Teuvo Pohjolainen

22.11.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 231/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Muutoksella opiskelijat siirrettäisiin yleisen asumistuen piiriin niin, että opiskelijoiden oikeus asumistukeen ratkaistaisiin yleisestä asumistuesta annetun lain perusteella. Ulkomailla vuokralla asuvat opiskelijat sekä Suomessa kansanopistossa, liikunnan koulutuskeskuksessa tai Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskelevat ja oppilaitoksen asuntolassa asuvat opiskelijat jäisivät asumislisän piiriin.

Lakiin ehdotetaan tehtäväksi järjestelmien yhdistämisestä johtuvia muutoksia. Yleisen asumistuen myöntämisessä huomioon otettavia tuloja muutettaisiin siten, että opintotuen opintoraha otettaisiin

tulona huomioon. Ruokakunnalle maksettavaa asumistukea sekä tuensaajan ja hakijan ilmoitusvelvollisuutta koskevista säännöksistä poistettaisiin opiskelijoita koskevat erityissäännökset. Lisäksi yleisen asumistuen tarkistamis- ja lakkauttamisperusteita täsmennettäisiin.

Ehdotuksessa esitetään lisäksi, että yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja rajoitettaisiin valtion talousarvioesityksessä esitettyjen yleisen asumistuen säästötavoitteiden sekä opiskelijoiden siirtämisestä aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseksi.

Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 10/2011 vp, PeVL17/2014). Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Merkitystä on myös sillä, että asumistuki on osa sitä perustoimeentuloturvaa, joka on PeL 19.2 §:n mukaan taattava jokaiselle.

Myös Euroopan neuvoston piirissä on hyväksytty suuri joukko sopimusmääräyksiä, joilla on merkitystä suomalaisessa perus- ja ihmisoikeusajattelussa. Euroopan ihmisoikeussopimus sisältää säännökset ihmisarvoisen elämän turvaamisesta (2 ja 3 art.), yksityisyyden ja perhe-elämän suojaamisesta (8 art.), toimeentulon turvaamisesta (I lisäpöytäkirjan 1 art.) ja syrjinnän kieltämisestä (14 art. ja XII lisäpöytäkirja). Ihmisoikeussopimuksen XII lisäpöytäkirja tuli voimaan huhtikuussa 2005. Siinä puolestaan kielletään kaikkinainen syrjintä myös Ihmisoikeussopimuksen ulkopuolella mutta sopimusvaltiossa voimassa olevien oikeuksien osalta. Samalla se merkitsee sitä, että Ihmisoikeussopimuksen ja Sosiaalisen peruskirjan säännökset ovat käyneet yhä enemmän päällekkäisiksi.

Sosiaalinen peruskirja sääntelee sosiaalisista oikeuksista Ihmisoikeussopimusta kattavammin. Tärkeimmät näistä säännöksistä koskevat toimeentuloturvaa (12 ja 13 art), asumista (31 art.), terveellisiä elinoloja ja terveyspalveluja (11 art.), huolenpitopalveluja (14 art.) ja syrjäytymisen ehkäisemistä (30 art).

Osalla näistäkin säännöksistä on ihmisarvoa suojaava, perustavanlaatuinen luonne ja ne rinnastuvat siihen, mitä Ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artikloissa on säädetty. Osa taasen tähtää talouden ja hyvinvoinnin kasvun jakamiseen koko väestölle ja suojaan etuuksien perusteettomia leikkauksia vastaan. Nämäkin säännökset ovat luonteeltaan sitovia, joskin valtioille on annettu aikaa sopeutua niiden vaatimuksiin kohtuullisen ajan kuluessa. *Samalla kuitenkin edellytetään, että edistystä*

tapahtuu, että tarjolla olevia resursseja käytetään sen eteen maksimaalisesti ja ettei taka-askeleita oteta. Näillä hyvinvoinnin turvaksi sovituilla oikeuksilla on dynaaminen luonne ja ne rinnastuvat Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja I lisäpöytäkirjan 1 artiklassa säädettyihin oikeuksiin.

Lisäksi on perusteltua ottaa huomioon Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkinnat. Esimerkiksi kun Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea antoi loppupäätelmänsä vuoden 2013 raportointikierroksesta, Suomi sai huomautuksia mm. sosiaaliturvaan liittyvissä kysymyksissä.

Loppupäätelmien yhteydessä komitea on antanut sosiaalisen peruskirjan 23 artiklaa koskevan tulkintakannanoton, jonka mukaan vanhuksille tarjottavien voimavarojen riittävyyttä arvioidaan kaikkien vanhusten sosiaaliseen suojeluun ohjattujen resurssien valossa. Komitea vertaa näitä valtion nettomediaanituloon. Tulkintakannanotto tarkoittaa, että asumistuki on osa sitä kokonaisuutta, jonka nojalla voidaan arvioida eri kansalaisryhmien sosiaalisen tuen riittävyyttä.

2 Ehdotusten suhde PeL 19 §:ään

Perustuslain 19 §:n 4 momentin (PeVL 10/2011 vp, PeVL17/2014) mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumistuki on olennainen osa perustoimeentulon turvaa, jolla asumismenoja pyritään alentamaan tuensaajien maksukykyä vastaavalle tasolle. Myös julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta edistää jokaisen asumista voidaan katsoa johtuvan joitakin rajoitteita asumisen omatoimiseen järjestämiseen tarkoitetun tuen heikentämiselle (PeVL 17/2014 vp).

