Utlåtande GrUU 67/2026 rd─ RP 156/2026 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om bostadsrättsbostäder

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om bostadsrättsbostäder (RP 156/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Hanne Vikström, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Anu Karjalainen, miljöministeriet
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen
- universitetslektor Hanna Hämäläinen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veikko Vahtera.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om bostadsrättsbostäder ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2027. De ändringar som gäller val av boende avses dock träda i kraft den 1 januari 2029.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslagets innehåll

(1) I propositionen föreslås det att lagen om bostadsrättsbostäder (nedan bostadsrättslagen) ändras. För det första föreslås det att det till bostadsrättslagen fogas en ny 88 a § om befrielse av bostadsrättshus från begränsningar i vissa särskilda situationer. Enligt paragrafen kan ett bostadsrättshus befrias från begränsningarna, om det inte längre finns någon efterfrågan på huset som bostadsrättshus och om bostadsrättshavarna av denna orsak utgör högst en tredjedel av bostadens lägenheter. Befrielse från begränsningarna är dessutom möjlig, om huset är i behov av en grundlig renovering och Centralen för statligt stött bostadsbyggande inte godkänner ett räntestödslån grundlig renovering för att renovera huset. I båda fallen är befrielsen dessutom villkorad av att övriga villkor som föreskrivs i lagen uppfylls.

(2) Det föreslås dessutom att valet av boende reformeras genom att ordningsnumren slopas. Bostadsrättshavarna väljs fortsättningsvis utifrån den ordning som ansökningarna inkommer. Det föreslås också att sättet att delge sådana meddelanden och varningar som avses i bostadsrättslagen ändras.

Befrielse från begränsningar

(3) Bostadsrättslagen stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 5/2021 rd). När lagen stiftades föreslogs det bestämmelser om befrielse från begränsningar vid underutnyttjande i ett hus och om det förfarande som skulle iakttas i sådana fall (89 och 90 §). Förslaget innebar att den bestående bostadsrätten för bostadsrättshavarna upphör och att deras ställning ändras till hyresgäst. Med beaktande av detta ansåg grundlagsutskottet att denna typ av proaktiv beredskap för ett problem som enligt inkommen utredning ännu inte är så stort att det skulle utgöra ett hot mot bostadsrättssammanslutningarnas verksamhetsförutsättningar inte uppfyllde proportionalitetskravet för begränsningen av egendomsskyddet och skyddet för berättigade förväntningar i den då aktuella särskilda regleringskontexten. De föreslagna 89 och 90 § i lagförslaget måste strykas. Ändringen var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 5/2021 rd, stycke 13).

(4) I grundlagsutskottets utlåtande granskades det då aktuella förslaget särskilt med avseende på bestämmelsen om egendomsskydd i 15 § i grundlagen och det därtill anknutna skyddet för berättigade förväntningar. Enligt utskottet omfattar skyddet för berättigade förväntningar rätten att lita på kontinuiteten i lagstiftningen om de rättigheter och skyldigheter som är väsentliga för ett avtalsförhållande och att avtalsparternas rättsliga ställning inte genom reglering av sådana frågor kan försämras oskäligt genom vanlig lag. Skyddet för berättigade förväntningar och tillitsskyddet accentueras ännu mer när det är fråga om ett specialarrangemang som en bostadsrätt som ursprungligen tillkommit genom lag. Utskottet har i sin praxis också bedömt den här typen av bestämmelser som ingriper i egendomsskyddet med avseende på de allmänna villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel kravet på acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 5/2021 rd, stycke 2—3).

(5) Enligt grundlagsutskottet ingrep det då aktuella förslaget, som gjorde det möjligt att omvandla en bostadsrätt till en hyresrätt, i bostadsrättsavtalets centrala innehåll. Ur bostadsrättshavarens synvinkel skulle regleringen i princip i hög grad ha försvagat hans eller hennes ställning från vad den var enligt den ursprungliga lagen om bostadsrättsbostäder och det ursprungliga bostadsrättsavtalet. Enligt utskottet hade man i förslaget i och för sig beaktat bostadsrättshavarens ekonomiska intressen genom att föreskriva om hans eller hennes rätt att få tillbaka bostadsrättsavgiften inklusive justeringar efter att besittningsrätten upphört. Bostadsrättshavarens rätt till boendetrygghet tillgodosågs å sin sida av kravet att den sammanslutning som äger bostadsrättshuset skulle erbjuda bostadsrättshavaren en bostadsrätts- eller hyresbostad på orten. Detta kunde anses betydande med avseende på bestämmelsen i 19 § 4 mom. i grundlagen, enligt vilken det allmänna ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. När en bostadsrätt omvandlas till ett hyresförhållande försämras dock boendetryggheten avsevärt för den som förlorat sin bostadsrätt. Grundlagsutskottet fäste vikt vid att den bestående boendetrygghet som bostadsrätten medför kanske hade varit den viktigaste grunden för att personen skaffade en bostadsrättsbostad som sin boendeform (GrUU 5/2021 rd, stycke 10).

(6) Enligt grundlagsutskottet var det vid bedömningen av om den föreslagna regleringen är proportionerlig med avseende på ingripandet i egendomsskyddet av särskild betydelse att den bestående boendetryggheten ursprungligen var en väsentlig grund för att ingå bostadsrättsavtal för bostadsrättshavaren. Det var fråga om ett grundläggande avtalsvillkor. Dessutom skulle särskild vikt fästas vid att bostadsrätten är ett specialarrangemang som skapats genom lagstiftning. Betydelsen av skyddet för berättigade förväntningar och tillitsskyddet accentueras därför, i enlighet med grundlagsutskottets etablerade praxis. Med hänvisning till inkommen utredning ansåg utskottet att det var uppenbart att vakansgraden för bostadsrättsbostäderna ”åtminstone inte än så länge” hade en så stor betydelse för bostadsrättssammanslutningarnas verksamhet att deras verksamhet skulle bli ekonomiskt omöjlig även om bostadsrättshusen inte befriades från begränsningarna (GrUU 5/2021 rd, stycke 11—12).

(7) Det förslag som nu behandlas skiljer sig från den tidigare regleringen särskilt genom att befrielsen från begränsningar också gäller situationer där ett bostadsrättshus är i behov av ombyggnad men inte beviljas statligt stött ombyggnadslån. Dessutom är den föreslagna rätten att lösa in en bostadsrättsbostad mer omfattande än i det tidigare förslaget. I det förslag som nu bedöms erbjuds bostadsrättshavaren alltid inlösningsrätt i samband med befrielsen från begränsningar. Enligt grundlagsutskottets uppfattning utgör dessa ändringar i regleringen dock inte i sig någon grund för att bedöma förslaget på ett annat sätt än det förslag som behandlades under riksmötet 2021.

(8) När grundlagsutskottet bedömde det tidigare förslagets proportionalitet fäste utskottet bland annat vikt vid att det var fråga om proaktiv beredskap för ett problem som enligt inkommen utredning ännu inte var så stort att det skulle utgöra ett hot mot bostadsrättssammanslutningarnas verksamhetsförutsättningar (GrUU 5/2021 rd, stycke 13). Vid den konstitutionella bedömningen av de bestämmelser som nu föreslås är det väsentligt huruvida de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna för sammanslutningarna har förändrats så väsentligt och varaktigt under fem och ett halvt år att det vid proportionalitetsbedömningen av regleringen om situationer med hög vakansgrad är motiverat att komma till en annan slutsats än 2021.

(9) Utifrån propositionen (s. 39) och den övriga utredning som grundlagsutskottet fått har antalet objekt som uppfyller villkoret för underutnyttjande i sig inte ökat väsentligt efter grundlagsutskottets utlåtande, men de ekonomiska förutsättningarna för sammanslutningar som äger bostadsrättshus har försämrats betydligt. Mot bakgrund av propositionen grundar sig behovet av reglering således inte i första hand på antalet hus som uppfyller villkoret om hög vakansgrad, utan på att den belastning som enskilda ekonomiskt ohållbara objekt medför har fått större betydelse i takt med att sammanslutningarnas ekonomiska situation har försämrats.

(10) Enligt propositionen (s. 39) har utnyttjandegraden för bostadsrättsbostäderna sjunkit och bruksvederlagen stigit betydligt till följd av räntenivån, kostnadsökningarna och den växande renoveringsskulden. Andelen inlösta bostäder har ökat markant jämfört med vid tidpunkten för utskottets tidigare utlåtande. Inlösta bostäder försvagar sammanslutningarnas soliditet, eftersom de inte genererar några bostadsrättsavgifter. Enligt propositionsmotiven ökar dessutom det ekonomiska trycket till följd av att nyproduktionen upphör och amorteringarna på de baktunga lånen ökar.

(11) Enligt inkommen utredning medför den höga vakansgraden i bostadsrättsbostäder årligen kostnader på flera miljoner euro för sammanslutningarna. Kostnaderna för underutnyttjandet överförs genom utjämningssystemet också till de boende i andra objekt som har samma ägare. Utjämningens verkningar varierar avsevärt mellan objekten. Trots att utgångspunkten är att varje objekts inkomster på lång sikt ska täcka dess utgifter, förverkligas denna utgångspunkt i praktiken inte i alla objekt, utan objekt med strukturella underskott upprätthålls genom utjämningen. Vid bedömningen av hotet mot bostadsrättssammanslutningarnas verksamhetsförutsättningar bör det enligt grundlagsutskottet därför också fästas vikt vid den ekonomiska risk som bostadsrättshus med hög vakansgrad medför för bostadsrättshavarna i andra bostadsrättshus som ägs av samma sammanslutning.

