

Ympäristövaliokunnan mietintö 6/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain muuttamisesta

Johdanto

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä toukokuuta 1997 lähettänyt ympäristövaliokunnan valmistelevaksi käsiteltäväksi hallituksen esityksen 81 laiksi aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain muuttamisesta.

Toivomusaloite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä toivomusaloitteen 332/1997 vp (Mikko Kuoppa /va-r ym.) vuokralaisten aseman turvaamisesta aravavuokratalojen luovutusrajoitusten poistussa, joka on lähetetty valiokuntaan 13 päivänä maaliskuuta 1997.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 17/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina johtaja Hannu Junkkari ja vanhempi hallitussihteeri Seija Heiskanen-Frösén ympäristöministeriöstä, erityisasiantuntija Eero Hiltunen Suomen Kuntaliitosta, järjestösihteeri Pentti Naulapää Vuokralaisten Keskusliitosta, hallintojohtaja Maija Rajakylä Valtion asuntorahastosta, toiminnanjohtaja Timo Heinonen Asrasta, toimitusjohtaja Ilpo Saarinen Sato-Yhtymä Oy:stä, toimitusjohtaja Sisko Marjamaa Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimistosta, toimitusjohtaja Arto Ojala Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta, järjestösihteeri Ulla Tuominen Asukasliitosta, kehitysjohtaja Jouko Heino VVO-Yhtymästä, johtaja Merja Havutie UPM-Kymmene Oy:stä ja lakimies Pekka Soini Suo-

men Toimitila- ja rakennuttajaliitosta (Rakli) edustaen Suomen Kiinteistöliittoa.

Hallituksen esitys ja toivomusaloite

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksellä on tarkoitus pidentää 10 vuodella tiettyjen aravavuokratalojen ja aravavuokra-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoitusten voimassaoloaikaa siitä, mikä se voimassa olevan lainsäädännön mukaan muutoin on. Rajoitusten voimassaoloajan pidennys koskisi niitä lainoja, jotka on myönnetty ennen vuotta 1980. Esitys koskee noin 150 000 aravavuokra-asuntoa.

Lakiehdotuksen mukaan asukkaat on valittava asiaa koskevan valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Valintaperusteet olisivat kuitenkin lievemmät kuin muissa aravavuokrataloissa. Aravavuokrien omakustannusperiaate ei jatkuisi. Rajoitusten alaiset asunnot ja talot saataisiin luovuttaa vain laissa mainituille luovutuksensaajille. Luovutushintaa ei säänneltäisi. Asuntorahasto nimeäisi luovutuksensaajan. Perhe- ja perintöoikeudelliset saannot ja yhteisen esineen jakamiseen perustuvat saannot vapautuisivat kunnan lunastusoikeuden piiristä. Vuokralaisen lunastusoikeus ei jatkuisi. Tapauskohtainen rajoituksista vapauttamismekanismi säilyisi.

Ehdotetut muutokset eivät koskisi niitä aravavuokrataloja tai aravavuokra-asuntoja, jotka ovat jo ennen lain voimaantuloa vapautuneet käyttö- ja luovutusrajoituksista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisemman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Toivomusaloite

Toivomusaloitteessa 332/1997 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hal-

litus ryhtyisi toimenpiteisiin aravavuokratalojen käyttö- ja luovutusrajoitusten poistamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi siten, että vuokralaisten asema turvataan, että aravavuokratalot mahdollisimman laajasti säilyvät vuokra-käytössä ja että kohtuuttomat vuokrankorotukset estetään.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Saamansa selvityksen perusteella ympäristövaliokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä. Aravavuokratalojen ja aravavuokra-asuntojen myynti- ja luovutusrajoitusten jatkamisella voidaan säilyttää vuokra-käytössä sellaista asutuskantaa, joka muutoin saatettaisiin myydä omistusasunnoiksi. Rajoitusten voimassaolon pidentämisellä voitaisiin estää myös kohtuuttomia vuokran korotuksia, joita omistajanvaihdon yhteydessä saatettaisiin tehdä.

Hyväksyessään lakiehdotuksen valiokunta kiinnittää yleisperusteluissaan huomiota seuraaviin seikkoihin.

