Eduskunnan perustuslakivaliokunta

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

1. Arvion lähtökohtia

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 189/2020 vp. Valiokunta on pyytänyt arviotani erityisesti rajoituksista vapauttamista ja käyttövastikkeen määräytymisperusteiden muuttamista voimassa olevissa sopimuksissa koskevasta sääntelystä. Rajoitun lausunnossani käsittelemään ainoastaan valiokunnan lausuntopyynnössä esitettyä täsmennettyä kysymyksenasettelua.

Asumisoikeus on luonnolliselle henkilölle asumisoikeusmaksua vastaan luovutettu oikeus hallita asuinhuoneistoa ja mahdollisesti muita tiloja asumisoikeustalossa. Asumisoikeus perustetaan asumisoikeustalon omistajan ja asumisoikeuden saajan välisellä sopimuksella (1. lakiehdotuksen 1 §). Voimassa olevat asumisoikeussopimukset on solmittu nyt kumottavaksi ehdotetun asumisoikeusasunnoista annetun lain (650/1990) perusteella.

Voimassa olevan lain mukaan asumisoikeussopimukset ovat pysyviä ja asumisoikeus merkitsee pysyvää oikeutta hallita asuinhuoneistoa ja muita tiloja asumisoikeustalossa. Pysyvän asumisoikeuden voidaan katsoa kuuluvan asumisoikeussopimuksen ydinsisältöön.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin lausunnossaan PeVL 45/2002 vp käsitellyt asumisoikeuden suhdetta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että asumisoikeutta perustettaessa oikeuden saaja maksaa talon omistajalle kertasuorituksena asumisoikeusmaksun. Asumisoikeus voidaan periä, siitä voidaan määrätä testa-

mentilla ja sen pääoma-arvo voidaan luovuttaa pantiksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan asumisoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus on kiistatta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus (PeVL 45/2002 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan myös siihen, että omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan liittyy valiokunnan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja sääntelemällä tavallisella lailla kohtuuttomasti heikentää. Valiokunnan nimenomaisen kannanoton mukaan perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp, s. 3-4).

Valiokunta on käytännössään arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2).

2. Rajoituksista vapauttaminen vajaakäyttötilanteissa ja asumisoikeuden muuttaminen vuokrasuhteeksi

Asumisoikeusasuntoja koskevan lakiehdotuksen 89 §:ään sisältyy uusi säännös rajoituksista vapauttamisesta vajaakäyttötilanteissa. Sen mukaan Asumisen rahoitus- ja kehityskeskus (ARA) voi vapauttaa asumisoikeustalon lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista, jos talon huoneistoille ei ole kysyntää asumisoikeusasuntoina ja tästä syystä asumisoikeuden haltijoita on kolmasosassa tai alle kolmasosassa talon huoneistoista. Edellytyksenä on muun ohella, että asumisoikeusmaksut tarkistuksineen palautetaan jäljellä oleville asumisoikeuden haltijoille ja asumisoikeusyhteisö korvaa asumisoikeushaltijan kohtuulliset muuttokustannukset; asumisoikeusyhteisö tarjoaa asumisoikeuden haltijalle asumisoikeus- tai vuokra-asunnon paikkakunnalla; talon huoneistoista perittävillä käyttövastikkeilla ja vuokrilla ei ole voitu kahtena edellisenä vuonna kattaa talon hyväksyttäviä vuotuisia pääoma- ja hoitomenoja; tilanteen

syynä ei ole asumisoikeusyhteisön moitittava tahallinen tai huolimaton toiminta taikka laiminlyönti, sekä että asumisoikeusyhteisö on ennen rajoituksista vapauttamista ryhtynyt talon taloutta tervehdyttäviin toimenpiteisiin. Asumisoikeuden haltijalla on oikeus lunastaa huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet, jos talon omistusmuodoksi tulee asunto-osakeyhtiö ja yhtiön osakkeiden enemmistön tulisivat omistamaan yksityishenkilöt.

Lakiehdotuksen 90 §:n mukaan asumisoikeustalon vapauduttua vajaakäyttötilanteissa rajoituksista jäljellä olevat asumisoikeussopimukset on mahdollista muuttaa vuokrasopimuksiksi. Asumisoikeusmaksu tarkistuksineen palautetaan asumisoikeuden haltijalle, kun hänen asumisoikeussopimuksensa mukainen hallintaoikeus päättyy.

Hallituksen esityksessä rajoituksista luopumista ja asumisoikeuden muuttamista vuokrasopimuksiksi perustellaan erityisesti asumisoikeusyhteisöjen säilyttämisellä taloudellisesti elinkelpoisina, jolloin ne pystyvät tarjoamaan kohtuuhintaista asumista ja turvaamaan jäljelle jäävien asukkaiden asumisoikeudet. Säännösten tarkoituksena on voida luopua vajaakäytössä olevasta talosta ja siitä aiheutuvista ylimääräisistä kustannuksista. Nykyisin talo pysyy osana asumisoikeusyhteisöä, jos talossa on yksikin asumisoikeussopimus jäljellä. Tästä aiheutuu hallituksen esityksen perustelujen mukaan kustannuksia, jotka on katettava muilta asumisoikeusasiakkailta perittävillä vastikkeilla (HE, s. 69). Esitystä perustellaan siten asumisoikeusyhteisön, siis toisen yksityisen toimijan, taloudellisilla intresseillä ja viime kädessä asumisoikeusyhteisön toiminnan jatkamisen mahdollistamisella, joka seuraisi mahdollisuudesta luopua kannattamattomien asunto-oikeustalojen käyttämisestä alkuperäiseen tarkoitukseensa.

Asumisoikeus on alun perin lailla luotu ja lailla tarkkaan säännelty asuntojen hallintamuoto, jossa on piirteitä sekä omistusasumisesta että vuokralla asumisesta (ks. HE 59/1990 vp, s. 9). Merkittävä ero vuokra-asumiseen on asumisoikeuden tarjoama pysyvä asumisturva. Samaten vuokraoikeus ei ole samalla tavoin vapaasti siirrettävissä kuin asumisoikeus, eikä se voi olla perimisen kohteena, testamentilla määrättävissä tai käytettävissä vakuutena.

Lakiehdotuksen 90 §:n säännös, joka mahdollistaisi asumisoikeuden muuttamisen vuokraoikeudeksi, puuttuu asumisoikeussopimuksen keskeiseen sisältöön. Asumisoikeuden haltijan kannalta sääntely heikentää periaatteessa hyvin olennaisesti hänen asemaansa siitä, millaiseksi se on muodostunut alkuperäisen asumisoikeusasunnoista annetun lain ja asumisoikeussopimuksen mukaan. Sinänsä ehdotuksessa on otettu huomioon asumisoikeuden haltijan taloudellisia intressejä säätämällä hänen oikeudestaan saada hallintaoikeuden päätyttyä palautus suori-

tetusta asumisoikeusmaksusta tarkistuksineen. Palautus kattaa 56 §:n mukaan myös asumisoikeuden haltijoiden huoneistoon tekemien tai rahoittamien kohtuullisten parannusten arvon luovutushetkellä. Asumisoikeuden haltijan oikeutta asumisturvaan puolestaan toteuttaa vaatimus, jonka mukaan asumisoikeusyhteisön on tarjottava asumisoikeuden haltijalle asumisoikeus- tai vuokra-asunnon paikkakunnalla. Tätä voidaan pitää merkittävänä perustuslain 19 §:n 4 momentin säännöksen näkökulmasta, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Toisaalta on otettava huomioon, että asumisoikeuden muuttuessa vuokrasuhteeksi asumisoikeutensa menettäneen henkilön asumisturva heikkenee merkittävästi. Nähdäkseni on selvää, että juuri asumisoikeuden tuottama pysyvä asumisturva on ollut tärkein peruste sille, että henkilö on aikanaan hankkinut asumisoikeusasunnon asumismuodokseen.

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta omaisuuden suojaan puuttumisen näkökulmasta on erityistä merkitystä annettava nähdäkseni sille, että asumisoikeuden haltijan kannalta asumisturvan pysyvyys on ollut keskeinen peruste asumisoikeussopimuksen solmimiseen. Kysymys on siten aivan perustavanlaatuisesta sopimusehdosta. Lisäksi on erityistä painoa annettava sille, että asumisoikeus on lainsäädännöllä luotu erityisjärjestely, jolloin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu.

Valiokunnalle toimitetusta ympäristöministeriön selvityksestä, jonka liitteenä on kaksi ARA:n selvitystä, käy ilmi, että 89 §:n tarkoittamat taloudellisesti kannattamattomat kohteet edustavat vain pientä määrää asumisoikeusasunnoista. Esitetyn arvion mukaan Suomessa voi olla 20-30 asumisoikeuskohdetta, joiden käyttäminen asumisoikeuskäytännössä ei ole taloudellisesti kannattavaa pitkällä tähtäimellä. Asumisoikeusasuntojen tyhjäkäytön osuus asuntokannasta on ainoastaan 0,7 %. Vuonna 2020 tehdyn kyselyn perusteella arvio tyhjäkäytön kustannuksista vastaa vain 0,6 % keskiarvoisesta käyttövastikkeesta (ks. ARA:n selvitykset 6.5.2020 ja 9.11.2020). Pidän näiden lukujen valossa ilmeisenä, että asumisoikeusasuntojen vajaakäytön merkitys ei asumisoikeusyhteisöjen toiminnan kannalta ainakaan toistaiseksi ole niin merkittävä, että niiden toiminta muodostuisi taloudellisesti mahdottomaksi, vaikka asumisoikeustaloja ei vapautettaisikaan rajoituksista. Kyse näyttää olevan vahvasti ennakoivasta varautumisesta tulevaisuudessa mahdollisesti syntyvään ongelmaan.

Kun otetaan huomioon se, että ehdotus olisi asumisoikeuden haltijan kannalta pysyvän asumisoikeuden lakkaamisesta ja asumisoikeuden asemasta vuokralaiseksi, ei tällainen ennakoiva varautuminen ongelmaan, joka ei ole vielä esitettyjen selvitysten perusteella kärjistynyt asumisoikeusyhteisöjen toimintaedellytyksiä uhkaavaksi, päädyn kokonaisarviossa siihen, että ehdotettu sääntely (89 – 90 §) ei täytä omaisuudensuojan rajoitukselle ja perusteltujen odotusten suojalle käsillä olevassa erityisessä sääntelykontekstissa asetettavaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Katson, että ensimmäisen lakiehdotuksen 89 ja 90 § tulee poistaa ehdotuksesta, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

3. Jyvityksen muuttaminen

Lakiehdotuksen 35 §:n 2 momentin mukaan ARA voi asumisoikeusyhteisön hakemuksesta asettamillaan ehdoilla hyväksyä, että käyttövastikkeen määräytymisperusteita muutetaan voimassa olevissa asumisoikeussopimuksissa, jos käyttövastikkeiden oikeudenmukainen jakautuminen asumiskohteessa taikka kohtuullisen ja oikeudenmukaisen käyttövastiketason saavuttaminen kaikissa asumisoikeuskohteen asunnoissa sitä edellyttää.

Tätäkin taannehtivaa puuttumista alkuperäisen asumisoikeussopimuksen sisältöön on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojasäännöksestä johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta. Jyvityksen muuttaminen merkitsee joidenkin asumisoikeuden haltijoiden käyttövastikkeen alenemista, joidenkin puolestaan vastikkeen nousua. Jyvityksen muuttamisella käyttövastikkeet voitaisiin saattaa paremmin vastaamaan asunnon nykyistä käyttöarvoa ja ne jakautuisivat oikeudenmukaisemmin asumisoikeuden haltijoiden kesken (HE, s. 70). Jyvityksen muuttamisen edellytyksenä on, että käyttövastikkeiden oikeudenmukainen jakautuminen asumiskohteessa tai kohtuullisen ja oikeudenmukaisen käyttövastiketason saavuttaminen kaikissa asumisoikeuskohteen asunnoissa sitä edellyttää. Näin määriteltynä ei ajan kulumisen johdosta tarpeellinen jyvityksen muuttaminen muodostu nähdäkseni ongelmalliseksi perustuslain omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta.

Tältä osin mahdollisia ongelmatilanteita voisi osaltaan vielä vähentää ympäristöministeriön perustuslakivaliokunnalle antamassa selvityksessä (19.11.2020) esitetty tarkennusehdotus, jonka mukaan säännöksessä nimenomaan säädettäisiin, että jyvityksen muutos ei saisi johtaa käyttövastikkeiden kohtuuttomiin korotuksiin,

Vantaalla 11.2.2021

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)