

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 17/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleises-
tää asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta
annetun lain muuttamisesta**

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä toukokuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 52/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- asuntoneuvos Raimo Kärkkäinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- professori Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Lailla yleisestä asumistuesta korvataan nykyinen asumistukilaki. Asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrittelyä yksinkertaistetaan niin, että enimmäismäärään vaikuttavat vain asunnon sijainti ja ruokakunnan koko. Tulojen mukaan määräytyvän omavastuuosuuden määrittely selkiytyy ja yksinkertaistuu. Ruokakunnan omaisuudella ei ole enää vaikutusta asumistuen määrään.

Tuen myöntämisperusteista säädetään kokonaisuudessaan lailla. Asumistukiasetuksessa aikaisemmin olleet etuoikeutettujen tulojen luettelo ja säännökset tietojen hankkimisesta nostetaan lakiin.

Eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa asumistukien välinen valintaoikeus poistuu.

Eläkkeensaajan asumistuki sidotaan eläkkeen saamiseen.

Vuoden 2013 tietojen perusteella asumistuen arvioidaan muutosten johdosta nousevan tai pysyvän ennallaan noin 73 prosentilla tuensaajista ja alentuvan noin 27 prosentilla tuensaajista.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Säättämisjärjestysperusteluissa esitystä arvioidaan lyhyesti perustuslain 19 §:n tarkoittaman perustoimeentulon turvan kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä, mutta niin harkittaessa asiasta on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 10/2011 vp). Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumiseen liittyvän sosiaalituen muodot (yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja osin sotilasavustus) ovat tapoja, joilla julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta. Julkinen valta edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja sen omatoimiseen järjestämiseen myös muilla tavoin, kuten asuntotuotantoon kohdistuvilla tuilla ja omistusasunnon korkokulujen verovähennyksillä.

Asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 10/2011 vp).

Esityksellä nostetaan nykyisin asumistukiasetuksessa olevat etuoikeutettujen tulojen luetteloa ja tietojen hankkimista koskevat säännökset lakiin niin, että tuen myöntämisperusteista säädetään kokonaisuudessaan lailla. Nämä muutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 80 §:ssä säädetyn yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien lailla säätämisvelvoitteen kannalta.

Tuen muutokset

Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkiyttää järjestelmää. Asumistuessa huomioon otettavien enimmäisasumismenojen määrittelyä yksinkertaistetaan siten, että asunnon koolla, iällä, varustetasolla tai lämmitysjärjestelmällä ei ole enää vaikutusta, vaan enimmäismäärään vaikuttavat vain asunnon sijainti ja ruokakunnan koko. Tämä helpottaa tuen myöntämismenettelyä. Myös tulojen mukaan määrytyvän omavastuusuuden määrittelyä selkiytetään muun

muassa luopumalla omavastuiden alueellisesta porrastuksesta.

Esityksen perustelujen mukaan rakenteellinen muutos johtaa siihen, että asumistuki paranee tai pysyy ennallaan 73 prosentilla ja alenee 27 prosentilla tuensaajista. Asumistuen muutos näkyy selvimmin niillä ruokakunnilla ja alueilla, joissa nykyiset vuokranormit ovat leikanneet eniten hyväksyttäviä vuokria. Valiokunnan saamien laskelmien mukaan tuki kasvaa vähintään 50 euroa kuukaudessa yli 52 000 tuensaajalla eli 26 prosentilla ja yli 100 euroa kuukaudessa 7 prosentilla tuensaajista.

Tuki alenee yli 50 euroa kuukaudessa 5 300 tuensaajalla eli vajaalla kolmella prosentilla tuensaajista. Näistä 436 tuensaajalla tuki alenee yli 100 euroa kuukaudessa. Tuki pienenee useimmiten sellaisilla lapsettomilla pareilla ja usean henkilön aikuisruokakunnilla, jotka ovat asuneet voimassaolevien normien mukaisissa uusissa asunnoissa ja joiden vuokra ei mahdu uuden järjestelmän mukaiseen kokonaisvuokraan. Koska hyväksyttävien hoitomenojen taso jää nykyistä alhaisemmaksi, tuki alenee myös useilla omakotitaloissa asuvilla.

Asumistuki on olennainen osa perustoimeentulon turvaa, jolla asumismenoja pyritään alentamaan tuensaajien maksukykyä vastaavalle tasolle. Myös julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta edistää jokaisen asumista voidaan katsoa johtuvan joitakin rajoitteita asumisen omatoimiseen järjestämiseen tarkoitetun tuen heikentämiselle.

