

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 39/2005 vp**

**Hallituksen esitys laiksi asuntojen korjaus-,
energia- ja terveyshaitta-avustuksista**

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista (HE 134/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiaSTA lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- asuntoneuvos Riitta Kimari, ympäristöministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista. Lain perusteella voidaan myöntää avustuksia asuntojen korjaamiseen ja niiden kunnossapidon edistämiseen samoin kuin energiataloutta edistäviin toimiin. Lisäksi avustuksia voidaan myöntää asuntojen terveyshaittojen vuoksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille. Lakiehdotus sisältää säännöksen muun ohella avustuskohteen tarkastamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Esitys liittyy vuoden 2006 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan perustuslain kannalta säännöstä kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kotirauhan suoja

Avustuksen käyttöä tarkastavalla virkamiehellä on lakiehdotuksen 13 §:n perusteella oikeus tar-

kastuksen edellyttämässä laajuudessa päästä korjattaviin tai korjattuihin tiloihin korjaustöiden suunnittelu- ja toteutusvaiheessa sekä korjaustöiden lopputarkastuksen yhteydessä.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatus kotirauhan suojan kannalta. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 16/2004 vp, s. 5/II)

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikkotun tai rikkottavan (PeVL 44/2002 vp, s. 3/II). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettujen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (PeVL 7/2004 vp, s. 2/II).

Lakiehdotuksessa tarkoitettujen avustuksen hakemiseen ja käyttämiseen liittyvät väärinkäytökset voivat tulla rangaistaviksi ainakin rikoslain 29 luvun 5—8 §:n (avustuspetos, törkeä avustuspetos, avustuksen väärinkäyttö, avustusrikkomus) perusteella. Ehdotettua tarkastusvaltuutta ei kuitenkaan ole säännöksessä sidottu epäilyyn avustuksen väärinkäytöstä eikä säännös siten ehdotetussa muodossaan oikeuta viranomaisesta tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja "rikoksen selvittämiseksi".

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi".

Lakiehdotuksessa tarkoitettuja avustuksia voidaan 1 §:n perusteella myöntää asuntojen korjaamiseen ja niiden kunnossapidon edistämiseen samoin kuin energiataloutta edistäviin toimiin sekä asuntojen terveyshaittojen vuoksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille. Avustusten myöntäminen toteuttaa omalta osaltaan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädettyjä tehtäviä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisestä. Tehtäviä hoidettaessa on perusoikeussäännöksen esitöiden mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota asumisen terveellisyyteen (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Avustussääntelyllä on lisäksi yhteys perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä samoin kuin perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Sääntelyssä on näin ollen perimmiltään kysymys perusoikeuksien turvaamisesta. Tällaisessa sääntely-yhteydessä on valiokunnan mielestä sinänsä hyväksyttävää säätää mahdollisuudesta tehdä kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia sen varmistamiseksi, että avustukset myös tosiasiaassa käytetään perusoikeuksien toteutumisen edistämiseen.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että tarkastukset voivat 13 §:n perusteella kohdistua vain korjattaviin tai korjattuihin tiloihin ja että tarkastuksen toimittamisajankohta on säännöksessä rajattu korjaustöiden suunnittelu- ja toteutusvaiheeseen sekä korjaustöiden lopputarkastuksen yhteyteen. Korjaustyöt ovat määräaikaista ja mahdollisuus käyttää tiloja tavanomaisella tavalla asumistarkoitukseen on tällaisten töiden aikana yleensä alentunut. Tarkastuksen toimittaminen korjaushankkeen aikana hankkeen kohteena olevissa tiloissa muodostuu tällaiset seikat huomioon ottaen valiokunnan mielestä verraten vähäiseksi kotirauhan piiriin ulottuvaksi toimenpiteeksi.

Ehdotettu sääntely ei toisaalta täytä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittuja täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimuksia. Itse säännöksestä käy nimittäin puutteellisesti ilmi, missä tarkoituksessa tarkastus voidaan toimittaa. Tar-

kastustoimivallan alaa on säännöksessä lisäksi pyritty rajaamaan kehämäisellä ja siksi epäoikeustuneella viittauksella "tarkastuksen edellyttämään laajuuteen". Sääntelyä on näistä syistä välttämätöntä selventää siten, että laista käy riittävällä tarkkuudella ilmi ne — rikosten selvittämiseen tai perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät — seikat, joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa asunnossa. Perustuslain 10 §:n 3 momentin johdosta säännökseen on lisäksi kirjattava, että tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tällainen maininta korostaa samalla asuntoon ulottuvan tarkastuksen poikkeuksellisuutta (PeVL 46/2001 vp, s. 3/II, PeVL 48/2001 vp, s. 2—3). Näiden tarkistusten tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asunnon käyttörajoitus

Asuntoa tai asuinrakennusta on lakiehdotuksen 11 §:n mukaan käytettävä pykälässä tarkoitettua avustusta saaneen ja hänen ruokakuntansa tai avustuksen saantiedellytykset täyttävän muun ruokakunnan asuntona viiden vuoden ajan avustuksen myöntämisestä.

