

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

26 päivänä tammikuuta 1995

Lausunto n:o 28

Ympäristövaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 24 päivänä marraskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 304 uusiksi huoneenvuokralaeiksi ja niihin liittyvien lakien muuttamisesta ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Seija Heiskanen-Frösén ympäristöministeriöstä, professori Mikael Hیدن, professori Antero Jyränki, professori Ari Saarnilehto ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltävään asiaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaan seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lait asuinhuoneiston vuokrauksesta ja liikehuoneiston vuokrauksesta sekä niihin liittyvät lainmuutokset. Asuinhuoneistojen vuokran osalta ehdotetaan vuokrien sääntely purettavaksi myös olemassa olevissa sopimussuhteissa. Sääntelystä vapaita vuokrasuhteita koskevia säännöksiä tarkistettaisiin. Lain voimaantulon jälkeen kaikkia asuinhuoneiston vuokrasuhteita koskisivat pääsääntöisesti samat säännökset. Liikehuoneistojen vuokrausta koskevia säännöksiä ehdotetaan asiallisesti tarkistettaviksi.

Molemmissa laeissa ehdotetaan lisättäväksi sopimisen vapautta. Vapaasti voitaisiin sopia muun muassa vuokrasuhteen kestosta ja vuokrasta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan viimeistään vuoden 1996 aikana. Uusia lakeja sovellettaisiin eräin poikkeuksin myös lakien voimaan tullessa olemassa oleviin huoneenvuokrasuhteisiin.

Esityksen laajoissa säätämisyjärjestysperusteissa mainitaan ensiksikin, että uudet lait tulevat sovellettaviksi myös niiden voimaan tullessa olemassa oleviin sopimussuhteisiin. Laeilla ei kuitenkaan muuteta sitä, mitä sopimussuhteen osapuolet ovat jo sopineet. Uusien lakien sisältämä sopimisen vapauden lisääminen merkitsee, että jo sovittu voi muuttua vain, jos sopimussuhteen osapuolet siitä sopivat lakien voimaantulon jälkeen. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteissa katsotaan, että hallinnan suojaa koskevat uudet säännökset eivät itssään kajoa hallitusmuodossa turvattuihin perusoikeuksiin eikä lakiehdotusten käsitteilylle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä siten ole estettä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Vuoden 1961 huoneenvuokralaki oli säätämisvaiheessa kahteen otteeseen esillä perustuslakivaliokunnassa.

Valiokunta antoi ensiksi lausunnon n:o 8/1959 vp, jossa käsiteltiin kysymystä hallituksen lakiesityksen täydentämisestä edustaja-aloitteeseen sisältyvin säännöksin mm. vuokralaisen hallinnansuojasta. Valiokunnan lausuntoon liitettyn professori Kastarin asiantuntijalausuntoon yhtyen valiokunta katsoi, että hallinnansuojaa koskevat säännökset voitiin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vain perusteellisesti tarkistettuina ja että tarkistettunakin lakiehdotus tuli taannehtivuutensa vuoksi käsitellä valtioväijärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Sittemmin suuren valiokunnan laatimasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa n:o 3/1960 vp valiokunta totesi tämän ehdotuksen

merkitsevän eräin osin varsin syvälle käyvää kajoamista olemassa oleviin huoneenvuokrasuhteisiin. Valiokunnan mukaan: ”Meillä vallitsevaksi tunnustetun oikeusperiaatteen mukaista kuitenkin on, ettei uusi laki saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalla syntyneitä oikeussuhteita, ei edes sosiaalilainsäädännön tai sosiaalisista näkökohdista vaikutteita saavan lainsäädännön alalla. Toisaalta ei sanottua oikeusperiaatetta voida tulkita niin ahtaasti, ettei se sallisi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä taannehtivillakin säännöksillä selventää ja täydentää voimassa olevia oikeussuhteita, ellei siten aineelliseen oikeuteemme tuoda mitään olennaisesti uutta.” Laki säädettiin, osin taannehtivana, tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Käsiteltävänä olevan uudistuksen yhteydessä kumottavaksi tarkoitettu vuoden 1987 huoneenvuokralaki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Asianomaisen hallituksen esityksen n:o 127/1984 vp mukaan vaikeutettuun säätämisyjärjestykseen vaikuttivat valtioneuvoston oikeus alentaa huoneenvuokria sekä lain eräiden pakottavien säännösten (mm. hallinnansuojaa koskevat säännökset) soveltaminen myös lain voimaan tullessa noudatettavana oleviin vuokrasopimuksiin. Lausunnossa n:o 12/1990 vp perustuslakivaliokunta piti mahdollisena muuttaa vuoden 1987 lakia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä siten, että uusien asuinhuoneistojen vuokrien sääntelystä luovutaan markkinoiden tasapainoalueilla ja että sääntely- ja hallinnansuojasäännöksiä ei sovelleta tietyissä lääneissä. Säätämisyjärjestykseen perusteeksi esitettiin, ettei lailla ollut sellaista taannehtivaa vaikutusta, jota saatettaisiin pitää omaisuuden perustuslainsuojan kajoavana.

Kumottava vuoden 1987 huoneenvuokralaki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa tulkintakäytännössään (esim. PeVL 20/1994 vp) lähtenyt siitä, että tällaista poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muutettava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin.

