

Ruokakunta ja elatusvelvollisuus

*Sosiaalilainsäädännön ja parisuhteita säätelevän lainsäädännön
yhdenmukaisuudesta*

Sanna Sveholm 506987

Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta

Asianajajan perhe- ja perintöoikeus

2018

TURUN YLIOPISTO, oikeustieteellinen tiedekunta
SVEHOLM, SANNA: Ruokakunta ja elatusvelvollisuus
Pro Gradu 70 s.
Perhe- ja perintöoikeus
Elokuu 2018

Asumistukilainsäädäntöä on viime vuosina pyritty selkeyttämään ja yksinkertaistamaan. Lakimuutosten seurauksena muun muassa suurin osa opiskelijoista on liitetty yleisen asumistuen piiriin. Tämä muutos on lisännyt entisestään tulkintaongelmia sen suhteen, ketkä katsotaan kuuluvaksi samaan ruokakuntaan. Tutkimuksessa selvitettiin, onko laki yleisestä asumistuesta samassa linjassa parisuhteita koskevassa lainsäädännössä määritellyn elatusvelvollisuuden kanssa, vai onko niiden välillä ristiriitoja.

Tutkimusmetodeina käytettiin muun muassa oikeusdogmatiikkaa, ongelmakeskeistä lainoppia ja oikeusvertailua. Merkittävänä tutkimusaineistona toimi, voimassa olevan lainsäädännön lisäksi, lainvalmisteluaineisto, aiemmin voimassa ollut lainsäädäntö, oikeuskirjallisuus ja tilastot. Tutkimus sijoittuu paitsi perheoikeuden, myös sosiaali- ja valtiosääntöoikeuden aloille.

Tutkimuksessa päädyttiin siihen, ettei sosiaalietuuksia ja perhesuhteita käsittelevä lainsäädäntö ole kaikin tavoin yhdenmukainen ja tarve lainsäädännön harmonisoinnille on olemassa. Lisäksi lainsäädännön ristiriitaisuuden aiheuttamat ongelmat ovat korostuneet viime vuosikymmeninä erilaisten parisuhde- ja perhemuotojen yleistyessä. Tutkimuksessa todettiin lisäksi, että puolisoitten välinen elatus on myös sukupuolten välistä tasa-arvoa koskeva kysymys ja asumistukilainsäädännöllä on myös välillisiä vaikutuksia erilaisten asuntojen kysyntään.

Ratkaisuksi ongelmaan ehdotetaan yksilöiden tulojen perusteella määräytyviä tukimuotoja, mikä olisi myös linjassa muun voimassa olevan lainsäädännön kehityksen kanssa. Ruokakunnan käsitteestä tulisi luopua, jolloin vältyttäisiin myös tapauskohtaiselta harkinnalta hakemusten käsittelyssä. Sen seurauksena yksilöiden oikeusturva todennäköisesti paranisi ja hakemusten käsittelyä voitaisiin nopeuttaa.

Asiasanat:

Ruokakunta, yleinen asumistuki, avioliitto, avoliitto, elatusvelvollisuus, Kela, yksityisyyden suoja, hyvän hallinnon takeet, Pohjoismaat

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

SISÄLLYSLUETTELO

Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	XII
1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmät	3
2 Puolisoiden velvollisuus osallistua toistensa elämään avioliitossa ja avioliitossa	5
2.1 Elatusvelvollisuus avioliitossa	5
2.2 Elatusapu avioliiton jälkeen	8
2.3 Elatus avioliitossa	11
2.4 Avio- ja avioliitot lainsäädännössä.....	16
3 Asumistuki ja ruokakunta	18
3.1 Yleinen asumistuki	18
3.2 Yleisen asumistukilainsäädännön kehitys	23
3.3 Ruokakunnan määritelmä	26
3.4 Samaan ruokakuntaan kuuluvat	27
3.5 Ruokakunnan edustaja	31
3.6 Asumistukeen vaikuttavat tulot.....	31
4 Pohdintaa Ruokakunnan määritelmän käyttöön liittyvistä eduista ja ongelmista	33
4.1 Ruokakunnan määritelmän käytön etuja	33
4.2 Ruokakunnan määritelmän käyttöön liittyviä ongelmia	35
5 Yksityisyyden suoja ja hyvän hallinnon periaatteet asumistukea haettaessa 42	
5.1 Selvitysvelvollisuus ja yksityisyyden suoja	42
5.2 Hyvän hallinnon periaatteet hakemusten käsittelyssä	46
6 Vertailua Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöön.....	47
6.1 Asumistuki ja samassa taloudessa elävien elatusvelvollisuus Ruotsissa 47	
6.2 Asumistuki ja samassa taloudessa elävien elatusvelvollisuus Norjassa . 49	
6.3 Vertailua pohjoismaiden asumistukijärjestelmien välillä.....	50
7 Johtopäätökset.....	52

LÄHTEET

Lainvalmisteluaineisto

Hallituksen esitykset

HE 161/2017

HE 231/2016

HE 232/2016

HE 52/2014

HE 37/2010

HE 72/2002

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 51/2017

PeVL 17/2014

PeVL 5/2010

PeVL 7/1997

Ympäristövaliokunnan lausunnot

YmVM 19/2016

Muut lausunnot

Suomen ylioppilaskuntien liiton lausunto hallituksen esityksestä yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta Sosiaali- ja terveysministeriölle, STM/3629/2017

Kirjallisuus

Aarnio Aulis, Kangas Urpo, Perhevarallisuus oikeus, 2010, Talentum.

Aarnio Aulis, Tulkinnan taito -ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta, 2006, Talentum.

Agell Anders, Nordisk äktenskapsrätt En jämförande studie av dansk, finsk, isländsk, norsk och svensk äktenskapsrätt med diskussion av reformbehov och harmoniseringsmöjligheter, Nord 2003:2, Nordiska ministerrådet.

Antikainen Janne, Laakso Seppo, Lönnqvist Henrik, Pyykkönen Sinikukka & Soininvaara Ilppo, Asuntopolitiikan kehittämiskohteita, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017, Helsinki.

Arajärvi Pentti, Johdatus sosiaalioikeuteen, 2011, Talentum.

Astre Tessa, Haapamäki Emma, Kukko Aapo, Kämäräinen Niilo, Louhio Petrus, Remahl Jarkko & Silventoinen Iina Sofia, Suku, Sisu, Sotu -Suomalaisen sosiaaliturvan historiaa, Kela 2017.

Carlsson Wetterberg Christina, Melby Kari, Pylkkänen Anu & Rosenbeck Bente, The Nordic Model of Marriage, Women's History Review, 15:4.

Faurie Maija & Kalliomaa-Puha Laura, Jääkaappi, osoite vai sukuside -perhe sosiaalilainsäädännössä, Lakimies 7-8/2010.

Gottberg Eva, Aviopuolisoiden välisen taloudellisen suhteen sääntelystä, Edilex, asiantuntija-artikkeli, 23.6.2010. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/artikkelit/7151.pdf>, hakupäivä 1.4.2018.

Gottberg Eva, oikeustapauskommentti, Lakimies 2005/6.

Gottberg Eva, Perhe, elatus ja sosiaaliturva, Tutkimus yksityisen ja julkisen elatusvastuun rajoista, rakenteesta ja toimivuudesta, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Yksityisoikeuden sarja A:80, 1995.

Gottberg Eva, Perhesuhteet ja lainsäädäntö, 2013, Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Gottberg Eva, Velkomus, perusteettoman edun palautus, avoliitto, oikeustapauskommentti, Oikeustieto 1998/2.

Gullans Monica, Pellonpää Matti, Pölönen Pasi & Tapanila Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus, 2012, Alma Talent Oy.

Helin Markku, Onko aviovarallisuusjärjestelmämme vanhentunut? Lakimies 2010/7-8.

Helin Markku, Perheoikeudellisista etuuksista luopuminen, Lakimies 2012/7-8.

Helin Markku, Perheoikeus -nykynäkymiä ja tulevaisuudenkuvia, Lakimies 1996/7.

Huhtanen Raija, Hallinnon harmaa vyöhyke sosiaalivakuutuksessa ja sosiaaliavustuksessa, Lakimies 7-8/2006.

Jaakkola Risto & Sääntti Riitta, Uusperheitten lapset ja vanhemmat, Perheitten rakenne, toiminta ja talous, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2000, Helsinki.

Kangas Urpo, Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet, 2013, Talentum.

Kalliomaa-Puha Laura, Mattila Yrjö & Nykänen Eeva (toim.), Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen, 2017, Helsinki.

Kalliomaa-Puha Laura, Kotkas, Toomas & Rajavaara Marketta, Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, Kelan tutkimusosasto, 2014, Helsinki.

Kauppinen Timo M, Hannikainen-Ingman Katri, Sallila Seppo & Viitanen Veera, Pienituloisten asuinolot, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 22/2015, Helsinki.

Kotkas Toomas, Hallinto-oikeudellisen harkintavaltuutuksen päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa, Lakimies 6/2011.

Kulla Heikki, Hallintomenettelyn perusteet, 2015, Alma Talent Oy.

Kuusi Kai, Mitä sosiaaliturvan muutoksenhauille pitäisi tehdä? Defensor Legis 2013/5.

Lohi Tapani, Aviovarallisuus-oikeus, 2016, Talentum Pro.

Lohi Tapani, Familjen förändras – borde lagstiftaren reagera? Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland, 2001/138:4, 2. artikkeli.

Litmala Marjukka, Perheet, parisuhteet, lapset, Kehityssuuntia ja käsityksiä perhe-elämän oikeusoloista, 2003, Helsinki.

Lujanen Martti (ed.), Housing and Housing Policy in the Nordic Countries, 2004, Nordic Council of Ministers.

Lötjönen Salla, Yhteistalouden purkaminen avoliitossa, Lakimies 2010/7-8.

Mahkonen Sami, Oikeus yksityisyyteen, 1997, Werner Söderström Lakitieto Oy.

Mahkonen Sami & Koskelo Pauliine, Avoliitto vai avioliitto? 1984, Suomen Lakimiesliiton Kustannus Oy.

Mikkola Tuulikki, Avoliiton aikaiset panokset ja KKO 2018:5, havaintoja hyvitysoikeuden edellytyksistä, Edilex 2018/22, oikeustapauskommentti. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/artikkelit/18889.pdf>, hakupäivä 25.7.2018.

Mikkola Tuulikki, Kansainvälinen avioliitto- ja jäämistöoikeus, 2009, WSOYPro Oy.

Mikkola, Tuulikki, Yhteisomistus, 2017, Talentum.

Mäenpää Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2011, Edita Publishing Oy.

Nieminen Liisa, Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe, 2013, Talentum.

Niemivuo Matti, Keravuori-Rusanen Marketta & Kuusikko Kirsi, Hallintolaki, 2010, Talentum.

Pohjonen Soile, Parisuhde yksityisoikeudellisessa ajattelussa, 1998, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 2019.

Pylkkänen Anu, Vaihtoehto avioliitolle, 2012, Bookwell Oy.

Saarenpää Ahti, Ositus sopimuksena, toimituksena, ammattitaitona, Oikeustieteiden tiedekunta, oikeudenhoidon koulutuskeskus, Lapin yliopisto.

Saraviita Ilkka, Perustuslaki, 2011, Talentum.

Sarmaja Heikki, Avioliitonomainen suhde, 2009, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Julkaisu Yhteiskuntapolitiikka-YP 74 (2009) : 3.

Tuori Kaarlo & Kotkas Toomas, Sosiaali oikeus, 2008, Talentum.

Viljanen Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001, Talentum.

Oikeustapaukset ja lautakuntien päätökset

Korkein oikeus

KKO 2018:5

KKO 2017:22

Helsingin käräjäoikeus 22.11.2016. Tuomio 16/148995. Asianro R 16/1160. (Julkaisematon)

KKO 2011:97

KKO 2010:3

KKO 2008:66
KKO 2004:114
KKO 1988:28
KKO 1993:168
KKO 1993:78
KKO 1992:33
KKO 1988:28

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2009:79
KHO 2009:80

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta 02071/10
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta 8768/7/05
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta 5038/7/05
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta 4884/7/05

Vakuutusoikeus

VakO 22.9.2005/9406:2004
VakO 21.10.1997/3702:97

Internet lähteet

Aamulehti 12.5.2017 -uutiset [viitattu 19.2.2018] Saantitapa:

<https://www.aamulehti.fi/kotimaa/kela-julisti-annan-ja-topin-avopariksi-vasteneidan-tahtaan-nyt-erikoinen-paatos-sai-lopullisen-ratkaisun-200133360/>.

Aamulehti 26.12.2016 -uutiset [viitattu 19.2.2018] Saantitapa:

<https://www.aamulehti.fi/kotimaa/anna-ja-topi-yrittivat-todistaa-kelalle-etteivat-seurustele-kuvat-eri-sangyista-ja-aidin-todistus-24155798/>.

Edilex.fi -Uutiset - Lastensa tulot asumistukihakemuksissaan ilmoittamatta jättäneelle naiselle 3 kuukautta vankeutta petoksesta [viitattu 12.1.2018]

Saantitapa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/uutiset/51431>.

Eduskunta.fi -tiedotteet

Saantitapa:

https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Tarkastusvaliokunta_asuntopolitiikka_tutkimus_2017.aspx.

Fastighetstigningen -bostadsbidrag

Saantitapa: <http://fastighetstidningen.se/>.

Finlex.fi

Saantitapa: <https://www.finlex.fi/fi/>.

Försäkringskassan [viitattu 5.1.2018]

Saantitavat:

https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/bostadsbidrag_barnfamiljer
[viitattu 5.1.2018]

https://www.forsakringskassan.se/privatpers/ersattningar_a_o/bostadsbidrag_till_unga_under_29_ar.

Husbanken.no [viitattu 8.1.2018]

Saantitapa: <https://husbanken.no/english/what-is-housing-allowance/>.

Helsingin Sanomat

Kotimaa, 11.4.2018 Kokonaiset kerrostalot tyhjenevät, kun iso muutos pyyhkii asumisessa – mitä tehdä soluasunnoille, jotka eivät enää kelpaa opiskelijoille?

Saantitapa: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005636898.html>.

Pääkirjoitus 16.10.2017, Kelan johtajat Vieraskynä-palstalla: Nykyinen asumistuki voi johtaa ongelmiin kimppa-asujilla – Ruokakunnan käsite pitäisi määritellä uudelleen Saantitapa: <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000005410332.html>.

Kansaneläkelaitoksen (Kelan) tulkintaohje, Yleinen asumistuki, 18.6.2018

Saantitapa:

<https://www.kela.fi/documents/10192/3239691/Yleinen%20asumistuki.pdf>.

Kansaneläkelaitoksen (Kelan) verkkosivut -Ruokakunta [viitattu 8.12.2017]

Saantitapa: <http://www.kela.fi/ruokakunta>.

Kansaneläkelaitoksen verkkojulkaisu, Kelan asumistukitilasto 2016,

[viitattu: 11.12.2017] Saantitapa:

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/195075/Kelan_asumistukitilasto_2016.pdf?sequence=2.

Kansaneläkelaitoksen verkkojulkaisu, Kelan asumistukitilasto 2017,

[viitattu 30.7.2018] Saantitapa:

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/236630/Kelan_asumistukitilasto_2017.pdf?sequence=1.

Kela.fi -tilastot, Yleisen asumistuen saajaruokakunnat ja keskimääräiset tuet,

[hakupäivä 1.4.2018] Saantitapa:

http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT219AL.

Kotimaisten kielten keskus -Kielitoimiston sanakirja

[viitattu 11.12.2017] Saantitapa:

<http://www.kielitoimistonsanakirja.fi/netmot.exe?motportal=80>.

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:10, Yhteistalouden purkaminen avoliiton päättyessä.

Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Asunnot ja asuinolot [verkkojulkaisu].

ISSN=1798-6745. 2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.12.2017].

Saantitapa: http://www.stat.fi/til/asas/2016/asas_2016_2017-05-22_tie_001_fi.html.

Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Asunnot ja asuinolot [verkkojulkaisu].
ISSN=1798-6745. yleiskatsaus 2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 3.1.2018].

Saantitapa: http://www.stat.fi/til/asas/2016/01/asas_2016_01_2017-10-11_tie_002_fi.html.

Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Siviilisäädyn muutokset [verkkojulkaisu].

ISSN=1797-6413. 02 2016, Liitetaulukko 1. Avioituvuus ensimmäiseen avioliittoon iän mukaan sekä kokonaisavioituvuus 2006–2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.12.2017]. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/ssaaty/2016/02/ssaaty_2016_02_2017-11-14_tau_001_fi.html.

Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Perheet [verkkojulkaisu].

ISSN=1798-3215. 2016, Liitetaulukko 1. Perheet tyypeittäin 1950–2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.12.2017]. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/perh/2016/perh_2016_2017-05-26_tau_001_fi.html.

Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Perheet [verkkojulkaisu].

ISSN=1798-3215. 2016, Liitetaulukko 3. Lapsiperheet tyypeittäin 1950–2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.12.2017]. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/perh/2016/perh_2016_2017-05-26_tau_003_fi.html.

Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Perheet [verkkojulkaisu].

ISSN=1798-3215. 2016, Liitetaulukko 4. Uusperheet 1990–2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.12.2017]. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/perh/2016/perh_2016_2017-05-26_tau_004_fi.html.

Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Perheet [verkkojulkaisu].

ISSN=1798-3215. 2016, Liitetaulukko 2. Perheväestö ja perheen keskikoko 1950–2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.12.2017]. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/perh/2016/perh_2016_2017-05-26_tau_002_fi.html.

Tilastokeskus: Taulukko, Työllisyysasteet iän ja sukupuolen mukaan 1970 ja 2007.

Saantitapa: https://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-06-08_006.html?s=0#3.

Ympäristöministeriön selvitysraportti, 2017, Asukkaiden sosiaalisen asumisen osuuskuntamalli, Rossilahti, Hannu

Saantitapa: <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B3CD4E128-5116-4D31-B47C-8561F9761152%7D/127766>.

YMra 4/2015 Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, Hankeryhmän raportti, Ympäristöministeriön raportteja 4/2015

Saantitapa: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/153>.

LYHENTEET

Arvelova	Lov om arv m.m. 1.1.1973
AL	Avoliittolaki 1929/234
Avoliittolaki	Laki avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta 2011/26
EAL	Laki eläkkeensaajan asumistuesta 2007/571
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
Ekteskapsloven	Lov om ekteskap 1.1.1993
EU	Euroopan Unioni
HE	Hallituksen esitys
Husstandsfellesskapsloven	Lov om rett til felles bolig og innbo når husstandsfellesskap opphører 1.10.1991
HS	Helsingin Sanomat
Kela	Kansaneläkelaitos
KKO	Korkein oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus

PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen Perustuslaki 1999/731
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
VakO	Vakuutusosasto
YAL	Laki yleisestä asumistuesta 2014/938
YmVM	Ympäristövaliokunnan lausunto
ÄktB	Äktenskapsbalk 1987/230

1. JOHDANTO

1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTAA

Asumistukilainsäädäntö ja siihen tehdyt muutokset ovat herättäneet viime vuosina aktiivista keskustelua. Lakia yleisestä asumistuesta (2014/938, YAL) muutettiin viimeksi tämän vuoden alussa, jolloin tehtyihin muutoksiin kuului muun muassa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen ylärajan sitominen elinkustannusindeksiin. Viimeisin merkittävämpi muutos yleiseen asumistukeen tehtiin vuonna 2015, jolloin tukijärjestelmää haluttiin kokonaisuudessaan selkeyttää ja yksinkertaistaa.¹ Tämän muutoksen seurauksena suurin osa opiskelijoista liitettiin yleisen asumistuen piiriin ja muutoksen jälkeen opiskelijoiden asumislisää sai enää vain pieni osa tukea saavista opiskelijoista. Muutoksen seurauksena asumistuen määrä nousi suurimmalla osalla yksinasuvista opiskelijoista, mutta tuen määrä laski tai poistui kokonaan osalta niitä opiskelijoita, jotka asuivat yhdessä toisen henkilön kanssa.² Siirto yleisen asumistuen saajiksi paransi monissa kohden opiskelijoiden taloudellista asemaa, mutta toisaalta samalla lisättiin myös samassa taloudessa asuvien taloudellista vastuuta toisistaan.

