LAUSUNTO

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä Eduskunnalle asumisoikeusasunnoista annetun lain muuttamiseksi (HE 156/2026 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä totean lakiehdotuksesta kunnioittaen seuraavaa:

1. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö tämän lausunnon kannalta

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö on se, että asumisoikeustalon rajoituksista vapauttaminen mahdollistettaisiin asumisoikeustalon vajaakäyttötilanteessa sekä tilanteessa, jossa talo on perusparannuksen tarpeessa, mutta rakennuksen korjaamiseen ei saada valtion tukemaa perusparannuslainaa.

Hallituksen esityksen mukaan sen tavoitteena on vahvistaa asumisoikeusjärjestelmän taloudellista kestävyyttä ja nopeuttaa tappiollisesta talosta luopumista, jotta talosta aiheutuvat kulut eivät rasittaisi asumisoikeusyhteisöä ja sen asumisoikeuden haltijoita. Asumisoikeuden haltijoiden asumisturva varmistettaisiin asunnon omaksilunastusoikeudella sekä vuokra- tai asumisoikeussopimuksen tarjoamisella.

Oma taustani huomioiden otan tässä lausunnossa kantaa ainoastaan lakiehdotuksen 88a §:ssä ja 88b §:ssä ehdotettuun rajoituksista vapauttamisen sääntelyyn sekä näihin säännöksiin liittyviin perustuslakikysymyksiin.

2. Suomen asuntomarkkinoiden eriytyminen ja sen vaikutus asumista koskevaan lainsäädäntöön

Erityisesti viimeisen viidentoistavuoden aikana asuntomarkkinat ovat eriytyneet maan eri osissa, mutta rajoitetummin jopa saman kaupungin sisällä. Tämä on tarkoittanut ensivaiheessa hintakehityksen eriytymistä eli samaan aikaan, kun osassa maata eli lähinnä Etelä-Suomen kasvukeskuksissa hintakehitys on ollut pitkällä aikavälillä nousujohteinen, on asuntojen hinnat vastaavasti taantuneet syrjäalueilla. Myös kaupunkien sisällä tietyillä alueilla hintakehitys on voinut kulkea vastakkaiseen suuntaan yleisen hintakehityksen kanssa johtuen asuntojen toisistaan poikkeavasta kysynnästä.

Asuntojen hinnan laskemisen lisäksi tietyillä alueilla asuntokysynnän väheneminen on johtanut myös siihen, että asuntojen tyhjentymisestä kärsivät asunto-osakeyhtiöt ovat ajautuneet taloudellisiin vaikeuksiin. Kysymys on yleensä siitä, että yhtiössä tarpeellisia kunnossapitotoimia ei ole enää aina mahdollista rahoittaa kerättävillä vastikkeilla ja,

ettei suurempien perusparannushankkeiden toteuttamiseen ole enää saatavissa lainarahoitusta.

Edellä mainittu kehitys on jo heijastunut myös asumista koskevaan lainsäädäntöön, joka on aikanaan rakentanut pitkälti sen olettaman varaan, että kaikilla asunnoilla on itsessään asuntokysynnästä johtuva taloudellinen, usein myös ajan saatossa kasvava arvo ja että asunnon omistajan hallintaoikeuden vastikkeeksi maksama vastike alittaa tällöin tavanomaisesti myös alueella vastaavanlaisista osakehuoneistoista maksettavan vuokratason. Tämä olettama ei pidä enää paikkaansa.

Viimeaikainen eri asuntoihin kohdistuva kysynnän vaihtelu on kuitenkin aiheuttanut sen, että esimerkiksi asunto-osakeyhtiölaissa säädettyä osakkeenomistajan suojaa säilyttää oma osakehuoneistonsa on jo heikennetty lisäämällä asunto-osakeyhtiölakiin vuonna 2019 säännökset, joiden perusteella osakkeenomistajan osakehuoneisto on mahdollista lunastaa tiettyjen, suhteellisen tiukkojen lainsäädännössä asetettujen edellytysten vallitessa. Samoin asunto-osakeyhtiö on saattanut vuodesta 2019 lähtien neljän viidesosan määräenemmistöllä luovuttaa yhtiön rakennuksen ja kiinteistön. Nämä kummatkin toimenpiteet johtavat siihen, että osakkeenomistaja menettää oman osakehuoneistonsa hallinnan. Näiden osakkeenomistajan hallintaoikeuden asuntoonsa lopettavien päätösten välttämätön edellytys on se, että yhtiön rakennuksen tai muiden tilojen kunnossapito tuottaisi osakkeenomistajille huomattavaa vahinkoa. Nyt edellä kuvattu asuntomarkkinoiden kehitys on aiheuttanut tarvetta tarkastella myös asumisoikeusasuntojärjestelmää sekä asumisoikeuden haltijoiden asemaa silloin, kun asumisoikeuskohde on vajaakäytöllä tai se ei saa perusparannukseen korkotukilainaa.

