Utlåtande GrUU 51/2017 rd– RP 161/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om allmänt bostadsbidrag

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om allmänt bostadsbidrag (RP 161/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Sanna Pekkarinen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- juris doktor, docent Liisa Nieminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om allmänt bostadsbidrag.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2018 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2018.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget mot grundlagens 16 § om kulturella rättigheter och 19 § om rätt till social trygghet.

Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det finns anledning att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

Klart
5.1

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bostadsbidraget försvagas

Regeringen föreslår ändringar i lagen om allmänt bostadsbidrag. Det föreslås att det inom det allmänna bostadsbidraget införs en särskild maximal boendeutgift som tillämpas på boendeutgifterna för en del av en bostad och bostäder som är mindre än 20 kvadratmeter. Dessutom binds de maximala boendeutgifterna till levnadskostnadsindex i stället för till hyresindex. De maximala boendeutgifterna höjs vid ingången av 2019 i enlighet med förändringen i levnadskostnadsindex, så under 2018 ska fortfarande de maximala boendeutgifterna för 2017 tillämpas. Dessutom föreslås preciserande bestämmelser om justeringen av bostadsbidraget vid förändringar i inkomsterna. Syftet med propositionen är att bromsa utgifterna för det allmänna bostadsbidraget och särskilt hyrorna som begärs för små bostäder.

Den sociala tryggheten när det gäller stöd till boende är av betydelse med avseende på 19 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 17/2014 rd, GrUU 10/2011 rd). Momentet föreskriver att det allmänna ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Systemet med bostadsbidrag är ett av sätten för det allmänna att fullgöra skyldigheten enligt grundlagen. Bostadsbidraget är av betydelse också med avseende på den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. och oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 59/2016 rd, s. 2, GrUU 17/2014 rd, s. 2/I). Tryggandet av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen är i sig oberoende av den gällande sociallagstiftningen och hör alltså inte direkt samman med vissa befintliga förmånssystem (RP 309/1993 rd, s. 74/II, GrUB 25/1994 rd, s. 11/I).

De maximala boendeutgifter för en del av en hyreslägenhet (bostadsbidrag för del av en bostad) slår särskilt mot studerande, som typiskt bor i små bostäder eller delar bostad med andra. Sedan 1 augusti 2017 omfattas de studerande av det allmänna bostadsbidraget. Bestämmelsen har därmed betydelse också med avseende på 16 § 2 mom. i grundlagen. Där föreskrivs dessutom att det allmänna ska säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Bestämmelsen påför det allmänna en generell skyldighet att bland annat se till att medellöshet inte är ett hinder för att få utbildning (RP 309/1993 rd, s. 68/I och GrUU 14/2003 rd, s. 2/I). Rätten att oavsett medellöshet få också annan än grundläggande utbildning ska tryggas på det sätt som föreskrivs närmare i lag. Regleringsförbehållet förutsätter att bestämmelser som tryggar denna rätt utfärdas på lagnivå, men överlåter åt lagstiftaren att bestämma närmare innehåll i regleringen (GrUB 10/1998 rd, s. 11/II och GrUU 14/2003 rd, s. 2/I). Bestämmelserna om stöd till boende är enligt utskottet betydelsefulla med avseende på den bestämmelsen i grundlagen oberoende av vilket system de studerande får bostadsbidrag via och hur systemet regleras (GrUU 59/2016 rd, s. 2).

Bestämmelserna i 16 § 2 mom. eller 19 § i grundlagen garanterar inte i sig att förmånerna ligger kvar på samma nivå som nu och de kräver inte att förmånerna höjs i takt med den allmänna kostnadsnivån (se t.ex. GrUU 59/2016 rd, s. 2—3 och GrUU 6/2015 rd, s. 2). Det ligger helt i linje med den handlingsskyldighet som ålagts lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska resurser vid dimensioneringen av sociala rättigheter och att man kan ta hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna

vid dimensioneringen av förmåner som direkt finansieras av det allmänna (se t.ex. GrUU 34/1996 rd, s. 2—3, GrUU 6/2009 rd, s. 8—9).

Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis kan statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur vara en godtagbar grund för att i viss mån också göra ingrepp i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd och t.ex. GrUU 25/2012 rd och GrUU 44/2014 rd). Men inte heller då får bestämmelserna sammantaget äventyra den grundlagstryggade grundläggande fri- eller rättigheten (GrUU 14/2015 rd, s. 3). Dessutom har grundlagsutskottet utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd, s. 4—5, GrUU 21/2016 rd, s. 3) också tillmätt det konstitutionell betydelse att en försämring tidsmässigt begränsas till den tid de offentliga finanserna förväntas vara allvarligt ansträngda (se GrUU 11/2015 rd, s. 3 och GrUU 10/2015 rd, s. 3) och hur nivån på förmånerna ligger i förhållande till läget i de offentliga finanserna (se t.ex. GrUU 12/2015 rd, s. 3) . Utskottet anser det också vara klart att en försämring inte får leda till att kärnan i grundrättighets- och människorättsförpliktelserna blir en död bokstav (t.ex. GrUU 14/2015 rd, s. 3). Det saknar alltså inte konstitutionell betydelse att försvagningarna inte infaller under en sådan lågkonjunktur som avses ovan. Grundlagsutskottets uppfattning är att bakgrunden till förslaget likväl kan sökas exempelvis i faktorer som har att göra med en hållbar samhällsekonomi på sikt och som nämns i planen för de offentliga finanserna 2018—2021 (se även GrUU 47/2017 rd, s. 3). De föreslagna sparåtgärderna leder inte heller till att kärnan i de grundläggande rättigheterna blir en död bokstav och propositionen strider inte mot det grundlagsfästa skyddet av de rättigheter som är garanterade som grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet.

Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 59/2016 rd, s. 3, GrUU 17/2014 rd, s. 2/II) påpekat att det kan vara en stor förändring för ett hushåll med låga inkomster om bostadsbidraget sänks med till exempel 100 euro i månaden. Det kan hända att det blir svårt eller mycket snabbt rentav omöjligt att bo kvar i bostaden. Också den nu aktuella ändringen kan ha likadana konsekvenser. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna vore det mer motiverat än det som nu föreslås att ändringen träder i kraft stegvis för de stödtagare som drabbas av en kraftig sänkning (se också GrUU 59/2016 rd, s. 3).

I propositionsmotiven (RP, s. 8) konstateras att en sänkning av bostadsbidraget innebär dessutom att tyngdpunkten i stödet för boendet allt mer flyttas över från bostadsbidraget till utkomststödet och ökar antalet nya mottagare av utkomststöd. Likaså konstateras att av de besparingar som görs i bostadsbidraget blir uppskattningsvis över 40 procent utgifter för utkomststödet. Enligt motiven leder alltså lagförslaget till att allt fler tvingas ty sig till utkomststöd utöver bostadsbidraget. Grundlagsutskottet har bland annat ansett att utkomststödet i själva verket kan betraktas som en garanti för den försörjning och omsorg som enligt 19 § 1 mom. i grundlagen krävs för ett människovärdigt liv i den mån stödet ges ut i pengar (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II). Den grundläggande försörjning som tryggas i 19 § 2 mom. i grundlagen är en mer långtgående trygghet än rätten enligt 1 mom. till oundgänglig försörjning och omsorg. Systemet för tryggad grundläggande försörjning får alltså inte utgöras av den trygghet som i sista hand följer av 1 mom. (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, s. 10, GrUU 48/2006 rd, s. 2, GrUU 25/2013 rd, s. 2). I det hänseendet är det oroväckande att följden av den föreslagna lagstiftningen sannolikt är att en del av förmånstagarna kommer att bli beroende av utkomststöd, som är avsett att vara en sista utväg (se också GrUU 47/2017 rd, s. 4).

I synnerhet i samband med skyddet för grundläggande försörjning har grundlagsutskottet understrukit att de grundläggande sociala rättigheterna har en individuell karaktär (se t.ex. GrUU 20/2012 rd, s. 2—3, och GrUU 46/2002 rd, s. 5). Utskottet har i detta sammanhang fäst vikt vid att det i förarbeten till grundlagsreformen och i utskottets praxis har ansetts viktigt att de system som ska trygga en grundläggande försörjning bör vara så täckande att inga grupper lämnas utanför systemen (RP 309/1993 rd, s. 75/I, GrUU 59/2016 rd, s. 3, GrUU 30/2005 rd, s. 2/II). I propositionen finns visserligen en bedömning av lagförslagets konsekvenser för stödtagarna, vilket kan anses motiverat (se GrUU 47/2017 rd, s. 3, GrUU 32/2014 rd, s. 2/II). Av de grundläggande fri- och rättigheternas individuella karaktär följer enligt utskottets uppfattning dock att konsekvensbedömningarna måste fästa särskild uppmärksamhet vid de fall där de negativa konsekvenserna är som störst, även om antalet sådana fall eventuellt är lågt.

Behovet av en samlad bedömning

Vid den konstitutionella bedömningen av regleringen är det av relevans framför allt hur stödtagarnas villkor ser ut efter ändringen (GrUU 58/2016 rd, s. 3). Enligt grundlagsutskottet får ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna sammantagna inte vara oskäliga (se t.ex. GrUU 19/2016 rd, s. 2, GrUU 32/2014 rd). Utskottet har också understrukit att i det fall att reformer som gäller en och samma fråga genomförs som separata lagstiftningsprojekt, kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (se t.ex. GrUU 33/2016 rd, GrUU 60/2014 rd). Det konstateras också i propositionen (RP, s. 15) att stödsystemet och bostadspolitiken ska analyseras och utvecklas på ett övergripande sätt för att garantera en skälig boendenivå för låginkomsttagare. Till följd av att bostadsbidraget i enlighet med det som sagts ovan har konstitutionell betydelse, särskilt med hänsyn till 19 § i grundlagen, framhåller utskottet vikten av att det görs en samlad granskning av bostadsbidragssystemet och av en ändamålsenlig lagberedning som grundar sig på den information granskningen ger.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 51/2017 rd

Helsingfors 24.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Maarit Feldt-Ranta sd
ersättare Timo V. Korhonen cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.