

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2014 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänt bostadsbidrag och lag om ändring av lagen om bostadsbidrag för pensionstagare

*Till miljöutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 6 maj 2014 regeringens proposition med förslag till lag om allmänt bostadsbidrag och lag om ändring av lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (RP 52/2014 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till miljöutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- bostadsråd Raimo Kärkkäinen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Pentti Arajärvi
- professor Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av  
— justitieministeriet.

#### PROPOSITIONEN

En ny lag om allmänt bostadsbidrag ska ersätta den gällande lagen om bostadsbidrag. Reglerna för de högsta godtagbara boendeutgifterna förenklas så att det högsta beloppet bara påverkas av bostadens läge och antalet personer i hushållet. Dessutom förtydligas och förenklas reglerna för den inkomstrelaterade självriskan. Hushållets egendom ska inte längre påverka bidragsbeloppet.

Bidragskriterierna ska finnas i lagen i sin helhet. Förteckningen över prioriterade inkomster och bestämmelserna om inhämtande av information har tidigare funnits i förordningen om bostadsbidrag, men de tas nu in i lag.

Rätten att välja mellan olika typer av bostadsbidrag stryks i lagen om bostadsbidrag för pen-

sionstagare. Samtidigt kopplas bostadsbidraget för pensionstagare till pension.

Utifrån uppgifterna för 2013 bedömer regeringen att ungefär 73 procent av bidragstagarna får högre eller oförändrat bostadsbidrag, medan cirka 27 procent kommer att få lägre bidrag.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

I motiven till lagstiftningsordningen ingår en kort bedömning med avseende på grundläggande försörjning enligt 19 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att utlåtande bör begäras av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Den sociala tryggheten för stöd till boende spelar en roll för de grundläggande fri- och rättigheterna framför allt med avseende på 19 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 10/2011 rd). Momentet föreskriver att det allmänna ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. De sociala förmånerna vid boende (allmänt bostadsbidrag, bostadsbidrag för pensionsstagare, bostadstillägget till studiestödet och delvis militärunderstödet) är det allmännas metoder för att verkställa skyldigheten enligt grundlagen. Det allmänna främjar vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende också på annat sätt, till exempel genom subventioner till bostadsbyggande och skatteavdrag för räntor på ägarbostäder.

Bostadsbidraget är av betydelse också med avseende på grundläggande försörjning enligt 19 § 2 mom. och oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 10/2011 rd).

Förteckningen över prioriterade inkomster och bestämmelserna om inhämtande av information har tidigare funnits i förordningen om bostadsbidrag, men de tas nu in i lagen, och bidragskriterierna kommer därmed att finnas helt och hållet i lagen. Ändringarna är av betydelse med avseende på 80 § i grundlagen, som föreskriver att bestämmelser om individens rättigheter och skyldigheter ska ingå i lag.

#### *Ändringar i bidraget*

Propositionen avser att förenkla och förtydliga systemet. Kriterierna för bostadsbidrag förenklas så att bostadens ålder, storlek, standard eller uppvärmningssystem inte längre ska spela någon roll för bidragsbeloppet. I stället är det bara bostadens läge och antalet personer i hushållet som räknas. Det underlättar beviljandeprocessen. Också reglerna för den inkomstrelaterade självriskan förtydligas bland annat genom att den regionala indelningen slopas.

Enligt propositionen resulterar omstrukturen i att 73 procent av bidragstagarna har högre eller oförändrat bidrag, medan 27 procent får lägre bidrag. Ändringen kommer tydligast fram i de hushåll och regioner där de godtagbara hyrorna har sjunkit mest genom de nuvarande hyresnormerna. Enligt kalkyler som utskottet fått stiger bostadsbidraget med minst 50 euro i månaden för drygt 52 000 bidragstagare, vilket är 26 procent, och med över 100 euro i månaden för 7 procent av bidragstagarna.

Bidraget minskar med över 50 euro i månaden för 5 300 bidragstagare, vilket är knappa tre procent. I den gruppen finns det 436 som kommer att få mer än 100 euro mindre i månaden. Bidraget minskar oftast för barnlösa par och hushåll med flera personer, om de har bott i nya bostäder enligt de gällande normerna och hyran inte motsvarar totalhyran i det nya systemet. Också många som bor i egnahemshus får sänkt bidrag eftersom beloppet för godtagbara skötselkostnader sjunker.

