Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 189/2020 vp Hallituksen esitys laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta

Ympäristöministeriön lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä kirjallista lausuntoa koskien otsikossa mainittua hallituksen esitystä. Ympäristöministeriö käsittelee tässä lausunnossa kahta perustuslain kannalta keskeisintä hallituksen esityksen sisältämää ehdotusta, rajoituksista vapauttamista ja asukasvalinnan tarkastelua julkisen hallintotehtävän käsitteen kannalta. Näiden ehdotusten takia hallitus on pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Muita perustuslain kannalta relevantteja ehdotuksia tarkastellaan hallituksen esityksen perustuslakiperusteluissa.

Rajoituksista vapauttaminen

Asumisoikeussopimuksen tekeminen perustaa asumisoikeuden haltijalle lähtökohtaisesti elinikäisen asumisoikeuden. Asumisoikeussopimuksen voi purkaa vain asukkaasta johtuvasta syystä, esim. asumishäiriöiden tai maksurästien takia (vertautuu vuokrasopimuksen purkamisperusteisiin). Maksettu asumisoikeusmaksu palautetaan asumisoikeuden luovutustilanteissa kolmen kuukauden kuluttua takaisin rakennuskustannusindeksillä korotettuna. Asumisoikeus voidaan luovuttaa tai sen voi periä suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa oleva sukulainen. Asumisoikeus on asumisoikeusjärjestelmän peruspilari ja erottaa asumisoikeusasunnon vuokra-asunnosta.

Vajaakäytössä olevien asumisoikeustalojen rajoituksista vapauttamista ehdotetaan nopeutettavaksi siten, että talo voitaisiin poikkeustapauksessa taloudellisten vaikeuksien kärjistymisen ehkäisemiseksi vapauttaa asumisoikeuskäytöstä ja muuttaa muuhun hallintamuotoon jo silloin, kun talossa on vielä asumisoikeusasukkaita. Edellytyksenä on, että talolle ei ole enää kysyntää asumisoikeustalona ja asumisoikeusasukkaita on jäljellä enintään kolmasosassa huoneistoista.

Asuntomarkkinat ovat Suomessa jakautuneet ja asumisoikeustalot vanhenevat. Joissakin tapauksissa syrjäisellä mikrosijainnilla tai esimerkiksi hissittömän talon asumisoikeusasunnoilla ei ole enää kysyntää asumisoikeuskäyttöön. Näitä tapauksia varten ehdotetaan luopumismahdollisuutta, jolloin yksittäisestä talosta voitaisiin luopua ARAn luvalla.

Esitykseen sisältyvä rajoituksista vapauttamisen helpottaminen on riskienhallintakeino, jolla voitaisiin pelastaa asumisoikeusyhtiön terve osa ja asumisoikeuskäytössä kysytyt talot. Asumisoikeuden haltijoiden etu on asumisoikeusyhteisöjen talouden vakaa pohja, mikä edellyttää korkeaa käyttöastetta. Hallittu tappiollisista taloista luopuminen on arvioitu paremmaksi vaihtoehdoksi kuin kulujen maksattaminen muilla asumisoikeusasukkailla, vaikka samalla jouduttaisiin puuttumaan näissä erityistapauksissa asumisoikeussopimusten pysyvyyteen.

Ikuiset asumisoikeussopimukset merkitsevät sitä, että asumisoikeusyhteisöt eivät voi luopua talosta, vaikka asunnoille ei olisi enää kysyntää asumisoikeuskäytössä, jos yksikin asumisoikeussopimus on jäljellä. Vajaakäyttö tulee käyttövastikkeissa kaikkien yhteisön asumisoikeuden haltijoiden maksettavaksi. Asumisoikeusyhteisön konkurssissa vaarantuisivat asumisoikeusmaksut.

Tässä tilanteessa on vastakkain yksittäisen asumisoikeuden haltijan oikeus pitää kiinni asumisoikeussopimuksesta ja muiden yhtiön asumisoikeuden haltijoiden etu, koska he maksavat tasauksen kautta kustannukset, joita aiheutuu tappiollisesta talosta.

