

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

24 päivänä marraskuuta 1992

Lausunto n:o 25

Ympäristövaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 23 päivänä loka-kuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 250 laiksi asumistukilain muuttamisesta ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Martti Lujanen ja ylitarkastaja Liisa Linna-Angelvuori ympäristöministeriöstä, budjettineuvos Hannu Mäkinen ja ylitarkastaja Pekka Pelkonen valtiovarainministeriöstä, toimistopäällikkö Riitta-Liisa Holm Helsingin kaupungin asumistukitoimistosta, apulaisprofessori Lars D. Eriksson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, pääjohtaja Tapio Leskinen, oikeustieteen tohtori, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvostolle valtuuksia tehdä erityisistä syistä yleinen tarkistus asumistukien kesken tukikauden. Näin voitaisiin ottaa joustavasti huomioon yleiset ennakoimattomat olosuhteiden muutokset. Lakia ehdotetaan muutettavaksi myös eräissä muissa suhteissa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen perustelujen mukaan valtioneuvoston uudet valtuudet eivät merkitse oleellista laajennusta sillä jo oleviin verrattuna. Perustelu-

jen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä ilman valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaista lepäämäänjättämismahdollisuutta. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perusteluissa on tarkasteltu lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavana seikkana myös korkeakouluopiskelijoiden asumislisän ja yleisen asumistuen yhteen sovittamista. Esityksessä katsotaan, että nämä säännökset voidaan saattaa taannehtivinkin voimaan tavallisella lailla, koska laki ei loukkaa kenenkään oikeusturvaa. Myös tältä osin hallitus on pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista suotavana.

Valiokunnan kannanotot

Delegointi valtioneuvostolle

Lakiehdotuksen 15 a §:n mukaan asumistukiin voidaan sen estämättä, mitä 15 §:ssä on säädetty, tehdä erityisistä syistä yleinen tarkistus valtioneuvoston määräämällä tavalla ja valtioneuvoston määräämästä ajankohdasta lukien.

Esityksen perustelujen mukaan ”erityisinä syinä voitaisiin pitää esimerkiksi yleisten asumiskustannusten tai työllisyystilanteen olennaisista muuttumista tavalla, jota kyseisen vuoden tuen määräytymisperusteita vahvistettaessa ei ole pystytty ennakoimaan”. Perustelumaininta viittaa ensi sijassa tilanteisiin, joissa valtion talousarvioon otetun asumistukimäärärahan riittävyys on vaarantumassa siitä syystä, että yhteiskunnallisten muutosprosessien myötä yhä useammat tulevat oikeutetuiksi asumistukeen tai entistä suurempaan asumistukeen. Itse laissa ei kuiten-

kaan olisi mitään tämän tapaista tarkoituksellista eikä myöskään säännöksiä siitä, että valtioneuvoston tarkistusvalta koskisi tuen määräytymisperusteita.

Valiokunta on useaan otteeseen (esim. PeVL 17/1985 vp) todennut lainsäädäntökäytännössä pidetyn mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetäänkin osittain asetuksella tai vielä tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Toisaalta on kuitenkin katsottu, että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain piiristä alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Vaikeutettu säätämisyjärjestys on katsottu niin ikään välttämättömäksi, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisella säädöksellä sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat kansalaisten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin.

Lakiehdotuksen 15 a §:llä on tavallaan yhtymäkohtia kumpaankin edellä mainittuun, vaikeutettua säätämisyjärjestystä vaativaan valtuustutyyppiin.

Ensiksikin 15 a § antaisi valtioneuvostolle kaikessa avoimuudessaan rajoittamattoman valtuuden puuttua sellaisiin perusteisiin, joiden mukaan viime kädessä määräytyy, ketkä ovat oikeutettuja saamaan asumistukea ja kuinka suuri asumistuki eri tapauksissa on. Valtuutus ulottuisi perusomavastuuosuuksien markkamäärästä ja asumismenojen kohtuulliseen määrään vaikuttavista seikoista päättämiseen sekä asumistuen saamisedellytyksiin vaikuttavien ruokakunnan pysyvien kuukausitulojen ja verotettavan varallisuuden enimmäismäärien vahvistamiseen. Valtuutuksen ensisijaisena tarkoituksena olisi kuitenkin saadun selvityksen mukaan tehdä asumistukiin yleinen, esimerkiksi prosenttimääräinen pienennys.

