

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om allmänt bostadsbidrag

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om allmänt bostadsbidrag (RP 74/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Mikko Horko, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Toomas Kotkas
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om allmänt bostadsbidrag.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 april 2024. Bestämmelserna i 7 och 9 §, 12 § 6 mom. och 52 § avses träda i kraft den 1 september 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande till grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 14/2023 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår ändringar i lagen om allmänt bostadsbidrag. Inverkan av de inkomster som påverkar bidraget ska skärpas, bidragsprocenten sänkas och förvärvsinkomstavrdraget slopas. Det föreslås att kommungrupperna i fråga om bostadsbidraget ändras i huvudstadsregionen. Dessutom ska det allmänna bostadsbidraget för ägarbostäder dras in. Genom att slopa förvärvsinkomstavrdraget samt bostadsbidraget för ägarbostäder avses bidraget bli riktat till de hushåll som är minst bemedlade och har de minsta inkomsterna. Bestämmandet av den bassjälvriskandel som påverkar bidragsbeloppet ändras så att konsekvenserna av de övriga ändringarna blir lindrigare för barnfamiljer.

(2) Bestämmelserna är relevanta i första hand med avseende på 19 § 4 mom. i grundlagen. Momentet föreskriver att det allmänna ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Bestämmelsen tryggar inte denna rätt som en subjektiv rättighet. Rätten till en bostad som en individuell rättighet för alla tryggas inte heller i Finland genom bestämmelser på vanlig lagnivå. De sociala förmånerna vid boende (allmänt bostadsbidrag, bostadsbidrag för pensionstagare, bostadstillägget till studiestödet och delvis militärunderstödet) är det allmännas metoder för att verkställa skyldigheten enligt grundlagen (GrUU 17/2014 rd, s. 2). Det allmänna främjar vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende också på annat sätt, till exempel subventioner till bostadsbyggande.

(3) Bestämmelsen innehåller en hänvisning till att boendet ska ordnas på eget initiativ. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 76) kan ansvaret för de grundläggande sociala rättigheterna inte enbart bäras av det allmänna. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna betonar som helhet snarare samhällsmedlemmarnas aktivitet för att förverkliga de grundläggande fri- och rättigheterna. Också rätten till bostad ska i huvudsak förverkligas på individens eget initiativ.

(4) Behovet av att stödja boendet är inte en social risksituation enligt 19 § 2 mom. i grundlagen. Men grundlagsutskottet har ansett att bostadsbidraget är kopplat till och relevant också med avseende på den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. och den oundgängliga försörjningen och omsorgen enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 59/2016 rd, s. 2, GrUU 17/2014 rd, s. 2, GrUU 10/2011 rd). De villkor för bostadsbidrag som föreskrivs på vanlig lagnivå är knutna till inkomsterna och inte uttryckligen till sociala risksituationer enligt 19 § 2 mom. i grundlagen.

(5) Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till ett sådant stöd hör till exempel att se till att den stödbehövande får den föda och har möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften ska bevaras (RP 309/1993 rd, s. 73/II).

(6) Grundlagsutskottet har ansett att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för den försörjning och omsorg som enligt 19 § 1 mom. i grundlagen krävs för ett människovärdigt

Utlåtande GrUU 14/2023 rd

liv i den mån stödet ges ut i pengar. Utkomststödet och den försörjning som behövs för ett människovärdigt liv i den mening som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen kan dock inte likställas med varandra (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II, se även GrUU 40/2018 rd, s. 3—4). Grundlagsutskottet konstaterade vid stiftandet av lagen om utkomststöd att man med hjälp av utkomstskyddssystemet har velat trygga en socialt acceptabel levnadsstandard, som i de flesta fall går utöver den rättighet som garanteras i 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II). Enligt utskottet skulle nivån på utkomststödet inte heller uppfattas som en miniminivå enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 3/I).

(7) Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. Bestämmelsen ålägger lagstiftaren skyldighet att garantera var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är förknippad med vissa i momentet uppräknade sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd, s. 74).

(8) Grundlagsutskottet har konstaterat (GrUU 34/1996 rd, s. 2/II) att grundlagen dock inte kan föreskriva i detalj på vilket sätt den grundläggande utkomsten ska tryggas genom lag och till exempel hur stora förmåner den ska ge. Sådana ändringar i regleringen av utkomstskyddet kan i vilket fall som helst inte anses förenliga med momentet som äventyrar minimiutkomsten eller som leder till ett svagare grundläggande utkomstskydd än den oundgängliga utkomsten enligt 1 mom.

Ändringarna i bostadsbidraget

(9) Den föreslagna sänkningen av den procentuella ersättningen på bostadsbidraget ska enligt propositionen (s. 26) gälla alla bidragstagare. Den skärpta inkomstprövningen för bassjälvriskén gäller de bidragstagare som har så pass höga inkomster att en bassjälvriskandel uppstår, dvs. den gäller inte de bidragstagare som har de allra lägsta inkomsterna. Detsamma gäller sloandet av förvärvsinkomstskatten: det kommer att gälla de bidragstagare som har löne- eller företagarincomester. Att bidraget för ägarboende utgår berör personer med bostadsförmögenhet. Att Helsingfors och de övriga kommunerna i huvudstadsregionen blir en och samma grupp när det gäller klassificeringen i fråga om de maximala boendeutgifterna sänker bostadsbidragen något för så gott som samtliga bidragstagande hushåll i Helsingfors. Enligt social- och hälsovårdsministeriets promemoria om bedömningen av de samverkande konsekvenserna av ändringarna i den sociala tryggheten 2024 (på finska, s. 25) hör de studerande relativt sett till dem som förlorar mest stöd på grund av försämrade bostadsbidrag i en jämförelse mellan de grupper som får förmåner.

(10) Propositionen ingår i regeringens samlade linje för att stärka de offentliga finanserna, står det i propositionsmotiven (s. 27). Enligt finansministeriet är det underskott som ökar skulden i Finlands offentliga ekonomi betydande och en stabilisering av skuldkvoten i den offentliga ekonomin förutsätter snabba och betydande åtgärder under de kommande åren. Genom hållbarhet i den offentliga ekonomin eftersträvar regeringen att det allmänna i framtiden bättre ska kunna svara för sina förpliktelser, står det i propositionsmotiven.

Utlåtande GrUU 14/2023 rd

(11) Det ligger helt i linje med den aktivitetsplikt som ålagts lagstiftaren visavi dimensioneringen av sociala rättigheter att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska resurser och att man kan ta hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna vid dimensioneringen av förmåner som direkt finansieras av det allmänna (se t.ex. GrUU 34/1996 rd, s. 2—3, och GrUU 6/2009 rd, s. 8). I fråga om bostadsbidraget har grundlagsutskottet ansett att också det allmännas skyldighet att främja vars och ens boende kan anses ställa vissa hinder i vägen för att försämbra bidraget för att själv ordna sitt boende (GrUU 17/2014 rd, s. 2).

(12) Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis kan statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur vara en godtagbar grund för att i viss mån också göra ingrepp i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd och t.ex. GrUU 25/2012 rd och GrUU 44/2014 rd). Men inte heller då får bestämmelserna sammantaget äventyra den grundlagstryggade grundläggande fri- eller rättigheten (GrUU 14/2015 rd). Enligt förarbetena till grundlagen uppfylls kraven i 19 § 2 mom. inte av den typen av ändringar i lagstiftningen som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande försörjningen (RP 309/1993 rd, s. 75/I, se också t.ex. GrUU 40/2018 rd och GrUU 45/2017 rd). Utskottet anser det också vara klart att en försämring inte får leda till att kärnan i grundrättighets- och människorättsförpliktelserna blir en död bokstav (t.ex. GrUU 14/2015 rd).

(13) Tryggandet av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen är i sig oberoende av den gällande sociallagstiftningen och hör alltså inte direkt samman med vissa befintliga förmånssystem (RP 309/1993 rd, s. 74/II, GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Även om de nu föreslagna ändringarna kan anses vara betydande, är de enligt grundlagsutskottet inte på det sätt som beskrivs ovan väsentliga ingrepp i den grundläggande försörjningen. De är inte heller problematiska med avseende på 19 § 4 mom. i grundlagen när det gäller lagstiftningsordningen. Vidare leder de inte till att kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna blir en död bokstav.

(14) Grundlagsutskottet noterar särskilt att det allmänna bostadsbidraget för ägarbostäder slopas. De som bor i en ägarbostad kan ha lika små inkomster som de som bor i en hyresbostad, och den övriga förmögenheten hos den bidragstagare som bor i hyresbostaden inverkar ändå inte på bostadsbidraget. Utskottet anser att den valda regleringslösningen ur denna synvinkel inte är konsekvent eller jämlik.

(15) För att bidragstagarna ska ha mer tid att anpassa sig till förändringarna har lagens ikraftträdande skjutits upp och det kommer att ske stegvis, står det i propositionen (s. 27). Ändringarna föreslås huvudsakligen träda i kraft den 1 april 2024 stegvis i takt med att bidraget justeras. Det föreslås dock att indragningarna av bidraget för ägarbostäder träder i kraft på en gång den 1 september 2024. Bidraget till hushållen kan alltså ändras från och med april om den årliga kontrollen infaller i april. För att de sökande inte ska drabbas oskäligt mycket i sådana fall anser utskottet det viktigt att social- och hälsovårdsutskottet utreder om man med övergångsbestämmelser kunde dela upp ikraftträdandet så att hushåll som får kraftigt sänkt bostadsbidrag får mer tid att anpassa sig till den nya situationen.

Utlåtande GrUU 14/2023 rd

(16) För bidragstagarna med de allra lägsta inkomsterna kompenseras bidragsbortfallet genom sistahandsalternativet utkomststöd, står det i propositionen (s. 27). De föreslagna ändringarna kommer enligt propositionsmotiven i någon mån att öka förmånstagarnas behov av utkomststöd. Den grundläggande försörjning som tryggas i 19 § 2 mom. i grundlagen är en mer långtgående trygghet än rätten enligt 1 mom. till oundgänglig försörjning och omsorg, har utskottet konstaterat. Systemet för tryggad grundläggande försörjning får alltså inte utgöras av den trygghet som i sista hand följer av 1 mom. (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, s. 10, GrUU 48/2006 rd, s. 2, GrUU 25/2013 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har ansett att det är oroväckande att den föreslagna lagstiftningen väntas styra bidragstagarna till mottagare av utkomststöd som är avsett att vara ett sistahandsalternativ (se också GrUU 47/2017 rd, GrUU 51/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). Grundlagsutskottet påpekar också att utkomststödet är förenat med behovsprövning och utgiftskontroll som avviker från det övriga sociala trygghetssystemet.

Beredningen av propositionen

(17) I propositionen (s. 8—21) behandlas dess konsekvenser i rätt stor utsträckning. Där behandlas dels konsekvenserna för barn och olika kön, dels konsekvenserna i konstitutionellt hänseende i motiveringen till lagstiftningsordningen. Grundlagsutskottet har konstaterat att de grundläggande fri- och rättigheterna är individuella, vilket i fråga om konsekvensbedömningen innebär att särskild uppmärksamhet ska fästas vid de fall där de negativa konsekvenserna är som störst, även om antalet sådana fall eventuellt är lågt (GrUU 51/2017 rd, s. 4).

(18) I propositionen beskrivs konsekvenserna av förslagen till ändring av det allmänna bostadsbidraget som en självständig helhet. De föreslagna ändringarna påverkar emellertid också andra ändringar i den sociala tryggheten som regeringen föreslår, står det i propositionen (s. 19). Dessa konsekvenser har behandlats i en promemoria av social- och hälsovårdsministeriet om bedömningen av de samverkande konsekvenserna av ändringarna i den sociala tryggheten 2024. Även om promemorian enligt grundlagsutskottet i sig kan anses vara tämligen omfattande med tanke på konsekvensbedömningarna, anser utskottet det vara problematiskt att promemorian inte innehåller någon uttrycklig granskning av propositionernas konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

(19) Enligt grundlagsutskottet får effekterna av de föreslagna ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer sammantagna inte vara oskäligen (se t.ex. GrUU 30/2020 rd, s. 10, GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 19/2016 rd, s. 3, GrUU 12/2015 rd, s. 5, GrUU 11/2015 rd, s. 3—4). Utskottet har också konstaterat att om regeringen lämnar separata propositioner om en och samma fråga kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en viss proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (GrUU 60/2014 rd). Utskottet har också påpekat att regeringen bör sträva efter att lägga fram en samlad proposition om samtidiga reformer som gäller en viss lagstiftning eller att så samlat som möjligt bedöma konsekvenserna av reformer som gäller samma grundläggande fri- och rättigheter (se GrUU 12/2020 rd, se även GrUU 19/2016 rd). Utskottet anser att frågan också berör riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen (GrUU 30/2020 rd, s. 10).

Utlåtande GrUU 14/2023 rd

(20) Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid bristerna i bedömningen av de sammantagna konsekvenserna av de propositioner som är under behandling i riksdagen, särskilt i fråga om konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Statsrådet måste noggrant följa propositionens konsekvenser särskilt med avseende på de rättigheter som tryggas i 19 § i grundlagen och vid behov vidta åtgärder för att rätta till de problem som upptäcks.

(21) Grundlagsutskottet påpekar också att propositionen inte på behörigt sätt redogör för FN:s konvention om barnets rättigheter eller dennas tillsynsorgans tolkningspraxis eller ställningstaganden gällande Finland, även om det nämns (s. 26) att den föreslagna regleringen är relevant bland annat med avseende på konventionen om barnets rättigheter. FN:s kommitté för barnets rättigheter har i sina slutsatser (Concluding observations) tidigare (2.6.2023) uppmanat finska staten att bland annat undvika nedskärningar i de sociala förmånerna som påverkar barn som löper risk för fattigdom och utslagning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 24.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv (delvis)
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Ville Valkonen saml.

Utlåtande GrUU 14/2023 rd

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.