Järjestelmän selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen on tarpeellista, ja ehdotettujen muutosten tekemiselle on näin ollen epäilemättä hyväksyttävä syy (vrt. PeVL 17/2014 vp). Perusoikeusuudistuksen esitöissä on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvan käsitteeseen liittyen katsottu, että se 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).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 17/2014 vp kuitenkin todennut, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa.

Tuenhakijoiden voi myös olla vaikeaa ennakoida, millaisia vaikutuksia tukiperusteiden muutoksilla heidän kohdallaan tulee olemaan. Tämä on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1, 2 ja 4 momentin kannalta.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä on arvioitu, että kun opintoraha otettaisiin huomioon asumistukeen vaikuttavana tulona, se alentaisi arviolta 200:n jo nykyisin yleisen asumistuen piirissä olevien opiskelijoiden tuen tasoa vähintään 100 eurolla kuukaudessa. Nykyisin asumislisän piirissä olevista noin 195 700 opiskelijasta puolestaan 22 700 menettäisi siirron yhteydessä asumisen tukea keskimäärin vähintään 100 euroa kuukaudessa. Lasta huoltavista asumislisää nykyisin saavista opiskelijoista yli 100 euroa kuukaudessa menettäviä olisi 70. Kysymys on tällöin perheellisistä, jotka asuvat opintojen vuoksi eri paikkakunnalla kuin muu perhe. Jos kokonaistarkastelussa otetaan huomioon opintolainan valtiontakauksen korotus 250 euroa kuukaudessa, niin muutos on kuitenkin niiden opiskelijoiden kannalta neutraali, joilla tuen menetys jää alle 250 euron kuukaudessa. Tosin asiallisesti muutos merkitsee näissä tapauksissa tuen muuttumista lainapainotteiseksi.

Muutos heikentää kuitenkin niiden opiskelijoiden toimeentulon tasoa, joiden opintoraha leikkaantuu ja samalla asumisen tuki laskee siten, että lainatakauksen korotus ei kompensoi tuen pienentymistä. Yksin vuokralla asuvista opiskelijoista keskimäärin kuukaudessa yli 250 euroa tukea (opintorahan ja asumisen tuen pienentyminen yhdessä) menettäviä on arviolta 60. Kahden henkilön ruokakuntia, jotka menettäisivät yli 500 euroa, arvioidaan olevan 35.

> *Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto 17/2014 vp, olisi syytä perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää vielä selvittää, olisiko siirtymäsäännösten avulla mahdollista porrastaa muutosten voimaantuloa siten, että niille ruokakunnille, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat, jäisi enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.*

Oikeus yleiseen asumistukeen on lakiehdotuksen mukaan nykyiseen tapaan ruokakunnalla (8 §), johon kuuluvat samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt (4 §). Eri ruokakuntaan kuuluu henkilö, joka hallitsee osaa asunnosta erillisen vuokrasopimuksen tai sitä vastaavan hallintasopimuksen perusteella.

Perustuslakivaliokunta on erityisesti perustoimeentulon turvan yhteydessä korostanut sosiaalisten perusoikeuksien yksilöllistä luonnetta (ks. esim. PeVL 17/2014 vp, PeVL 20/2012 vp, s. 3/I, PeVL

46/2002 vp, s. 5). Esimerkiksi eläkkeensaajan asumistuki on luonteeltaan yksilöllinen etuus. Tosin myös eläkkeensaajan asumistuki sisältää joitakin perhekohtaisuuteen viittaavia piirteitä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä (PeVL 17/2014 vp), että yleistä asumistukijärjestelmää pyritään kehittämään yksilöllisempään suuntaan, samalla tavoin kuin eläkkeensaajan asumistuessa on jo tehty. Ottaen huomioon yleisen asumistuen tarkoituksen alentaa kaikkien asunnossa asuvien asumismenoja valiokunta ei kuitenkaan ole katsonut ruokakuntakohtaisen sääntelyn olevan suoranaisessa ristiriidassa perustuslain kanssa. Valiokunta on kiinnittänyt kuitenkin huomiota ruokakunnan määrittelyä koskeviin säännöksiin ja niiden perusteluihin liittyviin ongelmiin.

> *Esillä olevan lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan samassa asunnossa asuvat aviopuolisot tai avopuolisot, heidän alaikäiset lapsensa sekä keskenään suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa olevat sukulaiset kuuluisivat aina samaan ruokakuntaan. Säännös vastaa tältä osin voimassa olevaa lainsäädäntöä. He eivät voisi edes erillisellä vuokrasopimuksella tai sitä vastaavalla hallintasopimuksella osoittaa kuulumistaan eri ruokakuntiin. Tätä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena.*

Hallituksen esityksessä on esitetty lisäksi, että yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja rajoitettaisiin valtion talousarvioesityksessä esitettyjen yleisen asumistuen säästötavoitteiden sekä opiskelijoiden siirtämisestä aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseksi. Tämä saattaa merkitä joissakin tapauksissa asumistuen tason laskua. Asumistuki saattaa olla yksilön perustoimeentulon ja asumisen kannalta ratkaisevassa merkityksessä.

Tässä yhteydessä on syytä viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoon 35/2012 vp:

> ”Valiokunta pitää kuitenkin mahdollisena, että ehdotettu sääntely saattaa yksittäistapauksissa rajoittavasti tulkittuna mahdollistaa tilanteita, joissa perustuslain 19 §:n 2 momentin soveltamisalan piiriin kuuluva henkilö ei saisi säännöksen edellyttämää perustoimeentulon turvaa. Perusoikeusuudistuksen 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 30/2005 vp, s. 2/II). Lakia onkin edellä mainittujen tilanteiden välttämiseksi sovellettava perusoikeusmyönteisesti.”