Uuden 15 a §:n mahdollistamat valtuudet vastaavat kylläkin muodollisesti voimassa olevan asumistukilain mukaista tehtävienjakoa lainsäätäjän ja valtioneuvoston välillä. Olennainen ero on kuitenkin siinä, että kun nykyisin valtioneuvosto tekee tarkoitettunlaisia päätöksiä vuosittain, niin 15 a §:n mukaan niitä voitaisiin tehdä milloin tahansa. Tämän eron merkitys korostuu otettaessa huomioon, että valtioneuvoston vuosittaispäätökset tosiasiaassa mitoitetaan seuraavan vuoden valtion talousarvioon otetun tai ainakin ehdotetun asumistukimäärärahan mukaan. 15 a §:n mukaisilla ratkaisulla ei olisi tällaista budjetin täytäntöönpanopäätöksen luonnetta. 15 a § päinvastoin oikeuttaisi valtioneu-

voston poikkeamaan niistä eduskunnan hyväksymistä asumistuen tasotavoitteista, joille talousarvioon otettu asumistukimääräraha pohjautuu.

Yksilötasolla 15 a § merkitsisi muutoksia asumistukiin, jotka on tapauskohtaisesti harkiten päätetty saajakohtaisesti, mahdollisesti muutoksenhaun johdosta hallintotuomioistuimessa. Asumistukiin olisi mahdollista tehdä muutoksia kesken sen kauden, joksi valtioneuvosto on vahvistanut asumistuen määräytymisperusteet noudatettaviksi. Tällainen muuttamismahdollisuus, joka ei ole vastoin hallitusmuodon 6 §:stä johtuvaa omaisuuden suojausta, on valiokunnan käsityksen mukaan poikkeuksellista asumistuen saajien kannalta, kun otetaan huomioon asumistukilainsäädännön nykyinen päätöksentekojärjestelmä.

Esityksestä ilmenee, että yleinen tarkistus tehtäisiin atk-maksatusta hyväksi käyttäen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällöin ei olisi hallinnollisesti mahdollista saada aikaan muutoksenhakukelpoisia päätöksiä asumistuen heikennyksistä. Tämä on arveluttavaa asumistuen saajien oikeusturvan kannalta.

Edellä esitettyjen seikkojen nojalla perustuslakivaliokunta katsoo lakiehdotuksen 15 a §:n merkitsevän niin avoimen ja seurauksiltaan epämääräisen valtuuden antamista valtioneuvostolle, että lakiehdotus on 15 a §:n vuoksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Lain taannehtivuus

Lain voimaantulosäädännön mukaan asumislisän ja asumistuen yhteensovittamissäännöksiä sovellettaisiin jo 1.7.1992 ja sen jälkeen myönnettyihin asumistukiin.

Yhteensovittamissäännösten taustalla on se seikka, että voimassa olevan lainsäädännön nojalla on vastoin lainsäätäjän tarkoitusta ollut mahdollista saada asumistukea kahden eri lain nojalla. Esityksen perusteluista toisaalta ilmenee, että tietävästi yleistä asumistukea ei ole edellä mainitun päivämäärän jälkeen myönnetty kenellekään korkeakouluopiskelijoiden asumislisää saavalle. Esitetyn perusteella on valiokunnan mielestä selvää, että lain mahdollisia taannehtivia vaikutuksia on pidettävä sillä tavoin hyvin vähäisinä, että lakiehdotus voidaan niiden estämättä käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunta pitää kuitenkin yleisistä valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä,

että lailla ei ole sellaista taannehtivuutta, joka johtaisi asumistuen takaisin primiseen silloin, kun esityksen perusteluista mainitusta poiketen asumistukea olisikin maksettu jollekin korkeakouluopiskelijoiden asumislisää saavalle.

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

Syyskuun 1 päivänä 1992 voimaan tulleen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan voidaan lakiehdotus panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske verosta säättämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.

Toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitetaan asianomaisen hallituksen esityksen n:o 234/1991 vp perustelujen mukaan "vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso". Mainitun hallituksen esityksen perustelujen mukaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluu asumistuki tuen saamisedellytysten osalta. Valiokunta luonnehti mietinnössään n:o 7/1992 vp esitykseen sisältyvää etuusluetteloa mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi perusturvaan kuuluvista etuuksista ja siten hyväksyi sen käsityksen, että asumistuki kuuluu saamisedellytyksensä osalta toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan.

