Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 16.11.2017 KELLO 10.30
HE 161/17 vp laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Esityksen mukaan laissa tarkoitetut enimmäisasumismenot sidottaisiin vuokraindeksin sijasta elinkustannusindeksiin ja yleisessä asumistuessa otettaisiin käyttöön erillinen enimmäisasumismeno asunnon osan ja enintään 20 neliömetrin asunnon asumismenolle. Muutosten tavoitteena on perustelujen (s. 11) mukaan ”hillitä asumistukimenojen kasvua ja erityisesti hyvin pienten asuntojen vuokrapyyntejä.” Esityksen perusteluihin sisältyy lyhyehkö suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa on kuvailtu perustuslakivaliokunnan suhtautumisia muutoksiin, joita on eri yhteyksissä ehdotettu sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisjärjestelyihin. Jaksossa päädytään siihen, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Päätelmään voidaan nähdäkseni yhtyä eikä jakson sisältö muutenkaan anna tässä aihetta merkittäviin kommenteihin. Esitän kuitenkin joitakin yleisiä havaintoja sosiaaalisten perusoikeuksien toteuttamisjärjestelyihin puuttuvista laesta ja valiokunann suhtautumisesta niihin.

- - - - - - -

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti PL 19 §:n 4 momentin kannalta. Momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumisen tukijärjestelyillä voi selvästi olla merkitystä myös PL 19 §:n 1, 2 ja 3 momentin säännösten kannalta. Opiskelijoiden osalta järjestelyillä on merkitystä myös PL 16 §:n 2 momentin säännöksen kannalta. Momentti koskee julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Keskeisenä seikkana tässä voidaan kuitenkin pitää (myös opiskelijoiden kannalta) sitä, mikä merkitys asumistukijärjestelyihin nyt ehdotetuilla muutoksilla on PL 19 §:ssä turvattujen

sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiselle käytännössä.

Sosiaaliset perusoikeudet tulivat perustuslakiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä joutunut ottamaan kantaa erilaisia, PL 19 §:n soveltamisalaan kuuluvia sosiaalisia etuuksia koskeviin lakiehdotuksiin, joilla ei ole pyritty varsinaisesti poistamaan etuuksia tai kajottu niiden ydinalueisiin, vaan joille on pikemminkin ollut tyypillistä joidenkin etuuksien vähäinen heikentäminen tai rajoittaminen. Valiokunnan suhtautumista sopii hyvin yleisellä tasolla ehkä luonnehtia sallivaksi sikäli, että valiokunta on tällaisissa tilanteissa saattanut pitää joitakin täsmennyksiä aiheellisina, mutta ei juuri liene päätynyt katsomaan jotain heikennystä perustuslainvastaiseksi sillä perusteella, että heikennys on liian tuntuva. Valiokunnan suhtautumisten konkreettisia piirteitä voidaan tässä osoittaa lainauksilla lausunnosta, jonka valiokunta viime vuoden marraskuussa antoi saman, yleisestä asumistuesta annetun lain muutosehdotuksesta (pevl 59/16 vp). Valiokunta totesi mm.:

> ”Perustuslain 16 §:n 2 momentti tai perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa opintososiaalisten etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. 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 ja PeVL 6/2009 vp, s. 8).
>
> 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 ja PeVL 21/2016 vp, s. 3) perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon nähden (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 se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3). ---
> Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 17/2014 vp, s. 3/I) kiinnittänyt huomiota kuitenkin myös siihen, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai 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.

> 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 pitää lisäksi 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 (ks. myös PeVL 35/2012 vp, s. 3/II).”

Valiokunta esitti, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan kannanottoihin ei tietysti tule suhtautua kuin lakitekstiin. Omaksuttuja tulkintalinjoja pitää voida perustellusti ja hallitusti muuttaa. En kuitenkaan näe tässä painavia ja kestäviä perusteita noudatettujen tulkintakäytäntöjen merkittävään muuttamiseen. Kun ehdotetuista muutoksista aiheutuvia heikennyksiä erilaisiin etuuksiin voidaan yleisesti ottaen pitää verraten vähäisinä, voidaan lakiehdotus perustuslakivaliokunnan käytännön valossa arvioituna keskeisen yleisen sisältönsä puolesta nähdäkseni hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Parissa suhteessa näyttäisi kuitenkin vielä tarpeelliselta arvioida ehdotusta perusoikeusjärjestelmän kannalta – ei välttämättä säätämisjärjestysasioina, vaan ehkä pikemminkin asioina, joihin voisi – suosituksin - kiinnittää mietintövaliokunnan huomiota. - Esityksen perusteluissa (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”. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa perustelujen jaksossa esitetään euromääräisä arvioita (s. 11): ehdotukset alentavat asumistukimenoja vuonna 2018 arviolta 24 miljoonaa ja vuositasolla 40 miljoonaa sillä oletuksella, että vuokrien nousu on vuositasolla 3 prosenttia. Samalla todetaan toimeentulotukimenojan lisääntyvän vuonna 2018 noin 10 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 16 miljoonalla eurolla, josta valtion rahoitusosuus on puolet. Tällainen painopisteen siirtyminen PL 19 §:n mukaisten tukijärjestelyjen kokonaisuudessa - säännöksen lähtökohdiltaan erilaisten momenttien välillä - ei ole tavoiteltavaa. Koko säännöksen lähtökohtiahan voidaan kuvata perusteluissa (s.14) esitetyllä tavalla:

> ”Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jonka tarkoituksena on turvata perustuslaissa turvattu välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuen tarkoituksena ei ole

> toimia jatkuvaisluonteisena ensisijaisten etuuksien täydentäjänä eikä korvata niitä, vaan se on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä. ”

Toinen, perusoikeusturvan toteutumisen kannalta ehkä huolestuttavampi seikka on esityksen (perustelujen) jotenkin yleispiirteisiin tyytyvä tapa suhtautua siihen, mitä ehdotukset voivat käytännössä merkitä yksilöille. (Sosiaaliset) perusoikeudet ovat kuitenkin, kuten valiokuntakin edellä lainatussa lausunnossaan pevl 59/16 vp toteaa, luonteeltaan yksilöllisiä , ”jokaiselle” kuuluvia. Perusoikeuksissa ei ole kysymys siitä, että enemmistön tai tietyn ryhmän tai tietynsuuruisten ryhmien oikeutta ei saa loukata tai siitä, että jonkin toimenpiteen aiheuttamat rajoitukset tulevat koskemaan vain pientä prosenttiosuutta väestöstä tai jostain ryhmästä. Kärjistäen voidaan sanoa, että yhdenkin ihmisen perusoikeuden loukkaaminen on perusoikeuden loukkaamista . Tähän liittyy myös edellä lainatussa lausunnossa tärkeänä pidetty tavoite rakentaa järjestelmät niin kattaviksi, että ei synny väliinputoajaryhmiä.

”(Sosiaalisten) perusoikeuksien yksilöllisen luonteen” vuoksi olisi mielestäni ollut aiheellista – hyvään lainvalmisteluun kuuluvaa – että esityksessä olisi nykyisiä perusteluja tarkemmin kuvattu, mitä ehdotetut muutokset voivat ”pahimmillaan” merkitä yksilön aseman kannalta ja miten tällaisten tilanteiden kohtuullisuutta olisi hallituksen mielestä syytä arvioida. Tilanteiden vaihtelevuus ja muuttuvuus ei käytännössä luonnollisesti salli kaikkien mahdollisten erilaisten tapausten ennakointia. Mahdollisten tilanteiden konkreettisempi tarkastelu – ja niiden kohtuullisuutta koskeva arviointi - perusteluissa olisi kuitenkin ollut mahdollista, jos se olisi otettu tehtäväksi. Nyt lainmuutoksen taloudellisia vaikutuksia yksilön asemaan lienee konkreettisimmillaan kuvattu näin (s. 12):

> ” Osa-asunnon normi alentaisi noin 12 000 osa-asunnossa asuvan asumistuensaajan tuen tasoa keskimäärin noin 30 eurolla kuukaudessa. Tuensaajista noin 6200:lla tuki alenisi 51—100 euroa kuukaudessa ja 5670:lla alle 50 euroa kuukaudessa. Tuki päättyisi kokonaan noin 250 tuensaajalta. Suurimmat vaikutukset osa-asunnon normilla olisi kuntaryhmissä III (muut kuin pääkaupunkiseudun isommat kaupungit ja Etelä-Suomen kunnat) ja I (Helsinki). Suurin osa asunnon osaa vuokraavista ja alle 20 neliön asunnoissa asuvista on yksin asuvia, joten osa-asunnon normi kohdistuisi suurimmalta osin yksinasuviin.”
>
> (Suunnilleen samat tiedot esitetään säätämisjärjestysperusteluissa (s.18), jossa kuitenkin lisäksi nimenomaan todetaan, että yli 100 euron menetyksiä ei ole. Perusteluihin sisältyy, s.12-13, myös konkreettista tietoa kokonaislukumääristä ja keskimääristä eri kuntaryhmissä.)

Minusta esityksessä olisi ollut paikallaan – ja mahdollista - antaa lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyyn jotakin tietoa hallituksen käsityksistä esimerkiksi siitä, mitä lähemmäs 100 euron alenema asumistuessa tulee käytännön tapauksissa merkitsemään

yksilön kannalta (lausunnossa pevl 17/14 vp katsottiin, että 100 euron alenema voi olla pienituloiselle ruokakunnalle merkittävä muutos) tai siitä, mikä näyttäisi olevan niiden 250 henkilön asema, joiden tähän saakka saama tuki päättyy kokonaan, sekä myös siitä, miten hallitus on arvioinut esimerkiksi tällaisten tilanteiden kohtuullisuutta yksilön perusoikeusturvan kannalta.