

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE **14/2006 rd**

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om grunderna för val av hyresgäster till hyres- och delägarbostäder som finansierats med statligt stöd samt för beviljande av stöd till ägarbostadslån

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 april 2006 en proposition med förslag till lagstiftning om grunderna för val av hyresgäster till hyres- och delägarbostäder som finansierats med statligt stöd samt för beviljande av stöd till ägarbostadslån (RP 47/2006 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Anu Gentz, miljöministeriet
- biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i aravalagen och fem lagar som har samband med den. Syftet med propositionen är att till lagnivå lyfta de bestämmelser som gäller grunderna för val av boende till statsstödda hyres- och delägarbostäder samt för beviljande av stöd till räntestöds- och aravalån för ägarbostäder. Regeringen föreslår också att medlemskap i den kommun som äger hyresbostäderna ska kunna beaktas vid valet.

Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2006.

I motiveringen till lagstiftningsordning i propositionen bedöms lagstiftningen med utgångs-

punkt i den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen och jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen. I motiveringen fästs också uppmärksamhet vid bestämmelsen i 19 § 4 mom. i grundlagen om det allmännas uppgift att främja vars och ens rätt till bostad samt vid bestämmelserna i 9 § om rörelsefrihet och rätt att välja bostadsort. Enligt motiveringen kan lagförslagen behandlas i samma lagstiftningsordning som vanliga lagar. Eftersom lagstiftningen berör de grundläggande rättigheterna, har regeringen förordat att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Medlemskap i en kommun som grund för valet av boende

En medlem i den kommun där bostaden är belägen kan enligt 4 b § 3 mom. i lagförslag 2 och 11 b § 3 mom. i lagförslag 3 få företräde vid valet av hyresgäster till sådana aravahyresbostäder och räntestödda hyresbostäder i fråga om vilka en eller flera kommuner har den faktiska bestämmanderätten. Detta innebär att sökandena särbehandlas på grund av bostadsort, och därför måste det bedömas utgående från diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen och det allmännas uppgift att främja rätten till bostad enligt 19 § 4 mom. i grundlagen.

Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på de grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. En sådan annan orsak anses också vara personens bostadsort. I grundlagen förbjuds dock inte alla sätt att göra skillnad mellan människor. Åtskillnaden kan också vara baserad på en orsak som nämns i diskrimineringsbestämmelsen och därför i princip vara förbjuden. Det väsentliga är om åtskillnaden kan motiveras på ett godtagbart sätt med tanke på systemet med de grundläggande rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 44/I, GrUU 9/2000 rd, s. 2/I).

Uppgiften enligt 19 § 4 mom. i grundlagen att främja vars och ens rätt till bostad gäller det allmänna och alltså också kommunerna. Ur individens synvinkel är det inte relevant hur det allmännas uppgifter till följd av de grundläggande rättigheterna i praktiken är ordnade mellan staten och kommunerna. I fråga om kommunerna måste man dock beakta att deras förvaltning enligt 121 § i grundlagen grundar sig på självstyrelse för kommunens invånare (RP 309/1993 rd, s. 64/II, GrUB 25/1994 rd s. 3/II, GrUU 9/2000 rd, s. 2/II).

Den föreslagna lagen gäller bara valet av boende till aravahyresbostäder och räntestödda hyresbostäder som kommunerna har den faktiska

bestämmanderätten över. Med tanke på den kommunala självstyrelsen är det klart att det hör till de grundläggande utgångspunkterna för kommunens bostadspolitik att tillgodose kommuninvånarnas bostadsbehov. På så sätt strävar kommunen enligt 1 § 3 mom. i kommunallagen efter att främja sina invånares välfärd och utveckla kommunmedlemmarnas bostadsförhållanden enligt 5 § i lagen om utvecklande av bostadsförhållanden. För de föreslagna bestämmelserna om kommunmedlemmarnas företräde finns det ett godtagbart skäl som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen och som i sista hand går tillbaka på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen. Bestämmelserna blir inte heller i ljuset av utskottets tidigare praxis (GrUU 9/2000 rd, s. 2/II, GrUU 51/2005 rd, s. 2) problematiska med tanke på jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen.

Normgivningsbemyndiganden

Genom förordning av statsrådet kan det enligt 4 b § 4 mom. i lagförslag 2 utfärdas bestämmelser om undantag från grunderna för valet av boende. Bestämmelserna i förordningen ska vara baserade på hälsoskäl eller sociala skäl eller syftet att främja ett ändamålsenligt nyttjande av hyresbostäderna. Ett motsvarande bemyndigande att utfärda förordning finns i 11 b § 4 mom. i lagförslag 3.

Med stöd av bemyndigandena är det möjligt att genom förordning av statsrådet avvika från bestämmelserna i lagen, vilket i princip är problematiskt med tanke på det hierarkiska förhållandet mellan lag och förordning. Bemyndigandena innehåller dock sådana omnämningen som begränsar och styr användningen av befogenheten att utfärda förordning och som gäller syftet med att utfärda undantagsbestämmelser. I grundlagsutskottets praxis har sådana omnämningen ansetts vara nödvändiga (GrUU 20/2004 rd, s. 4/II, GrUU 35/2005 rd, s. 4/II). Dessutom innehåller bemyndigandena en bestämmelse som begränsar tillämpningen av förordningen och enligt vilken ett undantag från urvalsgrun-

derna inte väsentligt får försämra möjligheterna för sökande som enligt lagen ska få företräde till en bostad. Bemyndigandena inverkar inte på den ordning i vilken lagförslagen behandlas. Enligt utskottet är det dock mer befogat att tydligare än i förslaget låta lagen innehålla grunder för huvud- och undantagsregler för valet av boende, så att bemyndigandena att utfärda förordning kan formuleras på vanligt sätt i avseende på bestämmelser som är noggrannare än lagen och inte avviker från den. Ett sådant förtydligande av lagförslagen kan även motiveras med att regleringen också gäller kommunerna, i vilka självstyrelsebestämmelserna i grundlagens 121 § tillämpas.

Med stöd av 4 c § 2 mom. i lagförslag 2 och 11 c § 2 mom. i lagförslag 3 kan Statens bostadsfond ge anvisningar om valet av boende och tillsynen över valet.

Utskottet har ansett bestämmelser om anvisningar onödiga eftersom myndigheterna inom

ramen för sitt lagfästa uppdrag kan ge anvisningar också utan särskilt bemyndigande (GrUU 6/2003 rd, s. 4/I, GrUU 20/2004 rd, s. 4/I). Bestämmelser om anvisningar bidrar dessutom till att fördunkla skillnaden mellan förpliktande rättsregler, som ges med stöd av lag, och anvisningar av rekommendationstyp. Bestämmelserna i de föreliggande lagförslagen är speciellt problematiska därför att Statens bostadsfond inte är en sådan annan myndighet som enligt 80 § 2 mom. i grundlagen kan bemyndigas att utfärda rättsnormer (se också GrUU 30/2005 rd, s. 6/II). Bestämmelserna om anvisningar bör strykas i lagförslagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 12 maj 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Irina Krohn /gröna
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent

Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.