



Sosiaali- ja terveysministeriö  
AI FI 50/2023  
20.9.2023

Amnesty International Suomen osasto  
Hietaniemenkatu 7 A  
00100 Helsinki  
P: 09 8562 0600  
E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)  
W: amnesty.fi

## **Lausunto: Hallituksen esitysluonnos yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta**

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

### **Esitysluonnoksen keskeiset muutosesitykset**

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi yleisesti asumistuesta annettua lakia siten, että:

- Asumistuen korvausprosenttia laskettaisiin nykyisestä 80 prosentista 70 prosenttiin. Asumistuki olisi siten jatkossa aina 70 prosenttia todellisten, enintään enimmäismääriäisten, asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta.
- Helsinki yhdistettäisiin samaan kuntaryhmään muun pääkaupunkiseudun kanssa, eli asumistuessa huomioon otettavat enimmäismäärät Helsingissä laskisivat.
- Ruokakunnan jäsenen tukeen vaikuttavista kuukausituloista vähennettävästä, palkka- ja yrittäjätuloja koskevasta, 300 euron ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin.
- Asumistuen määrää laskettaessa määriteltäisiin nykyistä korkeampi perusomavastuu (50%), johon vaikuttavat ruokakunnan yhteenlasketut tulot. Perusomavastuun suuruuteen vaikuttaisi ruokakunnan aikuisten ja lasten määrä. Lapsille ja aikuisille määriteltäisiin oma kerroin siten, että lapsen kerroin olisi suurempi. Tällöin lapsiperheiden perusomavastuu muodostuisi hieman pienemmäksi ja perhe saisi hieman suurempaa tukea.
- Asumistuki omistusasuntoihin lakkautettaisiin.



Esityksellä tavoitellaan esitysluonnoksen mukaan valtion talouden tasapainottamista ja asumistukimenojen voimakkaan kasvun hillitsemistä.

## Esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten keskeiset vaikutukset

Amnesty International lausuu esitysluonnoksesta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Esitysluonnos sisältää useita heikennyksiä, jotka yhdessä hallituksen kiireellisesti valmistelemien muiden sosiaaliturvavaihtoehtojen kanssa pienentävät jo valmiiksi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien ihmisten ja perheiden asemaa. Esitysluonnoksessa esitetyt muutokset vaikuttaisivat laajasti monenlaisiin ihmisryhmiin. Elokuussa 2023 yleistä asumistukea sai yli 370 000 ruokakuntaa.

Eniten tuki pienenesi hieman työtuloja saavilla asumistuen saajilla, kuten osa-aikatyötä tekeville. Yli kolmasosa työssäkäyvistä asumistukea saavista ruokakunnista tippuisi kokonaan asumistuelta.

Esitysluonnoksen mukaan työttömällä ruokakunnilla asumistuki pienenesi keskimäärin 73 euroa kuussa ja arviolta 8 prosenttia työttömistä tippuisi asumistuelta kokonaan. Työttömien ihmisten osalta tulisi huomioida samaan aikaan lausuntokierroksella olevat esitysluonnokset sekä hallitusohjelmassa olevat sosiaaliturvaa koskevat kirjaukset, jotka sisältävät toimeentuloa heikentäviä muutosesityksiä.

42 prosenttia yleisen asumistuen saajista on opiskelijoita. Esitysluonnoksen mukaan asumistuki pienenesi opiskelijaruokakunnissa keskimäärin 76 euroa kuussa ja noin 6,5 prosenttia opiskelijaruokakunnista tippuisi muutosten myötä asumistuelta kokonaan. Opiskelijoiden osalta tulisi huomioida, että kun opiskelijat siirtyivät pääosin yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017, leikattiin samalla opintorahan tasoa ja opintotuesta tehtiin aiempaa lainapainotteisempi.

Esitetyt muutokset vaikuttaisivat merkittävästi myös lapsiperheisiin. Kahden vanhemman perheistä yli 23 prosenttia tippuisi tuelta kokonaan ja tuki pienenesi keskimäärin 140 euroa kuussa. Yhden vanhemman perheistä 15 prosenttia tippuisi kokonaan asumistuelta ja tuki pienenesi keskimäärin 111 euroa.

## Ihmisoikeusvaikutusten arviointi esitysluonnoksessa

Lausuntopyynnössä ei pyydetä lausumaan esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista oletettavasti siksi, että hallituksen esitysluonnos ei sisällä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin puute on Suomen kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta erityisen moitittavaa näin merkittävässä ja



laajassa esitysluonnoksessa, jonka muutokset vaikuttaisivat jo valmiiksi heikossa asemassa olevien ihmisten ja perheiden taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen.

Osiossa 'Taloudelliset vaikutukset' arvioidaan esitettyjen muutosten vaikutusta kotitalouksien taloudelliseen asemaan, mutta osio ei sisällä näiden muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Esitysluonnoksessa on tehty sukupuolivaikutusten arviointia, mutta ei suhteessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esitysluonnoksesta uupuvat myös vammais- ja lapsivaikutusten osalta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi.

Lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu sen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen, mutta on huomioitava, ettei tämä voi korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Säätämisyjärjestysperustelut ovat oikeudellisia, kun taas perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on tarkoitus arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.<sup>1</sup> Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täytyminen on kyseenalaista. Amnesty pitää esitysmuutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia välttämättömänä esityksen jatkovalmistelussa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin tulisi sisällyttää kattavat lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit. Välittömien vaikutusten ohella on välttämätöntä arvioida myös pidemmän aikavälin vaikutuksia eri ihmisryhmiin.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksen muutosesityksiä tulisi arvioida myös perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon valossa. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen 12 artiklan yleiskommentissa (General Comment No. 19) sopimuksen toimeenpanoa valvova komitea (TSS-komitea) toteaa artiklan 2.1 määräyksiin (velvoite ryhtyä toimiin toteuttaa oikeudet asteittain täysimääräisesti) viitaten, että kuten muidenkin sopimuksen mukaisten oikeuksien kohdalla, on olemassa vahva oletus, että sosiaaliturvaa koskevat heikentävät toimet eivät ole hyväksyttäviä.<sup>2</sup> Valtiolla on todistustaakka osoittaa, että ne otetaan käyttöön vasta, kun on tarkkaan harkittu vaihtoehtoja ja että toimet ovat hyväksyttäviä suhteessa sopimuksen sisältämiin oikeuksiin kokonaisuutena valtion käytettävissä olevien kokonaisresurssien kontekstissa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että heikennykset eivät saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä, eivätkä kokonaisuutena arvioiden saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista.<sup>3</sup> Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu lisäksi painoarvoa heikennyksen suuruudelle. Esimerkiksi PeVL 25/2012 vp, s. 2, jonka mukaan lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä katsottiin, että sosiaaliturvaa koskevan säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.<sup>4</sup>

Amnesty katsoo, että olisi perusteltua sisällyttää jatkovalmistelussa lakiesitykseen arvio säännösehdotusten suhteesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten kannanottoihin Suomen sosiaaliturvan tasosta sekä viimeisimmän lakisääteisen perusturvan riittävyden arviointiraportin havainnot. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea otti 5.3.2021 kantaa sosiaaliturvan tasoon Suomessa ja antoi lisäksi vahvat suositukset siitä, mitä tulee huomioida, jos harkitaan leikkauksia julkisen



talouden säästötoimien yhteydessä. Komitea esitti huolensa siitä, että vuosien 2015–2019 hallituskauden leikkaukset tekivät sosiaaliturvaetuuksien tasosta riittämättömän ja leikkaukset vaikuttivat kohtuuttomasti jo ennestään heikommassa asemassa oleviin ihmisryhmiin. Komitea vaati Suomea sisällyttämään sosiaaliturvauudistukseen takeet, joilla varmistetaan, että etuuksien taso pysyy riittävänä. Komitea vaati Suomea varmistamaan harkitessa leikkauksia julkisen talouden säästötoimien yhteydessä, että:

- leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa;
- leikkaukset ovat sikäli välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muihin toimenpiteisiin ryhtyminen tai toimenpiteistä pidäytyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta;
- leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin;
- leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.<sup>5</sup>

