Veli-Pekka Viljanen

HE 156/2026 vp laiksi asumisoikeusasunnoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 24.9.2026

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus voi asettamillaan ehdoilla vapauttaa asumisoikeustalon lain mukaisista käyttö ja luovutusrajoituksista, 1) talon huoneistoille ei ole kysyntää asumisoikeusasuntoina ja tästä syystä talossa on jäljellä asumisoikeuden haltijoita kolmasosassa tai sitä pienemmässä määrässä talon huoneistoja; tai 2) talo on perusparannuksen tarpeessa, eikä Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus hyväksy talon korjaamiseen tarkoitettua asumisoikeustalon perusparannuskorkotukilainaa (88 a §).

Hallituksen esityksessä (s. 43-44) on pidetty perustuslakivaliokunnan lausunnon antamista perusteltuna erityisesi perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan ja 19 §:n 4 momentin välisen punninnan tilanteessa, jossa ”taloudelliset olosuhteet ovat muuttuneet” verrattuna perustuslakivaliokunnan aikaisempaan linjaukseen (PeVL 5/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2021 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa käsitellyt olennaisesti vastaavaa ehdotusta, jossa asumisoikeustalon rajoituksista vapauttaminen olisi mahdollistettu vajaakäyttötilanteessa. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus eroaa tuolloin esillä olleesta sääntelystä erityisesti siinä, että rajoituksista vapauttaminen koskisi myös tilannetta, jos perusparannuksen tarpeessa olevalle asumisoikeustalolle ei myönnetä valtion tukemaa perusparannuslainaa.

Vuoden 2021 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta tarkasteli ehdotusta asumisoikeustalon rajoituksista vapauttamisesta erityisesti perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja siihen kiinnittyvän perusteltujen odotusten suojan kannalta. Valiokunnan mukaan perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja sääntelemällä tavallisella lailla kohtuuttomasti heikentää. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely. Valiokunta on käytännössään arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä

perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 5/2021 vp, kappaleet 2-3).

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus, joka mahdollisti asumisoikeuden muuttamisen vuokraoikeudeksi, puuttui asumisoikeussopimuksen keskeiseen sisältöön. Asumisoikeuden haltijan kannalta sääntely olisi heikentänyt periaatteessa hyvin olennaisesti hänen asemaansa siitä, millaiseksi se on muodostunut alkuperäisen asumisoikeusasunnoista annetun lain ja asumisoikeussopimuksen mukaan. Sinänsä ehdotuksessa oli valiokunnan mukaan otettu huomioon asumisoikeuden haltijan taloudellisia intressejä säätämällä hänen oikeudestaan saada hallintaoikeuden päätyttyä palautus suoritetusta asumisoikeusmaksusta tarkistuksineen. Asumisoikeuden haltijan oikeutta asumisturvaan puolestaan toteutti vaatimus, jonka mukaan asumisoikeusyhteisön on tarjottava asumisoikeuden haltijalle asumisoikeus- tai vuokra-asunto paikkakunnalla. Tätä voitiin pitää merkittävänä perustuslain 19 §:n 4 momentin säännöksen näkökulmasta, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumisoikeuden muuttuessa vuokrasuhteeksi asumisoikeutensa menettäneen henkilön asumisturva kuitenkin heikkenisi merkittävästi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että asumisoikeuden tuottama pysyvä asumisturva oli mahdollisesti ollut tärkein peruste sille, että henkilö on aikanaan hankkinut asumisoikeusasunnon asumismuodokseen (PeVL 5/2021 vp, kappale 10).

Perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitaessa ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta omaisuuden suojaan puuttumisen näkökulmasta oli erityistä merkitystä annettava sille, että asumisoikeuden haltijan kannalta asumisturvan pysyvyys on ollut keskeinen peruste asumisoikeussopimuksen solmimiseen. Kysymys oli perustavanlaatuisesta sopimusehdosta. Lisäksi erityistä painoarvoa oli annettava sille, että asumisoikeus on lainsäädännöllä luotu erityisjärjestely, jolloin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu. Saamaansa selvitykseen viitaten valiokunta piti ilmeisenä, että asumisoikeusasuntojen vajaakäytön merkitys ei asumisoikeusyhteisöjen kannalta ”ainakaan toistaiseksi ole niin merkittävä”, että niiden toiminta muodostuisi taloudellisesti mahdottomaksi, vaikka asumisoikeustaloja ei vapautettaisikaan rajoituksista (PeVL 5/2021 vp, kappaleet 11-12).

Kun otettiin huomioon se, että ehdotus merkitsi asumisoikeuden haltijan kannalta pysyvän asumisoikeuden lakkaamista ja asumisoikeuden aseman muuttumista vuokralaiseksi,

ei tällainen ennakoiva varautuminen ongelmaan, joka ”ei ollut vielä esitettyjen selvitysten perusteella kärjistynyt asumisoikeusyhteisöjen toimintaedellytyksiä uhkaavaksi”, täyttänyt omaisuudensuojan rajoitukselle ja perusteltujen odotusten suojalle käsillä olevassa erityisessä sääntelykontekstissa asetettavaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Valiokunta piti asianomaisten säännösten poistamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 5/2021 vp, kappale 13).

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan rajoituksista vapauttamista koskevien ehdotusten tavoitteena on parantaa asumisoikeusjärjestelmän taloudellista kestävyyttä tilanteessa, jossa asumisoikeusyhteisöjen toimintaympäristö on muuttunut olennaisesti haastavammaksi. Uudistuksen tavoitteena on lisätä sääntelyn joustavuutta siten, että asumisoikeuskantaa voidaan hallitusti sopeuttaa muuttuvaan kysyntään ja taloudellisesti tai toiminnallisesti kestämättömistä kohteista voidaan luopua. Näin asumisoikeusyhteisön taloudelliset riskit pienenevät ja käyttövastikkeiden nousupainetta voidaan hillitä (HE, s. 9).

Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin koskevan perustelujakson mukaan ehdotettavaa sääntelyä on arvioitava muuttuneessa toimintaympäristössä. Vajaakäyttöehdon täyttävien kohteiden lukumäärä ei sinänsä ole perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen olennaisesti kasvanut, mutta asumisoikeusyhteisöjen taloudelliset toimintaedellytykset ovat heikentyneet merkittävästi. Asumisoikeusasuntojen käyttöasteet ovat laskeneet ja käyttövastikkeet nousseet huomattavasti korkotason, kustannusten nousun sekä korjausvelan kasvun seurauksena. Lisäksi lunastettujen asuntojen osuus on noussut selvästi valiokunnan aikaisemman lausunnon ajankohtaan verrattuna. Taloudellisten haasteiden kasautuminen näkyy jo siinä, että osa asumisoikeusyhteisöistä on joutunut hakemaan korkotukilainoilleen maksujärjestelyjä maksuvalmiutensa turvaamiseksi. Taloudellisesti kestämättömien kohteiden ylläpitäminen voi siten nykyisessä toimintaympäristössä heijastua aiempaa vakavammin myös muiden saman yhteisön asukkaiden asumismenoihin ja asumisoikeusmaksujen palautuksiin (HE, s. 38).

Rajoituksista vapauttaminen olisi mahdollista myös silloin, kun asumisoikeustalo on perusparannuksen tarpeessa, mutta Varke ei hyväksy talon korjaamiseen valtion tukemaa perusparannuslainaa. Koska asumisoikeustalojen perusparantaminen on käytännössä valtion tukeman rahoituksen varassa, rahoituksen estyminen johtaa tilanteeseen, jossa tarpeellisia, jossa tarpeellisia korjauksia ei pystytä toteuttamaan talon ollessa

asumisoikeuskäytössä (HE, s. 38). Hallituksen esityksessä on päädytty katsomaan näillä perustein, että ehdotettu puuttuminen asumisoikeuden pysyvyyteen on välttämätöntä hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarkoituksen saavuttamiseksi (HE, s. 38).

Perustuslakivaliokunnan arvioinnissa lähtökohdaksi on käsiteltävän lakiehdotuksen osalta nähdäkseni otettava suhteellisen tuore, noin viisi vuotta vanha vastaavan kaltaista ehdotusta koskeva lausunto, jossa perustuslakivaliokunta päätyi pitämään asumisoikeustalon vajaakäyttötilannetta koskevaa asumisoikeustalon rajoituksista vapauttamista edellä kuvatulla tavalla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Valiokunnan tuolloinen kannanotto kiinnitettiin selvitykseen asumisoikeusasuntojen vajaakäytön merkityksestä asumisyhteisöjen toiminnan kannalta ja katsottiin, että se ei ollut ”ainakaan toistaiseksi niin merkittävä, että niiden toiminta muodostuisi taloudellisesti mahdottomaksi, vaikka asumisoikeustaloja ei vapautettaisikaan rajoituksista” (PeVL 5/2021 vp, kappale 12). Valiokunnan mukaan kyseessä oli ”ennakollinen varautuminen ongelmaan, joka ei ole vielä esitettyjen selvitysten perusteella kärjistynyt asumisoikeusyhteisöjen toimintaedellytyksiä uhkaavaksi” (PeVL 5/2021 vp, kappale 13).

Hallituksen esityksessä kyllä perustellaan – tosin suhteellisen yleisellä tasolla – asumisoikeusyhteisöjen toimintaympäristön muutoksia ja todetaan sen muuttuneen merkittävästi aiempaa haastavammaksi (HE, s. 6-8). Merkittävät taustatekijät näyttävät tältä osin olevan yleiset talouden kehitykseen vaikuttavat syyt, kuten nousevat korkokulut ja kustannusten yleinen nousu. Lunastettujen asuntojen, tyhjien asuntojen ja vuokrattujen asuntojen määrä on kasvanut merkittävästi, joskin erityisesti tyhjien asuntojen osuuden kasvuun on vaikuttanut uusien asumisoikeusasuntojen suuri määrä. Huomionarvoista on, että hallituksen esityksen mukaan vajaakäyttöehdon täyttävien kohteiden lukumäärä ei sinänsä ole perustuslakivaliokunnan vuoden 2021 lausunnon jälkeen olennaisesti kasvanut (HE, s. 38).

Lakiehdotuksen 88 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun vapautusperusteen osalta on huomionarvoista, että Varken kielteisiä päätöksiä perusparannuslainahakemuksiin on viimeisten kolmen vuoden aikana tehty yhteensä kahdeksan (HE, s. 8). Tältä osin ongelman mittaluokka ei näytä siten ainakaan toistaiseksi kovin merkittävältä. Tältä osin on syytä myös todeta, että kyseinen vapautusperuste tulisi kyseeseen myös tilanteessa, jossa valtaosa asumisoikeustalosta on edelleen asumisoikeuden haltijoiden käytössä.

Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisempi suhteellisen tuore lausunto, edellyttäisi päinvastaiseen lopputulokseen päätyminen nähdäkseni sitä, että asumisoikeusyhteisöille toimintaympäristön muutoksesta aiheutuneet taloudelliset ongelmat olisivat merkittävällä tavalla kärjistyneet ja että tilanteen korjaaminen edellyttäisi nimenomaan vapauttamista asumisoikeustalojen käyttö- ja luovutusrajoituksista. Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuoden 2021 lausunnossaan huomiota siihen, että taloudellisesti kannattamattomat kohteet edustivat vain pientä määrää asumisoikeusasunnoista. Valiokunta viittasi arvioon, jonka mukaan Suomessa oli tuolloin 20 – 30 asumisoikeuskohdetta, joiden käyttäminen asumisoikeuskäytössä ei ollut taloudellisesti kannattavaa pitkällä tähtäimellä (PeVL 5/2021 vp, kappale 4).

Hallituksen esityksen perustelut ehdotetulle puuttumiselle perustuslain 15 §:n turvaamaan perusteltujen odotusten suojaan ovat tällaisenaan nähdäkseni liian yleisellä tasolla perustelemaan perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuutta ottaen huomioon, että puuttuminen asumisoikeuteen merkitsee puuttumista asumisoikeussopimuksen keskeiseen ja sopimuksen solmimisen kannalta olennaiseen sisältöön. Hallituksen tulisi pystyä olennaisesti yksilöidymmin perustelemaan se, miksi ehdotettu sääntely on välttämätön asumisoikeusyhteisöjen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto asettaa tältä osin mielestäni riman korkealle: selvityksen tulisi osoittaa, että ilman tässä tarkoitettujen asumisoikeustalojen vapauttamista rajoituksista niiden toiminta muodostuisi ”taloudellisesti mahdottomaksi” tai kyseessä olisi ongelma, joka olisi ”kärjistynyt asumisoikeusyhteisöjen toimintaedellytyksiä uhkaavaksi” (vrt. PeVL 5/2021 vp, kappaleet 12-13).

Pelkästään hallituksen esityksessä tehdyn, varsin yleisluonteisen selvityksen perusteella en näe vielä mahdolliseksi päätyä ehdotetun rajoituksista vapauttamista koskevan sääntelyn (88 a ja 88 b §) osalta perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa omaksumasta valtiosääntöoikeudellisesta kannanotosta (ks. edellä) poikkeavaan lopputulokseen.