Säännös rajoittaa avustuksen saajan oikeutta myydä tai muuten luovuttaa omistamansa asunto samoin kuin oikeutta käyttää asuntoa muuhun kuin pykälässä mainittuun tarkoitukseen. Sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan näkökulmasta. Rajoitus on lisäksi merkityksellinen perustuslain 9 §:n 1 momentissa olevan sen säännöksen kannalta, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus valita asuinpaikkansa.

Sääntelyn taustalla on sinänsä hyväksyttävä pyrkimys estää avustusten tuella korjattujen, rakennettujen tai hankittujen asuntojen käyttäminen avustustyöjärjestelmän päämääriä vaarantaviin tarkoituksiin. Rajoitussäännös on kuitenkin muotoiltu tarpeettoman laajaksi siltä osin kuin siinä edellytetään asunnon tai asuinrakennuksen käyttämisestä avustuksen saajan ja hänen ruokakuntansa asuntona. Riittävää sääntelyn tarkoi-

tuksen toteutumisen kannalta valiokunnan mielestä on, että sääntely rajataan tältä osin koskemaan vain avustuksen saajaa.

Ehdotettu viiden vuoden käyttörajoitus on verraten pitkä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on toisaalta huomattava, että valtionapuviranomainen voi 11 §:n nojalla erityisesti syystä myöntää käyttörajoituksesta vapautuksen. Esityksen perusteluissa erityisenä syynä mainitaan asukkaan kuolema tai joutuminen pysyvästi laitoshoittoon. Ongelmallista kuitenkin on, että toimivalta myöntää vapautus käyttörajoituksesta perustuu säännöksen sanamuodon perusteella myös tämänkaltaisissa tapauksissa viranomaisen vapaaseen harkintaan (viranomaisen "voi"). Sääntelyä on valiokunnan mielestä tärkeää täydentää niin, että viranomaisen on myönnettävä vapautus rajoituksesta sellaisissa tapauksissa, joissa rajoituksen voimassa pitäminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuuton.

Asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin nojalla säätää avustuksen enimmäismäärä pykälän 1 momentissa mainittua pienemmäksi prosenttiosuudeksi hyväksyttävistä kustannuksista. Sama koskee avustusten euromääräisiä enimmäismääriä.

Avustuksia voidaan 6 §:n 1 momentin mukaan myöntää hankekohtaisen harkinnan perusteella enintään momentin kohdissa mainittu prosenttimäärä hyväksyttävistä kustannuksista ja, kuten 3 §:stä ilmenee, valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa. Valtioneuvostolla on vanhastaan ollut talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvää norminantovaltaa samoin kuin toimivalta antaa budjetin määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä. Perustuslain 80 §:n säännöksillä lainsäädäntövallan siirtämisestä ja asetuksen antamisesta ei ole ollut tarkoitus vaikuttaa valtioneuvoston tällaiseen norminantovaltaan sitä rajoittavasti (HE 1/1998 vp, s. 132/II). Valtioneuvoston toimivallasta on perustuslakiuudistuksen jälkeen lisätty yleissäännös valtion talousarviosta annettuun lakiin. Sen 7 c §:n mukaan tarkempia säännöksiä mää-

rärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettu valtuussäännös ei edellä esitetyn perusteella vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 47/2001 vp, s. 2—3). Valtuudesta voi toisaalta saada vaikutelman, että valtioneuvostolla olisi sen nojalla avoin toimivalta antaa asetuksella laista poikkeavia säännöksiä, etenkin kun 6 §:n 1 momentissa ehdotetaan nimenomaan säädettäväksi avustusten prosentuaalisista enimmäismääristä. Asetuksenantajan tällaista toimivaltaa taas on vakiintuneesti pidetty perustuslakivaliokunnan käytännössä ongelmallisena (esim. PeVL 20/2004 vp, s. 4/II ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot). Valiokunta pitää siksi aiheellisena sitoa valtuuden käyttäminen joihinkin edellytyksiin, jos valtuutta — lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin säännösten luonne ja valtion talousarviosta annetun lain 7 c § huomioon ottaen — pidetään ylipääntään tarpeellisena.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin nojalla tarkem-

min siitä, mitä pykälän 1 momentin 1 ja 6 kohdassa tarkoitetut erityiset syyt ovat. Lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ei ole tällaisessakaan — budjettisidonnaisessa ja harkinnanvaraisia avustuksia koskevassa — sääntely-yhteydessä asianmukaista valtuuttaa asetuksenantaja määrittelemään lain soveltamisen kannalta merkityksellisiä lain käsitteitä. Lakiehdotusta on siksi tarpeen täydentää perusluonteisella "erityisen syyn" määritelmä-säännöksellä, jolloin asetuksenantajan toimivalta järjestyy asianmukaisella tavalla lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittavaksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-lisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 13 §:stä tekemät val-tiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäsen. Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas
Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.