

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI ASUMISOIKEUSASUNNOISTA SEKÄ VUOKRA-ASUNTOLAINOJEN JA ASUMISOIKEUSTALOLAINOJEN KORKOTUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 189/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi asumisoikeusasunnoista annettava laki, jolla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Esityksellä uudistettaisiin asumisoikeusasuntojen asukasvalinta- ja hakujärjestelmä. Muutoksia kohdistuisi myös asumisoikeustalon käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamiseen. Lisäksi parannettaisiin asumisoikeuden haltijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa omaan asumiseensa ja vahvistettaisiin asukashallinnon asemaa. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseksi (ARA) annettaisiin nykyistä laajemmat valvontavaltuudet. Käyttöön otettaisiin uusi seuraamusmaksu turvaamaan lain säännösten noudattamista. Vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettuun lakiin tehtäisiin esityksen tavoitteita tukeva muutos sekä täsmennyksiä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa on käyty läpi lakiehdotusten suhdetta perustuslain 2 §:n 3 momenttiin (julkisen vallan käytön perustuminen lakiin), 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 8 §:ään (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 10 §:ään (henkilötietojen suoja), 15 §:ään (omaisuuden suoja), 19 §:n 4 momenttiin (julkisen vallan tehtävä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä) sekä 124 §:ään (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan perustuslain 17 §:ään (oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin), 21 §:ään (oikeusturva) ja 22 §:ään (julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen). Säätämisyjärjestysperusteluissa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja on pidettävä monin osin sekavina ja epä johdonmukaisina. Lisäksi perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on puutteita: Merkille pantavaa on muun ohella se, ettei esityksessä ole arvioitu asumisoikeustalojen omistajiin kohdistettavien käyttö- ja luovutusrajoitusten perustuslainmukaisuutta; mainitun seikan valtiosääntöoikeudellista merkitystä vähentää kuitenkin se, että tältä osin ehdotus perustunee voimassa olevaan sääntelyyn. Lakiehdotusta ei ole arvioitu kauttaaltaan asianmukaisesti myöskään esimerkiksi perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaperusoikeuteen nähden. Katson tarpeelliseksi kiinnittää lausunnossani erityistä huomiota ehdotettuun sääntelyyn asukasvalintatehtävän siirrosta ja rajoituksista vapauttamisesta sekä asetuksenantovaltuuksista. Esittämäni arviot kohdistuvat ehdotukseen asumisoikeusasunnoista annettavasta laista (1. lakiehdotus).

Asukasvalinta julkisena hallintotehtävänä

Asumisoikeusasunnoista annettavan lain 2 luvussa säädettäisiin asukasvalinnasta valtion tukemissa asumisoikeusasunnoissa. Ehdotettu sääntely koskisi asukasvalinnan yleisiä periaatteita (11 §), asumisoikeuden haltijalle asetettavia vaatimuksia (12 §), asumisoikeusasunnon tarvetta (13 §), poikkeuksia asumisoikeusasunnon tarve-edellytyksistä (14 §), järjestysnumeroa ja järjestysnumerorekisteriä (15 §), asumisoikeuden tarjoamista ja hakemista (16 §), asumisoikeuden haltijan valintaa (17 §), asuvan asukkaan etusijaa asumisoikeuden haltijaksi (18 §) sekä asumisoikeusyhteisön oikeutta kieltäytyä asumisoikeussopimuksen tekemisestä (19 §). Ehdotettu sääntely tarkoittaisi voimaan tullessaan merkittäviä muutoksia asumisoikeusasuntojen haku- ja valintajärjestelmään. Asukasvalinnassa käytetyt järjestysnumerot olisivat jatkossa määräaikaista ja järjestysnumeroa haettaisiin kunnan sijasta ARAn ylläpitämästä valtakunnallisesta järjestelmästä. Talojen omistajat hoitaisivat asukasvalinnan.

