

Janne Salminen

14.11.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 160/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia ja yleisestä asumistuesta annettua lakia. Asumislisään olisivat oikeutettuja opiskelijat, joka asuvat vuokra- tai asumisoikeusasunnossa. Asumislisän määrä olisi enintään 80 prosenttia kuukausikohtaisista ja kuntaryhmittäin määräytyvistä enimmäisasumismenoista.
2. Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen. Se on tarkoitettu käsiteltäväksi samassa yhteydessä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2025.
3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Esityksen tavoitteena on valtiontalouden sopeuttamistarpeissa vähentää opiskelijoiden asumisesta aiheutuvia valtion menoja ja siirtää muut kuin lasta huoltavat opiskelijat opintotuen asumislisän piiriin. Asumisen tukemisjärjestelmissä on, kuten hallituksen esityksessä kuvataan, eroja erityisesti niin, että opintotuen asumislisää voi saada suuremmilla tuloilla kuin yleistä asumistukea ja yleinen asumistuki määräytyy kuntaryhmäkohtaisesti. Yleisessä asumistuessa huomioon otettavat tulot poikkeavat opintotuen asumislisässä huomioon otettavista tuloista. Opintotuessa käytetään tuloverolain veronalaisen vuositulon käsitettä. Asumistukea laskettaessa kuukausitulona otetaan huomioon ruokakunnan jäsenen jatkuvat tai vuosittain toistuvasti saamat bruttotulot lukuun ottamatta etuoikeutettuja tuloja. Tuloina ei oteta huomioon perintöä, lahjaa, satunnaista myyntivoittoa ja niihin verrattavia satunnaisia tuloja eikä lasten tuloja, lukuun ottamatta tuen hakijan ja hänen puolisonsa tuloja.
5. Hallituksen esitykseen sisältyy suppeahko lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä koskeva osio.

6. Hallituksen esitys on jatkumoa jo aiemmin tehdyille sosiaaliturvaan kajoaville hankkeille ja osa säästötoimien kokonaisuutta, joka tähtää julkisen talouden tasapainottamiseen.

7. Kysymys on asumisen tukemisen järjestelyistä. Tässä tapauksessa kysymyksessä on opiskelijoiden asumistukijärjestelmän muuttamisesta.

8. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tueksi on olemassa perustuslakivaliokunnan tuoretta lausuntokäytäntöä asumisen tuesta, erit. PeVL 14/2023 vp ja PeVL 50/2024 vp.

9. Lisäksi kun kysymys on opiskelijoista, esityksellä on yhteys perustuslain 16.2 §:n säännökseen. Julkisen vallan on perustuslain 16.2 §:n mukaan turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä 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 ja PeVL 14/2003 vp). 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 ja PeVL 14/2003 vp). Opintotukea koskeva lainsäädäntö täyttää perustuslakivaliokunnan mukaan omalta osaltaan perustuslain 16.2 §:ssä säädettyä toimeksiantoa (PeVL 6/2015 vp, PeVL 26/2013 vp ja PeVL 14/2003 vp). Valiokunta on todennut, että opiskelijoiden osalta asumisen tukemista koskeva sääntely on merkityksellistä riippumatta asumisen tukemiseen valitusta järjestelmästä ja sen sääntelytavasta. (PeVL 59/2016 vp)

10. Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on merkitystä perustuslain 19.4 §:n kannalta (PeVL 14/2023, PeVL 50/2024 vp ja PeVL 17/2014 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 19.2 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulon turvan ja 19.1 §:n mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 14/2014 vp ja PeVL 10/2011 vp).

11. Perustuslain 19.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Esitys on ennen kaikkea sen soveltamisalalla. Aikaisemmassa käytännössään eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19.4 §:n kannalta (PeVL 14/2023 vp, PeVL 58/2016 vp vp, PeVL 17/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Perustuslain 19.4 § korostaa julkisen vallan tehtävää edistää oikeutta asuntoon ja samalla painottaa asumisen omatoimiseen järjestämisen merkitystä. Perustuslain esitöissä on lähdetty siitä, että joissain tilanteissa tavallisella lainsäädännöllä turvataan jokaisen oikeus asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena (HE 309/1993 vp, s. 72). Yleinen asumistuki sinänsä toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19.4 §:ssä asetettua toimeksiantoa edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukee asunnon järjestämistä. Yleisellä asumistuella julkinen valta toimeenpanee perustuslain tarkoittamaa toimintavelvoitettaan. Se ei ole ainoa tapa edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Myös perustuslain 22 §:ään sisältyy vastaavan suuntainen toimeksianto. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toimeksianto tulee ottaa huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja esimerkiksi valtiontalouden säästöjen kohdennuksissa (PeVL 44/2014 vp ja PeVL 32/2014 vp). Ylipäätään perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisen tulee olla myös osa

rakenteellisia säästö- ja kehittämispäätöksiä koskevaa harkintaa niin, että oikeuksien toteutumisen turvaavia ratkaisuja löydetään (PeVL 52/2014 vp).

12. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tuonut esiin, että asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on merkitystä laajemminkin perustuslain 19 §:n kokonaisuuden kannalta. Yleisesti ottaen asumistuki on sen mukaan merkityksellinen myös perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulon turvan ja myös 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 58/2016 vp, PeVL 14/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Perustuslain 19.2 §:n perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin.

13. Tältä pohjalta perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 §:stä ei 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”. (PeVL 59/2016 vp)

14. Esityksellä tavoitellaan valtion talouden tasapainottamista, säästöjä ja asumistukimenojen kasvun hillitsemistä. Esityksessä on kuvattu ehdotuksen valtiontaloudellisen säästön mekanismeja ja vaikutuksia. Samalla on pyritty tuomaan esiin ehdotuksen vaikutuksia opiskelijoiden toimeentuloon. Arviointia vaikeuttavat useat samanaikaiset samansuuntaiset hankkeet. Sosiaali- ja terveysministeriössä on laadittu selvitys vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksiin. Opiskelijoiden toimeentulon kannalta ongelmallista, että käytettävissä olevien tulojen vähenemisen tarkasteluun liitetään myös opintolainan valtiontakaus. Lisäksi toimeentulon riittävyys ei voi olla kiinni vanhemmilta saadusta taloudellisesta tuesta, vaikka osa opiskelijoista tosiasiallisesti saakin tukea vanhemmiltaan siten, kuin hallituksen esityksessä todetaan. (Valiokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena huomioida opintotuen määrän osalta opintolainan valtiontakauksen, ks. PeVL 26/2013 vp).

15. Perustuslakivaliokunta on tuonut käytännössään esiin, että perustuslain 16.2 § tai perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa opintososiaalisten etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 6/2015 vp). Vakiintuneesti on lisäksi katsottu, että sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjän toimintavelvoitteeseen kuuluu se, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp ja PeVL 6/2009 vp).

16. Mahdolliset heikennykset eivät saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (PeVL 51/2017 vp ja PeVL 59/2016 vp sekä esim. PeVL 14/2015 vp). Samoin on perustuslain 19.2 §:n kontekstissa kiinnitetty huomiota siihen, että nimenomaan perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19.2 §:n vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 ja PeVL 45/2017 vp).

17. Nyt ehdotetut muutokset perustuvat soveltamiskäytännössä hyväksytyyn perusteeseen. Muutokset eivät hallituksen esityksestä muutoksesta saatavan selvityksen perusteella käsitykseni mukaan muodostu olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan, eivät tee tyhjäksi perusoikeuksien ydinsisältöä eikä esitys muodostu perusoikeuksina turvattujen oikeuksien perustuslainsuojan vastaiseksi.