Juha Lavapuro 22.11.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 161/ 2017 vp eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asumistuessa otettaisiin käyttöön erillinen enimmäisasumismeno asunnon osan ja alle 20 neliömetrin asunnon asumismenolle. Lisäksi enimmäisasumismenot sidottaisiin vuokraindeksin sijasta elinkustannusindeksiin. Muutokset merkitsisivät asumistuen alentumista. Esityksen perustelujen mukaan muutokset alentaisivat 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. Heikennysten euromääräisestä vähäisyydestä huolimatta niiden vaiktukset voivat olla ruokakuntien näkökulmasta huomattavia, koska yleisen asumistuen saajat ovat pienituloisia. Vuonna 2016 ruokakuntien keskimääräiset tukeen vaikuttavat kuukausitulot olivat hallituksen esityksen mukaan 1 088 euroa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Sitä sovellettaisiin mainitusta päivästä ja sen jälkeen myönnettävään tai tarkistettavaan tukeen. Ainoastaan asumistuen indeksisidonnaisuutta koskevaan muutokseen sisältyisi siirtymäjärjestely. Enimmäisasumismenoja korotettaisiin elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta eli vuonna 2018 sovellettaisiin vielä vuoden 2017 vuokrakustannusindeksin perusteella laskettavia enimmäisasumismenoja.

Nyt ehdotettu asumistuen heikentäminen kohdistuisi erityisesti niihin asumistuen saajiin, jotka vuokraavat asunnon osaa joko alivuokralaisena tai vuokranantajan kanssa tehdyn erillisen vuokrasopimuksen perusteella. Erityisesti muutokset heikentäisivät

opiskelijoiden asemaa, koska opiskelijat asuvat muita asumistuen saajia useammin yhteisasunnoissa. Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin elokuussa 2017 voimaan tullen lain muutoksen seurauksena on lähes kaksinkertaistanut yhteisasunnoissa asuvien määrän asumistuessa. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan lähes viidennes opiskelijaruokakunnista asuu osa-asunnoissa. Tällä voi olla valtiosääntöoikeudellista merkitystä senkin vuoksi, että opiskelijoiden ensisijainen toimeentulo on opintotuki, mukaan lukien opintotukijärjestelmään sisältyvä opintolaina. Opiskelijoilla ei sen vuoksi pääsääntöisesti ole oikeutta toimeentulotukeen, koska opintolaina katsotaan opiskelijan tuloksi. Näin ollen opiskelijat joutuvat rahoittamaan nyt käsiteltävänä olevan muutoksen seurauksena kasvaneita asumismenoja opintorahalla, opintolainalla ja työtuloilla. Toisaalta esityksen perusteluista on myös pääteltävissä, että opiskelija-asuntoina tyypillisesti käytettävissä soluasunnoissa vuokrat ovat pääsääntöisesti alle osa-asunnon enimmäisasumismenon, joten soluasunnoissa asuvien asumistuen taso ei muutu nykyisestä.

Asunnon osaa vuokraavien lisäksi muutokset vaikuttaisivat niihin asumistuen saajiin, jotka asuvat pienessä, alle 20 neliömetrin kokoisessa, asunnossa. Enimmäisasumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin puolestaan kohdistuu kaikkiin niihin asumistuen saajiin, joiden asumismenot kasvavat elinkustannusindeksiä voimakkaammin. Tätä vaikutusta on kuitenkin vaikea ennakoida.

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen varsinkin perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien. Lisäksi ehdotus liittyy perustuslain 16 §:ssä tarkoitettuihin sivistyksellisiin oikeuksiin.

Asumistukijärjestelmällä julkinen valta ensinnäkin toteuttaa perustuslain 19 §:n 4 momentissa sille säädettyä tehtävää edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (ks. PeVL 59/2016 vp, PeVL 17/2014 vp ja PeVL 10/2011 vp). Asumistukea on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty merkityksellisenä myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 14/2014 vp ja PeVL 10/2011 vp). Kohdistuessaan tyypillisesti opiskelijoihin nyt ehdotetulla asumistuen heikennyksellä on vähintäänkin välillistä vaikutusta myös perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä.

Edellä mainittuihin näkökohtiin viitataan myös säätämisjärjestysperusteluissa.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa sosiaalisten 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).

Voimavaroihin liittyville näkökohdille on annettu merkitystä valtiosääntöoikeudellista merkitystä etenkin laskusuhdanteen aikana. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVL 59/2016 v ja siinä viitatut perusoikeusuudistusta koskeva PeVM 25/1994 vp sekä myöhemmästä käytännöstä esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tämäkään laskusuhdanteeseen sijoittuva mahdollisuus heikennyksiin ei kuitenkaan ole oikeudellisista rajoista vapaa, vaan valiokunta samassa yhteydessä korostanut, että ”tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista” (PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Valiokunnan sosiaalisten oikeuksien heikennyksiä koskevan doktriinin taustalla on se vakiintunut lähtökohta, että sosiaaliturvaetuuksiin puuttumista on arvioitava perusoikeuksien rajoituksena, minkä vuoksi heikennyksistä seuraavien rajoitusten täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 59/2016 vp, PeVL 55/2016 vp, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 4—5 ja PeVL 21/2016 vp, s. 3). Tähän liittyen valiokunta on kiinnittänyt huomiota rajoitusten oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen liittyen heikennyksen keston rajaukselle siten, että kesto olisi kytketty sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon. (ks. PeVL 11/2015 vp, s. 3 ja PeVL 10/2015 vp, s. 3). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota etuuksien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 3). Tältäkin osin heikennysten on oltava oikeasuhtaisia, ts. välttämättömiä suhteessa niiden taustalla olevan intressin painoarvoon.

Hallituksen esitys näyttää merkitsevän tietyissä tilanteissa varsin tuntuvaa heikennystä asumistuen tasoon. Valiokunta on jo aiemmin useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota siihen, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa (ks. PeVL 17/2014 vp, s. 3/I). Viimeksi näin tehtiin, kun valiokunta käsitteli asumistukilain muutosta ja opiskelijoiden siirtymistä yleisen asumistuen piiriin (PeVL:t 58 ja 59/2016 vp)

Selvää tietenkin on, että valiokunnan aiemmissa lausunnoissaan viittaama yksittäiseen lakiehdotukseen mahdollisesti liittyvä 100 €:n heikennys on vain esimerkki eikä se sellaisenaan vaikuta siihen, muodostuuko jokin ehdotus perustuslainmukaiseksi tai sen kannalta ongelmalliseksi. Sääntelyn arvioinnissa merkitystä etenkin sillä, millaiseksi tuensaajien asema muodostuu muutoksen myötä (PeVL 58/2016 vp). Perustuslakivaliokunta onkin useita kertoja kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuksiin (ks. PeVL 21/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, s. 2 ja PeVL 12/2015 vp, s. 5). ja muihin perustuslaissa suojaa nauttiviin periaatteisiin (ks. esim. yliopistojen itsehallintoa koskeva PeVL 10/2015 vp ja kuntien itsehallintoa koskeva PeVL 40/2014 vp) vaikuttavat lain muutokset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (PeVL 21/2016 vp).

Kiinnitän edellä esitetyn vuoksi valiokunnan huomiota varsinkin siihen, että ehdotettu asumistukilain muutos kohdistuu varsinkin opiskelijoihin, joiden osalta on vastikään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella toteutettu varsin pitkälle meneviä opinto-

tuen heikennyksiä. Tältä osin viittaan etenkin valiokunnan lausuntoon PeVL 58/2016 vp, jossa hyväksyttiin opintorahan enimmäismäärää pienentäminen 303,19 eurosta 250,28 euroon. Samalla hyväksyttiin asumistuen muutos siten, että osalla opiskelijoilla tuen määrä kasvoi, mutta toisaalta se samalla poistui kokonaan tai pieneni vähintään 300 euroa vuodessa 54 000 opiskelijalla. (ks. PeVL 58/2016 vp ja siinä viitattu HE 229/2016 vp, s. 38). Opiskelijoihin kohdistuvien heikennysten ongelmallisuutta lisää nähdäkseni myös se, että he eivät ole oikeutettuja normaalin toimeentulotukilain mukaiseen toimeentulotukeen, koska opintotukijärjestelmään kuuluva opintolaina poikkeuksellisesti katsotaan opiskelijan tuloksi. Toisaalta vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että edellinen asumistuen muutos lisäsi varsin merkittävän opiskelijaryhmän osalta heidän saamansa asumistuen tasoa. Selvää kuitenkin lienee, että nyt esitetyt asumistuen heikennykset vaihtelevat vaikutuksiltaan. Mitään ehdotonta estettä ei kuitenkaan nähdäkseni ole sille, että ne saattavat koskea myös sellaisia ihmisiä, joiden saaman asumistuen määrä ja esimerkiksi opintotuki ovat vastikään laskeneet. Näiden kohdalla heikennysten yhteisvaikutukset saattavat muodostua kohtuuttomiksi. Muutoksiin ei myöskään liittyisi siirtymäsääntelyä vaan asunnon osan ja pienen asunnon enimmäisasumismenoa koskevaa 10 §:n sääntelyä sovellettaisiin lain voimaantulosta alkaen. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1. tammikuuta 2018 ja uusia enimmäismääriä sovellettaisiin siitä alkaen. Varsinkaan niiden tuensaajien, joiden vuosittainen tuen tarkistamisajankohta sijoittuu vuoden alkuun, ei siten olisi mahdollista sopeuttaa asumisen kustannuksia muutokseen (vrt. PeVL 58/2016 vp).