Asumisoikeusjärjestelmä on lakiin perustuva erityisjärjestely, ja asumisoikeusasuntorakentamista tuetaan valtion varoin (ks. laki asumisoikeusasunnoista, 650/1990, laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta, 604/2001, aravalaki, 1189/1993). Järjestelmän tavoitteena on kohtuuhintaisen asumisen tarjoaminen. Sääntely liittyy perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Mainitulla perustuslain säännöksellä ei turvata oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena (HE 309/1993 vp, s. 72). Julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta asumiseen liittyvin sosiaalituen muodin sekä muun muassa asuntotuotantoon kohdistuvilla tuilla ja omistusasunnon korkokulujen verovähennyksillä (ks. PeVL 17/2014 vp, s. 2).

Asukasvalintatehtävien siirtämistä koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännöksessä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisen hallintotehtävän käsitteellä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei voida pitää lainkohdassa tarkoitettuina hallintotehtävinä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. (HE 1/1998 vp, s. 178–179.)

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. (HE 1/1998 vp, s. 178.) Lähtökohtaisesti viranomaisia avustavia tehtäviä on voitu lain nojalla siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettaviksi (ks. esim. PeVL 11/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 47/2004 vp, PeVL 11/2004 vp).

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. (HE 1/1998 vp, s. 178, ks. PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp.) Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, ettei tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voitu suoranaisesti katsoa muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle yhteydessä, jossa kysymys oli teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä (PeVL 8/2014 vp, s. 3–4, ks. myös PeVL 6/2013 vp, s. 2).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:ssä asetetut oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa, ja niitä on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Perustuslain 124 §:llä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. (HE 1/1998 vp, s. 178.) Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännöspäätöksellisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. PeVL 5/2014 vp, s. 3–4). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp).

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8).

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely siirtäisi asukasvalintaa koskevat tehtävät kunnilta asumisoikeusyhteisöille eli yksityisille toimijoille. Valtiosääntöoikeudellisesti on siten arvioitava, onko ehdotuksessa tarkoitettu asukasvalinta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä ja voidaanko kyseinen tehtävä siirtää viranomaiselta yksityiselle toimijalle.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käyty pitkähkösti läpi sitä, onko asukasvalintaa pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Perusteluissa viitataan muun ohella siihen, että asiasta on esitetty erilaisia näkemyksiä tekemättä tällaisista näkemyksistä kuitenkaan tarkasti selkoa.

Esityksen mukaan ”asukasvalintojen tekemisessä ei ole kyse perustuslaissa tarkoitetusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voitaisi siirtää yksityiselle toimijalle. Tehtävillä on enemmän tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä kuin varsinaisen julkisen hallintotehtävän. Toimivallan siirto muulle kuin viranomaiselle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä siirto vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kunnan suorittama hyväksyntä on ollut asukasvalintaa viivästyttävä ylimääräinen vaihe asukasvalinnassa ja on perusteltua, että myös asumisoikeusasuntojen osalta siirrytään yksinkertaisempaan menettelyyn, joka on jo käytössä valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. ARAn suorittama ohjaus ja valvonta sekä ARAlle tehtävä kantelu ovat riittäviä viranomaiskeinoja varmistamaan asunnon hakijoiden oikeusturvaa ja asukasvalinnan yhdenmukaisuutta ottaen huomioon, että jo tehtyihin asukasvalintaratkaisuihin ei voida takautuvasti puuttua, vaikka ratkaisuista olisi säädetty valitusmahdollisuus. Julkiseen hallintotehtävään liittyvä hallinnollisten lakien soveltaminen ja virkavastuu ovat liian jäykkiä ja joustamattomia tapoja järjestää asukasvalinta, jonka on tapahduttava viivytyksettä.” Lisäksi esityksessä tuodaan esille muun ohella, että ”vaatimus siitä, että julkista hallintotehtävää hoitavien luonnollisten henkilöiden on toimittava tehtävässään virkavastuulla, laajentaisi virkavastuun luultavasti satoihin valtion tukemia asuntoja omistavissa yksityisissä yrityksissä, yhdistyksissä ja järjestöissä toimiviin työntekijöihin. Myös tätä voidaan pitää kohtuuttomana vaatimuksena tuensaajayhteisön näkökulmasta.” (HE 189/2020 vp, s. 71–72, 75.)

