PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä asumisoikeusasunnoista annetun lain muuttamisesta (HE 156/2026 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Asumisoikeuden perustuslain suoja

Keskityn lausunnossani ehdotuksiin, jotka koskevat asumisoikeustalon vapauttamista käyttö- ja luovutusrajoituksista vajaakäyttötilanteessa, jossa talon huoneistoille ei ole kysyntä asumisoikeusasuntoina ja tästä syystä talossa on jäljellä asumisoikeuden haltijoita kolmasosassa tai alle kolmasosassa talon huoneistoista, tai tilanteessa, jossa talo on perusparannuksen tarpeessa, mutta sen korjaamiseen ei saada valtion tukemaa perusparannuslainaa (88 b §). Ehdotusta on tarkasteltava asumisoikeushaltijoille perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan rajoituksena. Lisäksi valtiosääntösääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetty velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asumiseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan aiemman asumisoikeuslain muuttamisesta ja nykyisestä laista antamissaan lausunnoissa 45/2002 vp ja 5/2021 vp ja nykyisin ottanut kantaa asumisoikeuden haltijoiden omaisuudensuojaan. Asumisoikeuden haltijat nauttivat omaisuudensuojaa kahdella perusteella. Ensinnäkin asumisoikeuden on todettu olevan omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus. Toiseksi asumisoikeus perustuu asumisoikeussopimukseen, ja sopimussuhteita suojataan taannehtivalta puuttumiselta osana perusteltujen odotusten suojaa, jonka kautta omaisuudensuojan alaa on perusoikeusuudistuksen jälkeen täsmennetty. Suoja ulottuu myös niihin lainsäädännöllisiin edellytyksiin, joiden vallitessa sopimus on solmittu.

Kuten valiokunta totesi lausunnossaan 45/2002 vp erikseen, että suojaa nauttiviin perusteltuihin odotuksiin kuuluu myös ”oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää”. Tällä näkökohdalla on valiokunnan mukaan erityistä merkityistä lainsäädännöllä alun alkaen luoduissa erityisjärjestelyissä. Lainaan valiokunnan lausunnosta nyt tarkasteltavana olevan lakiehdotuksenkin kannalta olennaisen kohdan:

> Asumisoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus on kiistatta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus.
>
> Omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi … Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa … Perusteltujen odotusten suojaan liittyy valiokunnan mielestä oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely.

Hallitukseen esitykseen 189/2020 vp uudeksi laiksi asumisoikeusasunnoista sisältyi säännösehdotus asumisoikeustalon vapauttamisesta käyttö- ja luovutusrajoituksista vajaakäyttötilanteessa (89§). Lisäksi lakiehdotuksen mukaan asumisoikeussopimukset olisi voitu vajaakäyttötilanteessa muuttaa vuokrasopimuksiksi (90 §). Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotuksia asumisoikeuden haltijoiden omaisuudensuojan rajoituksina, ja sovelsi arviossaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Valiokunta painotti erityisesti oikeasuhtaisuuden vaatimusta.

Valiokunta piti oikeutta asumiseen sääntelevän perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta merkityksellisenä vaatimusta, jonka mukaan asumisoikeusyhteisön oli tarjottava asumisoikeuden haltijalle asumisoikeus- tai vuokra-asunto

paikkakunnalla. Valiokunta totesi kuitenkin, että ”asumisoikeuden muuttuessa vuokrasuhteeksi asumisoikeutensa menettäneen henkilön asumisturva kuitenkin heikkenee merkittävästi” ja että ”asumisoikeuden tuottama pysyvä asumisturva on mahdollisesti ollut tärkein peruste sille, että henkilö on aikanaan hankkinut asumisoikeusasunnon asumismuodokseen”. Tässä on ollut valiokunnan mukaan kysymys perustavanlaatuisesta sopimusehdosta. Valiokunta painotti myös, että ”asumisoikeus on lainsäädännöllä luotu erityisjärjestely, jolloin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu” .

Hallituksen esityksessä rajoituksista luopumista ja asumisoikeuden muuttamista vuokrasopimuksiksi oli perusteltu asumisoikeusyhteisöjen säilyttämisellä taloudellisesti elinkelpoisina, jotta ne pystyisivät tarjoamaan kohtuuhintaista asumista ja turvaamaan jäljelle jäävien asukkaiden asumisoikeudet. Vaikka valiokunta ei lausunnossaan asiasta erikseen lausunutkaan, voidaan päätellä, että tavoite valiokunnan mielestä täytti sinänsä vaatimuksen painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta, joka kuuluu perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Valiokunta kuitenkin edellytti, että hallituksen olisi tullut kyetä osoittamaan, että tavoitteen toteutuminen oli vaarantunut siten, että tämä voisi perustella asumisoikeuksien haltijoiden omaisuudensuoja rajoittamista.

Valiokunnalle toimitetuista selvityksistä kävi ilmi, että taloudellisesti kannattamattomat kohteet olivat vain pieni osa asumisoikeusasunnoista. Lainaan valiokunnan lausuntoa:

> Esitetyn arvion mukaan Suomessa voi olla 20—30 asumisoikeuskohdetta, joiden käyttäminen asumisoikeuskäytössä 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). Näiden lukujen valossa on ilmeistä, että asumisoikeusasuntojen vajaakäytön merkitys ei asumisoikeusyhteisöjen toiminnan kannalta ainakaan toistaiseksi ole niin merkittävä, että niiden toiminta muodostuisi taloudellisesti mahdottomaksi, vaikka asumisoikeustaloja ei vapautettaisikaan rajoituksista.

Valiokunnan johtopäätöksenä oli, että ”kun otetaan huomioon se, että ehdotus merkitsee asumisoikeuden haltijan kannalta pysyvän asumisoikeuden lakkaamista ja asumisoikeuden aseman muuttumista vuokralaiseksi, ei tällainen ennakoiva varautuminen ongelmaan, joka ei ole vielä esitettyjen selvitysten perusteella kärjistynyt asumisoikeusyhteisöjen toimintaedellytyksiä uhkaavaksi, täytä omaisuudensuojan rajoitukselle ja perusteltujen odotusten suojalle käsillä olevassa erityisessä sääntelykontekstissa asetettavaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta”. Perustuslakivaliokunta edellytti 89–90 §:n poistamista lakiehdotuksesta.

Nyt ehdotettujen säännösten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olennaista on, ovatko asumisoikeusyhteisöjen taloudelliset toimintaedellytykset muuttuneet viidessä ja puolessa vuodessa niin olennaisesti ja pysyväisluonteisesti, että vajaakäyttötilanteita koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on perusteltua päätyä toiselle kannalle kuin vuonna 2021. Perusparannustilanteiden sääntelyn arviointi edellyttää punnintaa perusparannusten tarvetta ja rahoitusmahdollisuuksia koskevien tietojen valossa.

Perusoikeuksien muiden yleisten rajoitusedellytysten kannalta en näe ehdotetussa sääntelyssä ongelmia.

Sysmässä 30.9.2026

Kaarlo Tuori