Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 231/2016 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. 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 tehtäisiin 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.

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja rajoitettaisiin valtion talousarvioesityksessä esitettyjen yleisen asumistuen säästötavoitteiden sekä opiskelijoiden siirtämisestä aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseksi. Kuntaryhmissä 1 ja 2 sovellettaisiin vuonna 2017 samoja enimmäisasumismenoja kuin

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin (s.25-26) ehdotetun lain suhdetta useamman perusoikeuksien kannalta relevantin kysymyksen osalta. Esityksen mukaan asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 10/2011 vp, PeVL17/2014). Tämän lisäksi asumistuen katsotaan hallituksen esityksessä olevan

merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 10/2011 vp, Pe VL 17/2014), kun asumistuen avulla alennetaan asumismenoja tuensaajien maksukykyä vastaavalle tasolle.

Nyt käsiteltävän lakiehdotuksen keskeisimmät vaikutukset kiinnittyvät ennen kaikkea juuri edellä mainittuun 19.4 §:ssä asetettuun velvollisuuteen. Tämän lisäksi nyt käsiteltävänä olevalla lainsäädännöllä on merkittäviä vaikutuksia myös suhteessa perustuslain 16.2 §:ssä asettuun velvollisuuteen turvata yksilön mahdollisuus. Näitä vaikutuksia on nyt esillä olevan lakialoitteen ohella käsitelty laajasti myös opintotuen uudistamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä. Tästä johtuen tarkastelen lakiehdotusta ennen kaikkea perustuslain 19 §:stä johtuvien velvoitteiden valossa.

Muutokset opiskelijoiden asumista koskeviin tukiin

Perustuslain 19.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta erilaisilla asumistukimuodoilla, joita ovat perinteisesti olleet yleinen asumistuki eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja osin sotilasavustus. Näistä opintotuen asumislisä on hallituksen esityksen mukaisesti ehdotettu yhdistettäväksi yleiseen asumistukeen.

Perustuslain 19 §:n 4 momentin lisäksi asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 10/2011 vp, Pe VL 17/2014). Asumistuen avulla alennetaan asumismenoja tuensaajien maksukykyä vastaavalle tasolle. Perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimentulojärjestelmää sinänsä, vaan ylipäätään yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan (PeVL 30/2005 vp, PeVL 60/2002 vp). Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on perustuslaissa mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta (PeVL 42/2004 vp, PeVL 60/2002 vp). Perustoimeentulon turvaamiseen lisäksi perustuslain 19 §:n 2 momentti sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa. Perustuslain säännöksellä

on tarkoitus varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu (HE 309/1993 vp, PeVL 6/2009 vp).

Nyt käsillä olevaa ehdotusta on arvioitava keskeisiltä osin yhteydessä hallituksen esityksessä 229/2016 vp ehdotettuun opintorahan määrälliseen leikkaukseen. ja sillä voidaan opiskelijoiden tukijärjestelmän kokonaisuutta arvioiden katsoa olevan vaikutusta myös perustuslain 16 §:ssä asetettujen velvoitteiden ja oikeuksien kannalta. Tätä kokonaisuutta olen arvioinut erikseen hallituksen esityksestä 229/2016 vp antamassani asiantuntijalausunnossa.

Opintontuen määrän osalta olennaista on huomioida, että suoran opintotuen osalta esitetty muutos heikentää opiskelijoiden taloudellista asemaa samalla kun opintolainan valtiontakauksen määrän korottaminen toisaalta myös parantaa sitä (kts. PeVL 26/2013 vp). Suomessa opiskelevalla opintorahan ja opintolainan valtiontakauksen määrä olisi itsenäisesti asuvalla opiskelijalla enintään 900,28 euroa, jossa olisi nousua noin 22 prosenttia. Yhdessä opintoraha ja opintolainan valtiontakaus kattaisivat tällöin aiempaa paremmin opiskelijan elinkustannuksia päätoimisen opiskelun ajalle. Tämä laskentapa huomioiden ehdotettu asumisen tuen muutos ei muodostu julkiselle vallalle 19§:stä johtuvien asian kannalta olennaisten velvotteiden kannalta ongelmalliseksi.

Niin 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien kuin myös tuensaajien yhdenvertaisuuden kannalta käytössä oleva tutkimustieto näyttäisi viittaavan siihen, että tuensaajan sosioekonomisella taustalla on merkitystä ehdotetussa järjestelmässä aiempaa huomattavasti keskeisempään rooliin tulevan lainaosuuden käytön osalta siten, että vähävaraisemmat ja vähävaraisemmista perheistä tulevat opiskelijat käyttävät vähemmän lainaa opintojensa rahoittamiseen. Tässä suhteessa lakiehdotuksella näyttäisi olevan epäsymmetrisiä vaikutuksia eri sosioekonomisista taustoista tulevien opiskelijoiden välillä. Nämä erot eivät kuitenkaan nähdäkseni muodostu sellaisiksi, että niiden voisiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta katsoa ylittävän sen harkintavallan, joka lainsäätäjälle kuuluu muotoillessaan sen kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaksi katsomaa sääntelyä. Valtioneuvoston tulee tässä suhteessa kuitenkin seurata esitettyjen muutosten tarkempia vaikutuksia opiskelijoiden väliseen yhdenvertaisuuteen.

Muutokset yleisen asumistuen tasoon

Esityksessä ehdotetaan, että opiskelijoiden siirtämisestä yleiseen asumistukeen aiheutuvat kustannukset sekä julkisen talouden suunnitelmassa päätetty yleisen asumistuen 9,5 miljoonan euron indeksisidonnainen säästö katettaisiin yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja rajoittamalla.

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen ja alentaminen lisäävät enimmäisasumismenot ylittävien tuensaajien lukumäärää, jos asumismenot ovat korkeat ja vuokrat nousevat. Kuntaryhmien 3 ja 4 enimmäisasumismenojen alentamisen myötä näiden kuntaryhmien asumistuen saajien enimmäisasumismenojen ylitykset lähentyisivät kuntaryhmien 1 ja 2 enimmäisasumismenojen ylityksiä.

Esitetty asumistuen leikkaus on olennainen ennen kaikkea perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunta on yleistä asumistukea koskevaa esitystä (HE 52/2014) tarkastellessaan (PeVL 17/2014) katsonut, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi olla pienituloiselle ruokakunnalle 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.

Ehdotettua asumistuen enimmäisasumismenojen alentamista voidaan suhteessa perustuslain 19 §:stä johtuviin velvoitteisiin pitää heikennyksenä. Tälle heikennykselle on hallituksen esityksessä osoitettu perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä peruste, eli pyrkimys mitoittaa sosiaaliturvajärjestelmä yhteiskunnan voimavarojen mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, PeVL 6/2009, PeVL 6/2015 vp). Koska ehdotetut leikkaukset kohdistuvat tuen enimmäismääriin, eivät ne myöskään määrällisesti muodostu kokonaisuuden kannalta sellaisiksi, että niiden voitaisiin katsoa merkitsevän lainsäätäjän harkintavallan rajat ylittävää olennaista puuttumista yleisen asumistuen merkitsemään asumisen tukeen ja perustoimeentulon turvaan.

Yhteenveto

Kokonaisuudessan arvioiden nyt esitetyt lakimuutokset eivät merkitse sellaisia muutoksia, että ne muodostuisivat ongelmallisiksi perustuslain 19 §:stä johtuvien julkisen vallan velvoitteiden ja yksilön oikeuksien kannalta. Ehdotukset ovat säädettävissä normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä.

Projektitutkija
Johannes Heikkonen
21.11.2016