PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Asumisoikeuden perustuslain suoja

Hallituksen ehdotuksessa asumisoikeusasuntolaiksi on säännökset asumisoikeustalon vapauttamisesta käyttö- ja luovutusrajoituksista niin sanotussa vajaakäyttötilanteessa, jossa talon huoneistoille ei ole kysyntä asumisoikeusasuntoina ja tästä syystä talossa on jäljellä asumisoikeuden haltijoita kolmasosassa tai alle kolmasosassa talon huoneistoista (89 §). Tämä mahdollistaisi talon muuttamisen vapaarahoitteiseksi vuokrataloksi tai asunto-osakeyhtiöksi. Samalla asumisoikeussopimukset voitaisiin muuttaa vuokrasopimuksiksi. Asumisoikeussopimukset on solmittu ilman asumisoikeusyhteisön irtisanomismahdollisuutta. Ehdotusta on tarkasteltava asumisoikeushaltijoiden omaisuuden suojan rajoituksena. Lisäksi valtiosääntösääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetty velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asumiseen.

Perustuslakivaliokunta on asumisoikeuslain muuttamista koskevassa lausunnossaan 45/2002 ottanut kantaa asumisoikeuden kuulumiseen omaisuuden suojan piiriin samoin kuin omaisuuden suojaa määrittelevien perusteltujen odotusten alaan. Valiokunta totesi erikseen, että suojaa nauttiviin perusteltuihin odotuksiin kuuluu myös ”oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää”. Lainaan valiokunnan lausunnosta nyt tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen kannalta olennaisen kohdan:

> 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.

Lausunnossa 45/2002 vp esitetyt näkökohdat on otettava lähtökohdaksi myös ehdotetun 89 §:n sääntelyn arvioinnissa. Niitä sovellettaessa on riidatonta, että asumisoikeuden haltijoiden kannalta kyse on omaisuuden suojan rajoittamisesta. Rajoitusta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Katson, että hallituksen esityksessä on osoitettu sellainen hyväksyttävä yhteiskunnallinen tarve – asumisoikeusyhteisöjen toimintaedellytysten turvaaminen ja samalla perustuslain 19.4 §:ssä tarkoitetun perusoikeuden toteutumisen edistäminen – jonka toteuttamiseksi ehdotusta voidaan pitää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tarkoittamalla tavalla välttämättömänä. Ehdotetun 89 §:n 1 momentin 4-6 kohdissa on myös pyritty takaamaan, että talon vapauttaminen käyttö- ja luovutusrajoituksista on viimesijainen toimenpide. Kun vapauttamisesta päättää ARA, näiden edellytysten täyttymiseen kohdistuu viranomaiskontrolli.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 45/2002 vp esitetty näkökohta, jonka mukaan ”sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida … tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää”, liittyy perusoikeusrajoitusten suhteellisuuden vaatimukseen. Tämän vaatimuksen täyttymisen kannalta olennaista on ensinnäkin asumisoikeusmaksun palauttaminen ja muuttokustannusten korvaaminen (89.1 §:n 1) kohta. Toiseksi on kiinnitettävä huomiota asumisoikeutensa menettävän asumisturvan takaamiseen. Tämä on tärkeää sekä omaisuuden suojaan kohdistuvan rajoituksen suhteellisuuden arvioinnissa että perustuslain 19.4 §:ssä tarkoitetun perusoikeuden toteuttamiseksi asumisoikeutensa menettävien kohdalla. Tässä suhteessa katson, että ehdotetun 89 §:n säännökset (1 momentin 2) kohta ja 2 momentti) takaavat riittävän asumisturvan.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat myös riittävät oikeusturvajärjestelyt. Tässä suhteessa voi kysyä, sisältääkö hallituksen ehdotus riittävät oikeusturvatakeet. Ehdotuksen 111 §:ssä on säädetty oikaisuvaatimuksesta ARA:n päätökseen ja valittamisesta oikaisuvaatimukseen annetusta

päätöksestä. Ei kuitenkaan ole selvää, voidaanko asumusoikeuden haltijaa pitää sillä tavoin asianosaisena, että tällä on hallintolain ja hallintolainkäyttölain yleisten säännösten nojalla oikeus hakea oikaisua ARA:n käyttö- ja luovutusrajoitusten lakkauttamista koskevaan päätökseen ja valittaa oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Lisäksi voi kysyä, tulisiko asumisoikeutensa menettävillä olla käytettävissään erityisiä oikeusturvakeinoja siltä varalta, että asumisoikeusyhteisö laiminlyö 89 §:ssä asumisturvan takaamiseksi säädetyt velvoitteensa. Lakiehdotuksen 112 §:ssä säädetty kantelumenettely ei näyttäisi soveltuvan tällaisiin tilanteisiin.

Asukasvalintatehtävien oikeudellinen luonne

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa pohditaan pitkään, ovatko asumisoikeustalojen asukasvalintaa koskevat tehtävät perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä siten, että niiden osoittaminen asumisoikeusyhteisöille on sidottu tässä perustuslain pykälässä säädettyihin edellytyksiin.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan perustuslain 124 §:n mukaisella julkisella hallintotehtävällä viitataan ”verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Julkisesta hallintotehtävästä voi nähdäkseni olla kyse ainoastaan silloin, kun tehtävästä ja sen kuulumisesta julkisen vallan vastuulle on erikseen lainsäädännössä säädetty. Asumisoikeusjärjestelmällä pyritään kiistatta edistämään perustuslain 19 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla jokaisen oikeutta asumiseen. Asumisoikeustalot kuuluvat myös korkotukilainsäädännön kautta sosiaalisen asuntotuotannon piiriin. Asumisoikeusjärjestelmän ylläpitämistä, kuten asumisoikeustalojen rakentamista, ei ole kuitenkaan lainsäädännössä erikseen säädetty valtion tai kuntien tehtäväksi. Tässä suhteessa asumisoikeusjärjestelmä poikkeaa olennaisesti esimerkiksi lakisääteisestä sosiaali- ja terveydenhuollosta, joka on lainsäädännössä erikseen osoitettu kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuuseen.

Katsonkin, että asumisoikeustalojen asukasvalinnan osoittamista asumisyhteisöille ei tule arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että en pitäisi hakijoiden oikeusturvan takaamista valtioisääntöoikeudellisesti tärkeänä. Oikeusturvatakeiden tarve ei kuitenkaan arvioni mukaan ole

seurausta perustuslain 124 §:stä vaan välittömästi perusoikeussäännöksistä, kuten perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaisesta oikeudesta asumiseen.

Sysmässä 9.12.2020

Kaarlo Tuori