Hallituksen esityksen perustelut (mukaan lukien oikeuskirjallisuuteen, asiantuntijalausuntoihin ja laillisuusvalvontakannanottoihin perustuvat näkökohdat) asukasvalinnan siirtämisestä kunnilta yksityisille ovat kokonaisuutena arvioiden sekavat: Perusteluissa vaikuttaa menevän osin sekaisin julkisen hallintotehtävän siirtoon ja merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvä arviointi. Lisäksi paikoin lähdetään siitä, ettei kyse ole julkisesta hallintotehtävästä, ja paikoin esitetään näkökohtia siitä, miten perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset täyttyvät ehdotuksessa. Julkisesta hallintotehtävästä esitetyt säätämisyjärjestysperustelut sisältävät kaikkiaan lukuisan määrän valtiosääntöoikeudellisesti erikoisina pidettäviä tulkintoja ja johtopäätöksiä. Esitetyt perustelut toimivat arvioni mukaan valtaosin pikemmin perusteluna sille, että kyse on perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä. Esityksessä ei mielestäni kyetä perustelemaan sitä, ettei kyse olisi julkisen hallintotehtävän siirrosta.

Siirrettäväksi ehdotettu tehtävä koskee asukasvalintaan liittyvää päätöksentekoa, joka tällä hetkellä kuuluu kunnalle. Tämän hallintomenettelyn kautta valitaan asukkaat valtion tukemiin asumisoikeusasuntoihin. Menettely liittyy lakiin perustuvaan erityisjärjestelmään, jolla on kytkentöjä perustuslain 19 §:n 4 momenttiin. Ehdotettu sääntely koskee sellaisia ihmisten asunnon tarpeeseen ja asunnon saantiin liittyviä seikkoja, joissa olisi kyse ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista päättämisestä. Katson, että tällaiset asumisoikeusyhteisöille ehdotetut tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä. Merkittävästä julkisen vallan käytöstä ei sen sijaan olisi kyse. Asukasvalinnan siirron tulisi siten täyttää perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirrolle asetetut vaatimukset.

Ehdotetussa sääntelyssä ja esitetyissä perusteluissa ei ole otettu riittävästi huomioon perustuslain 124 §:stä johtuvia edellytyksiä asukasvalinnan tehtävien siirrolle. Esityksessä ei ole onnistuttu perustelemaan ehdotetun tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta eikä sitä, ettei tehtävien siirto vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa taikka muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Esityksestä ei nähdäkseni ilmene esimerkiksi se, miksi asukasvalinnan siirtäminen asumisoikeusyhteisöille olisi viranomaistoimintaa tarkoituksenmukaisempi keino hoitaa tehtäviä.

Tehtävien siirto aiheuttaisi huolta myös siitä, toteutuisivatko perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden vaatimukset asianmukaisesti. Epäselväksi jää lisäksi esimerkiksi se, kuinka asumisoikeusyhteisöjen riittävästä koulutuksesta ja osaamisesta huolehdittaisiin siirrettävien tehtävien osalta. Myöskin oikeusturvan toteutumiseen kohdistuu epäselvyyttä, mukaan lukien esityksen osin epäselvät maininnat valitusoikeudesta sekä ylipäänsä se, ettei säätämisperusteluissa ole arvioitu oikeusturvan toteutumisesta perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Esityksestä ei käy selkeästi myöskään ilmi, miten virkavastuun on tarkoitettu määräytyvän asumisoikeusyhteisöille siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien osalta. Näin ollen ehdotetun sääntelyn ei voi katsoa täyttävän perustuslain 124 §:n asettamia vaatimuksia esityksen sisältämän julkisen hallintotehtävän siirrolle.