Tämän vuoksi valiokunta on arvioinut, heikentääkö lakiehdotus, jos siitä poistettaisiin edellä perustuslainsäätämisyjärjestyksestä vaativaksi katsottu 15 a §, toimeentulon lakisääteistä perusturvaa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että asumistuki on kyseisessä hallituksen esityksessä luettu toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan saamisedellytyksensä osalta, kun sen sijaan muissa perusturvaan luettavissa etuuksissa ei ole samanlaista rajoittavaa määrettä. Tätä mainintaa ei esityksessä erikseen perusteltu. Siinä kuitenkin käsiteltiin vastaavanlaista kysymystä toimeentulotuen osalta, joka tarkoitettiin lukea toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan niin ikään saamisedellytyksensä osalta. Esityksen perusteluissa todettiin: "Toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden piiri ja erät muut seikat on määritelty laissa. Sen sijaan tuen suuruudesta

päätää kunnallinen viranomainen valtioneuvoston vahvistamien yleisten perusteiden mukaan. Säästötoimien kohdistaminen laissa säädettyihin seikkoihin, kuten toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden rajaukseen, veisi lakiehdotuksen suojalausekkeen alaiseksi."

Valiokunnan käsityksen mukaan asiaa tulee arvioida vastaavalla tavalla myös asumistuen osalta. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuun toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvat siten laissa säädettyt asumistuen saamisedellytykset. Tuen suuruus sen sijaan jää kyseisen käsitteen ulkopuolelle. Tällainen käsitys on sikälikin valtiopäiväjärjestyksen sanonnan kannalta johdonmukainen, että asumistuen kulloinenkin suuruus riippuu ratkaisevasti niistä perusomavastuuosuuksien markkamääristä ja asumismenojen kohtuulliseen määrään vaikuttavista seikoista, jotka valtioneuvosto päättää. Asumistuen suuruus ei näin ollen ole sillä tavoin lakisääteinen kuin esimerkiksi lapsilisä, jonka markkamäärät säädetään laissa.

Edellä mainitun hallituksen esityksen n:o 234/1991 vp johdosta antamassaan mietinnössä n:o 7/1992 vp perustuslakivaliokunta hyväksyi uudistuksen lähtökohdaksi esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuksille eli nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä ajatellen asumistukilaisa tarkoitettulle asumistuelle tuen saamisedellytysten osalta. Samalla valiokunta kuitenkin toteasi, että "suojan institutionaalisen luonteen estämittä voitaisiin ... ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin veran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruutakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta".

Asumistuen saamisedellytyksistä säädetään muun muassa asumistukilain 2 ja 3 §:ssä. Kaksinkertaisen tuen saamisen estämiseksi ehdotettu 2 §:n tarkistaminen on tarkasteltavana olevan kysymyksen kannalta ongelmaton. Myöskään esityksessä ehdotettu 3 §:n 2 momentin muutos ei ole merkityksellinen toimeentulon lakisääteisen perusturvan kannalta. Lakiehdotus ei näin ollen, jos siitä poistetaan perustuslainsäätämisyjärjestyksen noudattamista vaativa 15 a §, heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa sillä tavoin kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitetaan.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho (osittain), jäsenet Jansson (osittain), Jäättelmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen (osittain), Laine, M. Laukkanen

(osittain), J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet von Bell (osittain), Helle (osittain), Lamminen (osittain) ja Saastamoinen (osittain).

Eriävä mielipide

Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan, jonka mukaan lakiehdotus on sen 15 a §:n vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunnossa todetaan ensin aivan oikein, että ”valiokunta on useaan otteeseen (esim. PeVL 17/1985 vp) todennut lainsäädäntökäytännössä pidetyn mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetäänkin osittain asetuksella tai vielä tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Toisaalta on kuitenkin katsottu, että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain piiristä alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Vaikuttettu säätämisyjärjestys on katsottu niin ikään välttämättömäksi, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisella säädöksellä sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat kansalaisten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin.”

Tämän jälkeen esitetty väite, jonka mukaan ”lakiehdotuksen 15 a §:illä on *tavallaan* (alleviivaus allekirjoittaneiden) yhtymäkohtia kumpankin edellä mainittuun, vaikeutettua säätämisyjärjestystä vaativaan valtuutustyyppiin”, on sen sijaan täysin perusteeton. Mietinnön seuraavat kappaleet ovat luonnollisesti yhtä lailla perusteettomia siinä suhteessa kun niillä pyritään osoittamaan 15 a §:n perustuslainvastaisuus. Kuvaavaa ja näkemyksemme oikeellisuuden todistavaa on, että yhteenkään perustuslakiemme pykälään tai yhteenkään perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntoon ei tässä yhteydessä vedota tai edes viitata.