Samassa taloudessa asuvien taloudellisen vastuun lisääntyminen johtui siitä, että yleistä asumistukea myönnetään ruokakunnan yhteenlaskettujen tulojen perusteella, toisin kuin opintotuen asumislisää, joka määräytyy pääasiassa opiskelijan omien tulojen perusteella.³ Lisäksi tasa-arvoisen avioliittolain (Avioliittolaki 1929/234, AL) voimaantulo vaikutti asumistuen myöntämisperusteisiin niin, että avopareiksi voidaan katsoa aiemmasta poiketen

¹ HE 52/2014 s. 12.

² HE 231/201 s. 16.

³ *Opintotuen asumislisään on vaikutusta myös vanhempien tuloilla, jos tuen hakija asuu vanhempien luona tai on alaikäinen (Opintotukilaki 1994/65, 19 §).*

myös kaikki samaa sukupuolta olevat, samassa asunnossa asuvat tuen hakijat. Tämä muutos on lisännyt entisestään tulkintaongelmia sen suhteen, ketkä voidaan katsoa kuuluvaksi samaan ruokakuntaan. Muutos onkin herättänyt kysymyksiä epätarkkojen kriteerien ja Kelan etuuskäsittelijöiden laajan harkintavallan vuoksi. Harkinta tehdään tukia myönnettäessä aina tapauskohtaisesti, mikä on johtanut toisinaan lopputuloksiin jotka eivät vastaa sitä mitä hakijat olivat perustellusti odottaneet ratkaisun olevan. Kun suurin osa opiskelijoista siirrettiin yleisen asumistuen piiriin hallituksen esityksessä arvoitiin, että asumistuki poistuisi tai pienenesi noin 84% asumistukea saavista pariskunnista, joissa vain toinen on opiskelija.⁴ Vaikutus on siis näiden pariskuntien kohdalla hyvin merkittävä ja saattaa johtaa suoraan siihen, että toinen parisuhteen osapuolista joutuu vastaamaan myös toisen osapuolen välttämättömistä elinkustannuksista.

On myös selvitetty, että koko ruokakunnan saamien tulojen yhteenlasku kohtelee miehiä ja naisia epätasa-arvoisesti, koska miehillä on keskimäärin suuremmat tulot.⁵ Silloin kun asumistuki maksetaan ruokakunnan yhteenlaskettujen tulojen perusteella, naisten saama asumislisä on pienempi kuin jos tukea maksettaisiin yksilön omien tulojen perusteella. Toisaalta taas miehet joutuvat useammin elatusvelvollisiksi suurempien tulojensa vuoksi, mikä sekään ei vastaa enää nykypäivän tasa-arvoista parisuhdekäsitystä. Ruokakunnan kokonaistuloihin perustuva tukimalli on saanut paljon huomiota myös mediassa. Asian ovat ottaneet esille paitsi tuen hakijat ja poliitikot, myös esimerkiksi Kelan pääjohtajat, jotka ovat pitäneet ruokakunnan määrittelyä vanhanaikaisena.⁶

⁴ HE 231/2016 s. 16.

⁵ HE 231/2016 s. 19.

⁶ *Helsingin Sanomat, pääkirjoitus 16.10.2017, Kelan johtajat Vieraskynä-palstalla: Nykyinen asumistuki voi johtaa ongelmiin kimppa-asujilla – Ruokakunnan käsite pitäisi määritellä uudelleen.*

Erilaiset parisuhdemallit yleistyvät ⁷ ja yhtenä lainsäädäntöön tehtävien muutosten tavoitteena on pitää lainsäädäntö ajanmukaisena ja yhdenmukaisena. Myös lakien ja asetusten helppotajuisuuteen on kiinnitetty viime vuosina erityistä huomiota, jotta maallikonkin olisi helppo ymmärtää lakien sisältö. Voimassa olevien lakien tulisi olla myös johdonmukaisia keskenään, jotta kokonaisuus toimisi odotetulla tavalla. Eri oikeudenalojen väliset erot ovat olleet yhtenä syynä lakien välisiin ristiriitoihin ja epäjohdonmukaisuuteen. Yksityisoikeudessa parisuhteiden ja lasten oikeudet on tarkoituksellisesti pyritty erottamaan toisistaan, minkä vuoksi avio- ja avoliittoja, sekä lapsen asemaa käsittelevä lainsäädäntö on toisistaan erillistä. Sosiaalioikeudessa taas perhe on pyritty määrittelemään yhdeksi kokonaisuudeksi, erottamatta siitä eri parisuhteen muotojen välisiä eroja ja lasten asemaa. Sosiaalioikeuden alalla myös perheen sisäistä elatusvastuuta on pidetty perusteltuna, vaikka se ei olisikaan linjassa yksityisoikeudessa määritellyn elatusvastuun kanssa. ⁸ Tämä kehitys on osaltaan johtanut siihen, ettei lainsäädäntö ole kaikin tavoin johdonmukainen. Kehitystä tulisikin tietoisesti ohjata siihen suuntaan, että maallikonkin olisi helppo olla selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, vaikka kyse olisikin eri oikeudenalojen alle sijoittuvista asioista. Tässä tutkimuksessa selvitänkin, onko laki yleisestä asumistuesta samassa linjassa parisuhteita koskevassa lainsäädännössä määritellyn elatusvelvollisuuden kanssa.

1.2 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUSMETODIT

Tarkoitukseni on selvittää, onko avioliitossa ja avoliitossa elatusvelvollisuutta puolisojen välillä ja mitä kaikkea elatusvelvollisuudella tarkoitetaan. Sen lisäksi selvitän, millä perusteella asumistukea voidaan myöntää ja ovatko avio- ja avopuolisoiden välinen elatusvelvollisuus ja asumistuen myöntämisperusteet

⁷ Esimerkiksi lapsettomien avoparien osuus kaikista perheistä oli vuonna 1970 vain 1,7 %, kun se vuonna 2017 oli jo 14,8 %. Tilastokeskus, *Perheet tyypeittäin 1950-2017*.

⁸ Jaakkola & Sääntti, *Uusperheitten lapset ja vanhemmat* s. 8-9.

yhdenmukaiset. Aloitan tutkimalla, onko puolisoiden välillä elatusvelvollisuutta avio- ja avoliitossa, ja jos on, mitä elatusvelvollisuus pitää sisällään. Selvitän myös yleisen asumistuen määräytymisperusteita ja millä perusteella muita asumisen tukia maksetaan. Käyn läpi myös yleisen asumistukilainsäädännön kehitystä, jotta ymmärtäisin paremmin, miten nykytilaan on päädytty. Tutkin myös mikä ruokakunta on ja onko käsite enää ajanmukainen, sekä mitä seurauksia sillä on käytännössä, että ruokakunnan käsitettä sovelletaan yleistä asumistukea myönnettäessä. Erityisesti pohdin mitä etuja ja ongelmia käsitteen soveltamiseen liittyy. Selvitän myös, onko asumistukihakemusten käsittely yhdenmukaista hyvän hallinnon periaatteiden kanssa ja miten perusoikeudet toteutuvat hakemusten ratkaisuisissa. Vertailen myös suppeasti Ruotsin ja Norjan vastaavaa lainsäädäntöä ja selvitän, millä perusteilla näissä maissa myönnetään asumistukea ja poikkeako parisuhteita käsittelevä lainsäädäntö puolisoiden välisen elatusvelvollisuuden osalta Suomen lainsäädännöstä.

Tutkimus keskittyy yhteiskunnassa esiintyvän lainopillisen ongelman pohdintaan, joten pääasiallisina tutkimusmetodeina ovat oikeusdogmatiikka, eli voimassa olevan oikeuden systematisointi ja tulkinta,⁹ sekä ongelmakeskeinen lainoppi. Tavoitteena on tutkia voimassa olevan lain sisältöä ja erityisesti tuoda esille aiheeseen liittyviä ongelmia, sekä pohtia niihin sopivia ratkaisuja. Tutkimuksessa hyödynnetään myös oikeusvertailua tutkittaessa Norjan ja Ruotsin lainsäädäntöä verrattuna Suomen vastaavaan lainsäädäntöön. Tutkimuksessa käsitellään paitsi perheoikeutta myös sosiaali- ja valtiosääntöoikeutta, mikä muodostaa haasteen aihepiiriin laajuuden vuoksi. Tutkimusaineistona olen käyttänyt muun muassa voimassa olevia ja aiemmin voimassa olleita lakeja ja asetuksia, lainvalmisteluaineistoa, oikeuskirjallisuutta, artikkeleita ja tilastoja.

⁹ Aarnio, *Tulkinnan taito -Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*, s. 238.

Parisuhteita käsittelevän lainsäädännön ja sosiaalilainsäädännön väliseen ristiriitaan ovat aiemmin oikeuskirjallisuudessa kiinnittäneet huomiota muun muassa Eva Gottberg ja Markku Helin.¹⁰ Asumistukilainsäädäntöä uudistettaessa myös perustuslakivaliokunta on pohtinut asumistukilainsäädäntöön liittyviä perustuslaillisia ongelmia. Kelan etuuskäsittelijöiden harkintavaltaa ovat tutkineet puolestaan esimerkiksi Toomas Kotkas ja Laura Kalliomaa Puha. Erityisesti ruokakunnan käsitteen soveltamisen ja elatusvelvollisuuden väliseen ristiriitaan liittyviä tutkimuksia ei ole kuitenkaan tietääkseni aiemmin tehty.

2 PUOLISOIDEN VELVOLLISUUS OSALLISTUA TOISTENSA ELATUKSEEN AVIOLIITTOSSA JA AVOLIITTOSSA

2.1 ELATUSVELVOLLISUUS AVIOLIITTOSSA

Avioliitto on perinteisesti käsitetty pariskunnan väliseksi tahdonilmaisuksi sitoutua parisuhteeseen. Usein avioliiton solmimisen motiivit perustuvatkin pääasiassa puolisoiden väliseen tunnesiteeseen. Avioliitto voidaan toisaalta kuitenkin määritellä myös puolisoiden väliseksi taloudelliseksi sopimukseksi. Tämä perustuu siihen, että avioliiton solmiminen ei edellytä puolisoiden välille välttämättä minkäänlaista tunnesidettä, vaan avioliiton voi solmia myös pelkästään järkisyiden pohjalta.¹¹ Joidenkin tutkijoiden kanta on, että avioliittolaki ei myöskään säätele nykyään enää juuri lainkaan puolisoiden välisiä henkilökohtaisia suhteita, vaan

¹⁰ Kts. laajemmin s. 41. Myös Heikki Sarmaja on käsitellyt samaa asiaa yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta julkaisussaan ”Avioliitonomainen suhde”, THL, 2009, Julkaisussa Yhteiskuntapolitiikka-YP 74: 3, s. 334-337.

¹¹ Saarenpää, *Ositus sopimuksena, toimituksena, ammattitaitona* s. 6.

keskittyy aiempaa enemmän vain puolisoitten välisiin taloudellisiin suhteisiin.¹² Toisaalta elatusvelvollisuus voidaan käsittää luonteeltaan myös korostuneen henkilökohtaiseksi velvollisuudeksi, vaikka se ilmeneekin usein taloudellisena panoksena. Avioliitto sopimusmuotona perustuu kuitenkin puolisoitten yhteiseen tahtoon ja kummankin osapuolen valinnanvapauteen.¹³

Avioliiton solmiessaan puolisoit sitoutuvat vastaamaan myös toistensa elatuksesta ja perheen taloudesta. Tämä velvollisuus seuraa suoraan avioliittolaista (1929/234, AL, 46 §). Puolisoitten välinen elatusvelvollisuus tarkoittaa, että molemmat ottavat kykijensä mukaan osaa yhteiseen talouteen, joko taloudellisella panoksella tai talouden tai perheen hyväksi tehdyllä työpanoksella. Sitä mitä yhteiseen talouteen osallistumisella tarkoitetaan ei ole määritelty suoraan avioliittolaissa. Yhteiseen talouteen kuuluviin kustannuksiin voidaan kuitenkin ainakin katsoa kuuluvan tavanomaiseen toimeentuloon liittyvistä perusasioista aiheutuvat kustannukset, kuten sähkölaskut, vesilaskut, lämmityskulut, ravinnosta aiheutuvat kulut ja puhelinkulut, joten yhteiseen talouteen osallistumisella voidaan tarkoittaa ainakin näiden perustarpeiden kattamiseen osallistumista.¹⁴ Perheen yhteiseen talouteen osallistumisen lisäksi avioliiton elatusvelvollisuuden voidaan katsoa kattavan myös kummankin puolison henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisen. Henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisellä puolestaan tarkoitetaan muun muassa tavanomaiseen elämään sisältyvien perustarpeiden ja virkistysmenojen kustantamista, kuten perustarpeiksi katsottavien tarpeellisten sosiaali- ja terveystarpeiden, pukeutumiskulujen ja hygieniatarvikkeiden kattamista. Virkistysmenoihin taas voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi erilaiset harrastuksista aiheutuvat kulut.

¹² Kts. laajemmin avioliitosta sopimuksena esimerkiksi, Pohjonen, *Parisuhde yksityisoikeudellisessa ajattelussa* s. 180-236.

¹³ *Sopimusvapauden laajuudesta avioliitossa ja avoliitossa on kirjoittanut myös Markku Helin artikkelissaan "Perheoikeudellisista etuuksista luopuminen", Lakimies 2012/7-8, s. 1032-1047.*

¹⁴ Lohi, *Aviovarallisuus* s. 312.

Avioliittolaista voidaan johtaa puolisoiden tasavertaisuuden periaate, minkä perusteella puolisoilla tulisi olla saman tasoinen elintaso, vaikka puolisoiden panokset yhteiseen talouteen olisivatkin epäsuhtaiset.¹⁵ Elatusvelvollisuuden täyttämisen ajatellaan perinteisesti tarkoittavan taloudellisen panoksen antamista perheen hyväksi. Elatusvelvollisuuden voi kuitenkin täyttää myös muunlaisella perheen hyväksi tehdyllä toiminnalla, kuten perheen hyväksi annetulla työpanoksella. Esimerkiksi lastenhoito ja kotitöiden tekeminen voidaan myös katsoa perheen elatukseen osallistumiseksi. Elatusvelvollisuus perustuu puolisoiden henkilökohtaiseen kykyyn osallistua toisen puolison ja perheen elatukseen, joten elatusvelvollisuuden täyttymistä tulisikin arvioida aina tapauskohtaisesti. Sen vuoksi ei myöskään voida taata minkäänlaista minimitasoa, johon toinen puolisoista olisi vähintään oikeutettu. Elatusvelvollisuus ei myöskään läheskään aina jakaudu tasan puolisoiden välillä, koska velvollisuus perustuu kummankin henkilökohtaiseen kykyyn osallistua perheen elatukseen.¹⁶ Tästä johtuen elatuskyky saattaa siis vaihdella, mutta on harvinaista, ettei elatuskykyä voida katsoa olevan lainkaan. Joissain tapauksissa on kuitenkin mahdollista, ettei puolisoilla voida katsoa olevan minkäänlaista elatuskykyä toista puolisoa tai muuta perhettä kohtaan.¹⁷

Puolisoiden keskinäinen elatusvelvollisuus on pakottavaa lainsäädäntöä, eli puoliset eivät voi poiketa siitä keskinäisten sopimusten avulla. Puolisoiden välisestä elatuksen tasosta on kyllä mahdollista sopia, mutta keskinäistä elatusvelvollisuutta ei ole mahdollista kokonaan sitovasti kumota sopimuksin.¹⁸ Elatusvelvollisuus alkaa heti vihkimisestä ja päättyy samaan aikaan, kun avioliittokin lopullisesti päättyy, eli puolison kuollessa tai avioeron tultua lainvoimaiseksi.

¹⁵ Mikkola, *Kansainvälinen avioliitto- ja jäämistöoikeus* s. 144.

¹⁶ Mikkola, *Yhteisomistus* s. 127.

¹⁷ KHO 2009:79 ja KHO 2009:80.

¹⁸ Aarnio & Kangas, *Perhevarallisuus* s. 49.

Mikäli aviopuoliso laiminlyö elatusvelvollisuutensa, hänet voidaan määrätä suorittamaan elatusapua toiselle puolisolle. Yleensä elatusavun suorittaminen konkretisoituu kuitenkin vasta siinä vaiheessa, jos puolisoiden välit tulehtuvat ja toinen puolisoista muuttaa pois yhteisestä kodista. Tällöin tuomioistuin voi hakemuksesta määrätä, että asuntoa enemmän tarvitseva puoliso saa jäädä vastikkeetta asumaan yhteiseen kotiin. Tapauksessa KKO 2008:66 oli kysymys siitä, että toinen puolisoista oli maksanut yhteisen kodin vuokran yksin sen jälkeen, kun puoliset olivat päätyneet välirikoon, mutta avioero ei ollut vielä tullut voimaan. Vuokran suorittanut puoliso vaati toiselta suoritusta vedoten yleisiin velvoiteoikeudellisiin periaatteisiin. Korkein oikeus päätyi kuitenkin siihen, että tapaus tulisi ratkaista avioliiton elatusvelvollisuuden perusteella ja hylkäsi kanteen. Ratkaisu perustuu siihen, että sillä asuvatko puoliset yhdessä vai erikseen, ei ole vaikutusta elatusvelvollisuuden kannalta, vaan elatusvelvollisuus syntyy suoraan avioliiton solmimishetkellä ja päättyy vasta avioliiton päättyessä.¹⁹ Elatusvelvollisuus on siis voimassa, vaikka puoliset asuisivat koko avioliiton ajan eri osoitteissa.

2.2 ELATUSAPU AVIOLIITON JÄLKEEN

Yleensä puolisoiden välinen elatusvelvollisuus lakkaa avioliiton päättyttyä ja elatusapua avioliiton jälkeiselle ajalle voidaan myöntää vain sellaisissa tapauksissa, joissa toisen puolison on erittäin hankalaa elättää itsensä avioliiton jälkeen. Tällöinkin on oltava olemassa syyt, joiden perusteella vaikeuksien elatuksessa tulee johtua nimenomaan avioliitosta. Edellytyksinä on lisäksi, että elatusvelvolliseksi katsottava puoliso pystyy suorittamaan elatusapua ja että elatusapu katsotaan myös kokonaisharkinnassa kohtuulliseksi.²⁰ Pääsääntö kuitenkin on, että kumpikin

¹⁹ Kangas, *Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet* s. 256.

²⁰ Lohi, *Aviovarallisuus* s. 319.

puoliso on avioliiton päätyttyä velvollinen vastaamaan vain omasta elatuksestaan ja tarvittaessa puolisoiden on myös realisoitava omaisuuttaan, mikäli se on tarpeen riittävän elatuksen takaamiseksi.

Elatusavun suorittamisvelvollisuudesta puolisoiden välirikon jälkeiseltä ajalta on olemassa useita oikeustapauksia. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2004:114 korkein oikeus määräsi puolison maksamaan elatusapua kotona lapsia hoitaneelle puolisolleen avioliiton harkinta-ajalta, mutta ei enää avioliiton päättymisen jälkeiseltä ajalta. Sillä että kotona lapsia hoitanut puoliso oli saanut perintönä huomattavan määrän omaisuutta, ei katsottu olevan merkitystä avioliiton ajalta maksettavaan elatusapuun, mutta sen sijaan perityllä ja osituksessa saadulla omaisuudella katsottiin olevan merkitystä, kun harkittiin elatusapua avioliiton jälkeiselle ajalle. Osituksessa saadun omaisuuden katsottiin parantavan puolison mahdollisuutta vastata omasta elatuksestaan avioliiton jälkeen.²¹ Tapauksessa KKO 2010:3 oli kysymys myös kotiäitinä toimineesta vaimosta, joka oli Thaimaan kansalainen, mutta oli asunut koko avioliiton ajan Suomessa. Korkein oikeus katsoi, että vaimon kielitaidottomuus ja koulutuksen puute johtuivat avioliitosta ja tuomitsi miehen maksamaan vaimolle elatusapua kolmen vuoden ajalta avioliiton päättymisen jälkeen. Kolmen vuoden aika katsottiin perustelluksi sen vuoksi, että siinä ajassa vaimolla olisi mahdollisuus parantaa kielitaitoaan ja kouluttautua ammattiin, eli parantaa edellytyksiään vastata omasta elatuksestaan. Yksi oikeuden jäsenistä oli tosin eri mieltä ja katsoi, että Suomen sosiaaliturvan taso on riittävä elatukseen avioliiton päättymisen jälkeen, eivätkä elatustuen tarpeeseen johtaneet syyt johdu suoraan avioliitosta. Ratkaisussa otettiin huomioon myös se, ettei vaimo ollut saanut avioehtosopimuksesta johtuen osituksessa omaisuutta, jota olisi voinut käyttää kattamaan elatuksesta aiheutuvia menojaan. Määräaikaiseen elatusapuun

²¹ *Eva Gottberg on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että elatusapua harkittaessa oikeuskäytännössä on huomioitu vain avioliiton päättymispäivä, mutta jätetty kokonaan huomiotta puolison sopeutuminen merkittävästi muuttuneeseen tulotasoon. Lakimies 2005/6, s.953, oikeustapauskommentti.*

on päädytty myös ratkaisuihin KKO 1992:33 ja KKO 1993:78. Tapauksessa KKO 1992:33 oli kyseessä tilanne, jossa kotona lapsia hoitaneen vaimon työllistymismahdollisuudet arvioitiin avioliiton vuoksi hankaliksi. Kyseisessä tapauksessa korkein oikeus määräsi miehen suorittamaan elatusapua kahden vuoden ajan avioliiton päättymisestä. Myös tapauksessa KKO 1993:78 vaimon saama eläke oli jäänyt pieneksi sen vuoksi, että hän oli ollut kotona hoitamassa puolisojen yhteisiä lapsia, joista yksi oli sairas. Mies määrättiin suorittamaan elatusapua muutaman vuoden ajan, kunnes vaimon eläkkeen taso nousisi ja hän pystyisi vastaamaan omista elinkustannuksistaan. Edellä mainittujen oikeustapausten perusteluista voidaan päätellä, että Suomessa kynnys tuomita ainakaan pysyvää elatusapua avioliiton jälkeen on siis verrattain korkea. Tavanomaisempaa on, että jos elatusapua määrätään suoritettavaksi, niin se on useimmiten määräaikaista ja kestoltaan enintään muutamia vuosia.

Toisenlaiseen lopputulokseen päädyttiin kuitenkin tapauksessa KKO 2011:97, jonka ratkaisussa päädyttiin soveltamaan Sveitsin avioliittolainsäädäntöä. Tapauksessa korkein oikeus tuomitsi Suomessa asuvan miehen maksamaan Sveitsissä asuvalle entiselle vaimolleen elatusapua vajaat kolmekymmentä prosenttia tuloistaan, siihen asti, kunnes mies jää eläkkeelle. Huomioitavaa on, että miehellä oli uusi vaimo ja lapsi Suomessa, mutta entisellä vaimolla ei ollut enää elatusta tarvitsevia lapsia huollettavanaan ja hänen työllistymismahdollisuuksiaan pidettiin myös ainakin teoriassa hyvinä. Ratkaisun perusteluista käykin ilmi, että Sveitsissä kynnys suorittaa entiselle puolisolalle elatusapua on matalampi kuin Suomessa. Kansainvälisissä riitatapauksissa ratkaisu saattaa ollakin Suomessa asuvan kannalta yllättävä sen vuoksi, että oikeus päättyy soveltamaan tapaukseen jonkin muun maan kuin Suomen lainsäädäntöä.

Huomionarvoista on, että kaikissa puolisoitten välistä elatusvelvollisuutta avioliiton jälkeen koskeneissa oikeustapauksissa kyseessä on ollut asetelma, että vaimo on ollut elatuksen tarpeessa sen vuoksi, että on jäänyt kotiin hoitamaan perheen lapsia ja huolehtinut kotitöistä. Puolisoiden välisen elatusvelvollisuuden voidaan siis katsoa olevan myös vahvasti sukupuolten tasa-arvoa koskeva kysymys, ainakin tämänhetkisen oikeuskäytännön perusteella. Avioliittoon säädetty elatusvelvollisuus näyttääkin olevan edelleen tärkeä erityisesti naisten aseman parantamisen kannalta.

2.3 ELATUS AVOLIITTOSSA

Avoliitossa eläviksi katsotaan henkilöt, jotka asuvat samassa asunnossa ja ovat parisuhteessa keskenään, mutta eivät ole solmineet avioliittoa, eli elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Avoliitto on mahdollinen kahden henkilön välillä heidän sukupuolistaan riippumatta, kuten avioliittokin, mutta avoliittoja ei ole mahdollista rekisteröidä.²² Tämän vuoksi suhteen ulkopuolisen saattaakin olla erittäin vaikeaa päätellä, ovatko samassa asunnossa asuvat henkilöt keskenään avoliitossa, vai asuvatko he muista syistä johtuen samassa asunnossa.

Avoliitot voidaan jakaa kahteen ryhmään sen perusteella, sovelletaanko niihin lakia avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta vai ei. Lakia avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta sovelletaan, jos parisuhteen osapuolet ovat asuneet yhteisessä taloudessa vähintään viisi vuotta tai jos heillä on tai on ollut yhteisessä huollossa oleva lapsi. (Laki avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta 2011/26, Avoliittolaki, 3 §.) Avoliitto siirtyy automaattisesti avoliittolain soveltamisalan piiriin heti, kun sen katsotaan täyttävän tämän määritelmän. Laki avopuolisoiden

²² Aarnio & Kangas, *Perhevarallisuus oikeus* s. 235-236.

yhteistalouden purkamisesta koskee kuitenkin nimensä mukaisesti vain tilanteita, joissa lain piirissä oleva avoliitto päättyy, eli toinen avopuolisista menehtyy tai avoliitto päättyy välirikoon. Sillä ei siis ole vaikutusta avopuolisoiden välisiin oikeussuhteisiin avoliiton kestäessä.

Oli kyseessä sitten avoliitto, johon avoliittolakia sovelletaan tai avoliitto, johon lakia ei voida soveltaa, kummassakaan tapauksessa avopuolisoiden välille ei ole määritelty elatusvelvollisuutta avoliiton aikana.²³ Avopuolisoiden väliset oikeussuhteet määräytyvät avoliiton kestäessä samalla tavoin kuin kahden toisilleen vieraan henkilön välillä. Avoliiton päättyessä omaisuuden erottelussa sovelletaan omaisuuden erillisyyden periaatetta, jonka mukaan omaisuuden saa pitää se jonka nimissä omaisuus on. Jos omaisuuden omistajasta ei ole näyttöä, omaisuus katsotaan saaduksi yhteisesti ja yhtäläisin oikeuksin. Tällöin omaisuus jaetaan yleensä pääluvun mukaan tasan.²⁴ Avopuolisot voivat joutua avoliiton päättyessä suorittamaan toisilleen perusteettoman edun palautusta tai hyvitystä esimerkiksi toisen omaisuuden kartuttamisesta. Puolisoiden eläessä läheissuhteessa perusteettoman edun palautusta tai hyvitystä ei kuitenkaan yleensä myönnetä vähäisten summien ollessa kyseessä, koska puolisoiden eläessä yhteistaloudessa, heidän katsotaan saavan myös käyttöhyötyä toisen puolison omaisuudesta.²⁵ Varsinaista elatusapua ei avoliittolain soveltamisalan piirissä olevan avoliitonkaan päättyessä voida määrätä, mutta avopuolisoilla on halutessaan kuitenkin mahdollisuus tehdä keskinäinen sopimus elatusavun suorittamisesta. Sopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi siitä, kuinka kauan elatus kestää ja minkä suuruinen elatusapu on. Elatusvelvollisuuden kesto voidaan myös määritellä esimerkiksi siihen asti, että elatukseen oikeutettu solmii uuden avo- tai avioliiton.²⁶

²³ Aarnio & Kangas, *Perhevarallisuus-oikeus* s. 245.

²⁴ Mikkola, *Yhteisomistus* s. 160.

²⁵ Gottberg, *Velkomus, perusteettoman edun palautus, avoliitto, oikeustieto* 1998/2, s. 18-19.

²⁶ Mahkonen, *Koskelo, Avoliitto vai avioliitto* s. 31.

Avoliittolakia valmisteltaessa yhteisen talouden hyväksi tehdyn työn hyvittämismahdollisuuden katsottiin parantavan sukupuolten välistä tasa-arvoa, koska naiset käyttävät edelleen suurimman osan perhevapaista ja kustannukset jaetaan keskimäärin perheiden sisällä niin, että miesten nimiin kertyy enemmän omaisuutta kuin naisten. Tämän vuoksi omaisuus saattaa jakautua avoliiton päättyessä kohtuuttomasti vain toiselle puolisolle ilman hyvityssäännöksen soveltamista. Toisaalta hyvitysmahdollisuus parantaa myös esimerkiksi sellaisten miesten asemaa, jotka ovat omalla työpanoksellaan rakentaneet perheelle talon.²⁷

Avoliittolaissa on siis otettu huomioon kahden henkilön välisen suhteen erityislaatuisuus ja sen vuoksi on haluttu erityisesti suojella heikompaa osapuolta avoliiton päättyessä. Myös oikeuskäytännössä avoliittoa on pidetty tietyssä mielessä erityisenä läheissuhteena, mikä käy ilmi avoliittoja käsittelevistä oikeustapauksista. On esimerkiksi katsottu, että avopuolisoiden välillä vallitseva erityinen läheissuhde nostaa kynnyistä perusteettoman edun palautukseen.

Avopuolisoiden liiton päättyessä eroon toisella puolisollla saattaa olla mahdollisuus saada suoritus toiselta puolisollla sen perusteella, että toinen puoliso on saanut perusteetonta etua toisen kustannuksella. Perusteettoman edun palautus saattaa tulla kyseeseen erityisesti tilanteissa, jossa toinen avopuolisista on hyötynyt toisen sijoittamasta panoksesta enemmän kuin on ollut tarkoitus. Tapauksessa KKO 1993:168 katsottiin, että avovaimo oli osaltaan mahdollistanut miehen omaisuuden kartuttamisen osallistumalla myös ansiotuloillaan perheen elatukseen ja huolehtimalla lapsista ja yhteisestä kodista. Avoliiton pitkä kesto ja yhteiset lapset puolsivat myös sitä näkökantaa, ettei avovaimon ollut tarkoitus tuottaa miehelle perusteetonta etua, vaan hän oli käyttänyt varansa perheen yhteisen elatuksen hyväksi. Korkein oikeus katsoi kohtuulliseksi korvauksen, joka vastasi noin

²⁷ HE 37/2010, s.17-18.

kahtatoista prosenttia miehen nimiin avoliiton aikana kertyneestä omaisuudesta. Perusteettoman edun palautusta avopuolisoiden välillä arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että puolisoiden eläessä läheissuhteessa perusteettoman edun palautusta ei yleensä myönnetä vähäisten summien ollessa kyseessä, koska puolisoiden eläessä yhteistaloudessa heidän katsotaan saavan myös esimerkiksi käyttöhyötyä toisen puolison omaisuudesta. Korkeimman oikeuden uusimmassa asiaa käsittelevässä ratkaisussa KKO 2018:5 oli kyseessä tilanne, jossa toisen avopuolison isä oli osallistunut merkittäväällä panoksella puolisoiden yhteisen omakotitalon rakentamiseen. Avoliiton päätyttyä eroon toinen puolisoista vaati toiselta hyvitystä, sillä perusteella, että myös toisen puolison omaisuus oli kasvanut sen vuoksi, että vaatimuksen esittäneen puolison isä oli tehnyt ilmaista työtä rakennuksella. Puolisoiden avoliittoon sovellettiin avoliittolakea. Korkein oikeus arvioi muun muassa sitä, voidaanko toisen tekemä työ katsoa suoraan toisen puolison antamaksi panokseksi yhteistalouden hyväksi. Ratkaisussa päädyttiin siihen, että tällainen toisten tekemän työn huomioon ottaminen omaisuutta eroteltaessa lisäisi ainakin todennäköisesti merkittävästi riitoja välirikkojen yhteydessä ja toisen tekemä työ voitaisiinkin tällaisissa tapauksissa ottaa huomioon vain poikkeuksellisesti. Lisäksi koska ei ollut mitään näyttöä siitä, kenen hyväksi isän suorittama työ oli tarkoitettu, ei voitu suoraan vetää johtopäätöstä, että työ olisi tarkoitettu vain toisen puolison hyväksi, vaan sen katsottiin olleen koko perheen hyväksi tehtyä työtä. Näillä perusteilla Korkein oikeus katsoi, ettei toisella puolisoilla ole oikeutta saada hyvitystä tässä tapauksessa.²⁸ Ratkaisu olisi saattanut olla erilainen, jos puolisoit olisivat tehneet keskenään sopimuksen siitä, kenen hyväksi isän tekemä työ lasketaan välirikkotilanteessa. Avoliittolaki on pääsääntöisesti tahdonvaltaista lainsäädäntöä, joten puolisoit tekemä sopimus olisi voinut muuttaa ratkaisun täysin toisenlaiseksi.

²⁸ *Tapausta KKO 2018:5 ja hyvityssäännöstä käsitellään laajemmin esimerkiksi Tuulikki Mikkolan artikkelissa "Avoliiton aikaiset panokset ja KKO 2018:5, havaintoja hyvitysoikeuden edellytyksistä", Edilex 2018/22, oikeustapauskommentti.*

Paitsi oikeustapauksissa, myös oikeuskirjallisuudessa on otettu kantaa avopuolisoiden välisen suhteen erityislaatuisuuteen. Ahti Saarenpää on kirjoittanut, että: ”Avoliitto luo väistämättä oletettaman sellaisesta läheisten varallisuussuhteesta, missä panoksia ei anneta toiselle kaupallisessa tarkoituksessa ja missä taloudellisia suhteita ei jälkikäteisesti järjestetä tarkan kirjanpitovelvollisuuden pohjalta. Läheissuhteessa kohtuullinen korvaus on lähtökohtaisesti suoritusten yleistä käypää arvoa alempi korvaus. Henkilöt ovat toimineet yhdessä ja osin yhteiseen lukuun”.²⁹

Avoliitot yleistyvät jatkuvasti,³⁰ joten sen vuoksi myös erilaisille heikompaan avopuolisoiden suojaaville säädöksille on avoliiton päättyessä yhä useammin tarvetta. Avopuolisoiden suhteen päättyessä välirikoon ei suuressa osassa tapauksia kuitenkaan tule sovellettavaksi laki avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta, vaan puolisoiden omistussuhteet ratkaistaan kuin kenen tahansa kahden toisilleen tuntemattoman henkilön välillä. Avoliitot eroavat siis yhä merkittävästi avioliitoista erityisesti siinä, etteivät osapuolet saa avoliiton päättyessä samanlaista suojaa kuin avioerossa, erityisesti jos avoliitto ei ole lain soveltamisalan piirissä. Toisaalta avoliittoon ei liity myöskään samanlaista vastuuta toisesta puolisosta kuin avioliitossa elävien välillä on toisistaan. Vaikka erityistä läheissuhdetta on käytetty perusteena nostaa perusteettoman edun palautuksen kynnyksiä, avoliitossa elävien välille ei kuitenkaan voida muodostaa minkäänlaista elatusvelvollisuutta.

²⁹ Saarenpää, *Ositus sopimuksena, toimituksena, ammattitaitona* s. 13.

³⁰ Litmala, *Perheet, Parisuhteet, lapset*, s. 81.

2.4 AVIO- JA AVOLIITOT LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Parisuhteen eri muodot ovat yleistyneet viime vuosikymmeninä ja ihmisten elämäntilanteet saattavat olla hyvin erilaisia, kuin vielä pari vuosikymmentä sitten. Myös avioerot ovat yleistyneet³¹ ja yhä useammat pariskunnat elävät avoliitossa pitkiäkin aikoja solmimatta avioliittoa. Avioliittokäsityksen voidaan katsoa muuttuneen ja samalla avoparina elämiseen liittyvät negatiiviset mielikuvat ovat vähentyneet. Sen vuoksi myös avioliittolainsäädäntö on muuttunut merkittävästi viimeisen vuosisadan aikana. Vielä 1920 -luvulla avioliittolainsäädäntö sääтели myös joiltain osin puolisoien välisiä tunnesiteitä ja avioliitto perustui näkemukseen, että mies ansaitsi elannon ja vaimo hoiti kodin. Tämä ilmenee muun muassa säädöksestä, jonka perusteella toisen puolison oli annettava toiselle sopivissa erissä tarpeellisia varoja, jotta molemmat puoliset pystyivät hankkimaan perheen elatukseen tarpeellisia tarvikkeita (avioliittolaki 1929/234, 47-49 §). Nämä säännökset poistuivat lopullisesti vasta 1987 avioliittolain uudistuksen myötä (laki avioliittolain muuttamisesta 1987/411, 4 luku).

Avoliitot tulivat lainsäädäntöön vasta 1950 -luvulla kun kansaneläkelakiin kirjattiin, että avioliitonomaisissa olosuhteissa eläneet mies ja nainen rinnastettiin aviopuolisoihin. Tarkoituksena oli estää avoliitossa elävien hyötyminen siitä, etteivät he olleet solmineet avioliittoa ja saattoivat sen vuoksi saada parempia eläkkeitä kuin avoliitossa eläneet pariskunnat.³²

Lainsäädännössä ei ole asetettu ikärajaa sille, minkä ikäiset voivat elää avoliitossa, joten myös alaikäiset voivat olla avoliitossa keskenään. Avioliitto voi myös syntyä kahden hyvin eri ikäisen henkilön välille. Myöskään avioliittolaissa ei ole määritelty

³¹ Litmala, *Perheet, Parisuhteet, lapset*, s. 82.

³² Gottberg, *Perhe, elatus ja sosiaaliturva*. s. 57.

millään tavalla sitä, kuinka suuri ikäero puolisoien välillä voi olla.³³ Toisin kuin avioliiton, avioliiton voi kuitenkin ilman poikkeuslupaa solmia vain täysi-ikäinen, eli kahdeksantoista vuotta täyttänyt (AL 4 §). Tosin erityisellä poikkeusluvalla avioliiton voi solmia myös 16-17 -vuotias, muttei tätä nuorempi. Avioliiton sen sijaan voidaan kenties katsoa koskettavan myös tätäkin nuorempia pareja, jotka elävät samassa taloudessa avioliiton omaisissa olosuhteissa keskenään.

Entistä pienempi osa Suomen väestöstä sitoutuu enää avioliittoon, esimerkiksi 15-49 vuotiaista naisista enää vain noin puolet solmi elämänsä aikana avioliiton vuonna 2016.³⁴ Avoparien määrä on sen sijaan ollut jatkuvassa kasvussa viime vuosikymmeninä ja myös entistä useampi lapsi elää perheessä, jossa vanhemmat ovat avoliitossa.³⁵

Avio- ja avoliittoja säädellään paitsi avioliittolaissa ja laissa avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta, myös muualla lainsäädännössä.³⁶ Avioliitot ja avioliitot on pyritty rinnastamaan lainsäädännössä toisiinsa erityisesti silloin, kun on kyseessä kolmannen etu suhteessa puolisoihin, jotta kolmannen asema ei olisi riippuvainen parisuhteen muodosta. Toisaalta myös puolisoa on haluttu suojella toisen puolison tekemiltä oikeustoimilta, riippumatta siitä, elävätkö puoliset avo-, vai avoliitossa. Tästä yhtenä esimerkkinä on huoneenvuokralain pykälä, jonka mukaan puolison suostumus tarvitaan vuokrasopimuksen irtisanomiseen, oli kyseessä sitten avioliitto tai avioliitonomainen suhde (laki asuinhuoneiston vuokrauksesta 1995/481, 53§). Sosiaalilainsäädännössä ei ole myöskään haluttu saattaa kumpaakaan parisuhdemuotoa parempaan asemaan kuin toista, vaan etuudet on haluttu samansuuruisiksi riippumatta siitä, ovatko puoliset avo- vai

³³ Aarnio & Kangas, *Perhevarallisuus oikeus*. s. 11.

³⁴ Tilastokeskus, *siviilisäädyn muutokset*.

³⁵ Tilastokeskus, *perheet tyypeittäin & lapsiperheet tyypeittäin*.

³⁶ Laajemmin tietoa avoliitoista lainsäädännössä löytyy esimerkiksi Salla Lötjösen artikkelista ”Yhteistalouden purkaminen avoliitossa”, *Lakimies* 2010/7-8, s. 1326-1329.

avioliitossa keskenään.³⁷ Esimerkiksi työttömyysturvalain 2002/1290 7 §:n mukaan puolisoiden hakemien etuuksien myöntämiseen on vaikutusta ainoastaan sillä, elävätkö puoliset samassa taloudessa, vai eivät. Avio- ja avoliitot on siis tarkoituksella rinnastettu tässä tapauksessa täysin toisiinsa, jotta tukien myöntämiseen ei olisi vaikutusta parisuhteen juridisella muodolla, vaan ainoastaan tosiasiallisilla olosuhteilla.³⁸ Avioliitot ja avoliitot ovat muutoinkin lähentyneet toisiaan viime vuosikymmenten aikana lainsäädännössä. Vielä 1970-luvulla avioliitossa eläneitä verotettiin yhteenlaskettujen tulojen ja varallisuuden perusteella, kun taas avoliitossa eläneiden verotus kohdistui vain henkilökohtaisiin tuloihin. Myös varallisuusverotuksessa aviopuolisoiden yhteenlaskettu omaisuus huomioitiin vuoteen 1995 saakka.³⁹

3 ASUMISTUKI JA RUOKAKUNTA

3.1 YLEINEN ASUMISTUKI

Yleinen asumistuki on tarkoitettu pienituloisten asumismenojen keventämiseen. Erilaisia asumistukia sai vuonna 2015 arviolta 550 000 suomalaista, joista noin 225 000 oli yleisen asumistuen saajia.⁴⁰ Maaliskuussa 2018 yleistä asumistukea saaneita ruokakuntia oli 380 235.⁴¹ Viime vuonna kolmannes yleistä asumistukea saaneista sai myös toimeentulotukea, joten asumistuki muodostaa monelle merkittävän osan perustoimeentuloon tarvittavista tuloista.⁴² Nykyisin myös

³⁷ *Gottberg, Perhesuhteet ja lainsäädäntö, s. 85-87.*

³⁸ *Kts. Gottberg, Lakimies 2005/6, s.953, oikeustapauskommentti.*

³⁹ *Gottberg, Perhesuhteet ja lainsäädäntö s. 102.*

⁴⁰ *YMrä 4/2015 Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, s.20-21.*

⁴¹ *Kela, tilastot, yleisen asumistuen saajaruokakunnat ja keskimääräiset tuet.*

⁴² *Kelan tutkija Tuija Korpela HS:n haastattelussa 30.1.2018.*

opiskelijat muodostavat yleisen asumistuen saajista erittäin suuren osan. Vuoden 2017 lokakuussa, sekä opintorahaa, että yleistä asumistukea saavia kotitalouksia oli noin 108 000⁴³ ja vuoden 2017 lopussa jo lähes 119 400 kotitaloutta⁴⁴.

Asumistukijärjestelmän tavoitteena on alentaa samassa taloudessa asuvien henkilöiden asumismenoja valtion varoista maksettavan tuen avulla. Yleinen asumistuki on tarkoitettu pienituloisille ruokakunnille ja sitä myönnetään ruokakunnan koon ja yhteenlaskettujen bruttotulojen, sekä asunnon sijainnin mukaan määräytyvien laskennallisten asumiskustannusten perusteella. Tuen myöntämiseen ei nykyään kuitenkaan ole enää vaikutusta asunnon koolla tai iällä. Asumistukea voidaan myöntää vakinaiseksi asunnoksi katsottavan vuokra-asunnon, asumisoikeusasunnon, osaomistusasunnon tai omistusasunnon hyväksyttäviin asumiskuluihin. Lisäksi tuen myöntämisedellytyksenä on, että asunto sijaitsee Suomessa. Kunnat on jaettu kolmeen ryhmään keskimääräisten asumiskustannusten perusteella ja asumistukea myönnettäessä hyväksyttäviksi katsottavat enimmäisasumismenot määräytyvät hakijoiden asuinpaikkakunnan perusteella. Asumismenoina otetaan huomioon vuokra-asuntojen kohdalla muun muassa vuokra, vesimaksut ja erikseen veloitettavat lämmityskustannukset, sekä omistusasunnoissa yhtiövastike ja asuntolainojen korkomenot. Hakijan omistuksessa olevan omakotitalon asumismenot lasketaan keskimääräisten vesi-, lämmitys- ja kunnostuskustannusten perusteella. (YAL, 1,7,9-10 §.)

Asumistuen enimmäismäärä on 80% hyväksyttävistä asumismenoista. Tuki ei ole täysimääräinen, jotta sillä olisi vaikutusta tukea saavien asumisvalintoihin, eikä siitä muodostuisi kannustinloukkua.⁴⁵ Pienituloinen ruokakunta voi tarvittaessa hakea

⁴³ HS, pääkirjoitus 16.10.2017, *Nykyinen asumistuki voi johtaa ongelmiin kimppa-asujilla – Ruokakunnan käsite pitäisi määritellä uudelleen.*

⁴⁴ Kelan asumistukitilasto 2017, s. 44.

⁴⁵ HE 161/2017, s. 3.

myös toimeentulotukea asumiskulujen kattamiseksi. Asumistuen perusomavastuuosuudet ja muut tarkemmat perusteet määräytyvät vuosittain annettavan valtioneuvoston asetuksen perusteella. Vuosina 2016-2017 myönnetty asumistuki kattoi keskimäärin 54% yksittäisen perheen asumismenoista.⁴⁶

3.1.1 ELÄKKEENSAAJAN ASUMISTUKI

Pienituloiset eläkkeensaajat voivat hakea Kelalta eläkkeensaajan asumistukea. Tuen määrä on 85% hyväksyttävistä asumismenoista, joista on ensin vähennetty perusomavastuu ja tarvittaessa lisäomavastuu. Tukea voi saada sekä vuokra-, että omistusasuntoon. Tuen myöntämisessä otetaan huomioon paitsi hakijan tulot ja omaisuus, myös avio- ja avopuolison tulot ja omaisuus. Eläkkeensaajan asumistuki onkin sen vuoksi poikkeuksellinen, että sen myöntämisessä otetaan huomioon myös kertynyt varallisuus, toisin kuin muissa Suomessa myönnettävissä asumistuissa. (Laki eläkkeensaajan asumistuesta 2007/571, EAL, 2 luku.)

Avopuolisoiden välistä varallisuussuhdetta koskien vakuutusoikeudessa oli vuonna 2005 käsiteltävänä mielenkiintoinen tapaus, jossa oli kyse siitä, että Kela oli vähentänyt hakijalle myönnettyä eläkkeensaajan asumistukea perustuen siihen, että hänen avopuolisonsa, joka ei ollut tuen saajana, oli myynyt omassa omistuksessaan olleen omakotitalon. Kela oli pyytänyt selvitystä myynnistä saatujen varojen käytöstä ja tuen saaja olikin toimittanut tarpeelliseksi katsomansa selvityksen. Sitä ei kuitenkaan katsottu riittäväksi, joten tuen määrää alennettiin. Tuen saaja vetosi muutoksenhaussa siihen, ettei avopuolison varojen käyttö koskenut häntä millään tavalla. Tarkastuslautakunta kuitenkin hylkäsi valituksen, sillä perusteella, että eläkkeensaajan asumistuessa on määritelty tuen myöntämisedellytykseksi, ettei tuen saaja perusteettomasti lahjoita omaisuutta tai

⁴⁶ *Kelan asumistukitilasto 2016, s. 14 & Kelan asumistukitilasto 2017, s. 16.*

muulla tavoin heikennä taloudellista asemaansa hukkaamalla varallisuutta, jos sillä pyritään tietoisesti vaikuttamaan asumistuen myöntämiseen tai määrään. Asia eteni vakuutusoikeuteen, jossa katsottiin kuitenkin, ettei tuen saajan voida itse katsoa heikentäneen taloudellista asemaansa, jos hänen avopuolisonsa on myynyt omissa nimissä ollutta omaisuuttaan, eikä avopuoliso ole edes tuen saajan asemassa.⁴⁷ Mielenkiintoista on, että asia ratkaistiin vasta vakuutusoikeudessa tuen saajan hyväksi. Jos ratkaisu olisi ollut toisenlainen, se olisi ollut selvä merkki siitä, että tuen saajan avopuoliso olisi ollut rinnastettavissa tuen saajan asemaan, eli heidän välillään olisi ollut jonkinlainen keskinäinen vastuu toisen avopuolison omaisuuden hallinnasta ja käytöstä myös toisen avopuolison hyväksi.

3.1.2 SOTILASAVUSTUKSEN ASUMISAVUSTUS

Sotilasavustuksen asumisavustusta voidaan maksaa joko varusmiespalvelusta tai siviilipalvelusta suorittavalle miehelle tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavalle naiselle, tai vaihtoehtoisesti myös omaiselle, joka vastaa asumiskustannuksista. Omaisella tarkoitetaan aviopuolisoa tai sellaista avopuolisoa, jonka kanssa palvelusta suorittavalla on yhteinen lapsi. Avopuoliso ei siis ole oikeutettu tukeen, ellei puolisoilla ole yhteistä lasta. Myös palvelusta suorittavan lapsi voi hakea tukea, jos hän on palvelusta suorittavan huollettavana. Asumisavustuksen myöntämiseen vaikuttavat hakijan tulot, lukuun ottamatta eräitä tukia. Omaisuuden määrällä ei ole vaikutusta tuen määrään tai myöntämiseen. Hakijan osalle kohdistettavat asumiskulut korvataan yleensä täysimääräisesti, ellei hänellä ole tuloja. Asumisavustusta voidaan myöntää sekä vuokra-, että omistusasunnon asumiskulujen kattamiseksi. (Sotilasavustuslaki 1993/781, 1, 3-4, 9, 11 & 13 §.) Asumisavustuksen myöntämiseen vaikuttavat siis ainoastaan tuen hakijan omat tulot, jolloin omainen ei joudu palvelusajaksi elatusvelvolliseksi palvelusta

⁴⁷ VaKO 22.9.2005/9406:2004.

suorittavaa kohtaan. Asumistuki katsotaan kuitenkin ensisijaiseksi tukimuodoksi asumisavustukseen nähden, eli jos asumistukea on myönnetty jo ennen asepalvelusta, sitä ei lakkauteta palvelusajaksi.⁴⁸

3.1.3 OPINTOTUEN ASUMISLISÄ

Opintotuen asumislisää voidaan maksaa opiskelijoille, jotka opiskelevat Suomessa liikunnan koulutuskeskuksessa, kansanopistossa tai Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella koulutuslinjalla ja asuvat oppilaitoksen asuntolassa. Opintotuen asumislisää voidaan maksaa myös opiskelijoille, jotka asuvat vuokra-asunnossa Ahvenanmaalla tai jotka opiskelevat ja asuvat ulkomailla vuokralla. Asumislisän määrä on 210 euroa ulkomailla tai Ahvenanmaalla vuokralla asuville ja 88,87 euroa edellä mainittujen oppilaitosten asuntoloissa asuville. (Opintotukilaki 1994/65, 14 §.) Asumislisän myöntämiseen on vaikutusta hakijan omilla tuloilla ja jos hakija on alle 18 -vuotias, myös vanhempien tuloilla (opintotukilaki 17-19 §). Mikäli oppilaitoksen maksullisessa asuntolassa opintojen vuoksi asuvalla opiskelijalla on vakituinen asunto jossain muualla, hän voi hakea yleistä asumistukea vakituisen asunnon asumismenoihin.⁴⁹

Kaikki muut opiskelijat siirrettiin syksyllä 2017 yleisen asumistuen piiriin, eli tuen myöntämisperusteet määräytyvät kuten muillakin pienituloisilla ruokakunnilla. Opiskelijoiden asumismuodot eroavat kuitenkin muun väestön asumismuodoista siinä, että esimerkiksi yhteisöasuminen on huomattavasti suositumpaa. Tämän vuoksi lakimuutos on tuonut mukanaan myös soveltamisongelmia sen suhteen, ketkä voidaan katsoa samaan ruokakuntaan kuuluviksi.

⁴⁸ Kelan tulkintaohje, yleinen asumistuki, 18.6.2018, s. 13.

⁴⁹ Kelan tulkintaohje, yleinen asumistuki, 18.6.2018, s. 12.

3.2 YLEISEN ASUMISTUKILAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS

Ensimmäinen yleisen asumistuen muoto oli 1940 -luvulla monilapsisille perheille suunnattu perheenasuntoavustus, joka oli osa aravajärjestelmää.⁵⁰ Vuonna 1962 tukea alettiin suorittaa lapsiperheiden asumistuesta annetun lain (1961/586) tultua voimaan, myös vuokra-asunnoissa asuville perheille, joissa oli vähintään kaksi lasta.⁵¹ Näitä seuranneen asumistukilain (1974/408) tultua voimaan seitsemänkymmentäluvun puolivälissä, tukea myönnettiin ainoastaan perheille, joissa oli alle kuusitoistavuotias lapsi tai sitä vanhempi opiskeleva alaikäinen ja alle kolmekymmentävuotiaalle lapsettomille aviopareille, mutta vain kahtena seuraavana vuotena avioliiton solmimisen jälkeen. Lisäedellytyksenä oli myös, että perhe on pienituloinen, eikä perheelle ole määrätty omaisuusveroa. Tuen myöntämisedellytykset olivat siis tiukat ja tuki oli suunnattu vain nuorille aviopareille ja lapsiperheille. Seuraavina vuosina asumistukilakiin tehtiin muutamia tarkentavia muutoksia, mutta sen sisältöä ei muutettu merkittävästi.

Ruokakunnan käsite tuli asumistukilainsäädäntöön vasta vuonna 1987, kun lakia yleisestä asumistuesta muutettiin. Tässä yhteydessä poistuivat myös aiemmin määritellyt rajoitukset siitä, että asumistukea voitiin myöntää vain lapsiperheille ja nuorille aviopareille. Tukeen oikeutettujen määrä siis kasvoi. Tässä muutoksessa otettiin myös ensimmäistä kertaa kantaa avoparien väliseen elatusvelvollisuuteen, kun avioliitonomaisissa olosuhteissa, avioliittoa solmimatta ja jatkuvasti yhteistaloudessa elävät määriteltiin kuulumaan samaan ruokakuntaan. Yleiseen asumistukeen ei myöskään ollut oikeutta sellaisilla avopareilla, joista toinen sai eläkkeensaajan asumistukea. Lisäksi samassa yhteydessä säädettiin, että

⁵⁰ HE 231/2016 s. 3.

⁵¹ *Astre, Haapamäki, Kukko, Kämäräinen, Louhio, Remahl & Silventoinen, Suku, Sisu, Sotu s. 60.*

ruokakunnan edustajana tulee toimia asunnonhaltijan tai hänen puolisonsa, tai vaihtoehtoisesti sen, jonka nimissä vuokrasopimus tai asunnon hallintasopimus on (asumistukilaki 1987/154).

Vuonna 1992 asumistukilakiin tuli uudistus, jonka mukaan ruokakuntaan kuuluvan opiskelijan saama opintotuen asumislisä estäisi yleisen asumistuen saannin ruokakunnalta, paitsi jos opiskelijan asunto sijaitsisi eri paikkakunnalla kuin muiden samaan ruokakuntaan kuuluvien asunto (laki asumistukilain muuttamisesta 1992/1633). Tämän vuosituhannen alussa opiskelevien perheenjäsenten asemaa muutettiin taas, kun samaan ruokakuntaan ei katsottu kuuluvan enää muun muassa opintotuen asumislisää saavia opiskelijoita, eikä asuntoa erillisen vuokra- tai hallintasopimuksen nojalla hallitsevia henkilöitä. Tämä mahdollisti sen, ettei niin sanotussa kimppekämpässä asuvia katsottu enää välttämättä samaan ruokakuntaan kuuluviksi. (Laki asumistukilain muuttamisesta 2000/42.) 2014 tehdyssä uudistuksessa samaan ruokakuntaan ei enää myöskään katsottu kuuluvan aviopuolisoita, jotka asuvat välien rikkoutumisen vuoksi erillään, eikä heillä ole yhteistä taloutta (YAL 4 §). Yleistä asumistukea myönnettäessä huomioon otettavista perheen ansio- ja yrittäjätuloista on syksystä 2015 alkaen tehty myös 300 euron ansiotulovähennys, mikä on linjassa työttömyysturvan suojaosuuden kanssa. Tämän uudistuksen tavoitteena oli poistaa kannustinloukkuja työn vastaanottamisen suhteen.⁵²

Syksyllä 2017 suurin osa opiskelijoista siirrettiin yleisen asumistuen piiriin, millä oli monia positiivisia vaikutuksia opiskelijoiden asemaan. Erityisesti pääkaupunkiseudulla ja muilla kalliimman vuokratason alueilla yksin asuvat saivat helpotusta asumismenojen kattamiseen. Muutos mahdollisti myös sen, että alaikäiset vanhemmistaan erillään asuvat opiskelijat voivat saada asumistukea, jos

⁵² HE 161/2017, s. 4 & YAL 13 §.

heidän katsotaan elättävän itsensä. Merkittävä muutos oli myös se, että siirryttäessä opintotuen asumislisästä yleiseen asumistukeen, tukea voi saada myös kesäajalta. Aiemmin opiskelijoiden oli turvaututtava tarvittaessa toimeentulotukeen niiden kesäkuukausien ajalta, jolloin opintoja ei ollut mahdollista suorittaa.

Hallitus teki vuonna 2017 esityksen, jossa ehdotettiin lakia yleisestä asumistuesta muutettavaksi niin, että otettaisiin käyttöön enimmäisasumismeno asunnon osien ja alle kahdenkymmenen neliömetrin asuntojen asumismenoille. Lisäksi hallitus ehdotti, että enimmäisasumismenot sidottaisiin elinkustannusindeksiin, kun ne aiemmin oli sidottu vuokraanindeksiin. Valtiolla aiheutuneet asumistukimenot ovat kasvaneet merkittävästi vuonna 2015 tehdyn lakiuudistuksen jälkeen ja näillä ehdotuksilla pyrittiin saamaan aikaan säästöjä valtiolle.⁵³ Muun muassa opiskelijajärjestöt ja perustuslakivaliokunta kiinnittivät lausuntokierroksella huomiota siihen, että heikennys kohdistuisi erityisesti pienissä asunnoissa ja osa-asunnoissa asuviin opiskelijoihin, jotka oli siirretty 1.8.2017 yleisen asumistuen piiriin. Suomen ylioppilaskuntien liitto toi myös tässä yhteydessä ilmi sen epävarmuuden, joka yhteisasumiseen Kelan harkintavallan vuoksi liittyy ja epäili, että lakiuudistus saattaisi entisestään vähentää yhteisasumisen suosiota.⁵⁴ Perustuslakivaliokunta piti myös todennäköisenä, että suuri osa lakimuutoksella saatavista säästöistä siirtyisi todennäköisesti suoraan toimeentulotukimenoihin, koska kyseessä on pienituloisten henkilöiden saama tukimuoto.⁵⁵ Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että erityisesti pienituloisiin opiskelijoihin kohdistuva leikkaus saattaa vaarantaa perusoikeuden, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä (Suomen perustuslaki, 1999/731, PL, 16 §).

⁵³ HE 161/2017 s. 6.

⁵⁴ Suomen ylioppilaskuntien liiton lausunto Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle, STM/3629/2017.

⁵⁵ PeVL 51/2017.

Hallitus peruikin lakiesityksensä tältä osin ja lakia yleisestä asumistuesta ei siis muutettu asunnon osien ja alle kahdenkymmenen neliön asuntojen asumismenojen osalta (laki yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta 1143 / 2017). Muilta osin hallituksen esitys hyväksyttiin kuitenkin muutettuna ja 1.1.2018 voimaan tullut lakimuutos koski asumistuen tarkistamisen edellytyksiä, asumistuen lakkauttamista ja indeksidonnaisuutta.

3.3 RUOKAKUNNAN MÄÄRITELMÄ

Ruokakunta tarkoittaa talousyksikköä, jonka ruokatalous hoidetaan yhteisesti.⁵⁶ Ruokakunnan käsitettä käytettiin vuoteen 1980 saakka tilastoissa tilastoyksikkönä, mutta sen jälkeen käsite on lähes kokonaan poistunut käytöstä. Ruokakunnan määritelmää käytetään kuitenkin vielä sosiaaliturvajärjestelmässä, jossa ruokakunnalla on edelleen merkitystä asumistukia myönnettäessä. Käsitettä on hyödynnetty myös esimerkiksi yhtiöjärjestyksen määräyksessä, jossa niin sanotussa senioritalossa asukkaiden ikä oli rajattu niin, että huoneiston asukkaiden tai vähintään yhden ruokakunnan jäsenen tuli olla 55- vuotias tai sitä vanhempi.⁵⁷

Asumistukilainsäädännössä ruokakunnan määrittely perustuu samassa taloudessa asuvien asumismenojen alentamiseen, joka on peruslähtökohta asumistuen myöntämiselle.⁵⁸ Kaikkien asunnossa asuvien tulisi vastata yhteisistä asumismenoista. Ruokakunnan käsitteen käyttö perustuu siihen, että perheellä oletetaan olevan yksi yhteinen talous, jonka kaikki tulot lasketaan yhteen ja menot katetaan vastaavasti yhteisistä varoista.

⁵⁶ *Kielitoimiston sanakirja -ruokakunta.*

⁵⁷ *KKO 2017:22.*

⁵⁸ *HE 52/2014, s. 4.*

Ruokakunnan määrittely on tuotu asumistukilainsäädäntöön aikana, jolloin perheissä oli tavanomaista, että vain toinen aikuisista kävi kodin ulkopuolella töissä ja toimi perheen elättäjänä. Ruokakunnan määritelmän hyödyntäminen onkin ollut hyvin ajanmukaista ja tarkoituksenmukaista silloin, kun mies on yksin elättänyt perhettä ja vaimo hoitanut kotia ja lapsia. Nykyään on sen sijaan tavanomaisempaa, että molemmat puoliset käyvät töissä eikä talous ole välttämättä enää yhteinen. Perinteisen ydinperheen lisäksi esiintyy monia muitakin perhemalleja, kuten sateenkaariperheitä ja uusperheitä, joissa kaikki perheen lapset eivät ole pariskunnan yhteisiä.⁵⁹

3.4 SAMAAN RUOKAKUNTAAN KUULUVAT

Laissa yleisestä asumistuesta on määritelty, ketkä kaikki katsotaan kuuluviksi samaan ruokakuntaan. Lähtökohtana on, että kaikki samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt muodostavat yhteisen talouden ja kuuluvat näin ollen myös samaan ruokakuntaan. Yhteen ruokakuntaan katsotaan aina myös kuuluviksi avio- ja avopuolisot, sekä kaikki heidän alaikäiset lapsensa ja suoraan alenevassa tai ylenevässä polvessa olevat sukulaisensa, jotka asuvat samassa asunnossa. Myös ottolapset ja yksityisesti sijoitetut lapset otetaan ruokakunnassa huomioon. Aviopuolisot katsotaan aina samaan ruokakuntaan kuuluviksi, vaikka heillä olisi selkeästi erilliset taloudet. (YAL 4 §.) Ennen lakiuudistusta opiskeluiden vuoksi eri paikkakunnalla asuneella puolisoilla oli myös mahdollisuus saada henkilökohtaisten tulojensa perusteella asumislisää opiskelupaikkakunnalla olevaan asuntoon, mutta tämä mahdollisuus poistui, kun opiskelijat siirrettiin yleisen asumistuen saajiksi.

⁵⁹ Tilastokeskus, *Perheet tyypeittäin vuosina 1990–2016*.

Tilapäisesti esimerkiksi työn, opiskelun, sairauden tai vankilassa olon perusteella poissaolevat katsotaan myös kuuluvaksi samaan ruokakuntaan kuin muut vakituisesti asunnossa asuvat hakijat. Tilapäiseksi poissaoloksi katsotaan lyhytaikainen poissaolo, joka kestää enintään vuoden ajan.⁶⁰ Samaan ruokakuntaan kuuluviksi katsotaan siis myös esimerkiksi eri maissa tilapäisesti asuvat avopuolisot, vaikka heillä olisikin todellisuudessa erilliset taloudet. Tilapäiseksi poissaoloksi ei kuitenkaan ole hyväksytty esimerkiksi huostaanotetun lapsen tai koulukodissa asuvan lapsen poissaoloa, vaikka he ovatkin asuneet vanhempiensa kanssa samassa asunnossa viikonloppuisin ja loma-aikoina.⁶¹ Kelan tulkintaohjeiden mukaan toisella paikkakunnalla asuva nuori luetaan myös vanhempiensa kanssa samaan ruokakuntaan kuuluvaksi, ellei nuorella ole omia tuloja.⁶² Se saattaa aiheuttaa ongelmia tilanteissa, joissa opiskelujen vuoksi toiselle paikkakunnalle muuttava nuori ei saa vanhempien tulojen vuoksi opintorahaa tai opintolainan valtioneuvostoa. Tällöin nuorella ei ole tuloja, eikä hän voi sen vuoksi saada myöskään yleistä asumistukea. Nuoren muuttomahdollisuudet opintojen vuoksi jäävätkin tällaisessa tapauksessa riippuvaiseksi vanhempien tahtotilasta ja taloudellisesta tilanteesta, ellei nuori onnistu löytämään itselleen työpaikkaa. Vakuutusoikeus on myös katsonut, että äitinsä kuoleman vuoksi kahdestaan täysi-ikäisen veljensä kanssa asumaan jäänyt alaikäinen voitiin katsoa veljensä kanssa samaan ruokakuntaan kuuluviksi, koska alaikäisen katsottiin itse huolehtivan asumismenoistaan, eikä toinen vanhempi osallistunut lapsen asumismenojen kattamiseen.⁶³

Vuokra-asunnoissa merkitystä on myös vuokrasopimuksen muodolla. Yhteisellä vuokrasopimuksella asunnon vuokranneet katsotaan aina samaan ruokakuntaan kuuluviksi. Samoin menetellään, vaikka hakijoilla olisi erilliset vuokrasopimukset, jos

⁶⁰ Kelan verkkosivut -ruokakunta.

⁶¹ Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta 4884/7/05 ja 5038/7/05.

⁶² Kelan tulkintaohje, yleinen asumistuki, 18.6.2018, s. 7.

⁶³ Vako 21.10.1997/3702:97.

sopimuksissa on maininta, että vuokralaiset ovat viime kädessä yhteisvastuussa vuokran suorittamisesta vuokranantajalle.⁶⁴ Kuitenkaan, vaikka vuokrasopimuksessa olisi ehto, jonka mukaan yhden asukkaan vuokrasopimuksen päättymisen johtaa muidenkin asukkaiden vuokrasopimuksen päättämiseen, tai ehto, jonka mukaan asuntoon asumaan jäävät ovat vastuussa myös poismuuttaneiden vuokrista, ei tarkoita sitä, että kaikki asukkaat kuuluisivat automaattisesti samaan ruokakuntaan.⁶⁵

Samaan ruokakuntaan ei kuitenkaan katsota kuuluviksi sellaisia avopuolisoita, jotka asuvat välien rikkoutumisen vuoksi erillään, eikä heillä ole yhteistä taloutta. Eri ruokakuntaan luetaan myös henkilöt, joilla on erilliset vuokrasopimukset tai sitä vastaavat hallintasopimukset, elleivät he ole yhteisvastuussa vuokran suorittamisesta vuokranantajalle. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on ollut käsiteltävänä tapaus, jossa kaksi täysi-ikäistä sisarusta asuivat kuolinpesän omistamassa omakotitalossa. Sisarusten tulkittiin olevan samaa ruokakuntaa, koska heillä ei ollut hallinnanjakosopimusta tai erillisiä vuokrasopimuksia.⁶⁶ Ratkaisusta kävi kuitenkin ilmi, että heidät olisi voitu katsoa erillisiksi ruokakunniksi, jos he olisivat toimittaneet Kelalle riittävän selvityksen, eli sopimuksen hallinnanjaosta tai erilliset vuokrasopimukset. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on tehnyt myös ratkaisun, josta käy ilmi, ettei alivuokrasopimuksella ollut vaikutusta siihen, katsotaanko isovanhempi ja hänen omistamassaan asunnossa erillisen alivuokrasuhteen perusteella asunut lapsenlapsi samaan ruokakuntaan kuuluvaksi vai ei. Sukulaisuussuhteen perusteella heidän katsottiin kuitenkin kuuluvan samaan ruokakuntaan, vaikka huoneiston hallinnasta olikin tehty erillinen vuokrasopimus.⁶⁷

⁶⁴ Kelan verkkosivut -ruokakunta.

⁶⁵ Kelan tulkintaohje, yleinen asumistuki, 18.6.2018, s. 7.

⁶⁶ Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta 02071/10.

⁶⁷ Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta 8768/7/05.

Myöskään sairauden tai vamman perusteella hoitosopimuksella ruokakunnan hoidettaviksi sijoitetut eivät kuulu samaan ruokakuntaan (YAL 4 §). Eri ruokakunniksi katsotaan myös sellaiset perheet, joissa toinen tai molemmat puoliset ovat laitoshoidossa, vaikka he olisivatkin samassa laitoksessa.

Ruokakuntaan ei yleensä lasketa mukaan opintotuen asumislisää saavaa opiskelijaa, koska opintotuen asumislisää saavat opiskelijat on rajattu yleisen asumistuen ulkopuolelle.⁶⁸ Mikäli asunnossa asuu ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lisäksi myös muita asukkaita, asumisen menojen katsotaan useimmiten jakautuvan pääluvun mukaisesti kaikkien asukkaiden kesken ja ruokakuntaan kuulumattomien asukkaiden tulosta tulee huomioida kohtuullinen osa ruokakunnan tuloina. Kelan tulkintaohjeissa ei ole kuitenkaan tarkemmin määritelty, mitä tämä kohtuullinen osa tarkoittaa, vaan se jää ratkaisua tekevän henkilön harkinnan varaan.⁶⁹

Avioliittolain muututtua sukupuolineutraaliksi lakimuutoksella oli vaikutusta suoraan myös useisiin muihin lakeihin. Muutoksen vuoksi myös lakia yleisestä asumistuesta muutettiin niin, että ruokakuntaan sisältyvät kaikki henkilöt, joiden voidaan katsoa elävän avioliitossa tai avioliiton omaisissa olosuhteissa sukupuolesta riippumatta. Avioliitossa elävät katsotaan aina samaan ruokakuntaan kuuluviksi, vaikka heillä olisi erilliset vuokrasopimukset.⁷⁰ Tämä aiheuttaa sen, että esimerkiksi saman katon alla elävät ystävät joutuvat antamaan viranomaisille selvitystä siitä, että he eivät ole keskenään parisuhteessa, jos haluavat, että heitä ei lasketa samaan ruokakuntaan kuuluviksi. Asian suhteen herää myös väkisin kysymys, miten päätöstä tehtäessä voidaan selvittää, onko kyseessä samaa sukupuolta oleva avopari vai samaa sukupuolta edustavat saman asunnon muuten jakavat henkilöt. Onko asumistukea hakevien edes perusteltua selvittää seksuaalista suuntautumistaan viranomaisille, jotta hakijoille voitaisiin myöntää tuki oikein.

⁶⁸ *Arajärvi, Johdatus sosiaali oikeuteen s. 438.*

⁶⁹ *Kelan tulkintaohje, yleinen asumistuki, 18.6.2018, s. 9.*

⁷⁰ *HE 232 / 2016, s. 18.*

3.5 RUOKAKUNNAN EDUSTAJA

Ruokakunnan edustajaksi on määritelty asunnonhaltija tai hänen puolisonsa, yhteisöruokakunnan valtuuttama henkilö tai se, jonka nimissä erillinen vuokrasopimus tai sitä vastaava hallintasopimus on (YAL 4 §).

Ruokakunnan edustajan tulee ilmoittaa kaikki ruokakunnan tulot asumistukea haettaessa. Mikäli ruokakuntaan kuuluu useita työikäisiä henkilöitä ongelmaksi saattaa muodostua se, ettei ruokakunnan edustajalla ole tiedossa kaikkien ruokakunnan jäsenten todellisia tuloja. Helsingin käräjäoikeudessa oli vuoden 2016 lopulla käsiteltävänä oikeustapaus, jossa ruokakunnan edustajana toiminutta äitiä syytettiin tulojen ilmoittamatta jättämisestä, minkä vuoksi asumistukea oli maksettu yli yksitoista tuhatta euroa liikaa. Äiti kiisti tienneensä lastensa palkkatuloista ja työssäkäynnistä, mutta käräjäoikeus ei pitänyt tätä uskottavana ja totesi hänet syylliseksi petokseen. Perheenäiti tuomittiin kolmen kuukauden ehdolliseen vankeuteen. Hovioikeus ei myöntänyt valituslupaa asiassa.⁷¹ Ruokakunnan edustajan vastuuta tulojen ilmoittamisesta voidaankin pitää olennaisena ja seuraamukset tulojen ilmoittamatta jättämisestä voivat olla merkittäviä, kuten edellinen oikeustapaus osoittaa.

3.6 ASUMISTUKEEN VAIKUTTAVAT TULOT

Yleistä asumistukea myönnettäessä kaikkien ruokakuntaan kuuluvien tulot lasketaan yhteen ja ruokakunnan saama asumistuki määritellään tulojen perusteella

⁷¹ *Helsingin käräjäoikeus 22.11.2016. Tuomio 16/148995. Asianro R 16/1160. Helsingin hovioikeus 22.02.2017; Päätös 17/106958; Asianro R 17/176.*

(YAL 12 §). Ruokakunnalle ei myönnetä asumistukea, jos ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden bruttotulot ovat korkeammat kuin mitä enimmäistuloiksi on määritelty. Tällöin ruokakunta ei saa asumistukea riippumatta siitä, kuinka suuret asumisen kulut todellisuudessa ovat (YAL 12 §). Ruokakunnalle voidaan esimerkiksi myöntää suurin mahdollinen asumistuki, jos bruttotulot ovat yhden aikuisen ruokakunnassa enintään 719 euroa kuukaudessa ja kahden aikuisen ruokakunnassa enintään 818 euroa kuukaudessa.

Huomattavaa on, että perheen tuloina otetaan huomioon myös täysi-ikäisten lasten saamat palkka- ja muut vastaavat tulot. Tällöin täysi-ikäisten lasten saamat tulot vaikuttavat suoraan perheelle myönnettyjen tukien määrään, mikä saattaa johtaa siihen, että perheen saama asumistuki pienenee. Täysi-ikäisenäkään lapsilla ei ole velvollisuutta elättää vanhempiaan, joten lasten saamat tulot eivät todellisuudessa vaikuta ruokakunnan kuluihin kuin korkeintaan siltä osin kuin lapsen voidaan katsoa osallistuvan omaan elatukseensa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa myönnetty asumistuki pienenee, mutta perheen elatusvelvolliset eivät kuitenkaan todellisuudessa saa lisää tuloja, joilla voisivat kattaa ruokakunnan menoja. Lapsen täysi-ikäistyttyä perheen saama asumistuki yleensä pienenee, kun lasten laskennallinen lukumäärä vähenee ja aikuisten vastaavasti lisääntyy, vaikka perheenjäsenten lukumäärä pysyisikin ennallaan. Huoltajien elatusvelvollisuus ei kuitenkaan välttämättä pääty lapsen täysi-ikäisyyteen, koska vanhemmat vastaavat lapsen koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista myös tämän jälkeen, mikäli se katsotaan kohtuulliseksi (laki lapsen elatuksesta 1975/704, 3 §).

Vuonna 2016 suurimmalla osalla yleistä asumistukea saavista talouksista oli korkeammat asumismenot, kuin mitä asumistukea myönnettäessä määritellyt hyväksyttävät enimmäisasumismenot olivat. Enimmäisasumismenot ylittyivät 71 prosentilla tukea saavista ruokakunnista. Tämä johtuu muun muassa siitä, että

valtion tavoittelemien säästöjen vuoksi hyväksyttävien enimmäisasumismenojen rajaa ei ole korotettu viime vuosina, vaikka yleinen vuokrataso onkin noussut.⁷²

4 POHDINTAA RUOKAKUNNAN MÄÄRITELMÄN KÄYTTÖÖN LIITTYVISTÄ EDUISTA JA ONGELMISTA

4.1 RUOKAKUNNAN MÄÄRITELMÄN KÄYTÖN ETUJA

Yleensä talouden menot ovat tietyiltä osin vakiot ja vain tietty osa muuttuu talouden henkilömäärän muuttuessa. Menot eivät siis ole suoraan riippuvaisia talouden henkilömäärästä, vaan usein menot pienenevät suhteessa, kun talouden henkilömäärä kasvaa. Sen vuoksi koko taloudelle yhteisesti suoritettavaa asumistukea voidaan pitää perusteltuna. Nykyinen ruokakuntaan perustuva tukimalli toimii myös hyvin sellaisissa perheissä, joissa on myös todellisuudessa yhteinen talous, eli perheen tulot käytetään tasapuolisesti perheen yhteiseksi hyväksi, riippumatta siitä kuka talouden jäsenistä tulot on tienannut. Ruokakunnan yhteenlaskettujen tulojen huomioon ottaminen tuen myöntämisessä myös alentaa valtiolle aiheutuvia asumistukimenoja sen vuoksi, että hakemuksia saapuu vähemmän, kuin jos tukea haettaisiin erillisillä hakemuksilla jokaiselle hakijalle erikseen.

Ruokakunnan kokonaistulojen huomioon ottaminen toimii myös hyvin sellaisissa ydinperheissä, joissa vanhemmat ovat keskenään avioliitossa ja heillä on vain yhteisiä alaikäisiä lapsia. Tällöin puoliset ovat elatusvelvollisia, sekä toisiaan, että

⁷² HE 161/2017 s. 5-6.

lapsiaan kohtaan. Tällaisissa perheissä myönnetty tuki toimii kaikkein parhaiten asumismenojen helpottajana ja tuen määräytyminen on myös yhdenmukainen avioliittolain ja lapsen huoltoa ja elatusta koskevan lain kanssa.

Ruokakunnan käsitteen soveltamiseen ei myöskään liity ongelmia silloin, kun ruokakunta koostuu vain yhdestä henkilöstä. Tällöin on selkeää, että ruokakunnan kokonaistulot määräytyvät ainoastaan yhden henkilön bruttotulojen perusteella ja myös asumiskulut ovat kokonaisuudessaan vain hakijan omia kuluja. Yksin asumisen suosio on viime vuosina jatkuvasti kasvanut, esimerkiksi yksinasuvien miesten määrä on tuplaantunut viimeisen kahdenkymmen vuoden aikana.⁷³ Yleistä asumistukea saavista opiskelijoista yksinasuvia oli vuoden 2017 syksyllä 58% ja kaikista yleistä asumistukea saavista yksin asui 57%, eli suurin osa tuen saajista.⁷⁴ Jos sama kehitys jatkuu, niin yksin asumisen suosio tulee myös tulevaisuudessa edelleen lisääntymään.

Ruokakunnan määrittely soveltuu uuden avioliittolain voimaantulon aiheuttaman lakimuutoksen myötä hyvin myös sateenkaariperheisiin, eli perheisiin, joissa molemmat tai vain toinen vanhemmista kuuluu sukupuoli- tai seksuaalivähemmistöön, koska tuen myöntämiseen on vaikutusta vain samassa taloudessa asuvien aikuisten ja lasten lukumäärällä, eikä aikuisten sukupuolella ole merkitystä tukea myönnettäessä.

⁷³ Tilastokeskus, *Miesten yksinasuminen yleistyi edelleen 2016*.

⁷⁴ HS, *pääkirjoitus 16.10.2017, Nykyinen asumistuki voi johtaa ongelmiin kimppe-asujilla – Ruokakunnan käsite pitäisi määritellä uudelleen*.

4.2 RUOKAKUNNAN MÄÄRITELMÄN KÄYTTÖÖN LIITTYVIÄ

ONGELMIA

Yhtenä ruokakunnan käsitteen soveltamiseen liittyvänä merkittävänä ongelmana voidaan pitää sitä, että ketkä katsotaan kuuluvaksi samaan ruokakuntaan. Hakemuksia käsittelevien henkilöiden tulisi pystyä selvittämään hakijoiden oikeusturvaa ja yksityisyydensuojaa vaarantamatta, ketkä samassa asunnossa asuvista kuuluvat samaan ruokakuntaan ja ketkä eivät. Arvioitaessa onko kyseessä parisuhde vai muu yhdessä asumisen muoto, hakemusten ratkaisutyötä tekevät käyttävät tapauskohtaista harkintaa. Kelan mukaan selvitys perustuu käytettävissä oleviin tietoihin ja asiaa ratkaistaessa kiinnitetään huomiota muun muassa asukkaiden ikään, siihen miksi on muutettu yhteen, asunnon kokoon ja asumisen keston, sekä siihen ovatko samat henkilöt asuneet aikaisemmin yhdessä.⁷⁵ Voidaankin pohtia ovatko nämä kriteerit riittävän selkeästi määritellyt ja onko ratkaisun lopputulos hakijan ennakoitavissa vai jättävätkö joustavat määritelmät tilaa ratkaisun käsittelijän mielivallalle. Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti yleisen asumistuen muutosta valmisteltaessa huomiota siihen, että viranomaisille jää laaja harkintavalta ratkaisuja tehdessä, avoliittojen tunnistaminen on vaikeaa ja että avoliitot on määriteltävä liian kaavamaisilla kriteereillä. Perustuslakivaliokunta piti näitä seikkoja ongelmallisina myös perusoikeuksien kannalta.⁷⁶

Mediassa on tullut esiin tapauksia, joissa Kela ei ole hyväksynyt samassa asunnossa asuvien selvitystä siitä, että asukkaat eivät ole avoliitossa keskenään. Tapauksia tuli ilmi jo ennen asumistuen uudistuksia, mutta opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin on lisännyt tulkintaongelmia.⁷⁷ Esimerkiksi Aamulehti uutisoi

⁷⁵ *Kela verkkosivut – Ruokakunta.*

⁷⁶ *PeVL 17/2014.*

⁷⁷ *Kts. esimerkiksi HS 19.8.2017, Miksi opiskelijan sanaan ei luoteta? Jossa Kela ei selvityksistä huolimatta uskonut, etteivät eri sukupuolta olevat asuinkumppanit olleet keskenään avoliitossa.*

27.12.2016 Annasta ja Topista, jotka Kela oli katsonut päätöksessään avopariksi, vastoin tuen hakijoiden käsitystä asiasta. Hakijat tekivät oikaisuvaatimuksen ja liittivät perusteluiksi muun muassa kuvamateriaalia erillisistä huoneista ja säilytystilojen jaosta, Annan äidin todistuksen siitä, etteivät henkilöt seurustele keskenään ja ystäviltä kerätyn adressin, jossa ystävät vakuuttavat, ettei kyseessä ole pariskunta. Lisäksi mukaan liitettiin valokuva, jossa Topi suutelee oman tyttöystävänsä kanssa. Tämä selvitys ei kuitenkaan riittänyt, vaan Anna ja Topi katsottiin Kelan mukaan edelleen avopuolisoiksi, minkä vuoksi hakijat kärsivät useiden satojen eurojen tuenmenetykset.⁷⁸ Hakijat valittivat päätöksestä Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, mutta sielläkin tehdyssä ratkaisussa katsottiin, ettei selvitys ole riittävä siihen, ettei Annaa ja Topia tulisi katsoa avopuolisoiksi.⁷⁹ Tästä herää väkisin kysymys, että millainen selvitys Kelalle olisi pitänyt toimittaa, jotta olisi pystytty osoittamaan, etteivät samassa taloudessa asuneet eri sukupuolta olevat hakijat olleet parisuhteessa keskenään ja olisiko ratkaisun lopputulos ollut silti sama, jos hakijat olisivat olleet samaa sukupuolta?

Avioliittolakiin tehdyn lakimuutoksen seurauksena myös samaa sukupuolta olevat hakijat pitäisi katsoa avopariksi, elleivät he muuta osoita. Koska jo eri sukupuolta olevien hakijoiden on ollut hyvin vaikeaa osoittaa, etteivät he ole parisuhteessa, niin todennäköisesti samaa sukupuolta edustavien, samassa asunnossa asuvien suuri määrä aiheuttaa enenevässä määrin näyttöongelmia asuinkumppaneiden välisten suhteiden luonteesta. Tällä saattaa olla se välillinen vaikutus, että yhteisöasumisen suosio laskee myös samaa sukupuolta olevien kesken, koska tässä asumismuodossa on konkreettinen vaara, että Kela ei hyväksy hakijoiden esittämää selvitystä henkilöiden välisestä suhteesta. Sen seurauksena hakijat saattavat menettää osan siitä asumistuesta, joihin heillä olisi oikeus, kuten edellä esitettyssä tapauksessa oli käynyt. Vuonna 2017 tehdyn asumistukijärjestelmän muutoksen aiheuttamat

⁷⁸ *Aamulehti* 27.12.2016.

⁷⁹ *Aamulehti* 12.5.2017.

vaikutukset ovat jo nähtävissä opiskelija-asuntojen kysynnässä. Niin sanotut soluasunnot ovat menettäneet voimakkaasti suosiotaan, kun taas opiskelijoille suunnattujen yksiöiden kysyntä on kasvanut.⁸⁰ Yleisen asumislisän myötä syntyvä elatusvelvollisuus voi myös johtaa siihen, että pariskunnat eivät muuta samaan talouteen, koska sillä olisi negatiivinen vaikutus myönnettyjen tukien määrään.

Erityisesti pääkaupunkiseudulla on pulaa pienistä asunnoista ja tällaiset kannustinloukut eivät todennäköisesti ainakaan tuo helpotusta, jos yhteen muuttoa sen vuoksi vältellään.⁸¹ Perheväestön osuus koko väestöstä on laskenut tasaisesti 1950 -luvulta alkaen ja myös perheiden keskipääte on pienentynyt samaan aikaan.⁸² Yhteisöasumista edistämällä voitaisiin myös suuret huoneistot ja kiinteistöt saada tehokkaammin käyttöön, mikä todennäköisesti helpottaisi osaltaan myös pienten asuntojen kysyntää. Yhteisöllisyyden lisäämisellä voisi olla myös positiivisia välillisiä vaikutuksia esimerkiksi yksinäisyyden ja syrjäytymisen ehkäisyssä.

Asumistuen ruokakuntakohtaisuudella on todennäköisesti vaikutusta myös vuokranantajien halukkuuteen vuokrata asuntoja yhteisöasumiseen. Tuen saamiseksi edellytetyt erilliset vuokrasopimukset lisäävät vuokranantajan riskiä, koska jokainen vuokrasopimus on erikseen irtisanottavissa, sen sijaan että vuokralaisilla olisi yhteinen vuokrasopimus. Vuokralaiset eivät enää myöskään ole yhteisvastuussa vuokran suorittamisesta tukia saadakseen, mikä toisaalta parantaa yksittäisen vuokraajan asemaa, mutta toisaalta vähentää todennäköisesti vuokranantajan halukkuutta antaa asunto vuokralle yhteisöasumista varten. Vaihtoehtona erillisille vuokrasopimuksille on asunnon vuokraaminen yhdelle päävuokralaiselle, joka vuokraa asuntoa edelleen alivuokralaisille. Tässä mallissa

⁸⁰ HS.fi -Kotimaa- 11.4.2018: Kokonaiset kerrostalot tyhjenevät, kun iso muutos pyyhkii asumisessa – mitä tehdä soluasunnoille, jotka eivät enää kelpaa opiskelijoille?

⁸¹ Pääkaupunkiseudun asuntopulasta ja sen kehityksestä löytyy laajemmin tietoa Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisusta 1/2017, Asuntopolitiikan kehittämiskohteita, sivuilta 42-65.

⁸² Tilastokeskus, Perheväestö ja perheen keskipääte 1950-2016.

riski jää päävuokralaisen harteille, mikä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, varsinkaan jos kyseessä on ryhmä nuoria opiskelijoita, jotka haluavat vuokrata yhdessä asunnon.

Nykytilanteessa myös hakemusta varten tarvittavien selvitysten laatiminen aiheuttaa paitsi työtä tuen hakijoille, selvitysten arviointi ja tapauskohtainen harkinta vievät myös asioita käsittelevien henkilöiden työaikaa. Tapauskohtainen harkinta aiheuttaa sen vuoksi todennäköisesti myös ylimääräisiä kustannuksia verrattuna siihen, että asumistuki myönnettäisiin kaavamaisesti kunkin yksilön omien tulojen perusteella.

Noin joka kymmenes lapsiperhe on uusperhe, eli perhe, jossa kaikki lapset eivät ole puolisoitten yhteisiä.⁸³ Avioerojen määrä on lisännyt myös uusperheiden määrää, koska suurin osa eronneista aloittaa myös uuden parisuhteen välirikon jälkeen.⁸⁴ Myös uusperheiden kohdalla etuuksia myönnettäessä otetaan huomioon koko ruokakunnan tulot, eli myös vanhempipuolen tulot vaikuttavat myönnettäviin etuuksiin. Kuitenkaan äiti- tai isäpuolelta ei voida periä esimerkiksi laskennallisten tulojen kasvun perusteella nousseita todellisia kustannuksia, koska kyseessä ei ole lapsen elatusvelvollinen vanhempi. Sen sijaan lapsen kohonneiden elinkustannusten maksajaksi saattaakin joutua ruokakunnan ulkopuolinen, elatusvelvollinen biologinen vanhempi.⁸⁵ On tutkittu, että uusperheitä perustaneilla aikuisilla on keskimäärin pienemmät tulot ja alempi sosioekonominen asema, kuin ydinperheisiin kuuluvilla aikuisilla. Myös työttömyys on keskimäärin uusperheissä yleisempää kuin ydinperheissä.⁸⁶ Sen perusteella voidaan päätellä, että todennäköisesti keskimäärin uusperheet ovat myös useammin oikeutettuja

⁸³ Tilastokeskus, *Uusperheet 1990-2016*.

⁸⁴ Jaakkola, Sääntti, *Uusperheitten lapset ja vanhemmat* s.15.

⁸⁵ Kts. laajemmin; Gottberg, *Perhesuhteet ja lainsäädäntö* s. 257-260.

⁸⁶ Jaakkola, Sääntti, *Uusperheitten lapset ja vanhemmat* s.44-45.

asumistukeen kuin ydinperheet, joten asumistukeen ja elatusvastuuseen liittyvät ongelmat ovat todellisia useissa uusperheissä. Perhemuotojen moninaistuessa uusperheiden määrä ei todennäköisesti tulevaisuudessa ainakaan vähene, joten luultavasti nämä ongelmat koskettavat yhä useampaa perhettä tulevaisuudessa.

Ruokakunnan kaikkien tulojen huomioonottaminen johtaa siihen, että yhteiseen ruokakuntaan määritellyt henkilöt saattavat joutua kattamaan toistenkin henkilöiden elatusmenoja, vaikka todellisuudessa henkilöiden taloudet olisivat erilliset. Vuonna 2016 43% asumistuen saajista oli alle 25 -vuotiaita, eli asumistukijärjestelmä kohdistuu erityisesti nuoriin.⁸⁷ Nuoret myös muuttavat aiempaa aikaisemmin pois vanhempien luota omaan talouteen.⁸⁸ Kela saattaa esitetystä näytöstä huolimatta tulkita esimerkiksi kaksi alaikäistä saman asuinhuoneiston jakavaa henkilöä avopariksi, jolloin toinen alaikäisistä saattaa joutua vastaamaan myös toisen henkilön asumiskustannuksista. Erityisesti alaikäisten kohdalla on tavanomaista, että vaikka nuoret olisivatkin avoliitossa keskenään, niin avopuolisoilla on silti erilliset taloudet. Huomattavaa on myös, että erityisesti pienituloisten nuorten kohdalla, asumismenot muodostavat hyvin merkittävän osan nuoren kuukausittaisista menoista.⁸⁹ Sen vuoksi olisi tärkeää, että asumisratkaisuja valitessa olisi mahdollista jo huomioida asumiseen saatavien tukien vaikutus. Nykytilanteessa myönnetyn tuen määrän ennustaminen on joissain tapauksissa vaikeaa.

Toisaalta myös täysi-ikäisillä avopuolisoilla saattaa olla yhteiseen sopimukseen perustuen erilliset taloudet, jolloin molemmat avopuolisoista kattavat omat asumismenonsa. Kelan soveltaessa ruokakunnan käsitettä, toinen avopuolisoista saattaakin vasten avopuolisoiden välistä sopimusta joutua elatusvelvolliseksi toista

⁸⁷ Kelan asumistukitilasto 2016 s. 14.

⁸⁸ Tilastokeskus, *Asunnot ja asuinolot -Vanhempien luona asuvia nuoria yhä vähemmän.*

⁸⁹ Kauppinen, Hannikainen-Ingman, Sallila & Viitanen, *Pienituloisten asuinolot s. 25-27.*

puolisoa kohtaan. Mikäli elatusvelvolliseksi tahtomattaan joutuva avopuoliso ei halua vastata myös toisen asumiskuluista, pienempituloiselle osapuolelle jää usein kaksi vaihtoehtoa. Joko muuttaa eri osoitteeseen ja ilmoittaa viranomaisille väliin rikkoontumisesta tai jos pienempituloinen puoliso on opiskelija, hän voi kattaa osansa asumiskuluista opintolainan avulla. Asumistukihakemuksia käsittelevien henkilöiden saattaa myös olla erittäin vaikeaa tällaisessa tilanteessa selvittää ovatko avopuolisoiden välit rikkoutuneet oikeasti, vai ovatko erilleen muuttoon johtaneet muut syyt.

Ruokakunnan kokonaistulojen huomioon ottaminen kohtelee myös naisia ja miehiä epätasa-arvoisesti ja lisää sen vuoksi sukupuolten välistä epätasa-arvoa.⁹⁰ Sosiaaliturvalainsäädännön aiheuttamaan epätasa-arvoon sukupuolten välillä on kiinnittänyt huomiota myös esimerkiksi tutkija Liisa Nieminen. Niemisen mukaan sosiaaliturvalainsäädäntö on sukupuolineutraalia, mutta sen soveltamisen seurauksena eri sukupuolen edustajat eivät useinkaan päädy tasa-arvoiseen asemaan. Hänen mukaansa sosiaaliturvalainsäädännössä tulisikin hyödyntää enemmän perusoikeussuojan yksilöllistä luonnetta, koska sen avulla päästäisiin sosiaalietuuksien myöntämisessä myös nykyistä paremmin kohti todellista sukupuolten välistä tasa-arvoa.⁹¹ Vaikka lainsäädäntö kirjoitetaankin sukupuolineutraaliksi, sen soveltaminen ei siis aina johda tasa-arvon kannalta toivottuun lopputulokseen.

Ongelmia liittyy myös siihen, että perheen täysi-ikäisten lasten saamat tulot lasketaan mukaan ruokakunnan tuloihin, vaikka tuskin on kovin yleistä, että lapset osallistuvat omilla tuloillaan perheen elatuskuluihin. Vanhempien tulisi myös olla tietoisia tarkasti taloudessa asuvien täysi-ikäisten lastensa tuloista ja toimittaa niistä

⁹⁰ Kts. Johdanto -luku.

⁹¹ Nieminen, *Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe*, s. 93-96.

tiedot viranomaisille, jotta tuet voidaan myöntää oikein. Saman katon alla elävien henkilöiden tulee siis olla tilivelvollisia tuloistaan ruokakunnan edustajalle. Ongelmaksi saattaa muodostua se, ettei ruokakunnan edustajalle haluta välttämättä kertoa kaikkia tuloja.

Oikeuskirjallisuudessa on myös kiinnitetty huomiota siihen, että sosiaalilainsäädäntö luo ruokakunnan käsitteen avulla oletettaman, että samassa taloudessa asuvien tulee vastata toistensa huolenpidosta ja taloudellisesta turvasta.⁹² Lainsäädäntöä on muiltakin osin viety neutraalimpaan suuntaan, joten myös asumistukilainsäädännön olisi hyvä noudattaa tätä linjaa, eikä pyrkiä puuttumaan yksilöiden välisiin suhteisiin enempää kuin on tuen myöntämisen kannalta välttämätöntä.

Ruokakunnan määrittelyn aiheuttamat ongelmat ja eri lakien välinen ristiriita on ollut olemassa jo kauan, mutta sen merkittävyys on kasvanut erilaisten perhemallien suosion lisääntyessä. Eva Gottberg on kiinnittänyt huomiota asiaan oikeuskirjallisuudessa jo 90-luvun puolivälissä. Hän kirjoitti, että: ”Kun julkinen valta rinnastaa eri perhemalleja siviilioikeudellisen elatusvelvollisuuden olemassaolosta tai sen puuttumisesta riippumatta, on syntynyt ontuva kuvio, joka vaikuttaa sekä sosiaalitoimen asiakkaiden oikeussuojaan, että perheiden yksityiselämän suojaan yleisemminkin”.⁹³ Myös Markku Helin on kirjoittanut siviilioikeuden ja sosiaalioikeuden välisten erojen aiheuttamista ongelmista ja niiden yhtenäistämistarpeesta jo 90-luvulla. Hän on kritisoinut muun muassa sitä, että yksilöiden omaa vapautta keskinäisten taloudellisten suhteiden järjestämisessä on pyritty rajoittamaan, luomalla sosiaalilainsäädännössä elatusvelvollisuus esimerkiksi

⁹² *Faurie & Kalliomaa-Puha, Jääkaappi, osoite vai sukuside -perhe sosiaalilainsäädännössä, Lakimies 7-8/2010, s. 1289-1290.*

⁹³ *Gottberg, Perhe, elatus ja sosiaaliturva s. 60.*

uusperheen jäsenten välille.⁹⁴ Siitä huolimatta, että ongelma on ollut olemassa jo kauan, asumistukilainsäädäntöä on muutettu vielä viime vuosinakin siihen suuntaan, että yhä suurempi osa sosiaaliturvan piirissä olevista on riippuvaisia viranomaisten tekemistä päätöksistä, jotka eivät aina perustu tosiasiallisiin olosuhteisiin viranomaisten laajasta harkintavallasta johtuen. Ruokakunnan määrittelyyn ja käsitteen soveltamiseen käytännössä liittyy siis myös perusoikeuksia koskevia ongelmia.

5 YKSITYISYYDEN SUOJA JA HYVÄN HALLINNON PERIAATTEET ASUMISTUKEA HAETTAESSA

5.1 SELVITYSVELVOLLISUUS JA YKSITYISYYDEN SUOJA

Yksityisyyden suoja yksilön perusoikeutena pohjautuu Suomen perustuslakiin ja Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS, 8 artikla). Perustuslain yksityiselämää koskevan säännöksen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu (PL 10§). Oikeuskirjallisuudessa tätä on tulkittu esimerkiksi niin, että ihmisellä olisi vapaus elää henkilökohtaista elämäänsä ilman tarpeetonta ulkopuolisten tahojen puuttumista.⁹⁵ Yksityisyyden suoja on käsitteenä laaja ja se voidaan jakaa edelleen esimerkiksi persoonallisuuden suojaan, intymiteettisuojaan ja tietosuojaan.⁹⁶ Yksityiselämän suojan piiriin katsotaan kuuluvan myös esimerkiksi henkilön seksuaalisen ja sukupuolisen suuntautumisen, sekä henkilökohtaisen identiteetin.⁹⁷

⁹⁴ Helin, *Perheoikeus -nykynäkymiä ja tulevaisuudenkuvia*, Lakimies 1996/7, s. 989-990.

⁹⁵ Saraviita, *Perustuslaki*, s. 180.

⁹⁶ Mahkonen, *Oikeus yksityisyyteen*, s. 63-64.

⁹⁷ Gullans, Pellonpää, Pölönen & Tapanila, *Euroopan ihmisoikeussopimus*, s. 656-657.

Yhtenä sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien tavoitteena on suojata heikommassa asemassa olevia ja taata yhdenvertainen kohtelu kaikille ihmisille.⁹⁸

Perusoikeuksiin puuttuminen edellyttää aina muun muassa painavaa yhteiskunnallista syytä ja puuttumisen asteen on oltava myös oikeassa suhteessa siihen nähden, mitä puuttumisella pyritään suojelemaan. Perusoikeuksiin puututtaessa joudutaankin yleensä tekemään punnintaa siitä, kuinka pitkälle yksilön suojaan voidaan kajota yhteiskunnan edun nimissä ja mitkä ovat puuttumiseen käytettävät sallitut keinot.⁹⁹ Perusoikeuksia rajoitettaessa tulee myös huolehtia riittävästä yksilön oikeusturvan tasosta.¹⁰⁰

Kansaneläkelaitos, eli Kela, itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena vastaa Suomessa asumistukihakemusten käsittelystä ja tukien myöntämisestä (laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001 & PL 36 §). Asumistukihakemusten käsittelyssä Kelan voidaan katsoa käyttävän julkista valtaa, koska hakemusten ratkaisussa päätetään yksittäisten henkilöiden oikeudesta asumistukeen, tuen määrästä ja tarvittaessa myös tuen takaisinperinnästä. Tehdyillä etuuspäätöksillä onkin usein merkittävä vaikutus yksilön asemaan.¹⁰¹

Asumistukea haettaessa hakijan tulee esittää perusteet hakemuksensa tueksi. Hakemuksen käsittelyssä käytetään tapauskohtaista harkintaa, minkä vuoksi hakemuksen perusteluilla voidaan katsoa olevan suuri painoarvo hakemuksen ratkaisun kannalta. Kysymys onkin siitä, millaista selvitystä tuen hakijalta voidaan vaatia ja kuinka henkilökohtaista selvityksen tulisi olla. Hakijan perusoikeudet

⁹⁸ Kalliomaa-Puha, Mattila & Nykänen, *Sosiaaliset oikeudet -näkökulmia perustaan ja toteutumiseen*, s. 23-24.

⁹⁹ Viljanen, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*, s.211.

¹⁰⁰ Viljanen, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*, s.37-38.

¹⁰¹ Kts. Laajemmin Kelan asemasta julkisen vallan käyttäjänä: Huhtanen, *Hallinnon harmaa vyöhyke sosiaalivakuutuksessa ja sosiaaliavustuksessa*, Lakimies 7-8/2006 s.1265-1281.

rajoittavat Kelan käytettävissä olevia keinoja, joten tämän vuoksi esimerkiksi kotietsintää ei voida ainakaan Kelan aloitteesta, käyttää hakemuksen ratkaisussa apuna.¹⁰² Yksityishenkilöä koskevien tietojen käsittelyssä tulee ottaa myös huomioon EU:n tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) asettamat rajoitukset. Riittävä oikeusturvan taso hakemuksen käsittelyssä voidaan pyrkiä varmistamaan esimerkiksi sillä, että tuen hakijalla on käytettävissään riittävät muutoksenhakukeinot, ellei hän ole tyytyväinen viranomaisen päätökseen.¹⁰³ Tällä hetkellä asumistukeen voi hakea oikaisua ja oikaisupäätökseen tyytymätön voi viedä asian edelleen Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi ja sieltä edelleen halutessaan vakuutusosoikeuteen, joka on etuuspäätöksiä koskevien ratkaisujen ylin oikeusaste.¹⁰⁴

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti viranomaisten tulee noudattaa päätöksenteossaan tasapuolisuutta ja ratkaista asiat johdonmukaisesti. Asiaa ratkaistaessa osapuolilta ei saa myöskään vaatia kohtuuttomasti selvitystä, vaan pyydetyn selvityksen tulee olla oikeassa suhteessa asian laajuuden ja merkityksen kanssa. (Hallintolaki 2003/434, 6§.) Tarpeellisen selvityksen hankkiminen kuuluu kuitenkin edun hakijalle ja hakijan on osoitettava selvityksen avulla, että hänellä on oikeus hakemaansa etuun. Mikäli hakija ei toimita riittävää selvitystä tai selvitys on puutteellinen, hakemus saatetaan hylätä tai ratkaisu saattaa olla hakijan kannalta epäedullinen. Hakija voi esittää hakemuksensa tueksi esimerkiksi kirjallista tai suullista näyttöä. Periaatteessa asianosainen voi pyytää viranomaista myös suorittamaan katselmuksen tai tarkastuksen riittävän selvityksen saamiseksi, mutta viranomaisella on valta harkintansa mukaan päättää, onko katselmuksen tai tarkastuksen asian ratkaisun kannalta tarpeellinen.¹⁰⁵

¹⁰² PeVL 5/2010.

¹⁰³ Viljanen, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*, s.251-257.

¹⁰⁴ Sosiaaliturvan muutoksenhaun muutostarpeita on pohtinut Kai Kuusi artikkelissa ”Mitä sosiaaliturvan muutoksenhaulle pitäisi tehdä?” *Defensor Legis* 2013/5, s. 893-900.

¹⁰⁵ Mäenpää, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* s. 203-206.

Kelalla on siis oikeus pyytää selvitystä niistä seikoista, joiden perusteella hakija anoo tukea. Pyydetyn selvityksen laajuuden tulee kuitenkin olla oikeassa suhteessa haettuun etuun nähden. Yksityisyyden suojan asettamista rajoituksista johtuen selvityksen esittäminen on siis pääasiassa hakijan esittämän näytön varassa, mikä on siinä mielessä perusteltua, että hakija myös tuntee olosuhteensa yleensä paremmin kuin hakemuksen ratkaisija. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut se, että kuinka tarkkoja tietoja hakijalta voidaan edellyttää puuttumatta yksityisyydensuojan piiriin kuuluviin asioihin. Hakijoilta on joissain tapauksissa pyydetty erittäin tarkkaa ja henkilökohtaista selvitystä perhesuhteista ja asumisjärjestelyistä, mutta selvitys ei silti ole ollut Kelan mielestä riittävä tai uskottava. Tämä lisää epävarmuutta tuen hakijoiden keskuudessa, koska Kelalla on niin paljon tapauskohtaista harkintavaltaa, eikä hakemuksen ratkaisun lopputuloksesta voi olla varma.¹⁰⁶

Käsittelin aiemmin julkisuuteen tulleita tilanteita, joissa Kelalle toimitetun erittäin henkilökohtaiseen selvityksen perusteella tukia ei ole myönnetty hakijoiden hakemusten mukaisena, vaan Kela on selvityksestä huolimatta tulkinut samassa asunnossa asuvat avopuolisoiksi.¹⁰⁷ Kyseisessä tapauksessa hakijat olivat toimittaneet hakemuksensa tueksi hyvin intiimiäkin materiaalia, mutta silti hakemus oli tapauskohtaisen harkinnan vuoksi ratkaistu eri tavalla kuin hakijoilla oli ollut perusteltua aihetta olettaa. Tällaiset julkisuuteen tulleet tapaukset varmasti osaltaan painostavat myös muita tuen hakijoita toimittamaan mahdollisimman henkilökohtaista materiaaliakin hakemustensa tueksi, jotta päätös olisi hakijoiden todellisen tilanteen mukainen, sen sijaan että hakijat vetoaisivat yksityisyydensuojaansa ja saattaisivat saada sen seurauksena kannaltaan

¹⁰⁶ *Harkintavaltaopista ja sen muutostarpeista on kirjoittanut Toomas Kotkas artikkelissaan "Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa" Lakimies 6/2011 s. 1130-1151.*

¹⁰⁷ *Kts. kappale: "Ruokakunnan määritelmän käyttöön liittyviä ongelmia".*

negatiivisen päätöksen. Tällä hetkellä ratkaisukäytännön tapauskohtainen harkinta johtaakin siis siihen, että riittävän selvityksen vuoksi saatetaan olla jossain määrin valmiita toimittamaan hakemuksen tueksi hyvin arkaluontoistakin materiaalia.

5.2 HYVÄN HALLINNON PERIAATTEET HAKEMUSTEN KÄSITTELYSSÄ

Hyvän hallinnon -käsitettä on tulkittu laajasti ja se kattaa nykyään paitsi käsiteltävänä olevan asian asianmukaisen käsittelyn ja tuloksellisuuden, myös esimerkiksi hyvän asiakaspalvelun laadun ja asiakkaan mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Hyvän hallinnon periaatteiden tavoitteena on taata hallinnon hyvä laatu ja yksilöiden oikeuksien toteutuminen.¹⁰⁸ Hyvän hallinnon periaatteet pohjautuvat viime kädessä perustuslakiin, joten kyse on kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta (PL 21 §). Periaatteet tulisikin huomioida kaikessa viranomaistoiminnassa ja ne tulisi käsitellä viranomaistoiminnan laadun vähimmäisvaatimuksina.¹⁰⁹ Yhtenä esimerkkinä hyvän hallinnon periaatteista voidaan mainita yhdenmukaisuusperiaate, jonka mukaan samanlaiset tapaukset tulisi myös aina ratkaista samalla tavalla.

Asumistukilainsäädäntöä uudistettaessa ympäristövaliokunta piti erittäin tärkeänä sitä, että yleisen asumistuen hakijat voisivat hakea asumistukea Kelalta ”helposti ja hakijan yksityisyyttä kunnioittavalla tavalla”. Lisäksi valiokunta piti tärkeänä, että koska opiskelijat asuvat usein samassa asunnossa toisten henkilöiden kanssa, muodostamatta silti yhteistä taloutta heidän kanssaan, hakemusten käsittelyyn tulisi panostaa erityisesti: ”Yhtenäisten, selkeiden ja sujuvien ratkaisukäytäntöjen aikaansaamiseksi”.¹¹⁰ Eräs sosiaalihuollon oikeusperiaatteista on hakijalle

¹⁰⁸ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko, *Hallintolaki* s. 88-90.

¹⁰⁹ HE 2002/72 s. 33 & Kulla, *Hallintomenettelyn perusteet* s. 93-94.

¹¹⁰ YmVM 19/2016.

myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä. Se tarkoittaa, että epäselvissä tai tulkinnanvaraisissa tilanteissa tulisi käsiteltävä asia ratkaista yksilön kannalta katsottuna paremman vaihtoehdon mukaan.¹¹¹ Hyvän hallinnon periaatteita olisi varmasti helpompi noudattaa, jos asioiden käsittelyssä ei olisi niin laajaa harkintavaltaa ja asumistuen myöntämisperusteet olisivat selvästi rajattu.¹¹² Nykytilanteessa voidaan katsoa, ettei lopputulos aina vastaa hakijan perusteltuja odotuksia, koska harkinnan vuoksi päätöksen lopputulos ei välttämättä vastaa tosiasiallisia olosuhteita. Hakemusten ratkaisut eivät myöskään aina välttämättä ole yhdenmukaisia harkintavallan laajuuden vuoksi. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen asumistukihakemusten käsittelyssä on ainakin jossain määrin haasteellista ja myös ympäristövaliokunnan asettamiin tavoitteisiin ratkaisukäytännön suhteen on vielä matkaa.

6 VERTAILUA RUOTSIN JA NORJAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

6.1 ASUMISTUKI JA SAMASSA TALOUDESSA ELÄVIEN ELATUSVELVOLLISUUS RUOTSISSA

Ruotsissa varsinaista asumistukea myönnetään ainoastaan pienituloisille lapsiperheille tai alle 29 -vuotiaille. Pienituloisilla eläkeläisillä on myös mahdollisuus hakea ainoastaan eläkeläisille suunnattua asumislisää. Lapsiperheiden tuen määrä riippuu siitä, kuinka monta lasta taloudessa asuu, mitkä ovat asumiskustannukset ja

¹¹¹ Tuori & Kotkas, *Sosiaalioikeus* s. 166-167.

¹¹² Harkintavaltaa ovat tutkineet laajemmin Kotkas ja Kalliomaa-Puha tutkimuksessaan ”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi” Harkinta Kelan etuuskäsittelijöiden näkökulmasta. Tutkimus löytyy teoksesta: *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*, s. 204-225. Kotkas, Kalliomaa-Puha & Rajavaara, *Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2014*.

kuinka suuresta asunnosta on kyse. Tuen myöntämiseen vaikuttavat sekä omat, että puolison saamat tulot. Asumistukea voi saada asumismuodosta riippumatta, sekä vuokra-, että omistusasuntoon. Nuorille myönnettävän tuen määrään vaikuttavat muun muassa henkilökohtaiset tulot, asunnon koko ja sijainti, sekä asumiskustannusten suuruus. Huomattavaa on, että kummankin asumistuen myöntämisessä otetaan huomioon esimerkiksi samassa taloudessa asuvien lasten saamat osinkotulot ja omaisuus, sekä tuen hakijan oma omaisuus, mikäli omaisuuden määrä ylittää 25000 Ruotsin kruunua.¹¹³ Ruotsissa asumistuki on siis kohdennettu ainoastaan vähävaraisille lapsiperheille ja nuorille, joilla ei ole merkittävää omaisuutta.

Ruotsissa aviopuolisoiden välillä on vastaava elatusvelvollisuus kuin Suomessakin. Puolisot ovat avioliiton aikana velvoitettuja huolehtimaan myös puolison elatuksesta, erityisesti jos puoliso ei pysty elättämään itseään. Elatus käsittää sekä puolison henkilökohtaisen elatuksen, että perheen yhteisen elatuksen. (Äktenskapsbalk 1987/230, ÄktB, 3 osa, 1-4 §.) Pääsääntö Ruotsissakin on, että elatusvelvollisuus päättyy avioliiton päättyessä. Mikäli toinen puolisoista on kuitenkin selvästi eron jälkeen elatuksen tarpeessa ja toinen puoliso katsotaan kyvykkääksi suorittamaan elatusapua, voi tuomioistuimien määrätä elatusapua suoritettavaksi. (ÄktB I 6 kap. 7.) Oikeuskäytännön perusteella, elatusapua määrättäessä sen kesto on tavanomaisesti yhdestä neljään vuotta avioliiton päättymisen jälkeen.¹¹⁴ Avopuolisoiden välisestä elatusvelvollisuudesta ei ole säännöksiä avoliiton kestäessä, vaan sääntely keskittyy omaisuuden jakautumiseen avoliiton päättyessä.

¹¹³ *Försäkringskassan – Bostadsbidrag.*

¹¹⁴ *Agell, Nordisk äktenskapsrätt -En jämförande studie av dansk, finsk, isländsk, norsk och svensk äktenskapsrätt med diskussion av reformbehov och harmoniseringsmöjligheter, s. 67-68.*

6.2 ASUMISTUKI JA SAMASSA TALOUDESSA ELÄVIEN

ELATUSVELVOLLISUUS NORJASSA

Norjassa asumistukea voivat hakea yli 18 -vuotiaat, lukuun ottamatta lapsettomia opiskelijoita. Alle 18-vuotiaatkin voivat olla oikeutettuja tukeen, mikäli heillä on lapsia. Opiskelijat on rajattu pääsääntöisesti asumistuen ulkopuolelle ja heidän on tarkoitus rahoittaa asumisensa opintorahan ja -lainan avulla. ¹¹⁵

Asumistukea voidaan myöntää asuntoon, joka soveltuu ympärivuotiseen käyttöön ja jossa on oma sisäänkäynti, sekä keittiö ja peseytymistilat. Asumistuen määrään vaikuttavat asumiskustannukset, sekä perheen tulot. Tulorajat vaihtelevat paikkakunnan koon mukaan ja rajoja määriteltäessä otetaan huomioon myös perheenjäsenten lukumäärä, sekä se onko perheessä alle 26-vuotiaita vammaistuen saajia. Tukea myönnettäessä tuloina otetaan huomioon koko talouden jäsenten yhteenlasketut tulot, sekä pääomatulot siltä osin, kun ne ylittävät kulujen jälkeen 5000 Norjan kruunua. Kuten Ruotsissa, myös Norjassa tuen myöntämisessä otetaan huomioon talouden jäsenten nettovarallisuus. Tukea voi saada sekä omistus-, että vuokra-asuntoon. ¹¹⁶

Norjassa aviopuolisoiden välillä vallitsee myös vastaavan kaltainen elatusjärjestelmä kuin Suomessa ja Ruotsissa. Puolisoiden velvollisuutena on osallistua toistensa ja perheen elatukseen kykyjensä mukaan. Elatusvelvollisuuden voi täyttää taloudellisella panostuksella, tekemällä kotitöitä tai muulla tavoin. Norjan avioliittolaissa puolisoille on myös erikseen säädetty tiedonantovelvollisuus toisiaan kohtaan, kun on kyse taloudellisista asioista. (Lov om ekteskap 1.1.1993,

¹¹⁵ Husbanken.no.