Esitysluonnoksen mukaan siinä esitetyillä muutoksilla on vain vähäinen vaikutus työllisyyteen, ja myös odotettavat vaikutukset vuokratason ovat vähäiset. Kun esityksellä haettavat hyödyt ovat siten vain säästöt ja leikkaukset, jotka kohdistuvat pitkälti jo ennestään heikossa asemassa oleviin ihmisiin ja perheisiin, on erityisen tärkeää tehdä perusteellinen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Yllä kuvatun heikennyskiellon ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean Suomelle antamien suositusten valossa on välttämätöntä, että lainvalmistelussa arvioidaan kattavasti muita toteuttamisvaihtoehtoja. Näitä ei esitysluonnoksesta löydy, vaan siinä todetaan: ”Ehdotukset perustuvat hallitusohjelmaan, joten niiden osalta esitystä valmisteltaessa ei olla tehty vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia.” Amnesty pitää muiden toteuttamisvaihtoehtojen puuttumista moitittavana.

Hallituksen esityksen vaikutuksia tulee arvioida yhdessä muiden suunniteltujen toimenpiteiden kanssa. Hallitusohjelman mukaan hallitus suunnittelee lukuisia muitakin sosiaaliturvaleikkauksia, jotka vaikuttavat kielteisesti pienituloisten henkilöiden ja perheiden toimeentuloon. Jo pelkästään etuuksien indeksien jäädyttäminen vaalikauden ajaksi vuosille 2024–2027 voi leikata etuuksia merkittävästi, sillä samaan aikaan lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos koskien indeksijäädytyksiä arvioi kansaneläkeindeksin nousun olevan vuonna 10,2 prosenttia.

Amnesty kiinnittää huomiota paitsi sosiaaliturvaleikkausten yhteis-, niin myös kumuloituvien vaikutuksiin. Esitysluonnoksessa todetaan, että asumistukeen esitettävien tuensaajien toimeentuloa heikentävien muutosten vaikutuksia kompensoi toimeentulotuki, mikäli henkilö tukea saa. Samaan aikaan lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa työttömyysturvalain muuttamisesta puolestaan todetaan, että siinä esitettyjen muutosten, jotka kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisimpaan kymmenykseen, negatiivisia tulovaikutuksia kompensoivat toimeentulotuki ja asumistuki. Lisäksi samaan aikaan lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa toimeentulotuen muuttamisesta todetaan, että esitetyistä muutoksista voi olla seurauksena täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen



tarpeen kasvu. Hallitusohjelmassa taas sanotaan, että hallituskauden aikana tullaan uudistamaan ja yhtenäistämään täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen ohjeita, mikä voi osaltaan vaikuttaa myös näitä tukia koskevaan yksilölliseen harkinnanvaraan tuesta päätettäessä.

Suunnitelluissa muutosesityksissä toimeentulotuki painottuu vahvasti muiden etuuksien puutteita täydentävänä, mitä Amnesty pitää ongelmallisena huomioiden sen luonteen viimesijaisena ja lyhytaikaisena tukena. Erittäin hälyttävää on, että esitysluonnoksessa toimeentulotuen muuttamisesta arvioidaan, että siinä esitetyt muutokset voivat lisätä häättöjen määrää sekä lisätä seurakuntien diakoniatyön ja järjestöjen vapaaehtoisen avun tarvetta. Amnesty toteaa painokkaasti, että on valtion velvollisuus huolehtia oikeuksien toteutumisesta, eikä tätä vastuuta voi siirtää muille toimijoille, kuten seurakuntien diakoniatyölle tai järjestöjen vapaaehtoiselle avulle.

Hallitusohjelman mukaan hallitus suunnittelee lukuisia muitakin sosiaaliturvaleikkauksia, jotka vaikuttavat kielteisesti toimeentulotukea hakevien ja saavien pienituloisten henkilöiden ja perheiden toimeentuloon. Edellä mainittuja muutoksia suunnitellaan ajassa, jolloin elinkustannukset kasvavat paitsi jo pitkään jatkuneen inflaation vuoksi, myös hallituksen arvonlisäverotuksen korotussuunnitelmien vuoksi. Elinkustannusten nousu vaikeuttaa erityisesti pienituloisten asemaa.

Näiden ohella on huomioitava, että hallitus suunnittelee myös muita toimenpiteitä, jotka osana suunnitelmien kokonaisuutta heikentävät valtion mahdollisuuksia edistää oikeutta asumiseen. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa merkittävät leikkaukset asumisneuvontaan sekä ARA-tuotannon supistaminen.

## Amnestyn suositukset esityksen jatkovalmistelua varten

Esityksen jatkovalmistelussa siihen tulee sisällyttää perusteellinen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Arvioinnin tulisi sisältää muun muassa sukupuoli-, vammais-, ja lapsivaikutusten arviointi. Amnesty korostaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulee arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida esitysten suhde kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten kannanottoihin Suomen sosiaaliturvasta sekä viimeisimmän lakisääteisen perusturvan riittävyden arviointiraportin havaintoihin.

Amnesty korostaa, että hallituksen suunnitteleminen leikkausten vaikutukset eivät saa kohdistua suhteettomasti tai kumuloitua heikoimmassa asemassa oleviin. Amnestyn arvion mukaan lausuttavana oleva hallituksen esitys, yhdessä muiden suunniteltujen heikennysten ja leikkausten kanssa, on vahvasti ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvat leikkaukset ja tiukennukset tulisi perua.



Esitysluonnoksen mukaan hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Amnesty pitää välttämättömänä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Amnesty esittää, että jatkovalmistelussa lakiesitykseen sisällytetään jälkikäteisarvioinnin suunnitelma ja osoitetaan sen toteutukseen riittävä resurssointi. Jälkikäteisarvioinnin tulisi sisältää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten jälkikäteisarviointi, mukaan lukien sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutusten arviointi.

Työttömyysturvaa koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee hallituksen sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista erillismuistiota, joka tuodaan eduskunnalle esitysten yhteydessä. On hyvin ongelmallista, että muistio ei ole käytettävissä kiireellisesti valmisteltujen lakiesitysluonnosten lausuntoaikana. Amnesty katsoo, että yhteisvaikutuksista olisi syytä järjestää erillinen kuulemistilaisuus, jotta sidosryhmillä ja kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus osallistua laaja-alaisesti keskusteluun yhteisvaikutuksista jo valmisteluvaiheessa.

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksen lausuntoihin on varattu puolentoista viikon lausuntoaika. Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä, joka tulee perustella lausuntopyynnössä ja hallituksen esityksessä. Lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnoksen mukaan tavanomaista lyhyempi lausuntoaika johtuu budjettilakien valmisteluajataulusta. Tämä ei ole riittävä peruste tilanteessa, jossa heikennetään ihmisoikeuksien toteutumista. Amnesty korostaa, että merkittävästi ohjetta lyhyempi lausuntoaika vähentää lainvalmistelun avoimuutta ja heikentää lainvalmistelun laatua. Se myös heikentää ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa. Lainvalmistelussa tulisi kuulla niitä ihmisryhmiä, joihin esitetyt muutokset vaikuttavat – lyhyet lausuntoajat vaikeuttavat heikossa asemassa olevien mahdollisuuksia osallistua ja tulla kuulluksi. Amnesty muistuttaa, että kuulemista voi tehdä myös muilla keinoin kuin lausuntokierroksilla, kuten järjestämällä kuulemistilaisuuksia.

### **Kunnioitavasti**

Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Mariko Sato, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija,  
[mariko.sato@amnesty.fi](mailto:mariko.sato@amnesty.fi)



## Viitteet

---

<sup>1</sup> Valtioneuvosto, 2022, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 22:66, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164423/VN\\_2022\\_66.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164423/VN_2022_66.pdf?sequence=4&isAllowed=y), s. 68.

<sup>2</sup> Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, General Comment 19, E/C.12/GC/19.

<sup>3</sup> PeVL 14/2015 vp, s. 3

<sup>4</sup> HE 309/1993 vp, s. 71.

<sup>5</sup> Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, Päätelmät Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista – epävirallinen käännös (ulkoministeriö), E/C.12/FIN/CO7, 5.3.2021, <https://um.fi/documents/35732/0/Loppup%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4t%2C+2021.pdf/e887f05a-82e6-d826-7064-f0f0f55900ff?t=1620290972931> s. 5.