

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 45/2002 vp

Hallituksen esitys vapaarahoitteiseksi asumis- oikeusjärjestelmäksi ja asumisoikeusjärjestel- män muuksi kehittämiseksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen vapaarahoitteiseksi asumisoikeusjärjestelmäksi ja asumisoikeusjärjestelmän muuksi kehittämiseksi (HE 100/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Seija Heiskanen-Frösén, ympäristöministeriö
- professori Mikael Hidén
- assistentti Pekka Lämsineva
- professori Juha Pöyhönen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asumisoikeusasunnoista annettua lakia. Esitys sisältää ehdotukset myös laeiksi asumisoikeusyhdistyksistä annetun lain, aravalain 15 b §:n sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 25 §:n muuttamisesta. Pääasiallisena tarkoituksena on luoda lainsäädännölliset edellytykset asumisoikeusasuntojen tuottamiselle vapaarahoitteisina, kun tuotanto on nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollista vain valtion tukemana, aravalainoitettuna tai korkotukilainoitettuna. Lainsäädännöllä on tarkoitus selvittää asumisoikeusmaksujen merkitsemistä asumisoikeustalon omistajan taseeseen. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset

myös talonomistajan lunastussuorituksiin käytettävissä olevista varoista sekä velkojen ja lunastussuoritusten maksuunsaantijärjestyksestä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Vapaarahoitteista asumisoikeustalotuotantoa on tarkoitus saada tarjolle jo vuoden 2002 aikana.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuuden suojan kannalta. Perusteluissa viitataan myös perustuslain 19 §:n 4 momentin säännökseen julkisen vallan tehtävästä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Esityksessä katso-

taan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisjärjestyksessä. Asiaan liittyy-
vien perusoikeusnäkökohtien vuoksi hallitus on

kuitenkin pitänyt asianmukaisena, että esityk-
sestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana
perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Omaisuuksien suoja

Asumisoikeuden lunastussuoritus. Asumis-
oikeuden luovuttamisesta säädetään 1. lakiehdot-
uksen 23 §:ssä. Asumisoikeuden haltijan on py-
kälän 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa il-
moitettava luovuttamistahdostaan asumis-
oikeustalon omistajalle. Jos talon omistaja ei
kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksesta osoi-
ta luovutuksensaajaa, on omistaja haltijan vaati-
muksesta velvollinen lunastamaan asumisoikeu-
den lain 24 §:n mukaisesta luovutushinnasta.
Velvollisuutta lunastamiseen ei kuitenkaan ole
ennen kuin asunnon hallinta on päättynyt. Luo-
vutushinta muodostuu asumisoikeusmaksusta
indeksikorotuksineen ja huoneistoon tehtyjen
parannusten arvosta luovutushetkellä.

Lunastussuorituksiin käytettävissä olevista
varoista ehdotetaan otettavaksi uudet säännök-
set lain 26 b §:ään. Talon omistaja saa pykälän
1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaan
käyttää asumisoikeuksien lunastamiseen perus-
tamansa, 51 e §:ssä säännellyn asumisoikeuk-
sien lunastusrahaston varoja taikka edelliseltä
tai aikaisemmilta tilikausilta kertynyttä tilinpää-
töksen osoittamaa muuta omaa pääomaa tai mui-
ta varojaan. Lunastussuorituksiin on ensisijai-
sesti käytettävä muita varoja tai muuta omaa
pääomaa kuin taseen asumisoikeusmaksut-erää.
Talon omistajan ollessa osakeyhtiö saa se
26 b §:n 2 momentissa säännellyn lisäedellytyk-
sen mukaisesti maksaa lunastussuorituksen, jos
yhtiön tai, jos yhtiö on emoyhtiö, sen konsernin
viimeksi päättäneeltä tilikaudelta vahvistetta-
van taseen mukaiselle sidotulle omalle pääomal-
le ja muille jakokelvottomille erille jää täysi ka-
te.

Uusi sääntely liittyy 51 d §:n säännöksiin
uusista tavoista merkitä asumisoikeusmaksut
taseeseen. Pykälän 1 momentin mukaan asumis-
oikeusmaksut merkitään talonomistajayhteisön
ja -säätiön taseessa erilliseksi eräksi omaan pää-
omaan ja osakeyhtiön taseessa erilliseksi eräksi
vapaaseen omaan pääomaan.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä ei
erikseen mainita 26 b §:ää, joka näin ollen on
sellaisenaan sovellettavana myös ennen lain voi-
maantuloa tehdyillä sopimuksilla perustettuihin
asumisoikeuksiin. Niin ikään 51 d §:ää sovelle-
taan myös ennen lain voimaantuloa perittyihin
asumisoikeusmaksuihin. Tästä on nimenomai-
nen maininta lakiehdotuksen voimaantulosään-
nöksessä.

Asumisoikeutta perustettaessa oikeuden saa-
ja maksaa talon omistajalle kertosuorituksena
asumisoikeusmaksun. Asumisoikeus voidaan
periä, siitä voidaan määrätä testamentilla ja sen
pääoma-arvo voidaan luovuttaa pantiksi. Asu-
misoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus
on kiistatta perustuslain 15 §:n 1 momentissa
turvattu omaisuuden suojan piiriin kuuluva va-
rallisuusarvoinen oikeus.

Omaisuuksien suoja turvaa myös sopimussuh-
teiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taan-
nehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuus-
teen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä
muodostunut ehdottomaksi (PeVL 24/2002 vp,
s. 2/II, PeVL 5/2002 vp). Varallisuus oikeudellisten
oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on
ajatus oikeussubjektien perusteltujen odo-
tusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa
(PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp,
s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan liittyy
valiokunnan mielestä oikeus luottaa sopimus-
suhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvol-
lisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen
niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei

voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely.