Voimassa oleva laki käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä valtioneuvoston mahdollisuuden takia alentaa huoneenvuokria ja sen taannehtivuusnäkökohdan vuoksi, että eräin osin lain uusia säännöksiä sovellettiin jo silloisiin vuokrasopimuksiin. Tähän hallituksen esitykses-

tä aikanaan näkyneeseen perusteluun verrattuna ei esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa ole sellaista, joka edellä mainitun ns. aukkoteorian johdosta johtaisi perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseen. Taannehtivuusnäkökohdan osalta valiokunta kuitenkin toteaa selventävästi, ettei laissa kerran mahdollisesti perustuslainsäätämisyjärjestyksessä omaksuttu taannehtiva sääntely voi oikeuttaa sisällyttämään myöhempään lakiin millaisia taannehtivia ratkaisuja tahansa vaan tällaisen sääntelyn toteuttamistapa on arvioitava tapausittain erikseen.

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen ongelmakohta johtuu siitä, että 1. lakiehdotusta on tarkoitus soveltaa kaikkiin asuinhuoneiston vuokrasuhteisiin. Koska lakiehdotus rakentuu sääntelystä vapaalle järjestelmälle, se aiheuttaisi muutoksia ennen 1.2.1992 solmittuihin säänneltyihin vuokrasuhteisiin ja on tässä mielessä vaikutuksiltaan taannehtiva.

Säännellyssä vuokrasuhteessa asuinhuoneiston vuokralaisen hallinnansuoja muuttuisi pääosin välittömästi välilliseksi. Vuokrasuhde olisi vuokranantajan irtisanottavissa. Irtisanominen voitaisiin julistaa tehottomaksi vain, jos sen avulla pyritään kohtuuttomaan vuokraan tai jos irtisanominen vuokralaisen olosuhteet huomioon ottaen olisi kohtuuton eikä irtisanomiseen olisi hyväksyttävää syytä. Ehdotetut vuokran määrää koskevat säännökset vastaavat osin sääntelyjärjestelmää. Kohtuuttoman korkeaa vuokraa voitaisiin alentaa. Jos osapuolet eivät sopisi vuokran korotuksista, perusteet vuokran korotuksille olisivat lain 99 §:ssä. Oleellinen muutos olisi, että toistaiseksi jatkuvassa vuokrasuhteessa vuokranantaja voisi aivan toisin kuin ennen vuokrasopimuksen irtisanomalla vaatia vuokralaiselta korotuksia, joihin tämän olisi alistettava, jos haluaisi edelleen asua huoneistossa. Irtisanominen voitaisiin kylläkin julistaa tehottomaksi, jos vuokranantajan vaatimukset ovat kohtuuttomia.

Voimassa olevien sopimussuhteiden pysyvyyden suoja johtuu hallitusmuodon 6 §:ssä turvatusta omaisuudensuojasta. Pysyvyyden suojan taustalla on tarkoitus suojata sopimussuhteesta johtuvia kummankin sopijapuolen varallisuusarvoisia etuja. Perustuslakivaliokunnan melko runsas tulkintakäytäntö osoittaa, ettei kysymys ole ehdottomasta suojasta. Voimassa oleviin sopimuksiin on esimerkiksi voitu ulottaa kohtuullistamismahdollisuus (PeVL 3/1982 vp); oikeussuhteiden selventämistä ja täydentämistä on pidetty mahdollisena, kunhan aineelliseen oikeuteen ei tuoda

olennaisesti uutta sisältöä (PeVL 3/1960 vp); materiaalisista oikeuksista tehtäviä täytäntöönpanonluonteisia prosessitoimia koskevia järjestyliä on toteutettu tavallisella lailla (PeVL 23/1992 vp).

Esitykseen sisältyvä 1. lakiehdotus merkitsee valtiosääntöoikeudellisesti yhtäältä sitä, että aiempia sopimuksia voidaan sopimisen vapauden lisääntyessä uuden lain myötä muuttaa uudistuksen tultua voimaan vain sopijapuolten niin sopiessa, ja toisaalta sitä, että vanhan lain pakottavat hallinnansuojaa koskevat säännökset korvautuvat uuden lain asianomaisilla säännöksillä.

Edelliseltä osalta lain taannehtivuus on laadultaan puhtaasti muodollista ja omaisuuden suojan valossa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksetön seikka. Jälkimmäiseltä osalta valiokunta pitää yleisenä lähtökohtana, että tavallisen lain alaan sinänsä kuuluvan säännösten — jollainen huoneenvuokrasuhteeseen perustuva hallinnansuojasäännöstö valiokunnan mielestä pääsääntöisesti on — uusiminen on mahdollista tavallisella lailla, jollei erityisistä syistä muuta johdu (vrt. PeVL 35/1992 vp ja 9/1991 vp). Kun tässä tapauksessa uusia säännöksiä hallinnansuojasta on pidettävä kokonaisarviossa kohtuullisina

kummankin osapuolen kannalta ja muutoinkin muuhun oikeusjärjestykseen sopivina, ei valiokunnan mielestä ole estettä käsitellä 1. lakiehdotusta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Uudistus, ennen muuta 1. lakiehdotus, koskee laajaa ihmisjoukkoa vuokra-asuntokannan ollessa noin 620 000 asuntoa. Säädettyjen lakien selkeys ja helppo ymmärrettävyys ovat tästä syystä tavanomaistakin tärkeämpiä vaatimuksia. Tähän olisi vielä lakien eduskuntakäsittelyssä paneuduttava.

Uudistus liittyy aikaan, jolloin vuokra-asuntomarkkinoilla vallitsee kutakuinkin tasapainoinen tilanne. Perustuslakivaliokunta kiinnittää ympäristövaliokunnan huomiota siihen, että markkinatilanteen muutoksia on tarpeen seurata jatkuvasti ja tasapainon mahdollisesti häiriintyessä tulee arvioida lainsäädännön toimivuutta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Kaarilahti, Laine,

M. Laukkanen, J. Leppänen, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.