Rajoituksista vapauttaminen

Asumisoikeusasunnoista annettavan laista johtuisi asumisoikeustalon omistajaan erilaisia käyttö- ja luovutusrajoituksia. Lain 88 §:ssä säädettäisiin näistä rajoituksista vapauttamisesta, 89 §:ssä rajoituksista vapauttamisesta vajaakäyttötilanteissa ja 90 §:ssä menettelystä vapautettaessa asumisoikeustalo rajoituksista vajaakäyttötilanteissa. Valtion tukemissa asumisoikeustaloissa ARA voisi myöntää asettamallaan ehdoilla osittain tai kokonaan vapautuksen rajoituksista laissa säädettävien edellytysten täytyessä. ARA voisi vapauttaa asumisoikeustalon lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista tietyin edellytyksin myös, jos talon huoneistoille ei olisi kysyntää asumisoikeusasuntoina ja tästä syystä talossa olisi jäljellä asumisoikeuden haltijoita kolmasosassa tai alle kolmasosassa talon huoneistoista. Jos talon omistumuodoksi tulisi asunto-osakeyhtiö ja asunto-osakeyhtiön osakkeiden enemmistön tulisivat omistamaan yksityishenkilöt, asumisoikeuden haltijan hallinnassa olevan huoneiston hallintaan oikeuttavia osakkeita olisi tarjottava hänen lunastettavikseen ARA:n hyväksymään käypään hintaan tai ARA:n vahvistaman huoneiston alkuperäisen hankinta-arvon mukaiseen hintaan rakennuskustannusindeksillä tarkistettuna, sen mukaan kumpi hinnoista on pienempi. Jos asumisoikeustalo vapautettaisiin rajoituksista vajaakäyttötilanteissa, jäljellä olevat asumisoikeussopimukset olisi mahdollista muuttaa vuokrasopimuksiksi.

Voimassa olevassa lainsäädännössä asumisoikeusjärjestelmän peruslähtökohdaksi on asetettu ikuinen asumisoikeus ja asumisoikeussopimusten irtisanomattomuus eli asukkaan asumisturva, joka erottaa asumisoikeusasunnon vuokra-asunnosta. Esityksellä puututtaisiin siten asumisoikeussopimuksen tarjoamaan pysyvään asumisturvaan. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta. Ehdotettu rajoituksista vapauttaminen liittyy myös perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaiseen julkisen vallan tehtävään edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen sisältämän omaisuuden suojan yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Tällaisiin omaisuuden suojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. (Ks. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, s. 2, PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2.) Omaisuuden suoja sisältää omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla sekä vallan määrätä siitä (ks. PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2). Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuden suojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine säilyisikin koskemattomana haltijallaan (HE 309/1993 vp, s. 62).

Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien erilaisiin kielloihin, rajoituksiin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. PeVM 5/1994 vp, s. 5). Omaisuuden erityinen luonne voidaan ottaa arvioinnissa huomioon. Perustuslakivaliokunta on lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. (PeVL 37/2004 vp, s. 2, PeVL 36/2004 vp, s. 2–3, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 8/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 4/2000 vp, s. 2.) Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä omaisuuden käyttöä koskeva sääntely, jolle on ollut osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka katsottu kuuluvaksi nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään, ei ole aina merkinnyt omaisuuden suojan rajoitusta (PeVM 3/2010 vp, s. 6, PeVM 2/2009 vp, s. 5, ks. esim. PeVL 33/2008 vp, s. 3, PeVL 38/1998 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että lainsäätäjän liikkumavara omaisuuden suojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuuden suoja rajoittava sääntely kohdistuu varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 21/2010 vp, s. 2–3, PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kanssa (PeVL 17/1997 vp, s. 3, PeVL 45/1996 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että pitkälle menevät käyttöoikeuden rajoitukset voivat joissakin tilanteissa olla tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettavissa omaisuuden pois ottamiseen ja merkitä perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua pakkolunastusta (PeVL 8/2017 vp, s. 3–6, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 38/2012 vp, s. 2, PeVL 8/2011 vp, s. 2, PeVL 61/2010 vp, s. 3, PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 3/2005 vp, s. 3–4, PeVL 15/2004 vp, s. 4–5).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 15 §:n 1 momentista ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua. (PeVL 24/2012 vp, s. 2, PeVL 20/2010 vp, s. 4, PeVL 6/2010 vp, s. 4.)

Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, mutta sekin saa tiettyssä määrin suojaa omaisuudensuojasäännöksen yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 10/2008 vp, s. 2, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 24/2002 vp, s. 2, PeVL 5/2002 vp). Varallisuus oikeudellisten oikeustoi-

mien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 33/2002 vp, s. 3, PeVL 48/1998 vp, s. 2). Perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa toiminnan kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi osapuolten oikeusasemaa. (PeVL 4/2008 vp, s. 4, PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 25/2005 vp, s. 3–4, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2002 vp, s. 3.) Perustuslakivaliokunta on tarkastellut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 25/2005 vp, PeVL 21/2004 vp, PeVL 13/2003 vp, PeVL 1/2003 vp, PeVL 63/2002 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut perusteltujen odotusten suojaamista ja oikeuteen asuntoon kohdistuvaa julkisen vallan edistämismenestävyyttä asumisoikeusjärjestelmän yhteydessä. Valiokunta katsoi, että asumisoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus on kiistatta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuksi omaisuuden suojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus, joka voidaan periä ja josta voidaan määrätä testamentilla ja jonka pääomiarvo voidaan luovuttaa pantiksi. Valiokunta nosti esille myös tässä yhteydessä kantansa perusteltujen odotusten suojasta ja lisäsi, että perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely. Valiokunta viittasi perustuslain 19 §:n 4 momenttiin ehdotuksen hyväksyttävyyden viimekätisenä perusteena. (PeVL 45/2002 vp, s. 2–3.) Myös aravalainsäädännön käsittelyn yhteydessä valiokunta on nostanut luovutus- ja käyttörajoitusten merkitsemälle perusoikeusrajoitukselle asetettavan hyväksyttävän perusteen taustalle perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetyn julkisen vallan tehtävän edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (PeVL 17/1997 vp, s. 2.)

Nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen mukaan asumisoikeussopimusten irtisanomismahdollisuutta ehdotettaisiin rajattuihin tilanteisiin ja irtisanomista kompensoitaisiin muilla asumisoikeuden haltijan aseman parantamiseen tähtäävillä säännöksillä. Rajoituksista vapauttamisen helpottamisen tavoitteena on nopeuttaa tappiollisista taloista luopumista. Luopumissäännöksen taustalla on asumisoikeusyhteisöjen säilyttäminen taloudellisesti elinkykyisinä, jolloin ne pystyvät tarjoamaan kohtuuhintaista asumista ja turvaamaan jäljelle jäävien asukkaiden asumisoikeudet. Esityksen säätämisyhteisöperusteissa on korostettu, että asumisoikeussopimukseen puuttuminen olisi viimesijainen keino turvata lopulta lakisääteinen asumisoikeusmaksun lunastus ja turvata asumisen oikeutta. Asumisoikeustalojen taloudellisilla menetyksillä arvioidaan olevan vaikutuksia koko asumisoikeusjärjestelmään ja niiden katsotaan aiheuttavan tappioita myös valtiolle, minkä vuoksi sääntelyllä esitetään olevan painavaa yhteiskunnallista tarvetta.

Lakiehdotus tarkoittaisi asumisoikeussopimukseen perustuvan asumisoikeuden pysyvyyden heikentämistä. Tämä merkitsisi perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiseen omaisuuden suojan piiriin kuuluvaa varallisuusarvoiseen oikeuteen puuttumista sekä perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan vaarantumista. Omaisuuden suojan rajoitukselle on esityksessä esitetty hyväksyttävät, painavaan yhteiskunnalliseen perusteeseen kytkeytyvät perustelut asumisoikeusyhteisöjen säilyttämisestä taloudellisesti elinkykyisinä. Tällä tavoin turvattaisiin osaltaan myös asumisoikeusjärjestelmään liittyvää asumisturvaa sekä koko asumisoikeusjärjestelmän tavoitetta ja toimivuutta, millä on liityntä perustuslain 19 §:n 4 momentissa sää-