Asukasvalinta. Asukkaiden valinnan perusteenä säilyisi rajoitusten voimassaolon jatkoaikana sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve. Valintaperusteita koskevaa valtioneuvoston päätöstä on kuitenkin hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitettu näissä tapauksissa väljentää siten, että noudatetaan ns. ylempiä tulorajoja. Lisäksi valintaperusteita tarkistettaisiin siten, että voitaisiin välttää asujaimistoltaan liian yksipuolisten alueiden syntyminen.

Valiokunnalle on esitetty, että asukasvalinnasta tulisi rajoitusten voimassaolon jatkoajana luopua kokonaan. Valiokunta ei kannata tätä ehdotusta. Aravatuotanto on tarkoitettu sosiaalisesti asuntotuotannoksi. Sen sijaan esityksen perusteluissa esitetyt näkemykset valintakriteereiden väljennyksistä ovat paikallaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston päätöstä muutetaan pikaisesti lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeen.

Vuokra. Aravavuokramääritysvelvoitteet eivät ehdotuksen mukaan jatkuisi rajoitusten voimassaolon jatkoajana. Perustelujen mukaan niissä tapauksissa, joissa vuokrasopimus on tehty ennen 1.5.1995 voitaisiin vuokraa korottaa asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetun lain

(481/1995) 99 §:n mukaisesti vuosittain kuluttajahintaindeksin muutosten mukaan, jos osapuolet eivät muuta sovi. Niissä vuokrasuhteissa, jotka on tehty 1.5.1995 jälkeen vuokranantajalla ei olisi yksipuolista oikeutta korottaa vuokraa, vaan vuokran tarkistuksesta on aina sovittava vuokralaisen kanssa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että vuokranmääritystä koskevasta muutoksesta tiedotetaan selkeästi asukkaille.

Asunnon omaksilunastaminen. Vuokralaisen oikeus lunastaa omakseen asumansa asunto ei jatkuisi rajoitusten jatkoajana. Omaksilunastaminen olisi ehdotuksen mukaan mahdollista vain viranomaisen luvalla.

Valiokunta on pohtinut sitä, pitäisikö vuokralaisen oikeus asunnon omaksilunastamiseen säilyttää voimassa olevan lain mukaisena. Saadun selvityksen mukaan oikeudella ei kuitenkaan ole ollut kovin suurta merkitystä vuokralaisille. Omaksilunastaminen on ollut käytännössä vähäistä. Lisäksi valiokunnalle on korostettu, että sellaisten talojen hallinnointi, joissa on sekä vuokra- että omistusasuntoja (ns. sekatalot) on vaikeaa. Tältä pohjalta valiokunta katsoo, että lakiehdotus on ehdotetussa muodossaan tarkoituksenmukainen.

Arava-asuntojen vakuusarvo. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lähivuosina vapautuvien arava-asuntojen vakuusarvo on kasvanut lähelle vapaarahoitteisten asuntojen vakuusarvoja. Käyttö- ja luovutusrajoitusten jatkaminen tulisi todennäköisesti alentamaan vakuusarvoja ja tätä kautta vaikeuttamaan vakuuksien saamista esimerkiksi asuntojen korjaustoiminnan rahoitukselle.

Valiokunta ehdottaa mietinnön yksityiskohdissa perusteluissa tarkemmin selostettavalla tavalla helpotettavaksi tapauskohtaista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista. Helpottaminen perustuisi keskeisesti rajoitusten jatkamisen vaikutukseen omaisuuden arvoon.

Ehdotettava muutos vaikuttanee myönteisesti vakuusarvoihin. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että Valtion asuntorahasto ja Valtiokonttori seuraavat tilannetta ja selvittävät keinoja (mm. valtioneuvoston käyttöä) mahdollisten vakuusongelmien poistamiseksi.

Arava-asuntojen tyhjäkäyttö. Saadun selvityksen mukaan valtion asuntorahasto on vapauttanut ennaikaisesti rajoituksista muutamia kymmeniä aravavuokrataloyhtiöitä. Tärkein peruste rajoituksista vapauttamiselle on ollut huomattava asuntojen tyhjäkäyttö.

Ympäristövaliokunta katsoo, että arava-asuntojen säilyttäminen vuokra-asuntokäytössä ei ole perusteltua rajoitusten voimassaolon pidentämisaikanakaan, jos asunnot sijaitsevat alueilla, joissa asuntojen kysyntä on vähäistä, merkittävää tyhjääkäyttöä ilmenee ja kiinteistöissä on suuria korjaustarpeita. Kysymys on kuitenkin yksittäistapauksista, joita koskee voimassa olevan lain rajoituksista vapauttamista koskevat säännökset.

Valiokunnan huomiota on lisäksi kiinnitetty siihen, että aravavuokra-asuntojen omistajakunnassa tulee tapahtumaan muutoksia teollisuuslaitosten ja muun yksityisen elinkeinoelämän luopuessa vuokra-asunnoistaan. Valiokunta katsoo, että Valtion asuntorahaston ja Valtiokonttorin tulee selvittää myös tarvetta ja mahdollisuuksia siirtää tällaista asuntokantaa vuokra-asuntoja ammatikseen hoitavien organisaatioiden tai kuntien haltuun. Tällöin tulee myös selvittää, olisiko yleishyödyllisten asuntojen omistajia koskevaa lainsäädäntöä samalla selkiytettävä.

Tulevaisuuteen varautuminen. Aravatalojen ja arava-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksia jatketaan ehdotetulla lailla 10 vuodella. Samana ajankohtana alkavat vapautua rajoituksista myös korkotuella tuotetut asunnot.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö jo nyt varautuu tulevaan ja laatii asuntopolitiikan kokonaisuus huomioon ottaen suunnitelman tilanteen hoitamiseksi.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota muutettavan lain 16 §:ään, jonka mukaan Valtion asuntorahasto voi erityisestä syystä myöntää kokonaan tai osittain vapautuksen lain mukaisista rajoituksista. Valiokunnan mielestä säännöstä on kehitettävä niin, että siinä vahvennetaan rajoituksen alaisen vuokratalon tai -asunnon omistajayhtiön tai sen yksittäisen osakkaan oikeutta vapautua rajoituksista esimerkiksi tilanteissa, joissa ehdotettu rajoitusten voimassaolon jatkaminen muodostuisi omistajan kannalta kohtuuttomaksi. Kohtuuttomuuden syynä voisi olla muun muassa se, että rajoitusten jatkaminen johtaa omaisuuden arvon merkittävään heikentymiseen tai omaisuuden ar-

von kohoamista koskevan perustellun ja konkreettisen odotuksen merkityksettömäksi käymiseen sellaisessa tapauksessa, jossa vuokratalo tai -asunto olisi muuten vapautunut rajoituksista lyhyen ajan kuluttua. Valiokunta pitää lakiehdotuksen tällaista täydentämistä edellytyksenä sen käsittelemiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan myös oikeusturvajärjestelyt on otettava huomioon, kun arvioidaan käyttörajoituksen sallittavuutta omaisuuden perustuslainsuojan kannalta. Valiokunnan 16 §:ään tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus koskee osaltaan omistajan oikeusturvaa. Huomautuksen noudattaminen merkitsee, että lain 16 §:ssä tulee säännellyksi sellainen oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätöksentekotilanne, johon hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin nojalla pitää kytkeytyä oikeus saada kyseinen päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tästä syystä lakiehdotuksen käsittelemiseen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä kohdistuu vielä se lisäedellytys, että voimassa olevan lain 21 §:n 3 momentin valituskielto on asuntorahaston nyt tarkoitettun päätöksen osalta avattava.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon nojalla ympäristövaliokunta ehdottaa lakiehdotukseen lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan valtion asuntorahaston on myönnettävä vapautus niistä rajoituksista, jotka jäävät 10 vuoden ajaksi voimaan, jos rajoitukset muodostuvat ilmeisen kohtuuttomiksi omistajille. Kohtuuttomuudella ympäristövaliokunta tarkoittaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainittuja seikkoja ja tilanteita. Muutoin vapauttamiseen sovellettaisiin tällöinkin, mitä 16 §:ssä säädetään. Siten esimerkiksi vapautuksen myöntämisen edellytyksenä on, että valtion asuntolaina tai aravalaina maksetaan kokonaan takaisin vapautettavan asunnon tai talon osalta.

