

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**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 kunoittaen 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 sisällöltään 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 tukeaa 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 yksityiskoh- taisemmin 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 aravvuokratulojen 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-asutuskäytöstä. Esityksessä ei myöskään ole tarkasteltu muita mahdollisia keinoja vapautuvien asuntojen säilyttämiseksi vuokra-asutuskäytössä.

Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on olennaista, että rajoitusten taustalla oleva, hallitusmuodon 15 a §:n 4 momenttiin liittyvä intressi on yhteiskunnallisesti merkittävä. Kysymys ei ole uusista eikä uudentyypisistä 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 vuokratulon omarahoitusosuus 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 pysyvyyttä koskevan, omaisuuden perustuslainsuojaaan 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. Lainansaaajana voi kuitenkin eräissä poikkeustilanteissa olla myös luonnollinen henkilö, jos hän on saanut omistamaansa rakennukseen pitkäaikaista perusparannuslainaa rakennuksessa sijaitsevien vuokralla olevien huoneistojen perusparantamiseen. Näihin huoneistoihin asukasalinta 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 sopusoinnussa perusoikeusrajoitukseen kohdistettavan suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Tätä ehdotusta, joka merkitsee koko tietyn tyyppisen asuntokannan 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 muutettavan lain 16 §:ään, jonka mukaan valtion asuntorahasto voi erityisestä syystä myöntää kokonaan tai osittain vapautuksen lain mukaisista rajoituksista. Valiokunnan mielestä tätä nykyisin vapaa-harkintaiseen 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 säädetyssä 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 Korkea-aho /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.

