Valiokunnan lausunto PeVL 59/2016 vp– HE 231/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 231/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Sanna Pekkarinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkonen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia.

Esitys perustuu valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2017. Yleisen asumistuen menojen säästöjä koskevat lainmuutokset tulisivat kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta arvioidaan perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien kannalta. Esitys ei hallituksen käsityksen mukaan vaaranna perustuslain 19 §:ssä turvattuja oikeuksia, minkä vuoksi hallitus katsoo, että ehdotetut lainmuutokset voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä. Asiasta on kuitenkin niin harkittaessa syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Lakiehdotuksen mukaan Suomessa asuvat opiskelijat siirrettäisiin yleisen asumistuen piiriin niin, että opiskelijoiden oikeus asumistukeen ratkaistaisiin yleisestä asumistuesta annetun lain perusteella. Lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti on merkityksellistä, että yleisen asumistuen myöntämisessä huomioon otettavia tuloja muutettaisiin siten, että opintotuen opintoraha otettaisiin tulona huomioon. Myös yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja rajoitettaisiin.

Hallitus antoi eduskunnalle samanaikaisesti nyt arvioitavan esityksen kanssa esityksen laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta (HE 229/2016 vp). Esitysten yhteisenä tavoitteena on parantaa opiskelijan toimeentuloa ja toteuttaa hallitusohjelmassa julkisille menoille asetettuja säästötavoitteita. Perustuslakivaliokunta on antanut mainitusta esityksestä lausunnon PeVL 58/2016 vp.

Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Oikeus saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Opintotukea koskeva lainsäädäntö täyttää perustuslakivaliokunnan mukaan omalta osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (ks. PeVL 6/2015 vp, PeVL 26/2013 vp ja PeVL 14/2003 vp). Valiokunnan mielestä opiskelijoiden osalta asumisen tukemista koskeva sääntely on merkityksellistä mainitun perustuslain säännöksen kannalta riippumatta asumisen tukemiseen valitusta järjestelmästä ja sen sääntelytavasta.

Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä myös perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 17/2014 vp ja PeVL 10/2011 vp). Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta muun muassa asumistukijärjestelmän kautta. Yleisesti ottaen asumistuki on merkityksellinen 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). Nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä merkitykselliseksi muodostuu sääntelyn suhde perustuslain 16 §:n 2 momenttiin.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (ks. HE 309/1993 vp, s. 70/II ja PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslain 19 §:stä ei siten myöskään johdu estettä sille, että asumiseen liittyvien etuuksien saajaryhmä siirtyy yhdestä etuusjärjestelmästä toiseen. Sääntelyn arvioinnissa merkitystä on kuitenkin sillä, millaiseksi tuensaajien asema muodostuu muutoksen myötä.

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2016 vp

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). Valiokunnan mielestä nyt esitetyt muutokset eivät tee tyhjäksi perusoikeuksien ydinsisältöä eikä esitys muodostu perusoikeuksina turvattujen oikeuksien perustuslainsuojan vastaiseksi.

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). Opintotukilaissa (65/1994) tarkoitettu asumislisä on luonteeltaan yksilöllinen etuus. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuutta pitänyt tärkeänä, että yleistä asumistukijärjestelmää pyritään kehittämään yksilöllisempään suuntaan. Valiokunta viittasi tuolloin kehittämisen olevan perusteltua esimerkiksi samalla tavoin kuin eläkkeensaajan asumistuessa ja opiskelijan asumislisässä on jo tehty (PeVL 17/2014 vp, s. 3/II). Ottaen huomioon yleisen asumistuen tarkoituksen alentaa kaikkien asunnossa asuvien asumismenoja valiokunta ei kuitenkaan katsonut ehdotetun ruokakuntakohtaisen sääntelyn olevan suoranaisessa ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslakivaliokunta pitää nyt arvioitavan sääntelyn kohdalla erityisen valitettavana, että sääntelyn kehittäminen on edennyt kokonaisuudessaan valiokunnan tärkeänä pitämästä kehittämisestä toiseen suuntaan. Valiokunta pitää lisäksi mahdollisena, että ehdotettu sääntely saattaa yksittäistapauksissa rajoittavasti tulkittuna mahdollistaa tilanteita, joissa perustuslain 19 §:n 2 mo-

mentin 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).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 30.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen