Utlåtande GrUU 59/2016 rd– RP 231/2016 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 231/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Sanna Pekkarinen, social- och hälsovårdsministeriet
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om allmänt bostadsbidrag.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2017 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2017. De lagändringar som gäller besparingar i utgifterna för det allmänna bostadsbidraget ska dock träda i kraft den 1 januari 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget med avseende på rätten till social trygghet, som är skyddad i 19 § i grundlagen. Regeringen anser att propositionen inte äventyrar de rättigheter som är tryggade i 19 § i grundlagen. Följaktligen avser regeringen att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Trots det anser regeringen att det finns anledning att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om allmänt bostadsbidrag. Studerande bosatta i Finland ska föras över till det allmänna bostadsbidraget. Deras rätt att få bostadsbidrag kommer således att avgöras enigt lagen om allmänt bostadsbidrag. Dessutom är det av konstitutionell betydelse att reglerna för godtagbara inkomster ändras, vilket betyder att studiepenningen till studiestödet kommer att beaktas när ansökan avgörs. Vidare sätts det ett tak för de högsta godtagbara boendeutgifterna.

Samtidigt med propositionen om bostadsbidraget lämnade regeringen en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om studiestöd och av 127 d § i inkomstskattelagen (RP 229/2016 rd) till riksdagen. Båda propositionerna avser att ge studerande bättre försörjningsmöjligheter och att uppfylla de sparmål för de offentliga utgifterna som finns inskrivna i regeringsprogrammet. Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 58/2016 rd) om propositionen.

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt att 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 och GrUU 14/2003 rd). 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 och GrUU 14/2003 rd). Lagstiftningen om studiestödet tillgodoser för sin del uppdraget i grundlagens 16 § 2 mom. (GrUU 6/2015 rd, GrUU 26/2013 rd och GrUU 14/2003 rd). Bestämmelserna om stöd till boende är betydelsefulla med avseende på den bestämmelsen i grundlagen oberoende av vilket system de studerande får bostadsbidrag via och hur systemet regleras.

Den sociala tryggheten när det gäller stöd till boende är av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna, också med avseende på 19 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 17/2014 rd, och 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. Allmänt taget är bostadsbidraget 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 14/2014 rd och GrUU 10/2011 rd). I det nu aktuella sammanhanget är regleringens förhållande till grundlagens 16 § 2 mom. av betydelse.

Skyddet för 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 och GrUB 25/1994 rd). Grundlagens 19 § hindrar således inte att en grupp av mottagare av boendeförmåner överförs från ett förmånssystem till ett annat. Vid bedömningen av regleringen är det ändå av relevans hur situationen för stödtagarna ser ut efter ändringen.

Grundlagens 16 § 2 mom. garanterar inte i sig att de studiesociala förmånerna håller sig uttryckligen på den nuvarande nivån och förutsätter inte heller att de höjs i takt med den allmänna kost-

nadsnivån (GrUU 6/2015 rd). Det ligger helt i linje med den handlingsskyldighet som ålagts lagstiftaren visavi dimensioneringen av sociala rättigheter att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska resurser 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 och GrUU 6/2009 rd).

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). Dessutom har grundlagsutskottet utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd och GrUU 21/2016 rd) 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 och GrUU 10/2015 rd) och hur nivån på förmånerna ligger i förhållande till läget i de offentliga finanserna (se t.ex. GrUU 12/2015 rd). 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). De föreslagna sparåtgärderna leder inte 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 17/2014 rd) 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 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 därför mer motiverat att ändringen i stället träder i kraft stegvis för de stödtagare som drabbas av en kraftig sänkning.

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 och GrUU 46/2002 rd). Bostadstillägget i lagen om studiestöd (65/1994) är en individuell förmån. I bedömningen av det allmänna bostadsbidraget i fråga om hela hushåll har grundlagsutskottet ansett det viktigt att systemet mer tar fasta på individen. Utskottet framhöll då att det är befogat att styra utvecklingen i den riktning som man redan har gjort exempelvis med bostadsbidraget för pensionstagare och bostadstillägget för studerande (GrUU 17/2014 rd). Eftersom syftet med det allmänna bostadsbidraget är att alla boende i en bostad ska få lägre boendeutgifter har utskottet ansett att de hushållsrelaterade reglerna inte direkt strider mot grundlagen.

Det är synnerligen beklagligt att de nu aktuella bestämmelserna över hela linjen har utvecklats i en annan riktning än den som utskottet ansett vara viktig. Utskottet anser dessutom att den föreslagna regleringen i enskilda fall med inskränkt tolkning kan möjliggöra situationer, där en person som berörs av 19 § 2 mom. i grundlagen inte får den grundläggande försörjning som bestämmelsen förutsätter. I förarbetena till grundlagsreformen och i utskottets praxis har det ansetts viktigt att de system som ska trygga grundläggande försörjning är heltäckande i den meningen att det inte får uppstå några marginella grupper (RP 309/1993 rd och GrUU 30/2005 rd). För att undvika

den typen av situationer måste lagen ges en positiv tolkning med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (se också GrUU 35/2012 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 30.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.