dettyyn asumisen oikeuteen ja sen edistämiseen. Ehdotettua sääntelyä rajoituksista vapauttamisesta vajaakäyttötilanteissa puoltaa se, että asumisoikeusmaksun lunastuksen saamatta jääminen voisi yksittäistapauksessa johtaa yksityisen henkilön varallisuusaseman kohtuutomaan heikkenemiseen. Näin ollen sääntelyllä olisi viime kädessä myös omaisuuden suojan toteutumista ja perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojaa turvaavia ulottuvuuksia. Ehdotettu sääntely ei pitäisi käsittääkseni sisällään sopimusosapuolten oikeusaseman kohtuutonta heikentämistä. Tähän arvioon vaikuttaa muun ohella se, että pysyvän asumisturvan heikennystä kompensoitaisiin muun muassa asukkaiden lunastusoikeudella ja etusijalla asukasvalinnassa sekä uusilla seuraamuksilla. Rajoituksista vapauttaminen rajoitettaisiin poikkeukselliseksi luonnehdittaviin tilanteisiin ja laissa säädettäviin tiukkoihin ehtoihin. Esityksen perusteella voidaan arvioida, että perustuslain 15 §:n 1 momenttiin linkittyvät asumisoikeuden kaennukset ovat myös välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.

Samalla on kuitenkin syytä korostaa sääntelyn merkitsemien perusoikeusrajoitusten vuoksi lähtökohtaisen varauksellista suhtautumista asumisoikeuteen perustuvan järjestelmän heikentämiseen ja asumisoikeusjärjestelmään kytkeytyvistä käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamiseen etenkin asumisoikeuden haltijan näkökulmasta. Tämän vuoksi on tärkeää, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti korostettu mainitun sääntelyn viimesijaisuutta. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan havaintojeni mukaan sisälly säännöstä siitä, että asumisoikeuteen puuttuminen olisi viimesijainen keino. Tällaisen säännöksen lisääminen olisi linjassa perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön kanssa, jossa asumisoikeusmaksujen menettämistä arviointiin erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentissa oikeuteen asumiseen kohdistuvan julkiselle vallalle asetetun edistämisvelvoitteen valossa sekä perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuuden suojaan kytkeytyvän perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan kannalta (ks. PeVL 45/2002 vp).

Asetuksenantovaltuudet

Ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy lukuisia asetuksenantovaltuuksia. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin asumisoikeuden haltijan valinnassa huomioon otettavan varallisuuden arvioinnista (13 §:n 4 momentti), asumisoikeuden tarjoamisesta ja hakumenettelystä (16 §:n 5 momentti), asumisoikeuden haltijan valinnasta järjestysnumeron perusteella ja etusijalle asettamisesta (17 §:n 4 momentti), käyttövastikkeita määrättäessä noudatettavista yleisistä periaatteista ja siitä, mitä on pidettävä kohtuullisena varautumisena (34 §:n 3 momentti) sekä käyttövastikkeiden tasauksen rajoittamisesta, muista käyttövastikkeiden tasauksessa noudatettavista menettelytavoista ja jyvityksen muuttamisesta (35 §:n 3 momentti). Lisäksi esitetään asetuksenantovaltuutta 44 ja 46 §:ssä säädetyistä asukashallinnon oikeuksien sisällöstä ja 50 §:ssä säädetyin tiedonantovelvollisuuden toteuttamistavoista ja asukashallinnon järjestämistavoista (55 §), vakuuden vähimmäisosuudesta (78 §:n 4 momentti) ja rajoituksista vapauttamisen myöntämisestä ja edellytyksistä (89 §:n 4 momentti), menettelytavoista muutettaessa asumisoikeussopimuksia laissa säädetyissä poikkeustapauksissa vuokrasopimuksiksi (90 §:n 5 momentti), rajoitusmerkintöjen tekemisestä (91 §:n 4 momentti) sekä ilmoitusvelvollisuudesta rajoituksista vapauttamisesta (92 §:n 4 momentti).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksenantovallan tulee siten perustua lailla säädettyyn valtuutukseen, ja kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Asetuksen antaja voidaan

kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. (HE 1/1998 vp, s. 131–132, ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 4, PeVL 1/2004 vp, s. 2.)

Esityksessä ei ole arvioitu ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia perustuslain 80 §:n valossa. Asetuksenantovaltuudet on kyllä mainittu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa, mutta tältä osin vain tyydytty toteamaan, että ”Säätely täyttää perusoikeuden rajoituksen edellytykset täsmällisyydestä, tarkkarajaisuudesta ja suhteellisuudesta” (HE 189/2020 vp, s. 83). Esitykseen sisältyy myös jakso lakia alemman asteisesta säätelystä, ja säännöskohtaisissa perusteluissa on mainittu kukin asetuksenantovaltuus. Kuitenkin näiltäkin osin asetuksenantovaltuuksiin kohdistuvia perusteluja on pidettävä monin paikoin riittämättöminä täsmentämään osin väljäkhöjä säännösmuotoiluja. Etenkin on nostettava esille, että asumisoikeuden haltijoiden perusoikeuksiin vaikuttavat asetuksenantovaltuudet lakiehdotuksen 89 §:n 4 momentissa (rajoituksista vapauttamisen myöntämisessä sovellettava menettely ja edellytykset) ja 90 §:n 5 momentissa (menettelytavat muutettaessa asumisoikeussopimuksia laissa säädettyissä poikkeustapauksissa vuokrasopimuksiksi) jäävät epäselviksi ja ongelmallisiksi, myös perustelujen valossa.

Lisäksi huomio kiinnittyy lakiehdotuksen 78 §:n 4 momenttiin, jonka mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää, että asumisoikeustalon rakentamisvaiheen vakuuden on oltava 78 §:n 2 momentissa säädettyä suurempi. Asetuksella olisi siten valtuussäännöksen nojalla mahdollista poiketa lain säännöksestä, mikä on lähtökohtaisesti ongelmallista lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta. Mikäli ehdotettu asetuksenantovaltuus on tarpeellista säilyttää, valtuussäännökseen olisi asianmukaista lisätä sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on tällaisen valtuussäätelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (ks. PeVL 35/2005 vp, s. 4 ja siinä mainitut lausunnot).

Ylipäänsä asetuksenantovaltuuksista esitykseen omaksuttua argumentaatiomallia voi pitää valtiosääntöoikeudellisesti erikoisena (esim. ”voi nousta säätelytarpeita, jotka voidaan toteuttaa asetuksen tasolla, koska asioista on laissa tarvittavat perussäännökset”, HE 189/2020 vp, s. 67). Esityksen perusteella on kaikkiaan vaikea varmistua siitä, että yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavista perussäännöksistä säädettäisiin perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaisesti lailla ja että asetuksen tasolla säädettäisiin ainoastaan tarkennuksia lainsäännöksiin.

Lopuksi

Hallituksen esityksessä on kaikkiaan ehdotettu merkittäviä muutoksia asumisoikeusjärjestelmään. Esityksen pääasiallisessa sisällössä on todettu, että ”Asumisoikeusjärjestelmän keskeiset periaatteet säilyisivät uudessa laissa ennallaan, mutta lain rakennetta ja säännösten sisältöä selkiytettäisiin ja ajantasaistettaisiin” (HE 189/2020 vp, s. 1). Mainintaa voidaan pitää harhaanjohtavana etenkin, kun ottaa huomioon esityksessä ehdotetun asukasvalintajärjestelmän muuttamisen ja pysyvän asumisoikeuden rajoittamisen sekä edellä lausunnossa esitetyt perusoikeuksiin ja ylipäänsä esityksen perustuslainmukaisuuteen kytkeytyvät näkökohdat. Esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia vaikeuttaa osin vaikeaselkoinen säätely ja pai-

koin sekavaksikin luonnehdittava perustelutapa. Etenkin säätämisyjärjestysperusluta on pidettävä osin vaikeaselkoisina, epäjohdonmukaisina ja puutteellisina. Ehdotukseen sisältyy valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä epäselvyyttä ja epätasällisyyttä asetuksenantovaltuuksien säätelyehdotuksissa. Säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisenä on pidettävä etenkin säännösehduksia asukasvalintatehtävän siirtämisestä viranomaiselta yksityiselle. Ehdotetun säätelyn ei voi katsoa täyttävän perustuslain 124 §:stä johtuvia vaatimuksia julkisen hallintotehtävän siirrolle, eikä lakiehdotusta voida siten säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 16.11.2020

Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori