



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Asumistukilain muuttamista koskeva esitysluonnos on tiivis ja selkeä esitys. Esityksen keskimääräisistä kotitalousvaikutuksista saa hyvän käsityksen. Esitysluonnoksesta puuttuu yhteisvaikutusten arviointi samanaikaisista muutoksista työttömyysturvaan ja toimeentulotuen asumismenojen tiukentamiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi jää liian yleiselle tasolle.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Esitysluonnoksessa olisi tullut arvioida, millaisia epäsuoria vaikutuksia haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset, kuten esimerkiksi ylivelkaantuneet, tulevat kohtaamaan arjessaan muutoksen myötä.
- ii) Esitysluonnoksen arvioinnissa olisi tullut huomioida muut valmisteilla olevat uudistukset ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ihmisryhmille. Jos useiden esitysten vaikutukset kohdistuvat osittain samoihin ihmisiin, on tärkeää arvioida myös toimien yhteisvaikutuksia.
- iii) Esitysluonnoksessa olisi tullut kuvata esityksen vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oikeuksiin.
- iv) Esitysluonnoksen lausuntoaika on selvästi annettua ohjeistusta lyhyempi. Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja kansalaisilla olla riittävä aika lausua asiasta varsinkin, kun toteuttamisen kiireellisyydelle ei ole esitetty painavia perusteita.



1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” ja ”tavoitteet” -jaksoista.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Valtiontalouden tasapainottamiseksi asumistuen saamisen ehtoja muutettaisiin. Tukeen vaikuttavien tulojen vaikutusta kiristettäisiin, tukiprosenttia laskettaisiin ja ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin. Asumistuen kuntaryhmitystä muutettaisiin pääkaupunkiseudulla. Lisäksi yleinen asumistuki omistusasuntoihin lakkautettaisiin. Ansiotulovähennyksen ja omistusasuntojen asumistuen poistamisella tukea kohdennettaisiin kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille ruokakunnille. Tuen määrään vaikuttavan perusomavastuusuuden määräytymistä muutettaisiin niin, että muiden muutosten vaikutukset olisivat lievempiä lapsiperheille.

Esityksen tavoitteena on valtion talouden tasapainottaminen ja asumistukimenojen voimakkaan kasvun hillitseminen. Ansiotulovähennyksen poiston tavoitteena on kokoaikatyön vastaanottamien kannusteiden parantaminen.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että arvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon myös muut valmisteilla olevat uudistukset ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ihmisryhmille. Esimerkiksi samanaikaisesti valmistellaan säädösmuutoksia liittyen työttömyysturvaan, eräiden etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksiin ja toimeentulotuen asumismenojen tiukentamiseen. Näiden esitysten vaikutukset saattavat kohdistua osittain samoihin ihmisiin, jolloin on tärkeää arvioida myös toimien yhteisvaikutukset.¹

¹ Ks. esim. [PeVM 3/2016 vp](#), s. 3: ”Perustuslakivaliokunta painottaa myös perusoikeusvaikutusten asianmukaista arviointia (ks. esim. [PeVL 43/2016 vp](#)). Valiokunta on todennut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. [PeVL 32/2014 vp](#)). 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 (ks. [PeVL 60/2014 vp](#)). Valiokunta huomauttaa, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ([PeVL 33/2016 vp](#), [PeVL 19/2016 vp](#)).”



Arviointineuvosto katsoo, että yhteisvaikutuksia olisi ollut hyvä arvioida siten, että arvioinnin tulokset olisivat olleet mahdollisesti hyödynnettävissä säädösvalmistelussa ja säädösehdotuksen kuulemisessa.² Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemasta muistiosta vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista puuttuu perus- ja ihmisoikeuksien yhteisvaikutusten arviointi.

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla ajalla 8.–20.9.2023. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi, mutta tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen lausumisaika oli hyvin lyhyt, eikä lyhyelle lausuntoajalle ole esitetty painavia perusteluja. Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja kansalaisilla olla riittävä aika lausua asiasta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen valmistelussa on ollut puutteita. Näitä ovat esimerkiksi lausuntokierroksen poikkeuksellisen lyhyys, ruotsinkielisten materiaalien puuttuminen lausuntokierroksella, vaihtoehtojen kuvauksen sekä samanaikaisten sosiaaliturvaan vaikuttavien lakihankkeiden yhteisvaikutusten kuvauksen puuttuminen. Lisäksi esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten lausuntopalaute on otettu huomioon valmistelussa. **Arviointineuvosto painottaa**, että vaikutuksiltaan merkittävien uudistusten huolelliseen valmisteluun kuuluu varata ministeriöille riittävästi aikaa ja resursseja.