¹¹⁶ Husbanken.no.

Ekteskapsloven, Kapittel 7§ 38-39.) Myöskään Norjassa avopuolisoiden välillä ei ole elatusvastuuta, vaan sääntely keskittyy omaisuuden jakautumiseen avoliiton päättyessä (lov om rett til felles bolig og innbo når husstandsfelleskap opphører 1.10.1991, Husstandsfelleskapsloven). Norjan oikeuskäytännöstä käy kuitenkin imi periaate, jonka mukaan vain toisen avopuolison nimissä oleva omaisuus voidaan suhteen päättyessä katsoa yhteisesti omistetuksi, mikäli toinen avopuoliso on osallistunut omaisuuden kartuttamiseen, esimerkiksi tekemällä kotitöitä.¹¹⁷

Avopuolisoiden asemaa parannettiin Norjan lainsäädännössä merkittävästi vuonna 2009, kun avopuolisoille mahdollistettiin tiettyjen edellytysten täytyessä aiemmin vain avioliittoja koskenutta lesken suojaa vastaava jakamattomuussuoja. Avopuolisolla on muutoksen myötä myös tietynsuuruinen perintöoikeus, jos avopuolisoilla on tai on ollut yhteinen lapsi. (Lov om arv m.m. 1.1.1973, Arvelova.)

6.3 VERTAILUA POHJOISMAIDEN ASUMISTUKIJÄRJESTELMIEN VÄLILLÄ

Verrattaessa Ruotsin, Norjan ja Suomen asumistukijärjestelmiä voidaan havaita, että Ruotsin ja Norjan järjestelmissä asumistuki on kohdennettu erityisesti pienituloisille henkilöille, joille ei myöskään ole kertynyt merkittävää omaisuutta. Suomessa omaisuuden määrä ei enää 1.1.2015 alkaen ole vaikuttanut tuen myöntämiseen, joten asumistukea voidaan myöntää hyvin varakkaillekin henkilöille, jos heidän tulonsa ovat pienet. Omaisuudesta saatava tuotto otetaan tosin Suomessakin ruokakunnan tulona huomioon, siltä osin, kun ruokakunnan jäsenen henkilökohtaiset pääomatulot ylittävät keskimäärin kymmenen euroa kuukaudessa. (YAL 12 §.) Suomessa asumistukea ei myöskään ole rajattu vain tietyille ryhmille, kuten Ruotsissa ja Norjassa. Tuen määrä ei missään vertailun maassa ole riippuvainen asumismuodosta, vaan tukea voi saada sekä omistus-, että vuokra-

¹¹⁷ Lötjönen, *Yhteistalouden purkaminen avoliitossa, Lakimies 2010/7-8, s. 1331.*

asuntoon. Norjan järjestelmän erikoisuutena on opiskelijoiden rajaaminen kokonaan asumistuen ulkopuolelle. Norjan järjestelmässä opinnot on tarkoitus rahoittaa opintorahan ja -lainan avulla, kun taas Suomessa ja Ruotsissa opiskelijat ovat oikeutettuja myös asumistukeen.

Vertailun johtopäätöksenä voidaan todeta, että Suomen järjestelmässä suurempi osa väestöstä on oikeutettu asumistukeen kuin Ruotsissa ja Norjassa. Suomessa tukeen on oikeutettu jokainen pienituloisen ruokakunta elämäntilanteesta riippumatta. Kaikissa vertailumaissa myös puolison tulot vaikuttavat tuen määrään ja Ruotsissa ja Norjassa myös lasten tulot lasketaan talouden tuloiksi. Ruotsissa on tosin viime kuukausina keskusteltu aktiivisesti asumistukijärjestelmän uudistuksesta. Poliitikot ovat ehdottaneet esimerkiksi asumistukien tason korottamista ja sitä, että yhä useammalla olisi oikeus hakea tukea.¹¹⁸ Eri maiden asumistukijärjestelmiä vertailtaessa on myös hyvä ottaa huomioon, että sosiaaliturvan muut muodot eroavat muissa Pohjoismaissa Suomen sosiaaliturvan muodoista. Pelkän asumistukijärjestelmän huomioon ottaminen ei siis yksin kerro kunkin maan sosiaaliturvajärjestelmän laadusta tai kattavuudesta.¹¹⁹

Kaikissa vertailumaissa aviopuolisoiden välillä on elatusvelvollisuus, mutta avopuolisoiden välillä ei. Lainsäädännön yhdenmukaisuus johtuu osaltaan Pohjoismaiden välisestä yhteistyöstä, jolla on pyritty kehittämään maiden lainsäädäntöä yhdenmukaiseksi. Pohjoismainen yhteistyö avioliittolainsäädännön suhteen on aloitettu jo 1900 -luvun alussa, jolloin Ruotsi teki aloitteen avioliittolainsäädännön harmonisoimiseksi Pohjoismaissa.¹²⁰ Sen sijaan Ruotsissa ja Norjassa avoliittoja koskeva sääntely on tosin tullut voimaan aiemmin kuin

¹¹⁸ Kts. esim. *Fastighetstidningen.se*.

¹¹⁹ Lujanen, *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries* s. 200-201.

¹²⁰ Carlsson Wetterberg, Melby, Pykkänen & Rosenbeck, *The Nordic Model of Marriage, Women's History Review*, 15:4, s. 652-653.

Suomessa, samoin kuin tasa-arvoinen avioliittolaki. Norjassa avolesken asemaa on myös viimeisen vuosikymmenen aikana tuotu lähemmäs aviolesken asemaa kuin Suomessa tai Ruotsissa.

Asumistuen saajakotitaloudet joutuvat siis kaikissa vertailumaissa vastaamaan tarpeen mukaan myös muiden samassa taloudessa asuvien asumiskustannuksista parisuhdemuodosta riippumatta. Norjassa tosin opiskelijat on rajattu kokonaan tuen ulkopuolelle, jolloin he eivät voi joutua vastuullisiksi muiden samassa asunnossa asuvien asumiskustannuksista.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Parisuhteiden muodot ovat viime vuosikymmeninä muuttuneet ja avioliittoinstituution rinnalle on tullut yhä enemmän muita yhteiskunnassa esiintyviä parisuhteen muotoja. Asumistukilainsäädäntö on alun perin kehitetty tilanteeseen, jossa ydinperhe oli vallitseva perhemuoto ja yleensä perheessä oli vain yksi elättäjä.¹²¹ Tällaiseen tilanteeseen ruokakunnan käsite soveltuu melko hyvin. Yleisen asumistukilain säätämisen jälkeen avoliitot ja muut parisuhteen muodot ovat voimakkaasti yleistyneet ja myös uusperheiden määrä on kasvanut. Viimeisimpänä muutoksena tasa-arvoinen avioliittolaki toi mukanaan muutoksia myös asumistukilainsäädäntöön.

¹²¹ Tilastokeskus, Työllisyysaste iän ja sukupuolen mukaan 1970 ja 2007.

Erilaiset parisuhdemuodot ovat viime vuosikymmeninä lähentyneet toisiaan myös lainsäädännössä.¹²² Silti edelleen yksityisoikeudessa avio- ja avoliittojen välillä on merkittäviä eroja, erityisesti puolisoitten välisen oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen. Tästä esimerkkinä on aviopuolisoiden välinen elatusvelvollisuus, jota vastaavaa järjestelmää ei ole avopuolisoiden välillä. Sosiaalilainsäädännössä tätä eroa ei kuitenkaan ole otettu huomioon, vaan erilaiset parisuhteet on tasapäistetty riippumatta siitä, miten niitä on säädelty yksityisoikeuden puolella. On väitetty, ettei ruokakunnan kaikkien tulojen huomioon ottaminen johda elatusvelvollisuuteen ruokakunnan jäsenten välillä, koska elatusvelvollisuus käsittää perheen elatuksen huomattavasti laajemmin kuin vain pelkkien asumiskulujen osalta. Kuitenkin vaikka elatusvelvollisuus onkin käsitteenä laajempi, toisen samassa taloudessa asuvan asumiskulujen kattaminen on selkeästi toisen henkilön perustarpeiden kattamista, joka kuuluu myös olennaisena osana elatusvelvollisuuteen. Toisen asumiskulujen maksaminen onkin siis tämän vuoksi selkeästi toisen henkilön elatukseen osallistumista. Asumistukilainsäädäntöä on päivitetty vuosikymmenten aikana, mutta siltikään uudistuksia ei voida pitää täysin onnistuneina, koska asumistukilainsäädäntö ei ole samassa linjassa nykyisen avo- ja avioliittolainsäädännön kanssa.

Myös ruokakuntaa voidaan pitää jo ajastaan jälkeen jääneenä käsitteenä. Ruokakunnan määritelmän käyttäminen etuuksien myöntämisperusteena saattaa johtaa siihen, että joissain tapauksissa myös avoliitossa elävät joutuvat elatusvelvollisiksi toista puolisoa kohtaan. Tämän ristiriitaisuuden voidaan katsoa koituvan yksilön vahingoksi yhteiskunnan hyötyessä, silloin kun avopuolisot joutuvat vastaamaan toistensa elatuksesta. Nykytilanteessa avoliitossa olevien parien asema on yleisen asumistuen saajina täysin rinnastettu avioliiton solmineiden parien

¹²² Parisuhteita käsittelevän lainsäädännön kokonaisuudistusta on pohtinut muun muassa Markku Helin artikkelissa "Onko aviovarallisuusjärjestelmämme vanhentunut?" *Lakimies* 2010/7-8, s. 1310-1325 ja Tapani Lohi artikkelissa "Familjen förändras – borde lagstiftaren reagera?" *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland*, 2001/138:4, 2. artikkeli.

asemaan. Avoliitossa elävät eivät kuitenkaan saa avioliiton mukanaan tuomaa suojaa, vaikka joutuvatkin vastaamaan tietyiltä osin vain avioliittoon kuuluvista velvoitteista.

Tasa-arvoinen avioliittolaki, laki avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta ja isyyslakiin tehdyt muutokset ovat osaltaan tuoneet nykyistä parisuhdekäsitystä lainsäädäntöön. Yhteiskunnan muita tukimuotoja on myös kehitetty siihen suuntaan, että vain hakijan omat tulot otetaan huomioon tuen määräytymisessä. Esimerkiksi puolison tulot eivät ole vaikuttaneet enää vuoden 2013 alusta työmarkkinatuen määräytymiseen. Tutkimukseni perusteella myös asumistukilainsäädäntöä tulisi kehittää paremmin nykyajan tarpeita vastaavaksi, eikä yrittää määritellä parisuhteita tai kulujen jakautumista samassa asunnossa elävien välillä sellaiseen standardimuotoon, joka ei aina vastaa todellisuutta. Ruokakunnan käsitteen poistoa tulisikin siis harkita, jolloin tuet määräytyisivät suoraan yksilöiden tulojen perusteella. Tämä vähentäisi myös ylimääräistä hallinnollista työtä. Tällaisen järjestelmän etuna olisi myös se, ettei päätöstä tekevien virkailijoiden tarvitsisi toimia salapoliiseina selvittäessään henkilöiden välisiä läheissuhteita. Jos virkailijoiden ei tarvitsisi tehdä niin laajaa selvitystyötä, vähentäisi se todennäköisesti myös valtiolle aiheutuvia kustannuksia.

Yleisen asumistuen uudistusta valmistellessa myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tukijärjestelmää tulisi kehittää yksilökeskeisempään suuntaan. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan yleistä asumistukea myönnettäessä koko ruokakunnan tulot lasketaan edelleen yhteen.¹²³ Sillä, että suurin osa opiskelijoista siirrettiin opintotuen asumislisän piiristä yleisen asumistuen piiriin, siis todellisuudessa muutettiin kehitystä yksilölle suunnatusta tukimuodosta täysin päinvastaiseen suuntaan.

¹²³ PeVL 17/2014.

Yksilön tuloihin perustuva tukimalli poistaisi myös uusperheiden ongelmat siitä, ketkä voidaan katsoa kuuluvaksi yhteiseen talouteen ja ketkä ovat viime kädessä vastuussa lapsen elatuksesta. Tällä hetkellä vanhempipuolen tulot otetaan kyllä huomioon tukia myönnettäessä, mutta sitä ei huomioida mitä vaikutuksia näillä toimilla on siihen, paljonko elatusvelvolliset vanhemmat joutuvat maksamaan kohonneita kustannuksia. Viranomaisten on lähes mahdotonta selvittää, kuuluvatko henkilöt todellisuudessa yhteistalouteen vai eivät, joten yksilön tuloihin perustuva tukimalli vähentäisi myös ratkaisutyötä tekeville henkilöille aiheutuvaa selvitystyötä. Mikäli asumisen tukimuotoja kehitettäisiin yksilökeskeisempään suuntaan, sillä olisi todennäköisesti positiivisia vaikutuksia myös yhteisöllisyyden kasvuun ja muutos helpottaisi todennäköisesti myös pienten asuntojen jatkuvasti kasvavaa kysyntää.

Nykyisen asumistukilainsäädännön ei voida myöskään katsoa edistävän eri sukupuolten välistä tasa-arvoa. Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että useimmissa tapauksissa, joissa on kyse puolisoitten välisestä elatusriidasta, nainen on ollut elatustuen tarpeessa. Vaikka naiset ovatkin nykyään myös perheen elättäjiä miesten ohella, naisten tulotaso on silti edelleen keskimäärin heikompi kuin miesten. Se että asumistukea myönnettäessä otetaan huomioon koko ruokakunnan tulot, saattaa osaltaan ylläpitää sitä asetelmaa, että miesten yleisesti korkeampi tulotaso johtaa siihen, että naiset ovat yhä edelleen riippuvaisia miesten tuloista ja elatuksesta. Toisaalta miehet joutuvat tämän vuoksi myös keskimäärin useammin pääasiallisen elättäjän rooliin. Mikäli asumistuki myönnettäisiin henkilökohtaisten tulojen perusteella, se todennäköisesti lisäisi sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Asumistukilainsäädännön muutosten kokonaisvaikutuksia saattaa olla hankalaa arvioida, koska muutokset vaikuttavat yksittäisten henkilöiden kohdalla

asumisratkaisuja koskevaan päätöksentekoon vain yhtenä osana kokonaisharkinnassa. Asumistukimenot muodostavat myös merkittävän osan valtion sosiaalimenoista, joten tehtävillä muutoksilla on myös huomattavia taloudellisia vaikutuksia.¹²⁴ Viime vuosina tehdyt muutokset ovat tähdänneet asumistukijärjestelmän selkeyttämiseen ja niillä on ollut merkittävä vaikutus erityisesti opiskelijoiden asumisen tukemiseen. Muutoksia voidaan pitää pääosin onnistuneina, mutta parannettavaakin löytyy vielä. Nykyinen asumistuen malli suosii yksin asuvia ja lisää osaltaan pienten vuokra-asuntojen kysyntää, mikä nostaa osaltaan vuokratasoa ja vaikuttaa asumistukimenojen kasvuun.

Suomessa yleisen asumistuen myöntämisperusteena ei oteta enää huomioon tuen hakijan varallisuutta, kuten Ruotsissa ja Norjassa. Toisaalta suuri osa Suomessa yleistä asumistukea saavista ruokakunnista saa myös toimeentulotukea, joten sen perusteella voidaan päätellä, että suurella osalla yleisen asumistuen saajista ei ole myöskään merkittävää varallisuutta, jolla olisi vaikutusta tuen myöntämiseen. Suomessa asumistukea on mahdollista saada myös riippumatta hakijan iästä tai siitä, onko hakijalla omia lapsia vai ei. Yleistä asumistukea onkin viety siihen suuntaan, että sitä olisi mahdollista hakea henkilön iästä ja elämäntilanteesta riippumatta. Koska parisuhteita käsittelevä lainsäädäntö, erityisesti avioliittolain osalta, on Pohjoismaissa melko yhdenmukainen, antaa se hyvän pohjan hyödyntää myös muiden Pohjoismaiden kokemuksia erilaisista asumistuen muodoista.

Ympäristöministeriö asetti vuonna 2015 hankkeen, jossa selvitettiin asumistuen kehittämistarpeita. Työryhmän mietinnössä ei kuitenkaan käsitelty ruokakunnan käsitettä millään tavoin, vaan kehittämissuhteet koskivat muun muassa eläkkeensaajan asumistuen ja opintotuen asumislisän sulauttamista yleiseen asumislisään, sekä toimeentulotuen ja asumislisän välistä suhdetta tukimuotoina.

¹²⁴ Asumistukimenot olivat vuonna 2017 yhteensä 2003 milj. euroa.

¹²⁵ Vuonna 2017 tehdyssä selvityksessä taas pohdittiin sosiaalisen asumisen osuuskuntamallia, jonka tavoitteena olisi osaltaan mahdollistaa kohtuuhintainen asuminen. ¹²⁶ Mielestäni olisi tarkoituksenmukaista selvittää, millaisia vaikutuksia asumistuen määräytymisellä yksilön tulojen perusteella olisi. Lisäisikö vai vähentäisikö se valtiolle aiheutuvia kustannuksia pitkällä tähtäimellä. Todennäköisesti sillä olisi välitöntä vaikutusta asumistukimenojen kasvuun, mutta toisaalta hallintokustannukset saattaisivat tapauskohtaisen harkinnan poistuessa pienentyä ja välilliset vaikutukset kustannuksiin yhteisöllisyyden lisääntyessä saattaisivat olla merkittävät. Jos asumistuki määräytyisi henkilökohtaisten tulojen perusteella, se helpottaisi myös eläkkeensaajien asumistuen yhdistämistä yleiseen asumistukeen, mikä selkeyttäisi tukiviidakkoa. Yleisen asumistuen myöntäminen vain hakijan omien tulojen perusteella toisi tosin pohdittavaksi esimerkiksi sen, miten lapset tulisi huomioida tukea myönnettäessä.

Mikäli ruokakunnan käsitettä ei haluta kokonaan poistaa, parisuhteita käsittelevä lainsäädäntö ja sosiaalilainsäädäntö tulisi pyrkiä muilla tavoin yhdenmukaistamaan elatusvelvollisuutta koskien. ¹²⁷ Lisäksi yksityisyydensuojan ja yksilön oikeusturvan vuoksi yleistä asumistukea haettaessa tulisi saada entistä selkeämmät kriteerit siihen, millä perusteilla hakijat katsottaisiin vain asuinkumppaneiksi ja millä perusteella avoliitossa eläviksi.

¹²⁵ YMrä 4/2015 Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, Hankeryhmän raportti, Ympäristöministeriön raportteja 4/2015.

¹²⁶ Kts. laajemmin Ympäristöministeriön selvitysraportti, 2017, Asukkaiden sosiaalisen asumisen osuuskuntamalli.

¹²⁷ Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona tähän ongelmaan, edesmennyt professori Anu Pylkkänen esitteli yhteistalousmallin, jossa painotettaisiin yksilöiden välistä sopimusvapautta, kiinnittämättä huomiota henkilöiden välisiin ulkoisiin suhteisiin. Tarkemmin yhteistalousmalliin voi perehtyä hänen kirjassaan ”Vaihtoehto aviolitolle”, joka julkaistiin vuonna 2012.