Järjestelmän selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen on valiokunnan käsityksen mukaan tarpeellista, ja ehdotettujen muutosten tekemiselle on näin ollen epäilemättä hyväksyttävä syy. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvan käsitteeseen liittyen katsottu, että se on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Tuenhakijoiden voi myös olla vaikeaa ennakoita, millaisia vaikutuksia tukiperusteiden muutoksilla heidän kohdallaan tulee olemaan. Tämä on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1, 2 ja 4 momentin kannalta.

Muutokset esitetään tuleviksi voimaan 1.1.2015 siten, että tukien tarkistamisessa käytetään tämän jälkeen uusia säännöksiä. Näin ollen ruokakunnan tuki voi muuttua jo tammikuulta maksettavan tuen osalta, jos vuosittainen tuen tarkistusajankohta osuu tammikuulle. Jotta tuenhakijat eivät tällaisissa tapauksissa joutuisi kohtuuttomiin tilanteisiin, valiokunta pitää perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että ympäristövaliokunta vielä selvittää, olisiko siirtymäsäännösten avulla mahdollista porrastaa muutosten voimaantuloa siten, että niille ruokakunnille, joita merkittävät tuen alenukset koskevat, jäisi enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.

Yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuus ja avoliiton määrittely

Oikeus yleiseen asumistukeen on lakiehdotuksen mukaan nykyiseen tapaan ruokakunnalla (8 §), johon kuuluvat samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt (4 §). Eri ruokakuntaan kuuluu henkilö, joka hallitsee osaa asunnosta erillisen vuokrasopimuksen tai sitä vastaavan hallintasopimuksen perusteella. Asumistukea myönnettäessä huomioon otetaan ruokakunnan yhteiset asumismenot sekä ruokakunnan jäsenen kuukausitulot lakiehdotuksen 2 luvussa tarkemmin säädetty tavalla.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan asumistuessa sovellettava ruokakuntakäsite lähtee asumistuen perustarkoituksesta, asunnossa asuvien asumismenojen alentamisesta. Lähtökohtana on, että asunnossa asuvat vastaavat asumistukilain tarkoittamalla tavalla koko asunnon asumismenoista, ellei asunnon osan hallinnasta ole erik-

seen sovittu. Ruokakunta- tai perhekohtaisuuden taustalla on asumistuen alkuperäinen tavoite kohtuullistaa etenkin lapsiperheiden asumiskustannuksia. Nykyisin tuensaajista on kuitenkin lapsiperheitä enää 33 prosenttia, kun taas yksinasuvia on 58 prosenttia (s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on erityisesti perustoi-meentulon turvan yhteydessä korostanut sosiaalisten perusoikeuksien yksilöllistä luonnetta (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 3/I, PeVL 46/2002 vp, s. 5). Eläkkeensaajan asumistuki ja opintotukilaissa (65/1994) tarkoitettu asumislisä ovat luonteeltaan yksilöllisiä etuuksia. Tosin myös eläkkeensaajan asumistuki sisältää joitakin perhekohtaisuuteen viittaavia piirteitä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yleistä asumistukijärjestelmää pyritään kehittämään yksilöllisempään suuntaan, samalla tavoin kuin eläkkeensaajan asumistuessa ja opiskelijan asumislisässä on jo tehty. Ottaen huomioon yleisen asumistuen tarkoituksen alentaa kaikkien asunnossa asuvien asumismenoja valiokunta ei kuitenkaan katso ehdotetun ruokakuntakohtaisen sääntelyn olevan suoranaudessa ristiriidassa perustuslain kanssa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ruokakunnan määrittelyä koskeviin säännöksiin ja niiden perusteluihin liittyviin ongelmiin.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan samassa asunnossa asuvat aviopuolisot tai avopuolisot, heidän alaikäiset lapsensa sekä keskenään suoraan etenevässä tai takenevässä polvessa olevat sukulaiset kuuluisivat aina samaan ruokakuntaan. He eivät voisi edes erillisellä vuokrasopimuksella tai sitä vastaavalla hallintasopimuksella osoittaa kuulumistaan eri ruokakuntiin.

Avopuolisolla tarkoitetaan lakiehdotuksen 5 §:n mukaan miestä ja naista, jotka elävät avoliitossa eli jatkuvasti yhteisessä taloudessa avoliitonomaisissa olosuhteissa. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan eri sukupuolta olevien ja samassa asunnossa asuvien, vuokrasopimuksen keskenään tai erikseen tehneiden henkilöiden katsotaan elävän avoliitossa, ellei henkilöiden iästä, asunnon koosta ja muista vastaavista seikoista ole pääteltävissä, että kysymyksessä ei ole avoliitto (s. 18/I).

Nykyisin ei ole kovinkaan harvinaista, että eri sukupuolta olevat henkilöt asuvat samassa asunnossa olematta avoliitossa keskenään. Myös asunnossa asuvien henkilöiden iän perusteella voi olla vaikeaa tehdä luotettavia johtopäätöksiä avoliiton olemassaolosta. Ehdotettu säännös perusteluineen johtaa kuitenkin siihen, että hakijoiden on varsin vaikea osoittaa, ettei kyse ole avoliitosta, jos pykälässä ja sen perusteluissa mainitut kriteerit täyttyvät. Viime kädessä asian ratkaisee Kansaneläkelaitos harkintansa perusteella.

Valiokunta pitää asumistuen ruokakuntakohdaisuudesta johtuvaa avoliiton tunnistamistarvetta, avoliiton määrittelyyn liitettyjen kriteerien kaavamaisuutta ja viranomaisille jäävää laajaa harkintavaltaa perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisina. Valiokunta pitää tärkeänä, että 5 §:n perusteluja muutetaan siten, että säännöstä sovellettaessa voidaan antaa nykyistä enemmän painoa tuenhakijoiden esittämille näkökohdille nykyisten kaavamaisien esimerkiksi henkilöiden ikään liittyvien seikkojen sijasta. Lisäksi valiokunta korostaa tarvetta käytännön soveltamistilanteissa tulkita säännöksiä perusoikeusmyönteisesti. Samalla valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää kattavasti lainsäädäntöön sisältyviin avoliiton määritelmiin liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet ratkaista ne perusoikeudet paremmin huomioon ottavalla tavalla.

Takaisinperintä ruokakunnan jäseniltä

Aiheetta tai määrältään liian suurena maksettu tuki on 1. lakiehdotuksen 31 §:n mukaan perittävä takaisin. Lakiehdotuksen 32 §:n mukaan liikaa maksettua tukea voitaisiin periä takaisin hakijalta, tämä avio- tai avopuolisolta taikka muulta ruokakuntaan liikamaksun aikana kuuluneelta täysikäiseltä henkilöltä, joka on sitoutunut yhteisvastuuseen liikaa maksetun tuen takaisinmaksusta. Lakiehdotuksen 32 §:n säännös on uusi, mutta se vastaa perustelujen mukaan nykyistä perintäkäytäntöä (s. 26/I).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Omaisuuden suojaan puuttumiselta on perustuslakivaliokunnan käytännössä

edellytetty muun ohella yhteiskunnallisesti hyväksyttävää perustetta ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta (mm. PeVL 65/2010 vp). Liikaa maksetun tuen takaisinperinnälle on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä peruste. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetunlaista yhteisvastuujärjestelyä koskeviin säännösehdoituksiin perustuslain 80 §:stä johtuvien vaatimusten sekä säännösten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta.

Perustelujen mukaan tuki perittäisiin takaisin ensisijaisesti tuen hakijalta. Vasta jos perintä ei näin onnistu, se kohdistettaisiin ruokakunnan muuhun jäseneseen. Perinnästä annettaisiin aina valituskelpoinen päätös sille, johon perintä kohdistuu. Perusteluissa tarkennetaan yhteisvastuuseen sitoutumista viittaamalla Kansaneläkelaitoksen vahvistamaan lomakkeeseen, jonka allekirjoittavat yhteisöruokakunnan jäsenet yhteistä tukea haettaessa ja jossa he sitoutuvat maksamaan mahdollisen liikaa maksetun tuen takaisin. Lomake on sama, jolla yhteisöruokakunnan jäsenet myös valtuuttavat jonkun ruokakunnan jäsenistä tuen hakijaksi (s. 26/II). Valtuutuksesta ei säädettäisi erikseen laissa. Ehdotetun 4 §:n 5 momentin mukaan ruokakuntaa edustaa asunnonhaltija tai hänen puolisonsa taikka se, jonka nimissä erillinen vuokrasopimus tai sitä vastaava hallintasopimus on.

Lakiehdotuksesta ei ilmene, mikä on ehdotetun 32 §:n (ja sen yksityiskohtaisten perustelujen) suhde 4 §:n mukaisiin ruokakunnan määritelmään ja ruokakunnan edustamista koskeviin säännöksiin. Säännösehdoituksista ei myöskään suoraan selviä, hylätäänkö asumistukihakemus kokonaisuudessaan, jos yksi asunnossa asuvista ei katso kuuluvansa samaan ruokakuntaan muiden kanssa esimerkiksi siksi, ettei ole avoliitossa ja hänellä on erillinen vuokrasopimus, eikä tästä syystä myöskään sitoudu yhteisvastuuseen liikaa maksetun tuen takaisinmaksusta. Jos tarkoitus on, että ruokakunnan jokaisen jäsenen sitoutuminen yhteisvastuuseen liikaa maksetun tuen takaisinmaksusta on edellytys hakemuksen osittaisellekin hyväksymiselle, olisi tästä syytä säätää nimenomaisesti laissa. Laista tulisi myös ilmetä yhteisvastuun sisältö eli se, että jokainen

ruokakunnan jäsen vastaa yksin ja yhdessä muiden kanssa koko liikaa maksetun määrän takaisinmaksusta. Niin ikään perintäjärjestyksestä tai ainakin siitä, että ensisijaisesti takaisinmaksusta vastaa tuen hakija, tulisi säätää laissa.

Asumistuen maksaminen vuokranantajalle ilman tuensaajan valtuutusta

Kansaneläkelaitos voi 1. lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentin mukaan tuensaajaa kuultuaan päättää, että asumistuki maksetaan suoraan vuokranantajalle ilman asumistuen saajan valtuutusta, jos vuokra-asunnossa asuva tuensaaja toistuvasti laiminlyö vuokran maksamisen. Esityksen perusteluissa (s. 24) tätä toistuvuutta kuvataan siten, että maksun siirtämiseen riittää, kun vuokra on jätetty maksamatta kaksi kertaa. Perustelujen mukaan maksutavan muutoksesta ei tehtäisi erillistä valituskelpoista päätöstä, mutta ennen maksun siirtämistä tuensaajaa olisi kuultava.

Tällainen ratkaisu ei ole ongelmaton perustuslain 21 §:n kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevassa asiassa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 10/2011 vp) käsitellyt eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muutosehdotuksen 25 a §:ään sisältyntä vastaavantyyppistä säännösehdotusta. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että laiminlyönnin toistuvuutta pyritään lakiehdotuksessa nykyistä tarkemmin konkretisoimaan ja että tällöin asiassa myös tehdään tavanomainen hallintopäätös. Valiokunnan mielestä kuitenkin tällaisessa erityistapauksessa oli mahdollista, että päätökseen liitetään valituskielto (ks. HE 309/1993 vp, s. 74/II). Lisäksi valiokunta piti tärkeänä, että säännökseen liitetään maininta, joka ottaa huomioon myös erilaiset sosiaaliset suoritusesteet, kuten sairaustapaukset. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen varmistaa, että asumistuen maksamista vuokranantajalle koskevasta järjestelystä tuli myös voida päästä asianmukaisesti menettämällä eroon. Täten voitiin valiokunnan mieles-

tä myös perustuslain säännöksen tavoitteen mukaisesti edistää yksilön omaa elämänhallintaa.

Samoin perustein kuin edellä mainitussa lausunnossa valiokunta katsoo, että 1. lakiehdotuksen 22 ja 25 §:ää on syytä muuttaa siten, että säännökset vastaavat eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 24 ja 25 a §:ää.

Toimeenpanoa koskevista säännöksistä

Asumistuen hakijan ilmoitusvelvollisuudesta säädetään 1. lakiehdotuksen 19 §:ssä. Pykälän 1 momentissa esitetään yksilöityinä ne tiedot, jotka tulee ilmoittaa asumistukihakemuksessa. Pykälän 2 momentin mukaan hakijan on annettava Kansaneläkelaitokselle myös muut hakemuksen ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot.

Säännösten sanamuoto viittaa siihen, että niissä on tehty ero etuuden hakijan oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien ("on ilmoitettava") ja Kansaneläkelaitoksen pyynnöstä annettavien ("on annettava") muiden tietojen välille. Näin ymmärrettynä ja sovellettuina sääntelystä ei ole perustuslain kannalta huomautettavaa (PeVL 48/2006 vp).

Kansaneläkelaitos voi 1. lakiehdotuksen 21 §:n mukaan ratkaista asumistukihakemuksen käytettävissä olevien tietojen perusteella, jos hakija kieltäytyy antamasta hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavia tietoja tai esittämästä selvitystä, jota häneltä voidaan kohtuudella vaatia. Perustelujen mukaan hakemus tällöin yleensä hylätään tai asumistuki lakkautetaan (s. 23/II). Säännös on hyvin avoin, kun otetaan huomioon, että kyseessä on perusoikeutta konkretisoiva tukijärjestelmä. Hakemuksen hylkäämisen ja tuen lakkauttamisen edellytyksistä on syytä säätää täsmällisemmin esimerkiksi viittaamalla lain 19 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin selvityksiin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

PeVL 17/2014 vp — HE 52/2014 vp

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Riitta Myller /sd
	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Naucclér /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Tom Packalén /ps (osittain)
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Pia Kauma /kok	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.