Esitysluonnoksesta ei selviä, miten esitysluonnoksen tavoitteisiin päästäisiin vaihtoehtoisin keinoin tai miten asumistuen tarvetta yhteiskunnassa voidaan vaihtoehtoisin keinoin vähentää. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa tuodaan avoimesti esille, että hallitusohjelman kirjaus on rajannut ministeriön mahdollisuuksia arvioida eri sääntelyvaihtoehtoja. Esityksessä olisi tullut kuitenkin hallituksen esitysten laatimisohjoiden mukaisesti käsitellä vaihtoehtoisia keinoja. Lisäksi vaihtoehtojen arvioinnissa olisi voitu mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon sen vaihtoehdon vaikutukset lain kohderyhmille, että muutosta ei tehtäisi. Eri vaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten punninnan tulisi toimia pohjana sille, mikä vaihtoehto valitaan toteutettavaksi. Esitysluonnoksessa olisi tullut kuvata se toteuttamisvaihtoehto, jonka katsotaan edistävän perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista parhaiten.³

² Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 9.10.2023 muistion vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66) sivulla 14 todetaan yhteisvaikutusten arvioinnista seuraavaa: ”Lisäksi huomioon tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa. Vaikutukset voivat esimerkiksi olla kumulatiivisia siten, että myöhempi hanke voimistaa aiemmin tehtyjen muutosten vaikutuksia. Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa voivat muodostua merkittäviksi esimerkiksi eri hankkeiden vaikutusten kohdistuessa samoihin kohderyhmiin.”

³ Ks. esim. perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:25), s. 26.



Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnokseen olisi voinut lisätä tiiviin kuvauksen muiden maiden asumistukeen kohdistuvista muutoksista ja johtopäätöksistä. Nyt esitysluonnoksesta ei selviä, millaisia kokemuksia esimerkiksi muissa Pohjoismaissa on saatu asumistukeen kohdistuvissa muutoksissa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitetty tiiviisti asian tausta, nykytila ja keskeiset ehdotukset. Lisäksi esitysluonnoksessa on hyödynnetty runsaasti erilaisia havainnollistavia kuvia ja taulukoita.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että säädösmuutosten kotitalousvaikutusarvioinneissa on hyödynnetty SISU-mikrosimulointimallin laskelmia. Asumistuen muutosten vaikutuksia on arvioitu yhdessä ja erikseen. Vaikutuksia on arvioitu perhetyypeittäin, ikäryhmittäin, asumistuen hakijoiden päätoimen mukaan ja alueittain. Keskimääräisten vaikutusten lisäksi esitysluonnoksessa olisi tullut kuvata myös vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on kuvattu ne ryhmät, joihin taloudelliset muutokset kohdentuvat voimakkaimmin suhteellisesti ja absoluuttisesti.

2.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu hyvin vaikutuksia julkiseen talouteen.

2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää puutteena, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Esitysluonnoksessa olisi tullut yksilöidysti arvioida, millaisia vaikutuksia haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset, kuten esimerkiksi ylivelkaantuneet, tulevat kohtaamaan arjessaan muutoksen myötä. Epäselväksi jää, voiko esitys heikentää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, kuten esimerkiksi oikeutta asuntoon ja välttämättömään toimeentuloon.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotukset, jotka alentavat asumistuen määrää, vaikuttavat tukea saavien huoltajien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia lapsista ja esitys on näin ollen merkityksellinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta. **Arviointineuvosto katsoo**, että johtopäätösten tekeminen siitä, miten esitys vaikuttaa lasten hyvinvointiin ja oikeuksiin on puutteellinen.⁴ Sen sijaan vaikutusarvioissa kuvataan

⁴ Ks. esim. lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille (Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2021:5), s. 61.



hallitusohjelman tavoitteita työllisyysasteen nostamisesta ja työllisyysasteen vaikutuksesta lapsiperheköyhyteen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa esitetään arvio vaikutuksista työllisyyteen ja työnteon taloudellisiin kannustimiin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä olisi tullut arvioida mahdollisuuksien mukaan, voiko säädösehdotuksilla olla olennaisia vaikutuksia joidenkin alojen yritysten työvoiman saatavuuteen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu ehdotuksen vaikutuksia yleiseen vuokratasoon. Esitysluonnoksessa olisi tullut arvioida, voiko muutos vaikuttaa ihmisten vuokranmaksukykyyn ja maksuhäiriöihin ja siten lisätä esimerkiksi häätöjen määrää.

Esitysluonnoksessa ei ole kuvattu kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuutta. **Arviointineuvosto ymmärtää**, että tällaisen arvion tekeminen voi olla mahdotonta. Esityksen tavoitteiden näkökulmasta olisi kuitenkin ollut tärkeää selvittää lain kohderyhmien tosiasialliset mahdollisuudet vaihtaa edullisempaan asuntoon. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten maksuhäiriömerkintä voi vaikuttaa mahdollisuuteen saada kunnallinen vuokra-asunto.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi tullut kuvata tarkemmin vaikutuksia ja riskejä omistusasuntojen asumistuen lakkauttamisesta. Esitysluonnoksessa olisi tullut tarkentaa, kuinka moni tuensaajista asuu haja-asutusalueella, jossa omistusasunnon realisointi ei ole mahdollista. Voiko olla riskinä, että henkilön asumiskustannukset nousevat vaihdettaessa asumismuotoa omistusasumisesta vuokra-asumiseen?

Ehdotetun 9 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että asumisoikeusasunnon korkomenoja ei jatkossa otettaisi asumistukea määrättäessä huomioon. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi tullut esittää arvio muutoksen vaikutuksista asumisoikeusasunnossa asuviin henkilöihin, jotka saavat asumistukea.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: STM056:00/2023), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 2.10.2023. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1735/2015) mukaan neuvosto antaa lausuntonsa asianomaiselle ministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti esitysluonnoksen arvioitavaksi niin myöhään, ettei arviointineuvoston havaintoja ole voitu ottaa ministeriössä huomioon. Tämän vuoksi lausunto annetaan tiedoksi eduskunnalle.



Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta olisi tullut korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 12. lokakuuta 2023

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.