Perustuslakivaliokunnalle

21.12.2020

Mikael Hidén:

Lausunto hallituksen esityksestä HE 189/20 vp laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta

Olen ollut hallituksen esityksestä kuultavana valiokunnassa 17.11.2020. Valiokunnasta 3.12.2020 tulleessa sähköpostissa todetaan:

> ”Perustuslakivaliokunta on pyytänyt perustuslain 47 §:n nojalla valtioneuvostolta olennaisesti hallituksen esityksessä esitettyä yksityiskohtaisempaa ja tarkempaa selvitystä siitä, minkälaisia vaikutuksia rajoituksista vapauttamista ja käyttövastikkeen määräytymisperusteiden muutamista voimasaolevissa sopimuksissa koskevilla sääntelyillä on asumisoikeuden haltijoihin.”

Samassa yhteydessä mainitaan, että olen antamassani lausunnossa kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksestä ilmenevän tiedon puutteellisuuteen, ja pyydetään vielä arvioimaan esitystä saadun lisäselvityksen valossa. Käsittelen seuraavassa vain näin hahmottuvaa, valiokunnan käytettävisä olevan tiedon riittävyyttä koskevaa kysymystä. Hallituksen esitystä täydentävänä lisäselvityksenä olen saanut nähtäväksi kolme asiakirjaa: Ympäristöministeriön 19.11.2020 päivätty selvitys valiokunnan tietopyyntöön (Anu Karjalainen, n. 4 s.), Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) 9.11.2020 päivätty Arvio asumisoikeusasuntojen vapauttamisesta rajoituksista (Sami Turunen, n. 2 s.) ja ARA:n 6.5.2020 päivätty Arvio asumisoikeusasuntojen vapauttamisesta rajoituksista (Sami Turunen, n. 8 s.).

- - - - - - -

Käsittelin 17.11.2020 valiokunnalle antamassani lausunnossa hallituksen esittämän

lakiehdotuksen 89 §:ssä ja 90 §:ssä säädeltyä rajoituksista vapauttamista vajaakäyttötilanteissa sekä lakiehdotuksen 35 §:n 2 momentissa säädeltyä käyttövastikkeen määräytymisperusteiden muuttamista voimassa olevissa asumisoikeussopimuksissa. Kummasssakin yhteydessä esitin , että valiokunnalla tulisi olla lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioidessaan käytettävissään enemmän tietoa ehdotettujen säännösten vaikutuksesta perustuslain suojaa nauttiviin oikeuksiin. (Lähinnä näitä kohtia kai tarkoittaa valiokunnan em. sähköpostissa viitattu huomion kiinnittäminen esityksestä ilmenevän tiedon puutteellisuuteen.). Lakiehdotuksen 89 §:ssä säädellystä rajoituksista vapauttamisesta vajaakäyttötilanteissa totesin em. lausunnossa tältä osin (s. 4-5):

> ”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.”

Vastaavaan tapaan totesin ehdotetun 35 §:n osalta lausunnossa lopuksi (s.6):

> ”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.”

Lausumista ja niiden taustasta todettakoon tässä yleisesti vain kaksi myös em. lausunnossa esiin tuotua seikkaa. Perusoikeudet ovat yksilöiden oikeuksia, eivät esim. ryhmäkohtaisia oikeuksia. Kysymys ei tässä ole joidenkin perusratkaisujen hyväksyttävyydestä, vaan siitä, vaatiiko perusoikeuksien suoja tässä muutoksia säännösehdotusten yksityiskohtiin.

- - - - - - -

Ympäristöministeriön 19.11.2020 päivätty selvitys sisältää tiiviin ja hyvin kootun

yleisen katsauksen siihen, miksi rajoituksista vapauttamista ja jyvityksen muuttamista koskeviin ehdotuksiin on ryhdytty ja minkälaisia muutoksia ehdotukset toisivat asumisoikeuden haltijan asemaan. Selvitys ei kuitenkaan sisällä mitään konkreettista aineistoa sen arvioimiseen, mitä uusien säännösten mukaiset järjestelyt voivat käytännössä tulla merkitsemään yksilölle hänen perusoikeuden suojaa nauttivan oikeutensa kannalta. Mielenkiintoista toisaalta on, että selvityksessä (s. 3) erikseen todetaan , että jyvityksen muuttamista koskevaa 35 §:ää voitaisiin tarkentaa vielä siten, että jyvityksen muutosta ei saisi tehdä, jos se johtaisi kohtuuttomiin käyttövastikkeiden korotuksiin.