Lakiehdotus asettaa tiukat edellytykset rajoituksista vapauttamiselle:

- Kolmasosa tai vähemmän asunnoista on asumisoikeussopimuksella hallittuja
- Asunnoille ei ole kysyntää asumisoikeuskäytössä
- Asumisoikeussopimus muuttuu vuokrasopimukseksi
- Talossa jäljellä olevat asumisoikeusasukkaat voivat lunastaa asuntonsa omaksi käyvän hinnan vaihtoehtona myös alkuperäisellä rakennuskustannushinnalla indeksillä tarkistettuna sen mukaan, kumpi näistä on matalampi. Lunastusoikeus koskee tilanteita, joissa talo muuttuu normaaliksi asunto-osakeyhtiötaloksi.
- Omistaja tarjoaa toista asumisoikeus- tai vuokra-asuntoa
- Asukkaalle korvattaisiin myös kohtuulliset muuttokustannukset
- ARA myöntää luvan asuntomarkkinaperusteella
- Asumisoikeustalon käyttövastikkeet ja vuokrat eivät riitä kulujen kattamiseen
- Taloudelliset ongelmat eivät johdu yhtiön omasta toiminnasta vaan haastavasta markkinatilanteesta
- Omistaja on ryhtynyt kuluja karsiviin toimenpiteisiin, jotka eivät ole auttaneet
- Asumisoikeusmaksut korotuksineen palautetaan ja rakentamislaina maksetaan takaisin
- Myynnistä mahdollisesti jäävä voitto jää luovuttavaan yhteisöön ja se otetaan huomioon käyttövastikkeissa
- Asia käsitellään asukasdemokratiassa

Tiukoilla ehdoilla varmistetaan, että kyse on poikkeustapauksista, jotta asumisoikeusasukkaiden asumisturva ei heikenny ja asumisoikeusasuntokanta

pysyy asumisoikeuskäytössä. Näissä poikkeustapauksissa varmistettaisiin asumisoikeusasukkaan asumisturva asumisoikeudesta luopumisesta huolimatta.

Lain tarkoituksena on säilyttää asumisoikeusjärjestelmä elinkelpoisena. Talot alkavat vanheta, suurilla perheasunnoilla ei välttämättä ole kysyntää asumisoikeuskäytössä ja yllättäviä korjaustarpeita saattaa tulla. Ikuisten rajoitusten takia asumisoikeustalot ovat pääosin valtion peruskorjauslainoituksen varassa. Peruskorjauslainoitus asettaa ehtoja talon asumisoikeuskysynnälle pitkällä aikavälillä.

Asumisoikeusyhteisön on palautettava poismuuttavan asukkaan asumisoikeusmaksu rakennuskustannusindeksillä korotettuna. Yhtiöiden lunastusvelvollisuuden takia niiden on oltava vakavaraisia ja pystyttävä lunastamaan pois muuttavien asukkaiden asumisoikeusmaksut. Tästä syystä asumisoikeustalot ovat riskialttiita vajaakäytölle. Omakustannusperiaate merkitsee, että kaikki talojen kustannukset on katettava asukkailta perittävillä vastikkeilla. Jos asuntoja on tyhjillään, muut asumisoikeusasukkaat maksavat tyhjäkäynnin kulut.

Tappiollisesta ja vajaakäyttöisestä asumisoikeustalosta luopuminen olisi sekä yhtiön että asukkaiden etu, sillä näin katkaistaisiin kulujen kertyminen ja asumiskustannusten kasvu sekä estettäisiin talousongelmien kaatuminen muiden asumisoikeustalojen ja asumisoikeusasukkaiden kannettavaksi. Menettelyllä turvataan viime kädessä asumisoikeusasukkaiden asumisoikeusmaksuja. Näin myös valtion tuki kohdistuisi asumisoikeusasukkaille eikä tyhjien asuntojen ylläpitoon.

Luopumismenettely voisi arvion mukaan koskea 600–900 asuntoa. Näissä asumisoikeusasukkaita olisi siis alle kolmasosassa asunnoista. Muutosmahdollisuus koskisi vain pientä osaa asumisoikeusasukkaista (noin 0,5 %). Esitetyllä rajoituksista vapauttamisen helpottamisella vähennetään valtion takausriskejä sekä vajaakäytössä olevista taloista yhteisöille ja käyttövastikkeisiin koituvia kuluja.

Ehdotettu perustuslain 15 §:n 1 momenttiin linkittyvä asumisoikeuden kavennus on välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Esitetyillä omaisuuden suojaan puuttuvilla säännöksillä pyritään viime kädessä suojaamaan saman oikeuden toteutumista.

Esityksen tarkoituksena on viime kädessä turvata perustuslaissa säädettyä asumisen oikeutta ja asumisoikeuden haltijan asemaa mahdollistamalla taloudellisia ratkaisuja, joiden avulla asumisoikeusyhteisöt pysyvät taloudellisesti toimintakykyisinä ja pystyvät tarjoamaan kohtuuhintaista asumista sekä turvaamaan jäljelle jäävien asukkaiden asumisoikeudet ja asumisoikeusmaksun palautukset.

Asumisoikeusmaksun lunastuksen saamatta jääminen voisi yksittäistapauksessa johtaa yksityisen henkilön varallisuusaseman kohtuuttomaan heikkenemiseen. Tällaisen tilanteen konkretisoituminen olisi ongelmallista yksittäisen asumisoikeuden haltijan perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan kannalta, sekä tilanne konkretisoituessaan olisi vieras ajatellen koko lainsäädännöllä luotua asumisoikeusjärjestelmää itsessään.

Oikeuden toteutumisella on myös laajempaa yhteiskunnallista merkitystä ja painavaa yhteiskunnallista tarvetta, koska talojen vanhetessa riski asumisoikeusmaksujen menetyksistä tappiollisten talojen vuoksi kasvaa. Tällaisilla menetyksillä olisi vaikutuksia koko asumisoikeusjärjestelmään ja se realisoisi tappioita myös valtiolle, koska taloilla on valtion takaus. Vajaakäyttöiset asumisoikeustalot heikentävät myös asumisen laatua ja asuinalueiden viihtyisyyttä.

Asukasvalinta ja julkisen hallintotehtävän käsite

Hallituksen esityksessä ehdotetaan asumisoikeusasuntojen asukasvalintaa uudistettavaksi asukasvalinnan nopeuden ja yksinkertaisuuden edistämiseksi siten, että kunnan hyväksynnästä asukasvalinnassa luovuttaisiin. Tämä merkitsisi sitä, että asumisoikeusyhteisöt tekisivät jatkossa asukasvalinnat. Nopeampi asukasvalinta vähentäisi tyhjäkäytöstä asukkaille ja asumisoikeusyhteisöille aiheutuvia kustannuksia. Esitys säästää myös kunnan resursseja. Asukasvalinnassa säilyisi viranomaisen antama järjestysnumero. Viranomaisvalvontaa ja hallinnollisia seuraamuksia ehdotetaan vahvistettavaksi. Lisäksi säädettäisiin erikseen kanteluoikeudesta ja valituskiellosta. Asumisoikeusyhteisöt hoitaisivat asukasvalinnat varallisuusrajan ja ARAn antaman järjestysnumeron perusteella. ARA neuvoisi ja ohjaisi asukasvalintaa yhdenvertaisen menettelyn varmistamiseksi.

Valtion tuella rahoitettuja asuntoja koskevassa lainsäädännössä tai sen esitöissä ei ole mitään mainintaa siitä, että tätä asuntotuotantoa tai siihen liittyviä tehtäviä olisi pidettävä julkisena hallintotehtävänä (perustuslaki 124 §). Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat kuitenkin useissa ratkaisuissaan katsoneet, että valtion tuella rahoitettujen asuntojen tarjoamista yleisölle, asukasvalintaa ja vuokranmääritystä tulisi pitää julkisena hallintotehtävänä.

