uudistettaessa, todettiin (HE 52/2014 vp, s. 12), että "[o]maisuuksien huomioon ottaminen on tarpeettomasti mutkistanut tuen hakemis- ja myöntämismenettelyä, koska asumistuen saajilla on ollut vain harvoin tuloksi luettavaa omaisuutta". Hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan (s. 21), että nyt ehdotettava varallisuusharkinta vähentävän valtion asumistukimenoja arviolta 8 miljoonaa euroa vuodessa vuodesta 2026 alkaen. Muutokset tulevat voimaan tarkistusten yhteydessä, jolloin vuonna 2025 säästöä toteutuu noin puolet. Kun otetaan huomioon opiskelijoiden siirtyminen pois yleisen asumistuen piiristä 31.7.2025, vuoden 2025 säästöksi arvioidaan 4,7 miljoonaa euroa. Sen sijaan esitysluonnoksessa ei näyttäisi olevan laskelmaa kustannuksista, jotka kertyvät muun muassa tarvittavista muutoksista Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin, lomakkeisiin sekä asiakaskirjeisiin ja päätösteksteihin, eikä muutosten toimeenpano edellyttämästä henkilöstön kouluttamisesta,



etuudenhakijoille suunnatun neuvonnan ja informaation uudistamisesta ja muutosten voimaantulon vaiheessa varautumisesta neuvontatilanteiden määrän kasvuun. Nämä vaikutukset kuitenkin todetaan esitysluonnoksen kohdassa 4.2.2 Lisäksi kohdassa 4.2.3 todetaan, että ehdotetut muutokset lisännevät jossain määrin yleistä asumistukea koskeviin päätöksiin kohdistuvia valituksia ja siten sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden asiamääriä, mutta näiden kustannuksia ei myöskään ole esitysluonnoksessa esitetty. Näin ollen on vaikeaa arvioida, millainen nettohyöty varallisuusharkinnasta lopulta olisi tulossa.

Varallisuusharkinnassa huomioon otettaviin tuloihin (12 §) lisätään ehdotetussa 13 §:ssä luetellusta yhteenlasketusta omaisuudesta 20 prosenttia jaettuna kahdellatoista siltä osin, kun se ylittää yhden aikuisen perheessä 10 000 euroa ja kahden (tai useamman) aikuisen perheessä 20 000 euroa. Myönteistä on, että omaisuutta laskettaessa ei lapsen omaisuutta huomioida, kuten ei myöskään lapsen tuloja. Osuus, joka omaisuudesta otetaan huomioon, vaikuttaa varsin maltilliselta, vaikkakaan hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt varallisuusharkinnan arviot eivät ole kovin vakuuttavia. Esitysluonnoksessakin se todetaan (s. 14) selkeästi: ”Varallisuuden arviointimenetelmään liittyy huomattavaa epävarmuutta johtuen tuotto- ja korko-oletuksista sekä siitä, että kaikkia mahdollisia varallisuusmuotoja ei ole pystytty otettua huomioon”.

Esitysluonnoksessa esitettyjen laskelmien mukaan (s. 15-16) yleisen asumistuen varallisuusharkinnan takia arviolta noin 3 700 kotitaloudella tuki pienenee, joista vajaalla 2 200 kotitaloudella tuki lakkaa kokonaan. Keskimääräinen muutos lapsiperheillä on -252 euroa/kotitalous (-2 %). Yksinhuoltajaperheillä muutos on -266 euroa (-75 %) ja kahden huoltajan perheillä -234 euroa (-68%). Kuntaryhmämuutokset vaikuttavat noin 2900 lapsiperheeseen ja keskimääräinen muutos yksinhuoltajaperheillä on -34 euroa ja kahden huoltajan perheillä -17 euroa. Osaa perheistä voi lisäksi koskea myös varallisuusharkinta, mutta yhteisvaikutuksesta lapsiperheisiin ei esitysluonnoksessa näyttäisi olevan laskelmia.

Hallituksen esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointi sisältää vain edellä mainitut laskelmat siitä, kuinka montaa perhettä muutos koskee ja miten suuri euromääräinen muutos olisi. Vaikutusarvioinnissa ei ole arvioitu esimerkiksi sitä, johtaako varallisuusharkinta siihen, että perheet joutuvat muuttamaan, jolloin myös lasten varhaiskasvatuspaikka, koulu sekä harrastus- ja kaveripiiri voivat vaihtua. Joutuvatko ja missä määrin perheet realisoimaan omaisuuttaan tai kuinka mahdollista realisointi



tosiasiallisesti on? Eri omaisuustyyppien realisointimahdollisuudet ovat hyvin erilaisia ja mahdollisuudet vaihtelevat myös alueellisesti. Esimerkiksi nykytilanteessa asuinkiinteistön ja asunto-osakkeen myynti voi olla erittäin hidasta tai siitä saatava hinta niin alhainen, että myynti ei ole järkevästi perusteltavissa. Asunnosta saatava mahdollinen vuokratuotto otetaan jo huomioon asumistukea myönnettäessä. Varallisuusharkinnan käyttöönotto voi myös vaikuttaa motivaatioon pyrkiä vähitellen säästään pois sosiaalityistä riippuvuudesta. Kuntaryhmämuutosten seurauksia perheen elämään ja toimeentuloon tai esimerkiksi tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen ei ole arvioitu. **Vaikutusten arviointia olisi perusteltua täydentää siten, että siitä kävisi ilmi myös ne vaikutukset lasten ja perheiden elämään, jotka seuraavat, kun asumistuki pienenee ehdotetulla tavalla.**

Jyväskylässä 6.8.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

² Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. LAPS/57/2023, 18.9.2023, verkossa https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stm_asumistukilain-muuttaminen

³ Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. LAPS/57/2023, 15.11.2023. Verkossa https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stv_he742023vp

⁴ Valiokunnan mietintö StVM 14/2023 vp - HE 74/2023 vp, verkossa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/StVM_14+2023.aspx