ARA:n 9.11.2020 päivätty muistio sisältää mm. arvion sellaisten asumisoikeuskohteiden määrästä, joiden käyttäminen asumisoikeuskäytössä ei ole taloudellisesti kannattavaa pitkällä tähtäimellä. Siinä myös todetaan, että rajoituksista vapauttamisen kriteerit ovat edellen tiukkoja ”ja ne on tarkoitettu viimesijaisiksi talouden kohentamisen keinoiksi.” Muistio ei kuitenkaan sisällä mitään konkreettista rajoituksista vapauttamisen tai jyvityksen muuttamisen käytännön vaikutuksista yksilöiden perusoikeuden suojaa nauttiviin oikeuksiin.

ARA:n 6.5.2020 päivätty muistio sisältää erilaista tilastotietoa asumisoikeusasuntojen markkinatilanteesta ja tapahtuneiden rajoituksista vapautttamisten määristä sekä arvioita rajoituksista vapauttamisen tarpeesta. Muistio ei toisaalta sisällä mitään konkreettista rajoituksista vapauttamisen tai jyvityksen muuttamisen käytännön vaikutuksista yksilöiden perusoikeuden suojaa nauttiviin oikeuksiin.

Valiokunnan nyt pyytämäksi arvioksi ”saadun lisäselvityksen valossa” jää siten vain toteamus, että lisäselvitys itsessään ei anna mitään aihetta muuttaa aikaisemmassa lausunnossa esitettyä.

- - - - - - -

Pidän tässä yhteydessä kuitenkin aiheellisena esittää vielä joitakin yleisiä näkökohtia riittävien tietojen tarpeellisuudesta perustuslakivaliokunnan toiminnassa.
Lakiehdotuksia sisältävien hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyssä edellytetään vakiintuneesti, että esitys on laadittu hyvää säädösvalmistelutapaa noudattaen ja sisältää lakiehdotusten käsittelyssä eduskunnasssa tarvittavat tiedot. Selvää on myös,

että eduskunnalla on esitysten käsittelyssä aina oikeus saada valtioneuvostolta kaikki asian käsittelyä varten tarpeellisina pitämänsä (lisä)tiedot. Lakiehdotusten käsittelyssä tarpeellisen tiedon saamiselle vakiintuneesti annettu merkitys ei toisaalta muuta sitä, että eduskunnan omaan toimivaltaan lainsäätäjänä kuuluu myös päättäminen siitä, minkälaista tietoa jonkin lakiehdotuksen käsittelyyn ja hyväksymiseen tarvitaan. Toisin sanoen eduskunta ei lainsäätäjänä – eikä valmisteleva valiokunta - voi olla lakiehdotuksen käsittelyssä oikeudellisesti sidottu mihinkään määrittelyyn ko. lakiehdotuksen sisältöä koskevan tiedon (lain tarpeellisuus, toimivuus, seuraamukset käytännössä yms.) riittävyydestä. Tämä tarvittavaa informaatiota koskeva harkintavalta tulee ehkä herkimmin esille kiireellisiksi käsitettyjen lakien tai määräaikaisiksi säädettävien lakien käsittelyssä tai tilanteissa, joissa laki tulisi säädettäväksi eduskunta-aloitteen tai kansalaisaloitteen pohjalta.

Edellä lausuttu lienee sisällöltään varsin selvää ja ongelmatonta. Olen ottanut sen tässä esille taustaksi sille, että perustuslakivaliokunta on jonkin asian perustuslainmukaisuudesta lausuessaan (PL 74 §) merkittävästi erilaisessa asemassa kuin jonkin lakiehdotuksen asiavalmistelua suorittava mietintövaliokunta. Kun lakiehdotuksen asiavalmistelua suorittavalla valiokunnalla on mahdollisuuksia lakiehdotuksen muokkaamiseen (vaikkapa pysyväiseksi ehdotetun lain muuttamiseksi määräaikaiseksi) tai mahdollisuus harkita lain kiireellisyyden huomioon ottamista lakiehdotuksen käsittelytavassa, on perustuslakivaliokunnan PL 74 §:n mukainen tehtävä huomattavan rajattu: lausua lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta. Tähän tehtävään tunnetusti sisältyy myös esim. sellaisia mahdollisuuksia kuin lausuminen muutoksista, joita tarvitaan, jos laki halutaan säätää tavallisena lakina, tai lausuttu vaatimus, jonka mukaan poikkeuslaki tulee säätää määräaikaisena. Keskeinen kysymys valiokunnan näissä lausunnoissa on kuitenkin kannanotto tietyn lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen. Tällaisen kannanoton tekemiseen ei lähtökohtaisesti lainkaan sovi esim. ajatus tyytymisestä kiiretilanteen vuoksi vajavaisin tiedoin tehtyyn ratkaisuun tai ajatus uuden lain soveltamisen seuraamisesta ja lain nopeasta muuttamisesta, jos epäkohtia ilmenee. Erityisen huonosti ajatus syntyneiden epäkohtien nopeasta korjaamisesta soveltuisi tilanteisiin, joissa säädetty laki olisi johtanut perusoikeuden turvaaman oikeuden loukkaukseen.