(12) Grundlagsutskottet fäster vikt vid att propositionens motivering angående förändringarna i verksamhetsmiljön för bostadsrättssammanslutningarna är tämligen allmänt hållen och inte i sig ger en tillräcklig bild för en bedömning av regleringen. Enligt utskottets uppfattning tyder dock de uppgifter om sammanslutningarnas situation och riskerna för bostadsrättshavarna som sammantaget läggs fram i propositionen och i den övriga utredning som utskottet fått på att den föreslagna regleringen inte längre handlar om proaktiv beredskap på det sätt som utskottet bedömde 2021. Den föreslagna regleringen är således inte problematisk med avseende på proportionaliteten. Miljöutskottet bör dock ytterligare komplettera regleringen så att bostadsrättshavarnas processuella rättigheter stärks. Miljöutskottet bör dessutom överväga möjligheterna att stärka bostadsrättshavarnas rättigheter genom regleringen i 88 a §. Grundlagsutskottet betonar också att tröskeln för att tillämpa regleringen ska vara hög.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 67/2026 rd

Helsingfors 15.10.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.

Avvikande mening

Motivering

I propositionen föreslås en ny 88 a § i lagen om bostadsrättsbostäder. Enligt paragrafen ska ett bostadsrättshus kunna befrias från lagens nyttjande- och överlåtelsebegränsningar vid hög vakansgrad i huset samt när huset är i behov av ombyggnad men inte beviljas statligt stött ombyggnadslån.

Grundlagsutskottet har bedömt bostadsrätten med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Med beaktande av att utskottet också under de senaste åren har tillmätt egendomsskyddet såsom grundläggande fri- och rättighet betydande vikt i flera olika bedömningssammanhang finns det skäl att påminna om att egendomsskyddet skyddar enskilda oberoende av deras inkomst- och förmögenhetsnivå, alltså också låg- och medelinkomsttagare. Regleringen om bostadsrättsbostäder är dessutom relevant med avseende på 19 § 4 mom. i grundlagen, enligt vilket det allmänna ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

Grundlagsutskottet bedömde relativt nyligen, 2021, ett förslag som i väsentliga delar motsvarade det förslag som nu behandlas och som skulle ha gjort det möjligt att befria bostadsrättshus från begränsningarna vid hög vakansgrad (RP 189/2020 rd, GrUU 5/2021 rd). Det förslag som nu behandlas skiljer sig från det tidigare förslaget genom att befrielsen från begränsningar också gäller situationer där ett bostadsrättshus är i behov av ombyggnad men inte beviljas statligt stött ombyggnadslån.

I sitt utlåtande från 2021 upprepade grundlagsutskottet sina tidigare utgångspunkter för bedömningen av bostadsrätten. Enligt grundlagsutskottet är en bostadsrätt som grundar sig på ett bostadsrättsavtal tvivelsutan en rätt med förmögenhetsvärde som omfattas av egendomsskyddet i 15 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har också hänvisat till att egendomsskyddet även tryggar avtalsförhållandens beständighet. Bakom skyddet för förmögenhetsrättsliga rättshandlingars giltighet ligger tanken att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor. Skyddet för berättigade förväntningar har samband med rätten att lita på att lagstiftningen om rättigheter och skyldigheter som är väsentliga i ett avtalsförhållande fortbestår, så att avtalsparternas rättsliga ställning inte kan försvagas i oskälig mån genom bestämmelser i vanlig lag. Skyddet för berättigade förväntningar och tillitsskyddet accentueras ännu mer när det är fråga om ett specialarrangemang som en bostadsrätt som ursprungligen tillkommit genom lag. Utskottet har i sin praxis också bedömt den här typen av bestämmelser som ingriper i egendomsskyddet med avseende på de allmänna villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel kravet på acceptabilitet och proportionalitet. (GrUU 5/2021 rd, s. 2, GrUU 45/2002 rd, s. 2—4, GrUU 56/2005 rd, s. 2.)

