Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 17.11.2020 KELLO 10.30
HE 189/20 vp laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan nykyisen asumisoikeusasunnoista annetun lain (650/1990) kumoamista ja korvaamista uudella samannimisellä lailla. Perustelujen mukaan asumisoikeusjärjestelmän keskeiset periaatteet säilyisivät ennallaan, mutta lain rakennetta ja säännösten sisältöä selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin ja muun muassa yksinkertaistettaisiin ja selkeytettäisiin asumisoikeusasuntojen asukasvalintaa ja hakujärjestelmää. Esityksen perusteluihin sisältyy laaja (s. 68-83) suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa on nähdäkseni otettu esille ne kysymykset, jotka ehdotuksen tarkastelussa voivat vaatia huomiota valtiosäännön kannalta. Vaikka jakson päälinjauksia voidaan mielestäni pitää asianmukaisina, pidän aiheellisena kiinnittää vielä huomiota joihinkin konkreettisiin piirteisiin ehdotuksessa.

- - - - - - -

Kuten esityksen perusteluissakin todetaan, omaisuuden perustuslainsuojaan kuuluu myös sopimussuhteiden tietty suoja, siis kielto taannehtivasti puuttua voimassaolevien taloudellisten, yksityisoikeudellisten, lain ja hyvän tavan mukaisten sopimusten sisältöön. Perustuslakivaliokunnan suhtautumista tähän suojaan voidaan valaista lainauksella lausunnosta, jonka valiokunta vuoden 2002 valtiopäivillä antoi asumisoikeusjärjestelmän kehittämistä koskevasta hallituksen esityksestä (pevl 45/02 vp). Valiokunta totesi:

”Asumisoikeutta perustettaessa oikeuden saaja maksaa talon omistajalle

> kertasuorituksena asumisoikeusmaksun. Asumisoikeus voidaan periä, siitä voidaan määrätä testamentilla ja sen pääoma-arvo voidaan luovuttaa pantiksi. Asumisoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus on kiistatta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus.
>
> Omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 24/2002 vp, s. 2/II, PeVL 5/2002 vp). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan liittyy valiokunnan mielestä oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely.”

Valiokunnan käytännössä on ehkä viime vuosina puhuttu tämänkaltaisissa kysymyksissä enemmänkin yksilön perusteltujen odotusten saamasta suojasta kuin laillisten sopimusten sisältöön perustuvien oikeuksien saamasta suojasta. Kumpikin argumentti tai argumentointitapa on tämänkaltaisissa yhteyksissä relevantti. Siihen, että taannehtiva puuttuminen sopimussuhteisiin voisi muodostua omaisuudensuojasäännöksen kannalta ongelmalliseksi, valiokunta viittaa myös esim. lausunnossaan pevl 57/17 vp, joka koski kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimien väliaikaista rajoittamista.

Se, että asumisoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus on omaisuuden perustuslain suojan piiriin kuuluva oikeus, merkitsee myös ominaisuutta, jota ei tässä sovi sivuuttaa. Perusoikeudet eivät ole tietynkokoisten tai tietynlaisten ihmisryhmien, tai tietynlaisten vähemmistöjen oikeuksia tai yleensä kollektiiveille kuuluvia oikeuksia , vaan nimenomaisesti yksilöiden oikeuksia, oikeuksia, joihin yksilö voi yksilönä vedota. Tämä merkitsee myös sitä, että arvioitaessa jonkin toimenpiteen merkitystä perusoikeussuojan kannalta ei lähtökohtaisesti ole merkitystä sillä, kuinka monen yksilön oikeusasemaan toimenpide kohdistuu. (Voitaisiin ehkä ajatella, että eri perusoikeuksien välillä on tässä suhteessa eroja, mutta toisaalta voidaan ajatuskokeena kysyä, mitkä olisivat niitä perusoikeuksia, joiden kohdalla yhteen tai muutamaan ihmiseen rajoittuva oikeuden loukkaaminen ei vielä olisikaan perusoikeuden loukkaamista: henkilökohtainen vapaus?, uskonnonvapaus?, maahan

saapumisoikeus ? , oikeus perustoimentulon turvaan? ....) Myös edellälainatussa asumisoikeusjärjestelmää koskeneesssa lausunnossaan (pevl 45/02 vp) näyttää perustuslakivaliokunta lähteneen siitä, että myös vain yksittäistapauksina toteutuvat rajoitukset yksilöiden oikeuksiin voivat tehdä koko lakiehdotuksen ongelmalliseksi perusoikeuksien suojan kannalta. Todettuaan ensin, että lakiehdotuksessa oli monin tavoin pyritty turvaamaan yksilöille aiheutuvien haittavaikutusten pysyminen kohtuullisina, valiokunta jatkoi mm. (s. 3):

> ”Sääntely on mainituista turvaamisjärjestelyistä huolimatta asumisoikeuden haltijan oikeusaseman kannalta ongelmallinen. Asumisoikeustalon omistaja ei nimittäin nykyisestä poiketen saa täyttää lunastusvelvollisuuttaan, jos lunastussuoritukseen käytettävissä olevia varoja ei ole. ….....Vaikka riski lunastussuorituksen saamatta jäämisestä ei ehdotukseen sisältyvien turvaamisjärjestelyjen takia liene yleensä suuri, suorituksen saamatta jääminen yksittäistapauksessa johtaa yksityisen henkilön varallisuusaseman kohtuuttomaan heikkenemiseen. …..... Tämä on erityisen ongelmallista voimassa olevan lain nojalla hankitun asumisoikeuden haltijan perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan kannalta. Sääntely ei ole oikeassa suhteessa sinänsä hyväksyttävään ja perusteltuun tarpeeseen antaa säännöksiä asumisoikeusmaksujen kirjanpitoteknisestä käsittelystä. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on, että asumisoikeuden haltijan lunastussuorituksen saamisoikeuden toteutuminen kohtuullisessa ajassa varmistetaan lainsäädännöllisin järjestelyin. ”

Nyt käsiteltävään lakiehdotukseen näyttää sisältyvän voimassaoleviin sopimussuhteisiin puuttumiskiellon ja perusteltujen odotusten suojan kannalta merkittäviä järjestelyjä lähinnä kohdissa, joita säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty otsikoilla Tappiollisista taloista luopuminen (s.68-70) ja Jyvityksen muuttaminen (s.70). Näistä tärkeämpi on ensiksi mainittu asia, jota järjestellään 89 §:ssä (Rajoituksista vapauttaminen vajaakäyttötilanteisssa) ja menetttelyn osalta myös 90 §:ssä. Säätämisjärjestysperusteluissa luonnehditaan säänneltävää tilannetta lyhyesti näin (s. 69):

> ”Ikuinen asumisoikeus ja asumisoikeussopimusten irtisanomattomuus eli asukkaan asumisturva on asumisoikeusjärjestelmän peruslähtökohta, joka erottaa asumisoikeusasunnon vuokra-asunnosta. Asumisoikeussopimusten irtisanomismahdollisuutta voidaan siksi ehdottaa vain erittäin rajattuihin tilanteisiin ja sitä tulee kompensoida asumisoikeuden haltijan aseman parantamisella muutoin.”

Minusta lakiehdotuksessa, erityisesti 89 §:ssä, toteutettu järjestely – siis se, millä edellytyksillä asumisoikeustalo voidaan vapauttaa laissa osoitetuista käyttö- ja luovutusrajoituksista ja millä tavoin vapautustilanteessa riittävästi turvataan

asukkaan asumisoikeussopimukseen perustuneet edut – näyttää päällisin puolin ja käytännön tuntemilla menettelytavoilla täyttävän ne vaatimukset, joita omaisuudensuojasäännöksen mukainen sopimussuhteiden loukkaamattomuus ja perusteltujen odotusten turva edellyttää. Joitakin varauksia on kuitenkin aiheellista esittää. Säätämisjärjestysjaksossa on perusteluja, jotka eivät ainakaan lisää jaksossa esitetyn vakuuttavuutta, kuten esimerkiksi vetoaminen ko. menettelyn soveltamiseen vain poikkeustilanteissa (vrt. edellä yksittäistapauksista todettu) ja viittaus viranomaisharkinnan tarpeellisuuteen ja asetettuihin tiukkoihin ehtoihin ”kuten viranomaislupa”. Asumisoikeussopimukseen perustuvien oikeuksien haltijan aseman riittävässä turvaamisessa ei ole kyse tiettyjen järjestelytapojen hyväksyttävyydestä sinänsä, vaan siitä, onko laissa osoitettujen konkreettisten järjestelyjen kokonaisuus tilanteessa riittävä turvaamaan ko. oikeuksien haltijan kohtuulliset edut. Tähän nähden merkittävä kysymys on, onko laissa oleva säätely riittävän tarkka tällaisen lopputuloksen varmistamiseen. Kun tässä ei ole kyse tarkoitusten hyväksyttävyydestä, vaan lakitekstin merkityksen arvioinnista, ei vastaus nähdäkseni ole itsestään selvä. Mitä käytännössä voi merkitä esim. 89 §:n 1 momentin 6) säännös talon taloutta tervehdyttäviin toimenpiteisiin ryhtymisestä, joka on yksi niistä edellytyksistä, joista valtioneuvosto voi säännöksen 3 momentin mukaan asetuksella antaa ”tarkempia säännöksiä.” Onko ehdotettu 89 § yksityiskohdissaan tässä suhteessa riittävän ”varmistava”, jää perustuslakivaliokunnan harkintaan.

Perustuslakivaliokunnan tehtävää ajatellen ehkä merkittävämpi kysymys tässä yhteydessä on kuitenkin se, onko valiokunnalla riittävä tieto siitä, minkälaisia, miten merkittäviä haitallisia vaikutuksia ko. rajoituksista vapauttamisella voi käytännössä olla yksilön tällä hetkellä asumisoikeussopimukseen perustuvaan oikeudelliseen ja taloudelliseen asemaan. Selvää tietysti on, ettei valiokunnalla tarvitse olla kattavaa tapauskohtaista tietoa, mutta yksittäistapaustenkin merkitys perusoikeussuojan toteutumista arvioitaessa edellyttää kuitenkin jotenkin konkreettista tietoa siitä, minkälaisia haittavaikutuksia lainmuutoksesta voi aiheutua ko. yksilöille heidän käytännön tilanteessaan. Hallituksen esitys perusteluineen - esimerkiksi s. 21 lopulla esitetyt prosenttitiedot – ei tällaista tietoa anna. Minusta valiokunnalla pitäisi olla lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioidessaan käytettävissään enemmän tietoa lainmuutoksen konkreettisista vaikutuksista yksilöiden asemaan käytännön soveltamistilanteissa. Todettakoon, että kysymys ei tässä ole rajoituksista vapauttamisen mahdollisuudesta sinänsä, vaan siitä, edellyttääkö yksilöiden

perusoikeuksien turvaaminen mahdollisesti muutoksia ehdotettuun lakitekstiin.

Lakiehdotuksen 35 §:n 2 momentin mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi asettamillaan ehdoilla hyväksyä, että käyttövastikkeen määräytymisperusteita muutetaan voimassa olevissa asumisoikeussopimuksissa. Kuten säätämisjärjestysperusteluissa todetaan (s.70), jyvityksen muuttaminen merkitsee puuttumista solmittuihin asumisoikeussopimuksiin takautuvasti ja merkitsee joillekin asumisoikeuden haltijoille käyttövastikkeen alenemista ja toisille sen nousua. Se, että laissa annetaan valtuus takautuvasti muuttaa käyttövastikkeen määräytymisperusteita, voi sinänsä olla joillakin edellytyksillä ja joissakin rajoissa mahdollista. Ehdotus antaa kuitenkin aihetta kahdenlaisiin merkittäviin kysymyksiin.

Ehdotettu säätely on jätetty huomattavan väljäksi, kun käyttövastikkeiden määräytymisperusteiden muuttamisen säädettynä edellytyksenä on vain ”jos käyttövastikkeiden oikeudenmukainen jakautuminen asumisoikeuskohteessa taikka kohtuullisen ja oikeudenmukaisen käyttövastiketason saavuttaminen kaikissa asumisoikeuskohteen asunnoissa sitä edellyttää”. (Se, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus hyväksyy muuttamisen ”asettamillaan ehdoilla” tai että valtioneuvoston asetuksella voidaan muuttamisesta antaa tarkempia säännöksiä, ei mitenkään tiukenna lakitekstissä asetettuja joustavia kriteerejä.) Minusta olisi syytä ainakin harkita laissa asetettujen edellytysten laatimista vähemmän joustaviksi ja esim. säännöstä,jonka mukaan määäräytymisperusteiden muuttaminen ei saa johtaa yksittäisen asumisoikeuden haltijan käyttövastikkeen kohtuuttomana pidettävään nousemiseen (Käyttövastikkeen yksittäisen noston kohtuullisuus on eri asia kuin em. säännösehdotuksessa mainittu ”kohtuullisen” käyttövastiketason saavuttaminen tai ehdotuksen 32 §:ssä ja 33 §:ssä edellytetty käyttövastikkeen tai käyttövastikkeiden jakautumisen kohtuullisuus.) Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan (s.45): ”Jos jyvityksen muuttamisesta aiheutuu korotuksia jonkin huoneiston käyttövastikkeeseen, on se jaksotettava useammalle vuodelle niin, että vältytään kohtuuttomilta käyttövastikkeen korotuksilta.” Jaksottamista voidaan pitää pehmentävänä elementtinä, vaikka se ei välttämättä aina riitäkään jonkin toimenpiteen kohtuuttomuuden poistamiseen. Joka tapauksessa voidaan todeta, että lainatun virkkeen ajatusta ei sisälly ehdotettuun säännöstekstiin ja ”perusteluilla ei voida säätää”.

Toisen kysymyksen taustalla on kysymys valiokunnan tiedontarpeesta. Esityksessä ei havaitakseni missään lausuta mitään siitä, minkäsuuruisia käyttövastikkeen nousuja - absoluuttisesti tai prosentuaalisesti - käyttövastikkeen määräytymisperusteiden muuttamisen ajatellaan voivan käytännössä tuoda mukanaan. Tässäkään ei tietysti ole kyse tapauskohtaisen detaljitiedon tarpeesta. Minusta perustuslakivaliokunnalla tulisi kuitenkin olla ehdotetun 35 §:n hyväksyttävyyttä ja säännöksen mahdollisia muuttamistarpeita arvioidessaan käytettävissään käytännön tilanteisiin kohtuullisesti orientoitunut tieto siitä, kuinka merkittäviin käyttövastikkeen nousuihin ehdotettu määräytymisperusteiden muuttamista koskeva valtuus voi tulla yleensä tai yksittäistapauksissa johtamaan.

Eityksen säätämisjärjestysperusteluissa on laajasti ja monipuolisesti tarkasteltu kysymystä, miten asukasvalinnan siirtoa kunnilta asumisoikeusyhteisöille on syytä arvioida PL 124 §:ssä asetetun julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan normin kannalta. Tarkastelu on hyvin laadittu. Kumpaakaan näkemystä - asukasvalinnan siirrossa asumisoikeusyhteisölle on kysymys/ei ole kysymys PL 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle – ei voida pitää ilmiselvästi oikeana tai vääränä. En ota kantaa asiassa esittetyyn argumentaatioon. Pikemminkin käytännön syistä olisin kuitenkin taipuvainen ajattelemaan, että ko asukasvalinnan siirtoa asumisoikeusyhteisölle ei ole syytä alkaa pitää PL 124 §:ssä tarkoitettuna hallintotehtävän antamisena. Jos PL 124 §:n säännöksen katsottaisiin koskevan tässä ehdotettua siirtoa, voisi riskinä olla, että PL 124 §:n vaatimusten soveltamista vastaavankaltaisiin tilanteisiin alettaisiin jotenkin käsitejuridiikan hengessä ja relevanteista vasta-argumenteista huolimattakin pitää perustuslain vaatimana. (Jonkinlaisena varoittavana esimerkkinä tässä voisi ehkä pitää vuosikymmen sitten esillä ollutta kaavamaista suhtautumista seuraamusten määräämiseen yksityisessä pysäköinninvalvonnassa.) Se, että PL 124 §:n säännöksen ei katsottaisi koskevan esim. nyt tarkasteltavana olevaa siirtotilannetta, ei tietysti estäisi – kuten säätämisjärjestysperusteluisssakin (s. 77) viitataan - joidenkin PL 124 §:n sisällössä merkittävien näkökohtien huomioon ottamista tätä siirtoa koskevassa säätelyssä.

Nähdäkseni lakiehdotuksiin ei sisälly asetuksenantovaltuuksia, jotka olisivat PL 80 §:n kannalta ongelmallisia. Totean kuitenkin, että ehdotuksen 55 §:ssä säädettyjä asetuksenantovaltuuksia voidaan pitää melko laaja-alaisina ja että asetuksenantajalle

näin osoitettu rooli juuri asukashallintoasioissa tuskin ainakaan korostaa asukashallinnolle tässä laissa annettua merkitystä.