Valiokunnan lausunto PeVL 51/2017 vp– HE 161/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 161/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Sanna Pekkarinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia.

Esitys perustuu valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 16 §:n sivistyksellisiä oikeuksia koskevan säännöksen ja perustuslain 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan koskevan säännöksen kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lain muutokset voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä. Esityksestä on hallituksen mukaan kuitenkin syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asumistuen heikennys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Yleisessä asumistuessa otettaisiin käyttöön erillinen enimmäisasumismeno asunnon osan ja alle 20 neliömetrin asunnon asumismenolle. Lisäksi enimmäisasumismenot sidottaisiin vuokraindeksin sijasta elinkustannusindeksiin. Enimmäisasumismenoja korotettaisiin elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta eli vuonna 2018 sovellettaisiin vielä vuoden 2017 enimmäisasumismenoja. Lisäksi asumistuen tarkistamista tulojen muuttuessa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin. Esityksen tavoitteena on hillitä yleisen asumistuen menojen kasvua ja erityisesti pienten vuokra-asuntojen vuokrapyyntöjä.

Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on merkitystä perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 17/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta muun muassa asumistukijärjestelmän kautta. Asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 59/2016 vp, s. 2, PeVL 17/2014 vp, s. 2/I). Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

Osa-asunnon enimmäisasumismeno kohdistuisi vaikutuksiltaan erityisesti pienissä asunnoissa ja osa-asunnoissa tyypillisesti asuviin opiskelijoihin, jotka ovat siirtyneet yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017. Sääntely on siten merkityksellistä myös perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta. Mainitun säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Oikeus saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Valiokunnan mukaan opiskelijoiden osalta asumisen tukemista koskeva sääntely on merkityksellistä mainitun perustuslain säännöksen kannalta riippumatta asumisen tukemiseen valitusta järjestelmästä ja sen sääntelytavasta (PeVL 59/2016 vp, s. 2).

Perustuslain 16 §:n 2 momentti tai perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 59/2016 vp, s. 2, PeVL 6/2015 vp, s. 2). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, s. 2—3, PeVL 6/2009 vp, s. 8).

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2017 vp

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on lisäksi antanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4—5, PeVL 21/2016 vp, s. 3) perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon (ks. PeVL 11/2015 vp, s. 3 ja PeVL 10/2015 vp, s. 3) ja etuuksien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan selvää on myös, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3). Vailla valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei siis ole se, että heikennykset eivät sijoitu sanottuun taloudelliseen laskusuhdanteeseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn taustalla voidaan kuitenkin arvioida olevan esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 ilmeneviä, valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyviä tekijöitä (ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä nyt esitetyt muutokset eivät myöskään tee tyhjäksi perusoikeuksien ydinsisältöä, eikä esitys siten muodostu perusoikeuksina turvattujen oikeuksien perustuslainsuojan vastaiseksi.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 59/2016 vp, s. 3, PeVL 17/2014 vp, s. 3/I) kiinnittänyt huomiota myös siihen, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai jopa varsin nopealla aikataululla estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Myös nyt käsillä olevalla muutoksella voi valiokunnan käsityksen mukaan olla tällaisia vaikutuksia. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta nyt ehdotettua sääntelyä perustellumpaa olisi, että muutoksen voimaantuloa porrastettaisiin niiden tuensaajien osalta, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat (ks. myös PeVL 59/2016 vp, s. 3).

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE, s. 8) todetaan, että asumistuen alentaminen siirtää asumisen tuen painopistettä asumistuesta yhä enemmän toimeentulotukeen ja lisää uusien toimeentulotuen saajien määrää ja että asumistuen säästöistä arviolta yli 40 prosenttia siirtyy toimeentulotuen menoiksi. Lakiehdotus johtaa siten perustelujen mukaan siihen, että yhä useampi joutuu asumistuen ohella turvautumaan toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2/I). Valiokunta pitää tältä kannalta huolestuttavana, että ehdotetun lainsäädännön voidaan arvioida ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on erityisesti perustoimeentulon turvan yhteydessä korostanut sosiaalisten perusoikeuksien yksilöllistä luonnetta (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 3/I ja PeVL 46/2002 vp, s. 5). Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt huomiota esimerkiksi siihen, että perusoikeus-

uudistuksen esitöissä ja valiokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että perustoimeentuloa turvaavat järjestelmät ovat sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 59/2016 vp, s. 4, PeVL 30/2005 vp, s. 2/II). Hallituksen esityksessä on sinänsä arvioitu lakiehdotuksen vaikutuksia tuensaajiin, mitä voidaan pitää perusteltuna (ks. PeVL 47/2017 vp, s. 3, PeVL 32/2014 vp, s. 2/II). Valiokunnan mielestä perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta kuitenkin johtuu, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta.

Kokonaisarvion tarve

Sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa on merkitystä etenkin sillä, millaiseksi tuensaajien asema muodostuu muutoksen myötä (PeVL 58/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien suojaan liittyvien muutosten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp). Valiokunta on myös painottanut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä lainsäädäntöhankkeilla voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. esim. PeVL 33/2016 vp, s. 6, PeVL 60/2014 vp). Myös hallituksen esityksessä todetaan (HE, s. 14), että pienituloisten kohtuuhintaisen asumisen turvaamiseksi tukijärjestelmää ja asuntopolitiikkaa tulisi tarkastella ja kehittää kokonaisuutena. Valiokunta korostaa asumistuen edellä käsitellyn, erityisesti perustuslain 19 §:ään kiinnittyvän valtiosääntöisen merkityksen johdosta asumisen tukijärjestelmän kokonaistarkastelun ja sen tuottaman tiedon varaan rakentuvan asianmukaisen lainvalmistelun merkitystä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 24.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2017 vp

jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd
varajäsen Timo V. Korhonen kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen