

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2005 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om understöd för reparation av bostäder, energi- understöd och understöd för sanitära olägenheter

*Till miljöutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 22 september 2005 en proposition med förslag till lag om understöd för reparation av bostäder, energiunderstöd och understöd för sanitära olägenheter (RP 134/2005 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- bostadsråd Riitta Kimari, miljöministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om understöd för reparation av bostäder, energiunderstöd och understöd för sanitära olägenheter. Enligt lagen kan understöd beviljas för reparation av bostäder och för att främja underhållet av dem samt för åtgärder som främjar energihushållningen. Dessutom kan understöd beviljas hushåll som på grund av sanitära olägenheter i bostaden råkat i ekonomiska svårigheter. I lagförslaget finns bl.a en bestämmelse om granskning av understödsobjektet.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2006.

Propositionen hänförs till budgeten för 2006 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen bestämmelsen om granskning av utrymmen som skyddas av hemfriden ur ett grundlagsperspektiv. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Skyddet för hemfriden*

En tjänsteman som granskar användningen av understöd har enligt den föreslagna 13 § rätt att i den utsträckning granskningen kräver få tillträde till utrymmen som ska repareras eller har reparerats, såväl under planerings- och genomförandefasen som i samband med slutgranskningen.

Förslaget måste bedömas med avseende på skyddet för hemfriden i 10 § i grundlagen. Enligt grundlagens 10 § 3 mom. kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Det skydd grundlagen ger hemfriden täcker i princip in alla lokaler som används för stadigvarande boende (GrUU 16/2004 rd, s. 5/II).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att en åtgärd som ingriper i hemfriden kan godkännas "för att brott skall kunna utredas", om åtgärden kopplas till en konkret och specificerad anledning att misstänka att brott mot lagen har begåtts eller kommer att begås (GrUU 44/2002 rd, s. 3/II). Med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen har utskottets ståndpunkt varit att ingrepp inte bör göras i hemfridsskyddet för att föga klandervärda förseelser för vilka det strängaste straffet är böter ska kunna utredas (GrUU 40/2002 rd, s. 2). Å andra sidan har utskottet ansett det acceptabelt att inspektioner utförs i hemfridsskyddade lokaler för kontroll av att stöd och bidrag som beviljats av offentliga medel används på tillbörligt sätt också vid grundad misstanke om straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (GrUU 69/2002 rd s. 2—3). Inspektionsrätten har i en vanlig lag också kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (GrUU 7/2004 rd, s. 2/II).

Missbruk avseende ansökan om och användning av understöd enligt lagförslaget kan vara straffbart åtminstone med stöd av 29 kap. 5—8 § i strafflagen (subventionsbedrägeri, grovt sub-

ventionsbedrägeri, subventionsmissbruk, subventionsförseelse). Den föreslagna inspektionsrätten är emellertid inte i bestämmelsen bunden till misstanke om understödsmissbruk och därmed ger bestämmelsen som den nu är formulerad inte myndigheten rätt att granska hemfridsskyddade utrymmen "för att utreda brott".

En viktig fråga för den konstitutionella bedömningen av förslaget är om granskningarna kan anses vara nödvändiga "för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas" i den mening grundlagens 10 § 3 mom. avser.

De understöd som avses i lagförslaget kan enligt 1 § beviljas för reparation av bostäder och främjande av underhållet och för åtgärder som främjar energihushållningen samt till hushåll som på grund av sanitära olägenheter i bostaden råkat i ekonomiska svårigheter. Understöden är ett sätt för det allmänna att fullfölja den skyldighet att främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende som det åläggs i grundlagens 19 § 4 mom. Enligt förarbetena till bestämmelsen om denna grundläggande rättighet ska särskild uppmärksamhet fästas vid boendets inverkan på hälsa när åtgärder vidtas för att fullgöra skyldigheten (RP 309/1993 rd, s. 76/II). Understödsbestämmelserna har också samband med 19 § 3 mom. i grundlagen där det allmänna förpliktas att främja befolkningens hälsa och med 20 § 2 mom. i grundlagen som ålägger det allmänna att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Bestämmelserna avser alltså till syvende och sist att tillgodose grundläggande rättigheter. I ett sammanhang som detta är det enligt utskottets mening godtagbart med bestämmelser om möjligheten att göra granskningar som ingriper i hemfriden när syftet är att försäkra sig om att understöden faktiskt används för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med tanke på proportionalitetskravet är det relevant att granskningen enligt 13 § bara kan gälla utrymmen som ska repareras eller har reparerats och att granskningstidpunkten begränsats till planerings- och genomförandeskedet och till

slutgranskningen. Reparationerna pågår under en begränsad tid och vanligen går det inte då att använda lokalerna för boende på normalt sätt. Sett ur detta perspektiv är granskning under reparationsarbetets gång enligt utskottets mening ett rätt lindrigt ingrepp i hemfriden.

Däremot uppfyller den föreslagna bestämmelsen inte det krav på exakthet och noga avgränsning som gäller för en lag som begränsar grundläggande fri- och rättigheter. Den anger nämligen inte med full tydlighet i vilket syfte granskning kan göras. Man har dessutom försökt begränsa granskningsbefogenheten med en cirkelhänvisning till "i den utsträckning som granskningen kräver", som är helt misslyckad. Bestämmelsen måste därför göras tydligare för att det med adekvat ackuratess ska framgå av lagen vilka de omständigheter med anknytning till utredning av brott eller tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna är som tillåter granskning i bostaden. Av 10 § 3 mom. i grundlagen följer dessutom att det i lagen ska stå att granskning får utföras i bostaden bara om det är nödvändigt för att utreda omständigheter som granskningen gäller. Detta understryker samtidigt att granskningen av en bostad är en exceptionell åtgärd (GrUU 46/2001 rd, s. 3/II, GrUU 48/2001 rd, s. 2—3). Ändringarna är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning i detta hänseende.

#### *Begränsning i fråga om att använda bostaden*

Enligt den föreslagna 11 § ska en bostad eller ett bostadshus för vars reparation har beviljats understöd under fem år från att understödet beviljades användas som bostad för understödstagaren och dennes hushåll eller något annat hushåll som uppfyller förutsättningarna för reparationsunderstödet.

Bestämmelsen begränsar understödstagarens rätt att sälja eller på annat sätt överlåta sin ägarbostad eller att använda bostaden för ett annat än det i paragrafen nämnda ändamålet. Regeln måste bedömas med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Begränsningen har också en viss betydelse med tanke på grundlagens 9 § 1 mom. där det sägs att finska medborgare samt ut-

länningar som lagligen vistas i landet har rätt att fritt välja bostadsort.

Bakom regleringen ligger den i och för sig godtagbara ambitionen att hindra att bostäder som reparerats, byggts eller anskaffats med hjälp av understöd används för ändamål som underminerar målen med systemet. Men den begränsande bestämmelsen är onödigt omfattande när den kräver att en bostad eller ett bostadshus ska användas som bostad för understödstagarens och dennes hushåll. För att tillgodose syftet med lagen räcker det enligt utskottet med att bestämmelsen begränsas till att gälla endast understödstagaren.

En användningsbegränsning på fem år som föreslagits är i längsta laget. Med tanke på proportionalitetsaspekten bör det emellertid observeras att statsbidragsmyndigheten enligt 11 § kan bevilja befrielse från användningsbegränsningen av särskilda skäl. Som särskilda skäl anses enligt motiven bl.a. att den boende dör eller tas in för institutionsvård för gott. Men problemet ligger i att befogenheten att bevilja befrielse från användningsbegränsningen också i fall som detta baserar sig på myndighetens fria prövning när bestämmelsen är formulerad som den är (myndigheten "kan"). Utskottet ser det som angeläget att bestämmelsen kompletteras så att myndigheten är skyldig att bevilja befrielse från begränsningen alltid då det med hänsyn till omständigheterna vore oskäligt att låta begränsningen kvarstå.

#### *Bemyndigande att utfärda förordning*

Enligt 6 § 3 mom. kan genom förordning av statsrådet föreskrivas om understödets maximibelopp så att de utgör en mindre procentuell andel av de godtagbara kostnaderna än vad som anges i 1 mom. Detsamma gäller understödets maximibelopp i euro.

Understöd kan med stöd av 6 § 1 mom. beviljas på basis av prövning av varje enskilt projekt så att de godtagbara kostnaderna utgör högst den procent som anges i de olika punkterna i momentet och, som det framgår av 3 §, inom ramen för det högsta belopp som fastställts i statsbudgeten. Statsrådet har sedan gammalt haft normgiv-

ningsbehörighet visavi budgettillämpningen och behörighet att utfärda kompletterande bestämmelser till budgetens anslagsnormer. Avsikten med bestämmelserna i grundlagens 80 § om delegering av lagstiftningsmakt och utfärdande av förordning har inte varit att begränsa denna del av statsrådets normgivningsbehörighet (RP 1/1998 rd, s. 133/I). Efter grundlagsreformen har en allmän bestämmelse om statsrådets behörighet lagts till lagen om statsbudgeten. I 7 c § i den lagen står det att närmare bestämmelser om användningen av ett anslag i enlighet med budgeten kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Med stöd av det ovan anförda påverkar den föreslagna bemyndigandebestämmelsen inte lagstiftningsordningen (GrUU 47/2001 rd. Man kan visserligen av bemyndigandet få den uppfattningen att statsrådet givits en öppen fullmakt att i förordning utfärda bestämmelser som avviker från lag, i synnerhet som uttryckliga regler för understödets högsta belopp föreslås ingå i 6 § 1 mom. Utskottet har i sin praxis ansett att en sådan behörighet för förordningsutfärdaren är problematisk (t.ex. GrUU 20/2004 rd, s. 4/II och de där nämnda utlåtandena från grundlagsutskottet). Utskottet anser därför att utövningen av befogenheten bör bindas till villkor av något slag,

om bemyndigandet över huvud taget kan anses nödvändigt med hänsyn till hur bestämmelserna i 6 § 1 mom. ser ut och med beaktande av 7 c § i lagen om statsbudgeten.

Regeln i 6 § 2 mom. lyder att det genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om de särskilda skäl som avses i 1 mom. 1 och 6 punkten. Med tanke på författningshierarkin är det inte lämpligt att i ett sådant här sammanhang, där bestämmelserna om behovsprövade understöd är bundna till budgeten, bemyndiga förordningsutfärdaren att definiera begrepp som är relevanta med avseende på lagens tillämpning. Lagförslaget måste därför kompletteras med en basal "särskilda skäl"-definition för att förordningsutfärdarens behörighet på korrekt sätt ska avse att utfärda närmare bestämmelser än i lagen.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till 13 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 25 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
medl. Sinikka Hurskainen /sd  
Roger Jansson /sv  
Irina Krohn /gröna  
Annika Lapintie /vänst  
Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent  
Arto Satonen /saml  
Seppo Särkiniemi /cent  
Jan Vapaavuori /saml  
ers. Veijo Puhjo /vänst  
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.