Ympäristövaliokunta ehdottaa edelleen perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella, että valituskielto Valtion asuntorahaston päätöksestä, joka koskee vapauttamista 10 vuoden ajaksi voimaan jäävästä jatkorajoituksesta, poistetaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyn lisäksi ympäristövaliokunta pitää perusteltuna, että myös muista asuntorahaston päätöksistä jatkorajoitusten aikana voidaan valittaa. Siksi valiokunta ehdottaa säännöksen kirjoitettavaksi koskemaan yleensä asuntorahaston päätöksiä asioissa, jotka koskevat 10 vuoden

ajaksi voimaan jäävää rajoitusta. Tällöin valitusoikeus ulottuisi myös 8 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitamiin nimeämispäätöksiin.

Ympäristövaliokunta ehdottaa, että edellä mainitut uudet säännökset lisätään lakiehdotuksen 3 §:n 1 momenttiin. Tällaisella lakiteknisellä ratkaisulla päästään siihen, että lain yhdestä pykälästä on luettavissa, mitkä rajoitukset tulevat sovellettaviksi rajoitusten voimassaolon jatkoajana.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on vielä todettu, että lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko lainan saajana ja lainoitettuna omaisuuden omistajana luonnollinen henkilö vai ei. Valtiokonttorissa tehtyjen selvitysten mukaan lakiehdotuksen tarkoittama omaisuus on myös luonnollisten henkilöiden omistuksessa. Lakiehdotuksen käsitteleminen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä edellyttää, ettei laki koske tällaista omaisuutta.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton johdosta ympäristövaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen lisättäväksi uuden 3 momentin, jonka mukaan lakia ei myöskään sovelleta, jos asunto tai talo lain voimaan tullessa on luonnollisen henkilön välittömässä omistuksessa.

2. Toivomusaloite

Toivomusaloitteen valiokunta ehdottaa hylättäväksi sen johdosta, että hallituksen esitys toteuttaa aloitteen olennaisen sisällön.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna ja
että toivomusaloite 332/1997 vp hylätään.*

Laki

aravavuokra-asuntojen ja aravavuokralojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan aravavuokra-asuntojen ja aravavuokralojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain (1190/1993) 3 §:n 3 momentti (*poist.*) ja *muutetaan* 2 §:n 1 momentin 3 kohta ja 3 §:n 1 momentti seuraavasti:

2 §
(Kuten HE)

3 §
Rajoitusajaksi

Aravavuokra-asuntoja ja aravavuokraloja koskevat rajoitukset ovat voimassa asuntolain ennenaikaisesta takaisinmaksusta riippumatta sen ajan, joksi laina on myönnetty. Tämän jälkeen ovat voimassa vielä 10 vuoden ajan muuttamattomissa laissa tarkoitetut rajoitukset paitsi ne, joista säädetään 7 ja 9—12 §:ssä. Mainitut 10 vuoden aikana 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohtaa sovelletaan siten, että luovutuksensaajan nimeää kunnan sijasta valtion asuntorahasto. Samana aikana saadaan 13 §:n 1 momentissa tarkoitettu muu kuin erityisten väestöryhmien vuokra-asuntona lainoitettu vuokralato muuttaa asunto-osake-

yhtiötaloksi ilmoittamalla siitä kunnalle, jos 13 §:ssä tarkoitetut lainat on kokonaan maksettu takaisin. Lain 8 §:n 3 momentin säännöstä kunnan lunastusoikeudesta sovelletaan edellä mainittuna 10 vuoden aikana kuitenkin enää vain silloin, kun omaisuus on siirtynyt oikeushenkilön lakkaamisen johdosta. *Jos rajoitusten jatkaminen mainitun 10 vuoden ajaksi loukkaisi omistajan oikeutta varallisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön tai muodostuisi muutoin ilmeisen kohtuuttomaksi, valtion asuntorahaston on myönnettävä niistä vapautus. Muutoin vapauttamiseen sovelletaan, mitä 16 §:ssä säädetään. Asuntorahaston päätöksestä asiassa, joka koskee edellä tarkoitettua 10 vuoden ajaksi voimaan jäävää rajoitusta, saa 21 §:n 3 momentin estämättä valittaa lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.*

Voimaantulosäännös

(4 mom. kuten HE:n 3 mom.)

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Tätä lakia ei myöskään sovelleta, jos asunto tai talo lain voimaan tullessa on luonnollisen henkilön välittömässä omistuksessa.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pentti Tiusa-
nen /vas, varapuheenjohtaja Markku Koski
/kesk, jäsenet Janina Andersson /vihr, Klaus
Hellberg /sd, Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk,

Tarja Kautto /sd, Riitta Korhonen /kok, Hanna
Markkula-Kivisilta /kok, Eila Rimmi /vas, Saka-
ri Smeds /skl, Hannu Takkula /kesk, Pia Viitanen
/sd ja Ulla-Maj Wideroos /r.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 17/1997 vp

Hallituksen esitys 81/1997 vp

Ympäristövaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 21 päivänä toukokuuta 1997 hallituksen esityksen 81/1997 vp laiksi aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain muuttamisesta ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina johtaja Hannu Junkkari ja vanhempi hallitussihteeri Seija Heiskanen-Frösén ympäristöministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetulla lainmuutoksella on tarkoitus pidentää 10 vuodella eräiden aravavuokratalojen ja aravavuokra-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoitusten voimassaoloa. Muutoksella halutaan varmistaa, että kyseiset talot ja asunnot säilyvät edelleen vuokra-asuntokäytössä. Ehdotetut muutokset eivät koske niitä taloja ja asuntoja, jotka ovat ennen lain voimaantuloa vapautuneet rajoituksista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotettu rajoitusten voimassaolon pidentäminen kaventaa omaisuuden käyttö- ja luovutusoikeutta velkakirjaehdoista ja nykyisestä laista. Toisaalta rajoitukset ovat nykyisinkin sisältyneen erilaisia kuin ne olivat lainan myöntämishetken velkakirjaehto- ja silloisen lain perusteella. Nykyiset rajoitukset johtuvat pääosin

vuoden 1980 ja 1994 alusta voimaan tulleista laeista, jotka säädettiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan myös perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon lisättyyn 15 a §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Esityksessä katsotaan, että lakiehdotuksen käsittelylle tavallisena lakina ei pitäisi olla estettä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Esityksen tarkoituksena on jatkaa tiettyjen vuosina 1949—1979 lainoitettujen aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen eräitä käyttö- ja luovutusrajoituksia kymmenellä vuodella. Ehdotettu rajoitusten voimassaolon jatkaminen merkitsee sitä, että osa nykyisistä rajoituksista säilyy, vielä sen ajan jälkeen, joksi laina oli myönnetty, eli kun ne voimassa olevan lain mukaan olisivat lakanneet. Rajoitukset koskevat muun muassa velvollisuutta käyttää laissa tarkoitettua asuinhuoneistoa vuokrahuoneistona ja asunnon luovuttamisen sääntelyä. Pidennyksen piiriin tulevien vuokratalojen ja -asuntojen alkuperäinen laina-aika vaihtelee noin 25 vuodesta 45 vuoteen. Ne ovat voineet olla käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia ennen nyt ehdotetun pidennyksen alkamista yli 45 vuotta, pisimmillään yli 55 vuotta.

Lakiehdotus ei ole ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan kanssa sitä koskevan soveltamiskäytännön perusteella. Ehdotettua lainsäädäntötoimenpidettä on arvioitava yksityiskohtaisemmin hallitusmuodon 12 §:n omaisuuden suojaäännöksen kannalta.

Voimassa olevista rajoituksista on säädetty nyt muutettavaksi ehdotetussa vuonna 1993 annetussa laissa, joka aikanaan käsiteltiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta. Perustus-

lakivaliokunnassa ei käsitelty myöskään vuoden 1979 asuntotuotantolain muutoslakia, jolla aravvuokratalojen nykyisenlainen käyttö- ja luovutusrajoitusjärjestelmä luotiin.

Ehdotettu rajoitusten jatkaminen merkitsee valtiosääntöoikeudelliselta kannalta omaisuuden käyttörajoitusta. Tällaisen toimenpiteen valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5).

