Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Muistio
Anu Karjalainen

19.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Ympäristöministeriön selvitys perustuslain 47 §:n mukaiseen tietopyyntöön

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 47 §:n nojalla pyytänyt valtioneuvostolta olennaisesti hallituksen esityksessä esitettyä yksityiskohtaisempaa ja tarkempaa selvitystä siitä, minkälaisia vaikutuksia rajoituksista vapauttamista ja käyttövastikkeen määräytymisperusteiden muuttamista voimassaolevissa sopimuksissa koskevilla sääntelyillä on asumisoikeuden haltijoihin. Ympäristöministeriö esittää kunnioittavasti selvityksenään seuraavaa:

Rajoituksista vapauttamista koskeva ehdotus loukkaa perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan piirissä olevaa asumisoikeutta. Asumisoikeussopimuksella on perustettu asumisoikeus, joka on pysyvä. Ehdotus tarkoittaisi poikkeuksen tekemistä asumisoikeussopimuksen irtisanomattomuudesta yksittäistapauksessa, ja tällä olisi myös heijastevaikutuksia siihen, miten luotettavaksi asumisoikeusjärjestelmän tarjoama asumisturva ylipäänsä koetaan.

Asumisoikeuden haltijalle esitetty muutos tarkoittaisi sitä, että asumisoikeusmaksu lain mukaisine korotuksineen palautetaan hänelle ja asumisoikeussopimus muuttuu vuokrasopimukseksi kuuden kuukauden kuluttua. Asumisoikeuden haltijan asema muuttuisi vuokralaiseksi. Vuokrasopimus voidaan taas irtisanoa huoneenvuokralain mukaisella irtisanomisperusteella ja irtisanomisajalla. Tällöin irtisanomista rajoittaa vain huoneenvuokralaissa säädetyt perusteet (irtisanomisen perusteena ei saa olla vuokran tarkistaminen kohtuuttomalle tasolle tai irtisanomista olisi vuokralaisen olosuhteet huomioon ottaen pidettävä muutoin kohtuuttomana eikä irtisanomiseen ole hyväksyttävää syytä). Näin ollen järjestely lakkauttaa pysyvän asumisoikeuden.

Asumisoikeuden haltijalla on vaihtoehtona asunnon omaksilunastaminen, jos asumisoikeustalo muutetaan asunto-osakeyhtiöksi, jonka enemmistön tulisivat omistamaan yksityishenkilöt. Ehdolla on haluttu varmistaa asumisoikeusasukkaan asema normaalin asunto-osakeyhtiön osakkaana omaksilunastamisen jälkeen. Myös kauppahinta on säännelty, eli asunnon saa lunastaa alkuperäisen rakennuskustannushinnan mukaan rakennuskustannusindeksillä korotettuna tai käypään hintaan, kumpi näistä on matalampi.

Omistajan on tarjottava asumisoikeuden haltijalle toista asumisoikeus- tai vuokra-asuntoa. Tällä estetään se, että asumisoikeuden haltija jäisi ilman asuntoa rajoituksista vapauttamisen seurauksena. Myös kohtuulliset muuttokustannukset korvattaisiin asumisoikeuden haltijalle. Asumisoikeusjärjestelmä ei ole asuntoja kaikkein eniten asunnon tarpeessa oleville, vähävaraisimmille ja pienituloisimmille tarjoava järjestelmä kuten ARA-vuokra-asunnot, joten asumisoikeuden haltija on lähtökohtaisesti paremmassa taloudellisessa asemassa kuin esimerkiksi ARA-vuokra-asukas tai tällaiseen asuntoon hakija. Vastaavan asumisoikeusasunnon tarjoamisedellytyksen lisääminen esitykseen poistaisi asumisoikeuden menetyksen, mutta vesittäisi muuten esityksen, koska asumisoikeusyhteisöllä ei välttämättä ole tarjota vastaavaa asumisoikeusasuntoa paikkakunnalta.

Tasauksen kautta asumisoikeusyhteisön omistamien talojen kulut tulevat yhteisön kaikkien asumisoikeusasukkaiden kannettaviksi. Yleishyödyllisyyssäännösten mukaisesti yhteisön on järjestettävä asuntojen omistus siten, että käyttövastikkeiden tasaus on mahdollista eikä yhteisön rakennetta saa järjestellä siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista asumisoikeustaloista vaarantuu. Talon luovutuksesta saatavat varat jäävät asumisoikeusyhteisölle ja ne on otettava käyttövastikkeissa huomioon. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA vahvistaa luovutushinnan, jolloin voidaan estää alihintaiset kaupat. Rajoituksista vapauttaminen tiukkojen ehtojen ja viranomaiskontrollin mukaisesti ehkäisisi kulujen kertymistä ja järjestelmän hidasta rapautumista. Asumisoikeuksien lunastusvelvollisuuden takia yhteisöjen on oltava vakavaraisia ja käyttöasteen korkea, jotta ne pystyisivät tarjoamaan kohtuuhintaista asumista ja täyttämään asumisoikeusasukkaan poismuuttoon liittyvän lunastusvelvollisuuden.

Ongelmana on, että asumisoikeussopimus on pysyvä, mutta olosuhteet ja asuntomarkkinatilanteet muuttuvat. Tämä aiheuttaa ongelmia moneen tilanteeseen, kuten peruskorjauksien toteuttamiseen, kaupunkikehityksen aiheuttamiin muutostilanteisiin ja sopimusten tarkistamiseen kohtuullisiksi molempien osapuolten kannalta. Ongelmana on myös yhtiömuotoisen asumisoikeusjärjestelmän perusasetelma, jossa asukkaat eivät ole päätöksentekijöitä yhteisössä vaan omistaja, mikä aiheuttaa vastustusta kaikkiin tilanteisiin omistajaan kohdistuvan epäluottamuksen takia. Toisaalta kyse on suurista yhtiöistä, joissa päätökset on tehtävä keskitetysti ammattimaisen kiinteistönpidon ja taloudellisten reunaehtojen mukaisesti. Järjestelmän ja valtion tuen kohdentumisen kannalta on epäkohta, että järjestelmällä pyritään kohtuuhintaiseen asumiseen, mutta tyhjien asuntojen aiheuttamia kuluja ei voida karsia. Asukkaiden huoli perustuu epäluottamukseen yhtiön päätöksiä kohtaan, eikä huoli ole täysin aiheeton. Lainsäädännöllä voidaan luoda pelisäännöt järjestelmälle ja valvoa niiden noudattamista, mutta se ei poista sitä tosiseikkaa, että järjestelmän väärinkäyttämiseen on aina riskinsä. Niitä pyritään lainsäädännöllä torjumaan, ja omistajien ja asukkaiden oikeuksien tulee olla tasapainossa ja kohtuullisia. Asukkaiden osallisuutta ja järjestelmän

läpinäkyvyyttä vahvistamalla voidaan parantaa asukkaiden asemaa. Asumisoikeusyhteisöjen on toimittava yleishyödyllisen tarkoituksensa mukaisesti ja tehtävä päätöksiä yhteistyössä asukkaiden kanssa asukasdemokratian mukaisesti, jotta järjestelmä olisi toimiva ja sen tavoitteisiin päästään.

Järjestelmää luotaessa ei ole pystytty ottamaan huomioon erilaisia olosuhteiden muutoksia ja sitä, että asukkaan kannalta tärkeän kohtuuhintaisen asumisen vuoksi voisi olla perusteltua luopua asumisoikeudesta tietyissä tilanteissa. Nykyisin pysyvät sopimukset ovatkin harvinaisia. KKO (2009:13) on vastikään todennut, että pitkäkestoisen sopimuksen irtisanominen on tietyissä olosuhteissa mahdollista, tosin kyse oli hyvin pitkäaikaisista liikesopimuksista, joissa ei ole kysymys perustuslakiin sidotuista oikeuksista eikä kuluttaja-asemasta. Valtion tukemaan järjestelmään sopii huonosti se, että sopimukset ovat ikuisia, jolloin järkeviäkään muutoksia ei voida tehdä. Valtion tukemissa vuokra-asunnoissa on määräaikaiset rajoitukset, ja niissäkin asukkaalle tulee usein yllätyksenä, että talon vapautuessa rajoituksista vuokrat voidaan määritellä vapaarahoitteisesti.

Jyvityksen muuttaminen muuttaa käyttövastikkeiden määräytymisperusteita yksittäisen asumisoikeuskohteen sisällä. Jyvityksen muuttaminen merkitsee olemassa olevien asumisoikeussopimusten muuttamista takautuvasti eli sillä puututaan sopimussuhteiden osapuolten luottamuksensuojaan. Jyvitys tarkoittaa erilaisten huoneistojen arvostamista eri tavalla johtuen esimerkiksi isojen huoneistojen heikommasta kysynnästä, kauniista puistonäkymästä puiston puoleisissa asunnoissa tai yläkerrosten asuntojen vähäisemmästä kysynnästä hissittömässä talossa. Jyvityksen tavoitteena on parantaa esimerkiksi isojen asumisoikeusasuntojen kysyntää, mikä parantaa käyttövastikekertymää kaikkien asumisoikeusasuntojen osalta ja hyödyttää siten kaikkia asukkaita, ja ottaa huomioon asumisoikeusasunnon käyttöarvo asunnosta perittävässä käyttövastikkeessa. Olosuhteisen muuttuessa jyvitysperusteet pysyvät samoina ikuisista asumisoikeussopimuksista johtuen, vaikka ne eivät enää johda oikeudenmukaiseen tai kohtuulliseen lopputulokseen. Jyvityksen muuttamista koskevan esityksen tavoitteena on korjata näitä epäkohtia. Säännöksen tarkoituksena on säännöksen ja perusteluiden mukaisesti oikeudenmukainen ja kohtuullinen lopputulos ja perusteluiden mukaisesti käyttövastikkeiden korotusten jaksottaminen pidemmälle ajalle. ARA hyväksyjäviranomaisena ei hyväksy asukkaan kannalta kohtuuttomia jyvityksen muutoksia, jotka johtaisivat käyttövastikkeiden kohtuuttomiin korotuksiin. Asumisoikeuslaissa määritellään (32 ja 33 §), että käyttövastikkeen on oltava kohtuullinen ja määräytymisperusteiden on oltava kohtuullisia. Jyvityksen muuttamista koskevaa ehdotettua 35 §:ää voitaisiin tarkentaa vielä siten, että jyvityksen muutosta ei saisi tehdä, jos se johtaisi kohtuuttomiin käyttövastikkeiden korotuksiin.

Esityksessä on pyritty parantamaan asukkaiden asemaa vaikuttamis-, valvonta- ja seuraamussäännöksineen. Asumisoikeusasukkaiden asemaa on pyritty parantamaan, mutta olemassa olevassa järjestelmässä ei voida muuttaa omistuksen ja päätöksenteon valtasuhteita. Asumisoikeustalojen omistusoikeus

on asumisoikeusyhteisöillä. Lainsäädännöllä on luotu myös asukaslähtöinen asumisoikeusyhdistys- ja osaomistusjärjestelmä, joiden puitteissa asuntojen rakennuttaminen on ollut hyvin vähäistä.

Esityksellä pyritään varmistamaan perustuslain 19.4 §:n mukaisen valtion asumisen edistämistehtävän toteutumista. Vaihtoehtoina ovat hallitsematon vajaakäyttö, jossa asuntoja voidaan kyllä vuokrata, jos asumisoikeuskäyttöä ei ole, mutta taloista voidaan luopua vasta kun jokainen asumisoikeusasukas on muuttanut pois, ja toisaalta hallittu yksittäisistä vajaakäytössä olevista taloista luopuminen asetetuin ehdoin. Esityksellä sopeutetaan asumisoikeusjärjestelmää muuttuviin olosuhteisiin. Hallittu luopuminen, jossa pystytään turvaamaan asumisoikeusmaksu ja asumisturva, on arvioitu yksilön ja hänen oikeuksiensa kannalta paremmaksi vaihtoehdoksi. Kulujen karsiminen esityksen mukaisella tavalla on arvioitu myös asumisoikeusjärjestelmän perustuslain nojalla toteuttaman kohtuuhintaisen asumisen kannalta paremmaksi vaihtoehdoksi. Myös asunto-osakeyhtiölakia on sopeutettu muuttuviin olosuhteisiin ja tarpeisiin, koska ilman osakkaan suostumusta voidaan asunto-osakeyhtiön omistama talo purkaa 4/5 määräenemmistöllä omistusoikeus huomioiden.

Esitys loukkaa yksittäisen henkilön oikeuksia, mitä on pyritty kompensoimaan asumisturvaa koskevilla säännöksillä. Vaihtoehtona hallituksen esitykselle on esitykseen sisältyvien keinojen toteuttaminen vapaaehtoisuuden pohjalta, jolloin asumisoikeuden loukkausta ei tapahtuisi: etusijalle asettaminen muiden asumisoikeusasuntojen asukasvalinnassa ja lunastusoikeus asuntoon. Vapaaehtoisia keinoja ei ole kuitenkaan pidetty riittävinä, jolloin on päädytty nykyiseen hallituksen esitykseen.

Tämän selvityksen liitteenä on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARAn selvitys, jossa arvioidaan tarkemmin tyhjien asuntojen aiheuttamia kuluja asumisoikeusyhteisöissä.

Liite 1 ARAn selvitys 6.5.2020 asumisoikeusasuntojen vapauttamisesta rajoituksista

Liite 2 ARAn lisäselvitys 9.11.2020 rajoituksista vapauttamisesta. Lisäselvityksessä korjataan aiemman selvityksen mukaista arviota uusien asuntomarkkinatietojen ja sen perusteella, että esityksen jatkovalmistelussa jäljellä olevien asumisoikeusasukkaiden rajaa rajoituksista vapautettavassa talossa laskettiin alle puolesta kolmasosaan.