Perustuslakivaliokunta toimii osana suvereenia lainsäätäjää. Kun valiokunnan PL 74 §:n mukaiseen erityiseen tehtävään kuuluu huolehtiminena mahdollisuuksien mukaan

siitä, että ”valiokunnan myötävaikutuksella” syntyneeet lakitekstit eivät käytännössä johda perustuslain kanssa ristiriidassa oleviin lopputuloksiin, ei valiokunnalla tässä tehtävässä voi kuitenkaan olla lainsäätäjän periaatteellista vapautta harkita, minkälaisen tiedon varassa ratkaisut lainsäätämisessä tehdään.

Lähden siis siitä, että perustuslakivaliokunnnan PL 74 §:n mukainen tehtävä asettaa perustaltaan erilaiset ja sisällöltään tiukemmat vaatimukset ratkaisua varten tarvittavan tiedon riittävyydelle kuin varsinainen säädettävän lain sisältöä koskeva valmistelu eduskunnassa. Selvää on, että tulkintatilanteet perustuslakivaliokunnassa voivat olla tietojen riittävyyskysymyksen kannalta hyvin erilaisia , esimerkkeinä vaikkkapa eduskunnan budjettioikeutta ja toisaalta jonkin perusoikeuden suojaa koskevat tulkintatilanteet. Tietojen riittävyyskysymyksen merkitys selvästi voi vaihdella myös perusoikeuksia koskevissa tulkintatilanteissa, joissa voi yhtäältä olla kysymys uusista hienosäädöistä jo aikaisemmissa tulkinnoissa esillä olleen perusoikeuden suojaan ja toisaalta olla kysymys valiokunnan käytäntöjä ajatellen uudenlaisesta perusoikeuden turvaamisongelmasta. Kun näin on, joudutaan kysymään, mitä edellä viitatut PL 74 §:n mukaiseen tehtävän liittyvät tiedon riittävyyttä koskevat vaatimukset sitten merkitsisivät käytännössä esimerkiksi nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa perusoikeuden suojaa koskevassa tulkintatilanteessa.

Mistään ennalta määritellyn, tiedon määrää ja laatua koskevan vaaatimustason saavuttamisesta ei voi olla kysymys. Kysymys on ensi sijassa siitä, että perustuslakivaliokunnalla täytyy PL 74 §:n mukaista lausuntoa antaessaan olla riittävä tieto siitä, minkälaisia perusoikeuden suojan kannalta ongelmallisia vaikutuksia säädettävä laki tulee aiheuttamaan tai voi riittävällä todennäköisyydellä tulla aiheuttamaan (suoraan tai laissa säädettävien valtuuksien käytön kautta) useille tai joillekin lain soveltamisen kohteiksi tuleville henkilöille. Riittävää tällaista tietoa ei valiokunnalla juuri voi olla ilman kohtuullisen konkreettista käsitystä siitä, millaisia voivat olla ne ko. henkilöiden tilanteet, joihin uuden lain mukanaan tuomat muutokset vaikuttavat. Kuten edellä on todettu, kysymys ei ole tapauskohtaisen tiedon hankkimisesta eikä ennalta määriteltävissä olevan tietotason saavuttamisesta. Minusta voidaan kuitenkin perustellusti katsoa, että nyt puheena oleva hallituksen esitys ja annettu lisäselvitys eivät anna valiokunnalle riittävää tietoa siitä, minkälaisia ovat ne lainmuutosten kohteeksi joutuvien henkilöiden taloudelliset ja oikeudelliset tilanteet (perusoikeussuojan toteutumisen arvioinnin kannalta relevantit seikat noissa

tilanteissa), joihin ehdotetut muutokset tulevat vaikuttamaan. Kun perusoikeuksien suojaa koskevissa tulkinnoissa on tässä kuten yleensäkin merkittävästi kysymys suojaan konkreettisesti kohdistuvien vaikutusten ja niiden hyväksyttävyyden arvioinnista, ei tällaista ko. tietojen puuttumista oikein voida pitää perustuslakivaliokunnan PL 74 §:n mukaisen tehtävän kannalta asianmukaisena.