Bostadsbidraget är en viktig del av skyddet för den grundläggande försörjningen, som avser att sänka boendeutgifterna så mycket att de motsvarar betalningsförmågan. Också det allmänna skyldighet att främja vars och ens boende kan anses ställa vissa hinder i vägen för att försämra bidraget för att själv ordna sitt boende.

Systemet behöver förtydligas och förenklas. Det finns därför utan tvekan godtagbara skäl till att införa ändringarna, anser utskottet. Begreppet grundläggande försörjning i 19 § 2 mom. i grundlagen anses i förarbetena i sig vara oberoende av den gällande sociallagstiftningen och alltså inte direkt höra samman med vissa befintliga förmånssystem (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd).

Utskottet påpekar dock 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. Dessutom kan det vara knepigt för de sökande att förutse vad de ändrade bidragskriterierna

innebär i deras fall. Detta har relevans med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015, vilket betyder att bostadsbidragen därefter justeras utifrån de nya bestämmelserna. Bidraget till hushållen kan alltså ändras från och med januari om den årliga kontrollen infaller i januari. För att de sökande inte ska drabbas oskäligt mycket i sådana fall anser utskottet det viktigt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna att miljöutskottet utreder, om man med övergångsbestämmelser kunde dela upp ikraftträdandet så att hushåll som får kraftigt sänkt bostadsbidrag ges mer tid att anpassa sig till den nya situationen.

*Det allmänna bostadsbidraget kontra hushåll och definitionen på samboförhållande*

Enligt lagförslaget har precis som nu hushåll (8 §), dit de som varaktigt bor i samma bostad hör, (4 §) rätt att få allmänt bostadsbidrag. En person som genom ett särskilt hyresavtal eller motsvarande besittningsavtal förfogar över en del av bostaden hör inte till samma hushåll. Hushållets gemensamma boendeutgifter och månadsinkomsterna för dem som ingår i hushållet beaktas på det sätt som anges närmare i det andra lagförslaget.

Enligt motiven till lagförslaget utgår begreppet hushåll från den ursprungliga avsikten med bostadsbidraget, det vill säga att sänka boendeutgifterna för dem som bor i bostaden. Utgångspunkten är att de som bor i bostaden svarar för boendeutgifterna för hela bostaden på det sätt som avses i lagen om allmänt bostadsbidrag, om de inte avtalat särskilt om besittningen av en del av bostaden. Det faktum att bostadsbidraget bygger på hushåll eller familjer hänger samman med det ursprungliga målet att i synnerhet barnfamiljer skulle ha skäliga boendekostnader. Men i dag utgör barnfamiljerna bara 33 procent av bidragstagarna, medan de ensamboende är 58 procent (s. 4).

Vad beträffar 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). Bostadsbidraget för pensionstagare och bostadstillägget enligt lagen om studiestöd (65/1994) är alltså individuella förmåner. Men det bör tilläggas att också bostadsbidraget för pensionstagare innehåller en del familjeinriktade drag.

Det är viktigt att det allmänna bostadsbidraget blir mer individuellt inriktat på samma sätt som bostadsbidraget för pensionstagare och bostadstillägget för studerande redan nu är. Eftersom syftet med det allmänna bostadsbidraget är att alla boende i en bostad ska få lägre bostadsutgifter strider inte de hushållsrelaterade reglerna direkt mot grundlagen, anser utskottet. Men utskottet vill lyfta fram bestämmelserna med definitionen av hushåll och de problematiska punkter som nämns i motiven.

Enligt 4 § 2 mom. hör alltid äkta makar eller sambor, deras minderåriga barn och släktingar i rakt upp- eller nedstigande led som bor i samma bostad till samma hushåll. De kan inte ens med ett separat hyresavtal eller motsvarande besittningsavtal påvisa att de hör till olika hushåll.

Enligt 5 § avses med sambor en kvinna och en man som fortgående lever i ett samboförhållande, det vill säga fortgående i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden. I detaljmotiven sägs det att personer av olika kön som bor i samma bostad och som sinsemellan eller var för sig ingått hyresavtal anses leva i samboförhållande om det inte av personernas ålder, bostadens storlek eller andra liknande omständigheter kan antas att det inte är fråga om ett samboförhållande (s. 19).

I dag är det ingen ovanlighet att personer av olika kön bor i samma bostad utan att vara sambor. Vidare kan det vara svårt att utifrån de boendes ålder tillförlitligt sluta sig till om de är sambor eller inte. Bestämmelsen och motiven till den gör det emellertid mycket svårt för de sökande att påvisa att de inte är sambor om de uppfyller kriterierna i paragrafen och motiven. I sista hand är det Folkpensionsanstalten som prövar frågan.

Det är problematiskt att det hushållsrelaterade bostadsbidraget leder till att ett samboförhållande måste erkännas, att kriterierna för sambor

är så slentrianmässiga och att myndigheterna får så stor prövningsrätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är viktigt att motiven till 5 § ändras för att bestämmelsen ska kunna tillämpas med större hänsyn till de sökandes synpunkter i stället för att bara se till exempelvis deras ålder. Dessutom understryker utskottet att bestämmelserna bör kunna tolkas mer positivt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Samtidigt är det viktigt att regeringen gör en övergripande utredning av problemen med definitionen av samboförhållande i vår lagstiftning och undersöker möjligheterna att lösa problemen med större hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna.

#### *Återkrav av medlemmarna i ett hushåll*

Det överskjutande bidraget ska återkrävas, om bostadsbidraget har betalats ut utan grund eller till ett för stort belopp, enligt 31 § i det första lagförslaget. Enligt 32 § kan bidrag som betalats ut till för stort belopp återkrävas av sökanden, hans eller hennes make, maka eller sambo eller någon annan myndig person som hört till hushållet under den tid bidraget betalats till för stort belopp och som har förbundet sig att solidariskt ansvara för återbetalningen av det bidrag som betalats till för stort belopp. Bestämmelsen är ny, men den motsvarar enligt motiven nuvarande indrivningsförfarande (s. 27).

Regleringen har betydelse med avseende på egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen. I sin praxis har grundlagsutskottet krävt att det ska finnas en samhälleligt godtagbar grund för att ingripa i egendomsskyddet och att ingreppet måste stå i samklang med proportionalitetsprincipen (bl.a. GrUU 65/2010 rd). Det finns ett samhälleligt godtagbart skäl att återkräva bidrag som betalats ut till ett för stort belopp. Utskottet vill trots allt påpeka att bestämmelser om den här typen av solidariskt ansvar berörs av kraven i 80 § i grundlagen och att de måste vara exakta och noga avgränsade.

I motiven sägs det att bidraget i första hand ska återkrävas av bidragstagaren. Först när det inte går ska återkravet vända sig till de övriga medlemmarna i hushållet. Den som återkravet

gäller ska alltid meddelas ett lagakraftvunnet beslut om återkravet. I motiven preciserar regeringen det solidariska ansvaret och hänvisar till en blankett som fastställs av Folkpensionsanstalten. Medlemmarna i ett kollektivt hushåll ska underteckna den när de ansöker om bostadsbidrag och de förbinder sig samtidigt att återbetala för stora belopp. På samma blankett ger medlemmarna någon av dem fullmakt att vara sökande (s. 26). Fullmakten regleras inte i lagen. Hushållet företräds enligt 4 § 5 mom. av bostadsinnehavaren eller av bostadsinnehavarens make eller den i vars namn ett särskilt hyresavtal eller motsvarande besittningsavtal har ingåtts.

Det framgår inte av lagförslaget hur 32 § (och detaljmotiven) förhåller sig till definitionen av hushåll och bestämmelserna om representationen av hushåll i 4 §. Vidare framgår det inte heller direkt, om en ansökan avslås helt och hållet när en av de boende inte anser sig höra till hushållet eftersom han eller hon inte är sambo och har ett separat hyresavtal och därför inte vill ingå i det solidariska ansvaret för att återbetala bostadsbidrag som betalats ut till ett för stort belopp. Det måste skrivas ut i lagen om det är tänkt att varje medlem i ett hushåll ska vara solidariskt ansvarig för att återbetala ett för stort bidrag och att detta är ett villkor för att ansökan ska godkännas partiellt. Lagen måste också ange vad solidariskt ansvar innebär, det vill säga att var och en i ett hushåll svarar ensam och tillsammans med de övriga för att återbetala bostadsbidrag som getts ut till för ett stort belopp. Dessutom bör kravordningen framgå av lagen eller åtminstone att det i första hand är bidragstagaren som ska betala tillbaka.

#### *Utbetalning av bostadsbidrag till hyresvärden utan fullmakt från bidragstagaren*

Enligt 25 § 2 mom. kan Folkpensionsanstalten efter att ha hört bidragstagaren besluta att bostadsbidraget betalas ut direkt till hyresvärden utan fullmakt av bidragstagaren, om en bidragstagare som bor i hyresbostaden upprepade gånger försummar att betala hyran. I motiven (s. 25) sägs det att upprepade gånger är att hyran är obetald två gånger. Efter det kan bidraget överföras.

För en sådan överföring av bidragsutbetalningen fattas det enligt motiven inget separat överklagbart beslut, men bidragstagaren ska höras innan betalningen överförs till hyresvärden.

Den lösningen är inte helt oproblematiske om man ser till 21 § 1 mom. i grundlagen, som föreskriver att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter.

I utlåtande GrUU 10/2011 rd behandlade utskottet en liknande ändring av 25 a § i lagen om bostadsbidrag för pensionärer. Utskottet såg det som angeläget att upprepade försummelser om möjligt konkretiseras i lagförslaget och att ett normalt förvaltningsbeslut då också fattas i ärendet. Men i ett specialfall som detta var det enligt utskottet trots allt möjligt att föreskriva om förbud mot att överklaga beslutet (se RP 309/1993 rd, s. 78). Vidare ansåg utskottet det viktigt att bestämmelsen också föreskriver om sociala betalningshinder, såsom sjukdom. Dessutom påpekade utskottet att hyresgästen genom att handla på behörigt sätt ska kunna komma ur arrangementet. På så sätt kan man i linje med grundlagsbestämmelsens syfte hjälpa individen att hantera sitt liv.

På samma grunder som i GrUU 10/2011 rd anser utskottet att 22 och 25 § i det första lagförslaget bör ändras för att motsvara 24 och 25 § i lagen om bostadsbidrag för pensionstagare.

#### *Verkställighetsbestämmelser*

I 19 § i det första lagförslaget föreskrivs det om anmälningsskyldighet för sökande. I 1 mom.

räknas det upp vilka uppgifter som måste uppges i ansökan om bostadsbidrag. Enligt 2 mom. ska de sökande till Folkpensionsanstalten lämna övriga uppgifter som är nödvändiga för att avgöra ansökan.

Formuleringen tyder på att man gör skillnad mellan uppgifter som ska anmälas på eget initiativ ("ska framgå") och andra uppgifter som ska ges till ("ska lämnas") till Folkpensionsanstalten på begäran. Om bestämmelserna förstås och tolkas så, finns det ingenting att påpeka i konstitutionellt hänseende (GrUU 48/2006 rd).

Enligt 21 § i det första lagförslaget kan Folkpensionsanstalten avgöra en ansökan om bostadsbidrag utifrån tillgängliga uppgifter, om sökanden vägrar lämna uppgifter som behövs för att avgöra ansökan eller vägrar lägga fram uppgifter som skäligen kan krävas av honom eller henne. Enligt motiven brukar i sådana fall ansökan avslås eller bostadsbidraget dras in (s. 24). Bestämmelsen är mycket löst formulerad med tanke på att det är ett bidragssystem som konkretiserar de grundläggande fri- och rättigheterna. Det bör således ingå närmare bestämmelser om villkoren för att avslå en ansökan och dra in bostadsbidraget, till exempel genom hänvisning till de utredningar som avses i 19 och 20 §.

#### *Ställningstagande*

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

**GrUU 17/2014 rd — RP 52/2014 rd**

Helsingfors den 12 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Outi Mäkelä /saml  
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /gröna  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf

Jukka Kopra /saml  
Markus Lohi /cent  
Riitta Myller /sd  
Elisabeth Naucélér /sv  
Tom Packalén /saf (delvis)  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Tapani Tölli /cent  
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.