Ympäristöministeriön kanta on ollut, että pelkästään valtion tuen saaminen ei tee yksityisistä yhteisöistä julkisen hallintotehtävän toteuttajia. Viranomainen voi asettaa myöntämänsä tuen ehdoksi erilaisia velvoitteita ilman, että tuensaajan toiminta niiden vuoksi muuttuisi julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Asuntojen rakennuttaminen, asumisoikeusasunnoksi tarjoaminen ja vuokraaminen ovat hyvin tavanomaista ja markkinaehtoista toimintaa eikä siihen ministeriön arvion mukaan liity sen kaltaista ”julkista intressiä”, että se olisi syytä katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi, vaikka toiminnassa onkin noudatettava valtion tukeen liittyviä, tuen oikean kohdentumisen takaavia säännöksiä.

Asukasvalinta on asumisoikeus- ja vuokrataloyhtiöiden ydintoimintaa, jonka on tapahduttava nopeasti. Asumisoikeusyhtiöiden toiminnassa keskeistä on korkea käyttöaste, jotta asuminen olisi kohtuuhintaista ja yhtiö suoriutuu asumisoikeusmaksujen lunastusvelvoitteestaan. Asunto ei voi odottaa tyhjillään asukasvalintapäätöstä. Asukkaan kannalta kyse on asunnon vaihdossa kaksinkertaisista asumiskuluista ja esim. siitä, voiko vastaanottaa tarjotun työpaikan.

ARA-vuokrataloyhteisöt voivat tehdä itse asukasvalinnat, vaikka tarveharkinta ARA-vuokra-asunnoissa on tarkempaa ja monisyisempää. Julkiseen hallintotehtävään liittyvä hallinnollisten lakien soveltaminen ja virkavastuu olisivat liian jäykkiä ja joustamattomia tapoja järjestää asukasvalinta, jonka on tapahduttava viivytyksettä. Omakustannusperiaatteen vuoksi asukkaat maksavat yhtiön kaikki kulut, joten hallinnollisen taakan lisääminen heijastuisi merkittävästi kustannuksiin ja asumisen hintaan. Valtion tuen kannalta välttämättömästä erityislainsäädännöstä (esim. asukasvalintasäännökset, asukashallinnon järjestäminen, valvonnan kannalta välttämätön raportointi) aiheutuu jo nyt huomattavia kustannuksia yhteisöille, joiden tarkoituksena on tarjota kohtuuhintaista asumista valtion tuen kohdentuessa säännellyn vuokran- ja käyttövastikkeiden määrityksen mukaisesti asukkaalle. Julkisen hallintotehtävän toteuttaminen edellyttäisi myös valitusmahdollisuutta, mutta asukasvalintaa ei voi muuttaa jälkikäteen, koska asunto ei voi odottaa tyhjillään valitusta.

Perustuslain 19.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asuntojen tarjoaminen ei ole valtion tehtävä eikä asunnon saaminen ole hakijan subjektiivinen oikeus. Valtion tukema asuntotuotanto täydentää ainoastaan markkinoiden toimintaa ja tarjoaa kohtuuhintaista asumista. Tehtävillä on enemmän tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä kuin varsinaisen julkisen hallintotehtävän. On myös kyseenalaista, voitaisiinko yhtiöiden omaisuudensuojan kannalta asettaa jälkikäteen yhtiöille julkisen hallintotehtävän velvoitetta. Perustuslakivaliokunnan tuetun asuntotuotannon rajoituksia lausuntokäytännön mukaan omaisuuden rajoitukset eivät saa loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Esityksessä turvataan asukkaan asema asukasvalinnassa viranomaisen ylläpitämällä järjestysnumerorekisterillä, kantelumahdollisuudella, ARAn valvonnalla ja ohjauksella sekä seuraamuksilla. Uudistuksen tavoitteena on nopeus ja yksinkertaisuus asukasvalinnassa. Jos asukasvalinta katsottaisiin julkiseksi hallintotehtäväksi, tulisi perusteet koko asumisoikeusjärjestelmän uudistukselle harkita uudelleen, sillä se muuttaisi perusteellisesti asumisoikeusjärjestelmän luonnetta ja tehtävää. Lisäksi sillä olisi laajat heijastevaikutukset ARA-vuokra-asuntoihin ja niitä omistaviin yhteisöihin. Mikäli asukasvalinta katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi, tulee koko ARA-järjestelmän rooli ja tehtävät määritellä uudelleen.