

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 26 januari 1995
Utlåtande nr 28

Till Miljöutskottet

När riksdagen den 24 november 1994 remitterade regeringens proposition nr 304 med förslag till nya hyreslagar och till ändring av lagar i anslutning till dem till miljöutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om propositionen till miljöutskottet.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Seija Heiskanen-Frösén vid miljöministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Ari Saarnilehto och professorn Ilkka Saraviita.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet ur statsförfattningsrättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en lag om hyra av bostadslägenhet och en lag om hyra av affärslokal och anknytande lagändringar. När det gäller hyra för bostadslägenheter föreslås hyresreglementeringen bli avvecklad också i befintliga hyresförhållanden. Stadgandena om hyresförhållanden som inte berörs av regleringar föreslås bli justerade. När lagen träder i kraft kommer huvudregeln att vara att samtliga hyresförhållanden för bostadslägenheter berörs av samma stadganden. När det gäller hyra av affärslokaler föreslår regeringen vissa justeringar i sak.

I båda lagarna föreslås ett tillägg om avtalsfrihet. Parterna skall fritt kunna avtala om bland annat hyresförhållandets längd och om hyran.

Lagarna avses träda i kraft senast under 1996. De nya lagarna skall på några få undantag när också tillämpas på de hyresförhållanden avseende bostadslägenheter som gäller när lagen träder i kraft.

I den omfattande motiveringen till lagstiftningsordningen framhåller regeringen för det första att de nya lagarna också skall tillämpas på

avtalsförhållanden som gäller när lagarna träder i kraft. Men lagarna inverkar inte på det som parterna redan har kommit överens om. I och med att de nya lagarna stadgar om större frihet att ingå avtal kan redan ingångna avtal ändras bara om parterna kommer överens om det sedan lagarna har trätt i kraft. Därtill framhåller regeringen att de nya stadgandena om skydd för besittning i sig inte innebär något ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheter som skyddas genom regeringsformen och att det därför inte finns någonting som hindrar att lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock tillrådligt att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas.

Utskottets ställningstaganden

När den gällande hyreslagen från 1961 stiftades behandlades den två gånger i grundlagsutskottet.

Utskottet avgav först utlåtande nr 8/1959 rd och behandlade där frågan om att komplettera propositionen med stadganden om bland annat besittningsskydd för hyresgästerna i enlighet med en riksdagsmotion. Till utlåtandet bifogades ett sakkunnigutlåtande från professor Kastari. Utskottet omfattade hans sakkunnigutlåtande och ansåg att stadgandena om hyresgästers besittningsskydd kunde handläggas i vanlig lagstiftningsordning bara under förutsättning att de revideras grundligt och att lagförslaget även om det justerades i enlighet med detta måste handläggas i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver på grund av dess retroaktiva verkan.

Senare gav grundlagsutskottet ett utlåtande, nr 3/1960 rd, om ett lagförslag som stora utskottet hade gjort upp. I utlåtandet framhöll utskottet att förslaget på vissa punkter innebär mycket djuptgående ingrepp i existerande hyresförhållanden. Utskottet framhöll: "Förenligt med hos

oss gällande rättsprinciper är likväl, att ny lag icke får ändra eller rubba rättsförhållanden, vilka uppstått på grundvalen av därförinnan gällande lag, icke ens med avseende å sociallagstiftningen eller lagstiftning, som påverkas av sociala synpunkter. Å andra sidan kan sagda rättsprincip ej tolkas så snävt, att det enligt densamma ej ens skulle vara tillåtet att genom retroaktiva stadganden, tillkomna i vanlig lagstiftningsordning, förtydliga och komplettera gällande rättsförhållanden, ifall ej därigenom något väsentligt nytt införes i vår materiella rätt." Lagen gavs delvis retroaktiv verkan och stiftades i vanlig lagstiftningsordning.

Hyreslagen från 1987, som upphävs i samband med den föreliggande reformen, stiftades i grundlagsordning utan medverkan av grundlagsutskottet.

Enligt regeringens proposition nr 127/1984 rd om hyreslagstiftningen berodde den kvalificerade lagstiftningsordningen dels på att statsrådet hade rätt att sänka hyror, dels på att vissa av de tvingande stadgandena (bl.a. besittningsskyddet) också skulle tillämpas på hyresavtal som gällde när lagen trädde i kraft. I utlåtande nr 12/1990 rd ansåg grundlagsutskottet att hyreslagen från 1987 kunde ändras i vanlig lagstiftningsordning, om regleringen av hyror för bostadslägenheter slopas i områden där efterfrågan och utbudet på hyresbostäder i stort sett är i balans och om regleringen och skyddet för besittning inte tillämpas i vissa län. I motiveringen till lagstiftningsordningen framhöll utskottet att lagen inte har någon sådan retroaktiv verkan som kan tolkas som ett ingrepp i skyddet för egendom enligt grundlagen.

I statsförfattningsrättsligt hänseende är hyreslagen från 1987, som nu skall upphävas, en undantagslag. I sin vedertagna tolkningspraxis (t.ex. GrUU 20/1994 rd) utgår grundlagsutskottet från att en lag som innebär ett undantag från grundlagen kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om den nya lagen inte utvidgar det undantag som gjorts i grundlagen genom den lag som skall ändras.

Den gällande lagen behandlades i grundlagsordning på grund av att statsrådet hade rätt att sänka hyror för bostadslägenheter och till följd av lagens retroaktiva verkan, som delvis innebar att den nya lagen tillämpades på då gällande hyresavtal. Jämfört med denna motivering, som då framgick av regeringens proposition, ingår det i de nu föreliggande lagförslagen ingenting som på grund av ovan nämnda s.k. luckteori

skulle tala för grundlagsordning. Beträffande lagens retroaktiva verkan framhåller utskottet dock här som ett förtydligande att en retroaktiv reglering som en gång omfattats i grundlagsordning inte betyder att vilka retroaktiva lösningar som helst kan tas med i senare lagar, utan regleringar av denna typ måste bedömas från fall till fall.

Det statsförfattningsrättsliga problemet med den föreliggande propositionen är att det första lagförslaget avses bli tillämpat på alla hyresförhållanden som gäller bostadslägenheter. I och med att lagförslaget bygger på ett avreglerat system medför det ändringar i reglerade hyresförhållanden som ingåtts före den 1 februari 1992. I det hänseendet får lagförslaget en retroaktiv verkan.

I reglerade hyresförhållanden blir besittningsskyddet för hyresgäster i bostadslägenheter i allmänhet indirekt och är inte längre direkt. Hyresvärden kan säga upp hyresavtalet. En uppsägning kan förklaras verkningslös bara om hyresvärden därigenom eftersträvar en orimlig hyra eller om en uppsägning med tanke på hyresgästens förhållanden vore oskäligen och det inte finns någon godtagbar orsak till uppsägning. Det som stadgas om storleken på hyra överensstämmer delvis med hyresregleringen. En oskäligt hög hyra skall kunna sänkas. Om parterna inte kommer överens om hyreshöjningar gäller för hyreshöjningar det som stadgas i 99 § lagen om hyra av bostadslägenhet. En väsentlig ändring är att hyresvärden på ett helt annat sätt än tidigare vid fortgående hyresförhållanden som gäller tills vidare genom att säga upp hyresavtalet kan kräva hyresförhöjningar som hyresgästen måste gå med på, om han fortfarande vill bo kvar i lägenheten. Också i detta fall kan en uppsägning visserligen förklaras verkningslös, om hyresvärden ställer orimliga krav.

Skyddet för gällande avtalsförhållandens fortbestånd beror på egendomsskyddet enligt 6 § regeringsformen. Skyddet för hyresförhållandenas fortbestånd har sin upprinnelse i avsikten att skydda båda avtalslutande parter av avtalet beroende intressen när det gäller förmögenhetens värde. Grundlagsutskottets relativt omfattande tolkningspraxis visar att skyddet inte är absolut. Så har det t.ex. gått att tillämpa jämningsmöjligheten på gällande avtal (GrUU 3/1982 rd). Vidare har det ansetts vara möjligt att klarlägga och komplettera gällande rättsförhållanden, om ingenting väsentligt nytt därigenom införes i den materiella rätten (GrUU 3/1960 rd). Också exe-

kutiva processhandlingar beträffande materiella rättigheter har reglerats genom vanliga lagar (GrUU 23/1992 rd).

Statsförfattningsrättsligt sett betyder det första lagförslaget dels att tidigare avtal när avtalsfriheten i och med den nya lagen ökar bara kan ändras genom överenskommelse mellan avtalsparterna när reformen har trätt i kraft, dels att de tvingande stadgandena om besittningsskydd i den gamla lagen ersätts med behöriga stadganden i den nya lagen.

När det gäller det förstnämnda förhållandet är lagens retroaktiva verkan rent formell och statsförfattningsrättsligt sett utan betydelse för egendomsskyddet. När det gäller det senare förhållandet utgår utskottet generellt från att revideringar av stadganden som i sig hör under en vanlig lag kan verkställas genom en vanlig lag, om särskilda skäl inte talar för någonting annat (jfr GrUU 35/1992 rd och 9/1991 rd), och utskottet anser att besittningsskydd som grundar sig på ett hyresförhållande i regel är en sådan reglering. Eftersom en totalbedömning ger vid handen att de nya stadgandena om besittningsskydd är rimliga sett ur båda parternas synvinkel och även i övrigt är lämpliga med tanke på rättsordningen

finns det enligt utskottet inga hinder för att det första lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Reformen och framför allt det första lagförslaget berör stora grupper av människor, eftersom antalet hyresbostäder uppgår till ca 620 000. Av den anledningen är det särskilt viktigt att lagarna är klart utformade och lättförståeliga. Vid riksdagsbehandlingen bör denna fråga behandlas mer ingående.

Reformen inträffar under en tid då det råder något så när balans mellan utbud och efterfrågan på hyresmarknaden. Grundlagsutskottet uppmärksamgör miljöutskottet på att det är viktigt att ständigt följa upp förändringar på marknaden och vid balansstörningar på hyresmarknaden bedöma om lagstiftningen fungerar eller inte.

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Kaarilahti, Laine, M. Laukkanen,

J. Leppänen, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Helle.