Käyttö- ja luovutusrajoituksista on säädetty kattavasti lailla, eikä ehdotus ole ongelmallinen perusoikeuden rajoittamiselle asetettavan *lailla säätämisen vaatimuksen* kannalta. Laki tosin ilmaisee asukkaiden valintakriteereiden osalta vain sen, että valinta perustuu sosiaalisiin näkökohtiin, mutta kun otetaan huomioon aravalainsäädännön pitkäaikainen ja vakiintunut soveltamiskäytäntö, voidaan asian katsoa tältäkin osin olevan sopusoinnussa kyseisen vaatimuksen kanssa. Sääntely ei ole ongelmallinen myöskään perusoikeusrajoituksen *täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen* kohdistuvan vaatimuksen kannalta.

Luovutus- ja käyttörajoitusten taustalla on pyrkimys säilyttää valtion rahoittamien, sosiaalisten perusteiden mukaan vuokrattavien vuokra-asuntojen säilyminen mahdollisimman laajalti tällaisessa käytössä. Tavoitteella on yhteys hallitusmuodon 15 a §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotus täyttää perusoikeusrajoitukselle asetettavan *hyväksyttävän perusteen vaatimuksen*.

Omaisuuksien käyttövapauden rajoittamisen tulee olla myös *suhteellisuusvaatimuksen* mukaista. Tämä merkitsee (PeVL 8 ja 21/1996 vp) sitä, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan. Rajoituksen laajuutta ja suhteellisuutta koskevan tarkastelun osalta on viime kädessä kysymys siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Hallituksen esityksen puutteena tämän seikan arvioimisen kannalta on, ettei esityksessä selvitetä, kuinka suuri määrä rajoituksista muutoin vapautuvista asunnoista olisi ilman rajoitusten pidentämistä todennäköisesti poistumassa vuok-

ra-asuntokäytöstä. Esityksessä ei myöskään ole tarkasteltu muita mahdollisia keinoja vapautuvien asuntojen säilyttämiseksi vuokra-asuntokäytössä.

Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on olennaista, että rajoitusten taustalla oleva, hallitusmuodon 15 a §:n 4 momenttiin liittyvä intressi on yhteiskunnallisesti merkittävä. Kysymys ei ole uusista eikä uudentyyppisistä rajoituksista, vaan tällaisia rajoituksia on vakiintuneesti kohdistunut aravajärjestelmän piiriin kuuluviin vuokra-asuntoihin. Omistajalla säilyisi mahdollisuus käyttää omaisuuttaan nykyisellä, alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisella tavalla. Rajoitusten voimassaolon pidennyksen aikana järjestelmää toisaalta kevennettäisiin siten, että muun muassa säännöksiä vuokran suuruudesta ja luovutushinnan määräytymisestä ei sovellettaisi. Valiokunnan käsityksen mukaan rajoitusten jatkaminen on pyritty suhteuttamaan ehdotuksessa niin, että tavoitteen kannalta toisarvoisten rajoitusten voimassaolo ei enää jatkuisi.

Rajoitusten olemassaolo perustuu siihen, että valtion rahoituksen piiriin kuuluneen vuokratalon omistajien osuus on alun perin ollut varsin pieni, noin 10 prosenttia, kun valtion osuus on yleensä ollut 55—60 prosenttia. Rajoitusten säätämisen avulla on estetty se, että vuokratalon omistaja olisi voinut saada valtion rahoitustuen avulla huomattavankin myyntivoiton omaisuudesta. Kysymyksessä on sen kaltainen lainsäädännössä valtion rahoituksen turvin määrätarkoitukseen luotu järjestelmä, jolle on olennaista, että lailla lähtökohtaisesti voidaan myös muuttaa sääntelyn sisältöä esimerkiksi varallisuusoikeudellisten oikeustoimien ja niiden ehtojen pyyvyyttä koskevan, omaisuuden perustuslainsuojaan palautuvan tulkintakäytännön estämättä (vrt. PeVL 2/1991 vp).

Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotettu rajoitusten voimassaolon pidennys koskisi aikaa, jossa lainaa ei enää olisi maksamatta. Rajoitusten tällaista jatkamista on pidettävä rajoitusjärjestelmän alkuperäisen tarkoituksen valossa sinänsä huomattavana omaisuudensuojaan puuttumisena. Toisaalta omistajan valtion suoran rahoituksen ja siihen liittyneen edullisen korkotason muodossa saamalla edulla olisi myyntivoitollista merkitystä vielä alkuperäisen rajoitusajan päättyessäkin. Tähän nähden on ehdotettua 10 vuoden lisärajoitusaikaa luonnehdittava rajoitusten alkuperäiseen tarkoitukseen kiinteästi liittyväksi ja pituudeltaan oleellista vähäisemmäksi.