Täysin harhaan valiokunnan enemmistö joutuu argumentoidessaan ehdotetun 15 a §:n suhteella budjettiin. Päinvastoin kuin valiokunnan enemmistö väittää, juuri 15 a § olisi mahdollistanut sen, että asumistuenkin osalta toteutuu eduskunnan talousarviossa ilmaisema tahto.

Lainsäädäntövallan delegoinnista valiokunnan olisi tullut todeta se tosiasia, että lakiehdotuksen 15 a § ei tarkoita kumpaakaan edellä mainituista, vaikeutettua säätämisyjärjestystä vaativista valtuutustyypeistä. Valiokunnan olisi tullut tähdentää ehdotetun valtuutuksen liittyvän varsin kiinteästi voimassa olevan asumistukilain mukaiseen tehtävienjakoon lainsäätäjän ja valtioneuvoston välillä. Valtioneuvosto tekee jo nykyisin vuosittain päätöksiä, jotka vaikuttavat ratkaisevasti asumistuen määräytymiseen niin sen osalta, ketkä tukea saavat, kuin tuen suuruuden osalta. Lain 15 a §:n nojalla valtioneuvoston valta lähinnä vain olisi vapautunut tuosta vuotuisuusrajoituksesta.

Säätämisyjärjestykseen vaikuttamattomana seikkana olisi mielestämme valiokunnan tullut lausunnossaan kuitenkin esittää, että 15 a §:ää tarkennetaan ainakin niin, että itse laista ilmenee, missä tarkoituksessa ja minkälaisen tarkituksen valtioneuvosto voi asumistukiin tehdä.

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

Katsottuaan lakiehdotuksen 15 a §:n perustuslain vastaiseksi ei valiokunta luonnollisesti-kaan ole arvioinut sitä VJ 66 §:n eikä näin ollen

myöskään VJ 66 §:n 7 momentin kannalta. Tältä osin valiokunnan olisi mielestämme valiokunnan lausuntoon sisältyvien yleisluonnehdintojen lisäksi tullut todeta seuraavaa:

Asumistuen saamisedellytyksistä säädetään asumistukilain 3 ja 4 §:ssä. 3 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tuen saamisedellytysten on säädetty riippuvan ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden pysyvistä kuukausituloista ja heidän verotettavasta varallisuudestaan. Nykyisen lain mukaan valtioneuvosto vahvistaa niiden enimmäismäärät vuosittain, eikä niiden suuruus ole laissa säädetty. Näiden saamisedellytysten määräämisen kannalta valtioneuvostolle 15 a §:n nojalla tuleva tarkistusvalta merkitsee poikkeamista pelkästään siitä, että valtioneuvosto nykyisin voi vuosittain vahvistaa kyseiset enimmäismäärät. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen ajallisen lisätarkistusvallan antaminen valtioneuvostolle on valiokunnan mietinnössä n:o 7/1992 vp tarkoitettua saamisedellytysten sallittua tarkistamista. Myöskään 15 a §:ään sisältyvä mahdolli-

suus tarkistaa valtioneuvoston jo päättämiä perusomavastuuosuuksien markkamääriä ja asumismenojen kohtuulliseen määrään vaikuttavia seikkoja eivät koske asumistuen lakisääteisiä saamisedellytyksiä. Siltä osin kuin 15 a §:n perusteella tehtäisiin asumistuen suuruuksiin yleinen tarkistus ei kysymys myöskään ole asumistuen saamisedellytyksistä eikä siten edellä esitetty huomioon ottaen toimeentulon lakisääteisestä perusturvasta. Lakiehdotus ei näin ollen heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa sillä tavoin kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitetaan.

Kaiken edellä esittämämme perusteella valiokunnan olisi tullut todeta,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että sitä mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen ei voida jättää lepäämään.

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 1992

Ben Zyskowitz
Riitta Saastamoinen
Matti Väistö

Anneli Jäätteenmäki
Päivi Varpasuo

Lasse Näsi
Kalevi Lamminen
Johannes Leppänen