Asumisoikeuden lunastussuorituksen maksamisedellytysten sääntely vaikuttaa asumisoikeussuhteen osapuolten oikeusasemaan. Ehdotusta on siksi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Asumisoikeusmaksujen tilinpäätöskäsittelyn sääntelyn tarkoituksena on keventää asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeisiin kirjanpito-teknisistä syistä kohdistuvia korotuspaineita osakeyhtiömuotoisissa asumisoikeusyhteisöissä. Tarkoituksena on samalla selventää sääntelyä ja yhtenäistää asumisoikeusmaksujen kirjaamiskäytäntöjä erilaisissa asumisoikeusyhteisöissä. Sääntely edistää asumisoikeuden haltijoiden ja eri asumisoikeusyhteisöjen yhdenvertaista kohtelua. Sillä suojataan myös velkojen asemaa. Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, viime kädessä perustuslain 19 §:n 4 momenttiin kiinnittyvät perusteet.

Ehdotuksessa on pyritty turvaamaan asumisoikeuden haltijan oikeus lunastussuoritukseen. Lakiehdotuksen 26 a §:ssä säädetään asumisoikeustalon omistajan velvollisuudesta varautua asumisoikeusmaksujen lunastamiseen. Jos omistaja ei kuitenkaan lain säännösten takia saa maksaa erääntynyttä lunastusta, on omistaja 26 b §:n 5 momentin perusteella velvollinen suorittamaan korkolain mukaista viivästyskorkoa suorituksen viivästyneelle määrälle.

Sääntely on mainituista turvaamisjärjestelyistä huolimatta asumisoikeuden haltijan oikeusaseman kannalta ongelmallinen. Asumisoikeustalon omistaja ei nimittäin nykyisestä poiketen saa täyttää lunastusvelvollisuuttaan, jos lunastussuoritukseen käytettävissä olevia varoja ei ole. Asumisoikeuden haltija voi tällaisessa tilanteessa joutua odottamaan lunastuksen suoritusedellytysten täyttymistä. Sääntelyn oikeasuhteisuuden kannalta huomio kiinnittyy siihen, että lakiehdotus ei sisällä säännöksiä tämän odotusajan enimmäispituudesta. On myös mahdollista,

ettei talonomistaja kykene ollenkaan täyttämään lunastuksen suoritusedellytyksiä eikä asumisoikeuden haltija saa suoritusta lainkaan. Riski suorituksen saamatta jäämisestä on merkityksellistä myös asumisoikeuden vakuusarvon ja oikeuden pantinhaltijan kannalta.

Oikeus saada suoritettu asumisoikeusmaksu takaisin talon omistajan lunastussuorituksena on olennainen osa asumisoikeusjärjestelmää. Vaikka riski lunastussuorituksen saamatta jäämisestä ei ehdotukseen sisältyvien turvaamisjärjestelyjen takia liene yleensä suuri, suorituksen saamatta jääminen yksittäistapauksessa johtaa yksityisen henkilön varallisuusaseman kohtuuttomaan heikkenemiseen. Tämä on ongelmallista myös perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyn asumisoikeuksien edistämismääräyksen kannalta. Mahdollisuus menettää suoritettu asumisoikeusmaksu merkitsee valioikunnan mielestä vakavaa puuttumista luonnollisen henkilön varallisuusasemaan ja heikentää henkilön edellytyksiä asumisen omatoimiseen järjestämiseen. Tämä on erityisen ongelmallista voimassa olevan lain nojalla hankitun asumisoikeuden haltijan perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan kannalta. Sääntely ei ole oikeassa suhteessa sinänsä hyväksyttävään ja perusteltuun tarpeeseen antaa säännöksiä asumisoikeusmaksujen kirjanpito-teknisestä käsitte-lystä.

Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on, että asumisoikeuden haltijan lunastussuorituksen saamisoikeuden toteutuminen kohtuullisessa ajassa varmistetaan lainsäädännöllisin järjestelyin.

Maksuunsaantijärjestys. 1. lakiehdotuksen uusi 26 c § koskee asumisoikeusyhteisön ja -säätiön purkautuessa ja sen konkurssissa maksettavien velkojen ja lunastussuoritusten maksuunsaantijärjestystä. Pykälän perusteella asumisoikeuden haltijan lunastussuoritus tulee maksuun vasta muiden suoritusten jälkeen, kun lunastussuorituksen saaja rinnastetaan nykyisin etuoikeudetomiin velkojiin.

Sääntely heikentää asumisoikeuden lunastusta asumisoikeusyhteisön ja -säätiön purkautumis- ja konkurssitilanteissa vaativan asemaa. Asumisoikeusyhdistysten osalta ehdotus ei merkitse muutosta, sillä niissä lunastussuoritukset maksetaan jo voimassa olevan lain mukaan vasta velkojen jälkeen.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että eri saatavien keskinäistä etuoikeusasemaa voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muutokset tulevat noudatettaviksi vasta niiden voimaantulon jälkeen alkavassa konkurssissa tai ulosotossa (PeVL 20/1992 vp, s. 1/II, PeVL 9/1998 vp, s. 2/II). Koska lain voimaantulosäännöksestä ei muuta ilmene, ei 26 c §:n säännöksiä sovelleta ennen lain voimaantuloa alkaneessa purkautumis- tai

konkurssitilanteessa. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Selkeyden vuoksi 26 c §:n ajallisesta sovellettavuudesta on kuitenkin syytä lisätä lain voimaantulosäännökseen maininta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 26 b §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäs. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Marjukka Karttunen /kok
Johannes Leppänen /kesk

Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.