Valiokunta pitää lisäksi merkittävänä, että rajoitusten pidentäminen kohdistuisi saadun selvityksen mukaan lähes pelkästään oikeushenkilöihin omistajina. Ehdotuksen vaikutukset yksilöiden omaisuuteen olisivat siten enintään välillisiä. Lainansaajana voi kuitenkin eräissä poikkeustilanteissa olla myös luonnollinen henkilö, jos hän on saanut omistamaansa rakennukseen pitkäaikaista perusparannuslainaa rakennuksessa sijaitsevien vuokralla olevien huoneistojen perusparantamiseen. Näihin huoneistoihin asukavalinta tapahtuu sosiaalisin perustein. Tällaisten tilanteiden osalta valiokunta pitää tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä sitä, että lain piiriin muutoin tulevat luonnolliset henkilöt jätetään rajoitusten jatkamisen ulkopuolelle. Rajoitusten jatkuminen koskisi siten vain oikeushenkilöiden omistuksessa olevaa asuntokantaa.

Valiokunta katsoo esittämäänsä viitaten lakiehdotuksen yleisesti ottaen olevan sopuisuudessa perusoikeusrajoitukseen kohdistettavan suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Tätä ehdotusta, joka merkitsee koko tiettytyyppisen asutokannan saattamista rajoitusten alaiseksi 10 lisävuodeksi, kuitenkin leimaa tietynlainen summaarisuus. Se voi ilmetä siten, että säännöstö ei välttämättä ota riittävästi huomioon eri yksittäistapausten erikoispiirteitä. Tämän johdosta valiokunta on kiinnittänyt huomiota muutettava lain 16 §:ään, jonka mukaan valtion asuntorahasto voi erityisesti syystä myöntää kokonaan tai osittain vapautuksen lain mukaisista rajoituksista. Valiokunnan mielestä tätä nykyisin vapaaehtoiseen rajoituksista vapauttamiseen valtuuttavaa säännöstä on kehitettävä niin, että siinä vahvennetaan rajoitusten alaisen vuokratalon tai -asunnon omistajan oikeutta vapautua rajoituksista erityisesti tilanteissa, joissa ehdotettu rajoitusten voimassaolon jatkaminen muodostuisi omistajan kannalta kohtuuttomaksi. Vapautus rajoitusten jatkumisesta tulisi sitoa oikeudellisiin perusteisiin ja myöntää, jos rajoitukset loukkaisivat omistajayhtiön tai sen yksityisten

osakkaiden oikeutta kyseisen varallisuuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Vapautus olisi myönnettävä esimerkiksi, jos rajoitusten jatkaminen johtaa omaisuuden arvon merkittävään heikentymiseen tai omaisuuden arvon kohoamista koskevan perustellun ja konkreettisen odotuksen olennaiseen heikentymiseen sellaisessa tapauksessa, jossa vuokratalo tai -asunto olisi muutoin vapautunut rajoituksista lyhyen ajan kuluttua. Valiokunta pitää lakiehdotuksen tällaista täydentämistä edellytyksenä sen käsittelemiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Arvioitaessa käyttörajoituksen sallittavuutta omaisuuden perustuslainsuojan kannalta on huomioon lisäksi otettava *oikeusturvajärjestelyt*. Valiokunnan edellä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus koskee muun ohella myös omistajan oikeusturvaa. Huomautuksen noudattaminen johtaa asiallisesti ottaen siihen, että lain 16 §:ssä tulee säänneltyksi sellainen oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätöksentekotilanne, johon hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin nojalla pitää kytkeytyä oikeus saada kyseinen päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tästä syystä lakiehdotuksen käsittelemiseen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä kohdistuu vielä se lisäedellytys, että voimassa olevan lain 21 §:n 3 momentin valituskielto on asuntorahaston nyt tarkoitettun päätöksen osalta avattava.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan luonnollisista henkilöistä lisärajoitusten kohteina sekä voimassa olevan lain 16 ja 21 §:n johdosta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkeaoja /kesk, Valto Koski /sd, Heikki

Koskinen /kok, Jorma Kukkonen /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsen Asko Apukka /vas.