

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 14/2006 vp**

**Hallituksen esitys valtion tuella rahoitettujen
vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalin-
nan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntä-
misen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi**

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi (HE 47/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Anu Gentz, ympäristöministeriö
- apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi aravalakia ja viittä muuta siihen liittyvää lakia. Esityksen tarkoituksena on nostaa säännökset valtion tukemien vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntojen korkotuki- ja aravalainojen tuen myöntämisen perusteista lain tasolle. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että vuokra-asunnot omistavan kunnan jäsenyys voidaan ottaa huomioon asukasvalinnassa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan ennen muuta perustuslain

121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten näkökulmista. Perusteluissa kiinnitetään huomiota myös perustuslain 19 §:n 4 momentin säännökseen julkisen vallan tehtävästä edistää jokaisen oikeutta asuntoon samoin kuin 9 §:n säännöksiin liikkumisvapaudesta ja oikeudesta valita asuinpaikkansa. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska sääntelyllä on yhtymäkohtia perusoikeuksiin, on hallitus puoltanut perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kunnan jäsenyys asukasvalintaperusteena

Asunnon sijaintikunnan jäsen voidaan 2. lakiehdotuksen 4 b §:n 3 momentin ja 3. lakiehdotuksen 11 b §:n 3 momentin perusteella asettaa etusijalle kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalinnassa. Sääntely merkitsee asunnon hakijoiden asettamista eri asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella, minkä vuoksi sitä on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon näkökulmasta ja perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyn asumisoikeuden edistämistehtävän kannalta.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen mainituilla erotteluperusteilla eikä henkilöön liittyvien muiden syiden perusteella. Tällaisena muuna syynä pidetään myös henkilön asuinpaikkaa. Perustuslailla ei kuitenkaan ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Erottelu voi perustua myös syrjintäsäännöksessä mainittuun ja siten lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I, PeVL 9/2000 vp, s. 2/I).

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetty tehtävä edistää jokaisen oikeutta asuntoon kohdistuu julkiseen valtaan ja siten myös kuntiin. Yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty. Kuntien kohdalla on kuitenkin otettava huomioon, että niiden hallinnon on perustuslain 121 §:ssä vahvistettu perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon (HE 309/1993 vp, s. 64/II, PeVM 25/1994 vp, s. 3/II, PeVL 9/2000 vp, s. 2/II).

Ehdotettu sääntely koskee vain kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien

aravavuokra- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaa. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on selvää, että kunnan asukkaiden asumistarpeiden tyydyttäminen kuuluu kunnan harjoittaman asuntopolitiikan peruslähtökohtiin. Näin toimiessaan kunta pyrkii kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kehittämään kunnan jäsenten asumisololoja asunto-olojen kehittämislain 5 §:ssä säädetyllä tavalla. Ehdotetuille säännöksille kunnan jäsenen etusijasta on perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy. Sääntely ei valiokunnan aiemman käytännönkään valossa (PeVL 9/2000 vp, s. 2/II, PeVL 51/2005 vp, s. 2) muodostu ongelmalliseksi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta.

Norminasettamisvaltuudet

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 2. lakiehdotuksen 4 b §:n 4 momentin nojalla säätää asukkaiden valintaperusteista poikkeamisesta. Asetuksen säännösten tulee perustua terveydelisiin tai sosiaalisiin syihin taikka vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseen. Vastaava asetuksenantovaltuus on 3. lakiehdotuksen 11 b §:n 4 momentissa.

Valtioneuvoston asetuksella on valtuuksien nojalla mahdollista poiketa lain säännöksistä, mikä on lähtökohtaisesti ongelmallista lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta. Valtuussäännöksissä kuitenkin on sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (PeVL 20/2004 vp, s. 4/II, PeVL 35/2005 vp, s. 4/II). Lisäksi valtuuksiin sisältyy asetuksella annettavan sääntelyn soveltamista rajaava säännös, jonka mukaan valintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata lain mukaisesti etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Valtuudet eivät vaikuta lakiehdotusten käsittelyjär-

jestykseen. Asukasvalinnassa noudatettavien pää- ja poikkeussääntöjen perusteet on valiokunnan mielestä kuitenkin asianmukaisempaa sisällyttää ehdotettua selvemmin itse lakiin siten, että asetuksenantovaltuudet on mahdollista muotoilla tavanomaiseen tapaan tarkoittamaan lakia tarkempien eikä niistä poikkeavien säännösten antamista. Lakiehdotusten tällaista selventämistä puoltaa sekin, että sääntely kohdistuu myös perustuslain 121 §:n itsehallintosäännösten suojaamiin kuntiin.

Valtion asuntorahasto voi 2. lakiehdotuksen 4 c §:n 2 momentin ja 3. lakiehdotuksen 11 c §:n 2 momentin nojalla antaa ohjeita asukkaiden valinnasta ja asukasvalinnan valvonnasta.

Valiokunta on vakiintuneesti pitänyt säännöksiä ohjeiden antamisesta tarpeettomina, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin

(PeVL 6/2003 vp, s. 4/I, PeVL 20/2004 vp, s. 4/I). Ohjeiden antamista tarkoittavat säännökset ovat lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Käsiteltävinä oleviin lakiehdotuksiin sisältyvät säännökset ovat erityisen ongelmallisia siksi, että valtion asuntorahasto ei ole sellainen muu viranomainen, joka perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä (ks. myös PeVL 30/2005 vp, s. 6/II). Säännökset ohjeiden antamisesta on syytä poistaa lakiehdotuksista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 12 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Irina Krohn /vihr
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk

Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.