Grundlagsutskottet ansåg i det utlåtandet att förslaget, som gjorde det möjligt att omvandla en bostadsrätt till hyresrätt, ingrep i bostadsrättsavtalets centrala innehåll. Ur bostadsrättshavarens synvinkel skulle regleringen i princip i hög grad ha försvagat hans eller hennes ställning från vad den var enligt den ursprungliga lagen om bostadsrättsbostäder och det ursprungliga

bostadsrättsavtalet. När en bostadsrätt omvandlas till ett hyresförhållande försämras boendetryggheten avsevärt för den som förlorat sin bostadsrätt. Enligt grundlagsutskottet var det vid bedömningen av om den föreslagna regleringen är proportionerlig med avseende på ingripandet i egendomsskyddet av särskild betydelse att den bestående boendetryggheten ursprungligen var en väsentlig grund för att ingå bostadsrättsavtal för bostadsrättshavaren. Det var fråga om ett grundläggande avtalsvillkor. Dessutom skulle särskild vikt fästas vid att bostadsrätten är ett specialarrangemang som skapats genom lagstiftning. Betydelsen av skyddet för berättigade förväntningar och tillitsskyddet accentueras därför, i enlighet med grundlagsutskottets etablerade praxis. Med hänvisning till inkommen utredning ansåg utskottet att det var uppenbart att vakansgraden för bostadsrättsbostäderna ”åtminstone inte än så länge” hade en så stor betydelse för bostadsrättssammanslutningarnas verksamhet att deras verksamhet skulle bli ekonomiskt omöjlig även om bostadsrättshusen inte befriades från begränsningarna. Förslaget innebar att den bestående bostadsrätten för bostadsrättshavarna upphör och att deras ställning ändras till hyresgäst. Med beaktande av detta uppfyllde inte denna typ av proaktiv beredskap för ett problem som enligt inkommen utredning ännu inte är så stort att det skulle utgöra ett hot mot bostadsrättssammanslutningarnas verksamhetsförutsättningar proportionalitetskravet för begränsningen av egendomsskyddet och skyddet för berättigade förväntningar i den då aktuella särskilda regleringskontexten. Utskottet ansåg således att strykningen av de relevanta bestämmelserna var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. (GrUU 5/2021 rd, s. 5)

I den proposition som nu behandlas anses det att den föreslagna regleringen bör bedömas i en förändrad verksamhetsmiljö. Enligt propositionen har de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna för bostadsrättssammanslutningarna försämrats avsevärt. I propositionen görs bedömningen att det föreslagna ingreppet i bostadsrättens varaktighet är nödvändigt för att uppnå ett godtagbart och vägande samhälleligt syfte.

I propositionen motiveras visserligen, om än på en relativt allmän nivå, förändringarna i verksamhetsmiljön för bostadsrättssammanslutningarna, och det konstateras att verksamhetsmiljön har blivit betydligt mer utmanande än tidigare. Det är dock värt att notera att antalet objekt som uppfyller villkoret om underutnyttjande enligt propositionen inte i sig har ökat väsentligt efter grundlagsutskottets utlåtande från 2021. Under de senaste tre åren har det enligt propositionen dessutom sammanlagt fattats åtta negativa beslut om ansökningar om ombyggnadslån. Inte heller till denna del förefaller problemets omfattning således särskilt betydande.

Med beaktande av grundlagsutskottets relativt färska tidigare utlåtande skulle en motsatt slutsats förutsätta att de ekonomiska problem som förändringen i verksamhetsmiljön har orsakat bostadsrättssammanslutningarna hade tillspetsats i betydande grad och att en korrigering av situationen uttryckligen förutsatte befrielse från nyttjande- och överlåtelsebegränsningarna för bostadsrättshus. I sitt utlåtande från 2021 fäste grundlagsutskottet vikt vid att de ekonomiskt olönsamma objekten endast utgjorde en liten del av bostadsrättsbostäderna. (GrUU 5/2021 rd, s. 4).

Motiveringen i propositionen till det föreslagna ingreppet i skyddet för berättigade förväntningar enligt 15 § i grundlagen är enligt min mening alltför allmänt hållen för att motivera

begränsningens proportionalitet, med beaktande av att ingreppet i bostadsrätten innebär ett ingrepp i ett centralt innehåll i bostadsrättsavtalet som är väsentligt för ingåendet av avtalet. Regeringen bör betydligt mer specificerat kunna motivera varför den föreslagna regleringen är nödvändig ur bostadsrättssammanslutningarnas synvinkel. Grundlagsutskottets tidigare utlåtande lägger ribban högt i detta avseende: utredningen bör visa att verksamheten utan befrielse av bostadsrättshusen från begränsningarna skulle bli ”ekonomiskt omöjlig” eller att det är fråga om ett problem som ”är så stort att det skulle utgöra ett hot mot bostadsrättssammanslutningarnas verksamhetsförutsättningar” (jfr GrUU 5/2021 rd, s. 5).

Enbart utifrån den tämligen allmänt hållna utredningen i propositionen anser jag det inte vara möjligt att komma till en annan konstitutionell slutsats än den som grundlagsutskottet kom till i sitt tidigare utlåtande. Jag anser att 88 a § i lagförslaget måste strykas och att en sådan ändring bör vara en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avvikande mening

Jag anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om den konstitutionella anmärkningen till 88 a § beaktas på behörigt sätt och paragrafen stryks ur lagförslaget.*

Helsingfors 15.10.2026

Johannes Yrttiaho vänst