Muutoksella ja sen voimaantulolla on merkitystä myös sen vuoksi, että hallituksen esitys saattaa sen perustelujenkin mukaan johtaa siihen, että yhä useammat henkilöt joutuvat asumistuen ohella turvautumaan toimeentulotukeen. Tämä on ongelmallista sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan olevan itsenäinen etuus suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen. Siten 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2, PeVL 9/1999 vp, s. 4, PeVM 25/1994 vp, s. 10). Jo heti perusoikeusuudistuksen jälkeen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan varaan ketään, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa (PeVL 25/1997 vp, s. 2, PeVL 34/1996 vp, s. 2, PeVL 17/1996 vp, PeVL 16/1996 vp, PeVL 17/1995 vp, s. 2, PeVL 15/1995 vp, s. 2–3)

Kokonaan vailla valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei ole tässä myöskään se, että heikennykset eivät sijoitu valiokunnan aiemmassa käytännössä viittaamaan laskusuhdanteeseen (ks. PeVL 59/2016 vp). Esimerkiksi valtiovarainministeriön 19.9.2017 julkaisemasta syksyn 2017 taloudellisesta katsauksesta päinvastoin ilmenee, että Suomen talous on nopeassa kasvuvaiheessa. Ennusteen mukaan ”Suomen talous kasvaa v. 2017 selvästi nopeammin kuin viime vuonna, minkä jälkeen kasvuvauhti hidastuu kahden prosentin tuntumaan.” Samoin ministeriön katsauksessa todetaan, että hallituksen päättämät sopeutustoimet ja viime vuonna virinnyt talouskasvu” ovat vahvistaneet Suomen julkista taloutta, vaikkakin tästä myönteisestä kehityksestä huolimatta julkinen talous jää edelleen alijäämäiseksi vuosikymmenen loppuun saakka. (Ks. valtiovarainministeri-

ön kansantalousosaston taloudellinen katsaus, syksy 2017. Valtiovarainministeriön julkaisu 32a/2017).

Totean edellä viitatuilla perusteilla ja valiokunnan aiemman käytännön valossa, että ehdotettu asumistuen alentaminen – ottaen huomioon asumistukeen ja opintotukeen hiljattain säädetyt heikennykset – voivat pienituloiselle ja varsinkin opintuen varassa elävälle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Katson sen vuoksi, että valiokunnan olisi tässä tilanteessa sinänsä perusteltua todeta, että kysymys on – vallitseva nousuhdanne ja nyt ehdotetut ja aiemmat sosiaalietuuksien heikennysten yhteisvaikutukset huomioon ottaen – ainakin joissakin tilanteissa jo sellaisesta puuttumisesta PL 19 §:n 2 momentissa suojattuihin oikeuksiin, että asia muodostuu säätämisjärjestyskysymykseksi. Tiedostan kuitenkin, että asia ei ole valtiosääntöoikeudellisesti aivan yksiselitteinen johtuen muun muassa siitä, että perustuslakivaliokunta on viime aikaisessa, taloudelliseen laskusuhdanteeseen sijoittuvassa, käytännössään ollut varsin pidättyväinen asettamaan konkreettisia ja säätämisjärjestykseen vaikuttavia rajoja sosiaalisten oikeuksien heikennyksille. Lisäksi heikennysten toteuttaminen salamitaktiikan mukaisesti asteittain vaikeuttaa sekin valtiosääntöoikeudellista kokonaisarviointia. Jos valiokunta katsoo, että perustuslaki ei välttämättä suoranaisesti kiellä säätämästä ehdotettua muutosta, tulisi sen nähdäkseni vähintään todeta, että perustuslain 19 §:n ja osin myös PL 16 §:n kannalta nyt ehdotettua sääntelyä perustellumpaa olisi, että osa-asuntoa koskevan muutoksen voimaantuloa porrastettaisiin niiden tuensaajien osalta, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat (ks. PeVL 59/2016 vp, 58/2018 vp, PeVL 17/2017 vp). Nyt näyttää siltä – jos ehdotettu laki tulee voimaan tammikuun 1 päivänä 2018 – ettei sopeutumiseen jää välttämättä lainkaan aikaa, vaikka heikennykset voivatkin olla yksittäisen edunsaajan kannalta merkittäviä.

Juha Lavapuro
professori