Asumisoikeusjärjestelmä on kuitenkin luonteeltaan toisenlainen kuin asunto-osakeyhtiömuodossa järjestetty asuminen, koska asumisoikeusjärjestelmä on luonteeltaan kollektiivisempi kuin yksittäinen asunto-osakeyhtiö. Asumisoikeusasumisen järjestämisen rakenteesta seuraa, että silloin kun asumisoikeusyhteisön yksittäiset asumisoikeustalot ovat vajaakäytöllä/tappiollisia, voidaan niiden ylläpitokustannuksia siirtää asumisoikeusyhteisön sisällä toisten talojen asumisoikeuden haltijoiden kannettavaksi. Tältä osin tilanne on toisenlainen kuin asunto-osakeyhtiöiden kohdalla, joissa yksittäisen talon taloudellista kannattamattomuutta ei voida siirtää lainkaan muiden asunto-osakeyhtiöiden kannettavaksi. Toisaalta asunto-osakeyhtiöissä jonkin yhtiön ”tappiollisuus” ei rasita koko järjestelmää tai yhteisön kollektiivia vastaavalla tavalla kuin asumisoikeusjärjestelmässä. Edellä mainitusta seuraa se, että asumisen perusoikeussuojaa on syytä arvioida jossain määrin eri tavalla asunto-osakeyhtiössä kuin asumisoikeusyhteisön talojen osalta. Toisaalta asunto-osakeyhtiöitä koskevat esimerkit osoittavat, että asumisoikeutta omaan asuntoon ei voida pitää sellaisena perusoikeutena, josta ei voisi tietyissä tilanteissa poiketa, kun sitä voidaan perusoikeusjärjestelmän kannalta pitää hyväksyttävänä.

3. **Asumisoikeuden haltijalle annettava perustuslain suoja ja sen suhde asumisoikeusjärjestelmään luonteeseen**

Asumiseen kohdistuva perustuslain omaisuudensuoja on perustellusti korkea. Tämä heijastuu esimerkiksi edellä kuvattuun asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajan osakehuoneiston suojaan vastaavalla tavalla kuin myös asumisoikeusasumisen oikeuteen. Asumisoikeussopimuksen solmimisen keskeinen ydinsisältö on asumisoikeuden saajalle lähes poikkeuksetta sen sopimusosapuolelle antama asumisen turva. Tähän suojaan puuttumisen kynnyksen tulee olla korkea, mutta sen ei tule olla tule olla liian korkea, jos siitä poikkeamiseen on hyväksyttävät syyt.

Lisäksi kun asumisoikeusjärjestelmässä mahdollistetaan se, että tappiollisten asumisoikeustalojen kustannukset voidaan maksattaa muilla asumisyhteisön asumisoikeuksien haltijoilla, on asumisoikeuden haltijan asumisoikeudelle mahdollista antaa jossain määrin parempi omaisuudensuoja kuin asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajalle asumisyhteisön kollektiivisen luonteen takia. Toisaalta on huolehdittava siitä, ettei yksittäisten asumisoikeuden haltijoiden aseman suojaaminen heikennä liikaa asumisoikeusyhteisön pitkän aikavälin toimintaedellytyksiä ja nosta yhteisön muiden asumisoikeuden haltijoiden vastikkeenmaksutasoa tarpeettomasti.

Määriteltäessä yksittäisen asumisoikeuden haltijalle annettavan omaisuudensuojan laajuutta suhteessa asumisoikeusyhteisön taloudelliseen kantokykyyn, on ratkaisevaa se, millainen asumisoikeusyhteisön taloudellinen tilanne on kokonaisuutena. Hallituksen esityksen s. 7–8 on kuvattu lunastettujen ja tyhjänä olevien asumisoikeusasuntojen lukumäärää ja niiden kasvamista vuodesta 2021. Näiden taustatietojen perusteella voidaan havaita, että asumisoikeusyhteisöjen taloudelliseen asemaan vaikuttavien taustatekijöiden heikentyneen kokonaisuutena viimeisen viiden vuoden aikana. Tarkastelu tapahtuu hallituksen esityksessä pääasiassa järjestelmätasolla, joka ei valitettavasti kerro siitä, kuinka paljon näiden taustatekijöiden heikentyminen voi vaikuttaa pahimmillaan yksittäisten asumisoikeusyhteisöjen kohdalla.

Erikseen on huomattava se, että eri asumisoikeusyhteisöt ovat todennäköisesti taloudelliselta kantokyvyltään toisistaan poikkeavassa asemassa. Taloudellinen kantokyky riippuu esimerkiksi siitä, kuinka suuri osuus kunkin asumisoikeusyhteisön asuntokannasta on sellaisia omistusasuntokohteita, joissa vajaakäyttöaste on tavanomaista korkeampi. Tähän vaikuttanee esimerkiksi asumisoikeusyhteisön asumisoikeuskohteiden sijainti, vaikka hallituksen esityksen mukaan vajaakäyttökohteita onkin erikokoisissa kaupungeissa ja myös pääkaupunkiseudulla.

Punnittaessa siis asumisoikeuden haltijan omaisuudensuojaa ja asumisoikeusyhteisön taloudellista intressiä voida vapautua tietyissä tilanteissa vajaakäyttöisistä kohteista, on otettava huomioon mahdolliset asumisyhteisökohtaiset erot. Tarve turvata asumisoikeusyhteisöjen yleinen taloudellinen kantokyky kohdistuu kaikkiin

asumisoikeusyhteisöihin. Riittävää ei siis ole se, että järjestelmä kykenee keskimäärin kantamaan vajaakäyttökohteet, jos yksittäisten asumisoikeusyhteisöjen kohdalla näillä on selvästi haitallinen vaikutus asumisoikeusyhteisön pitkän aikavälin taloudelliseen kantokykyyn ja asumisoikeuden haltijoiden maksamaan käyttövastikkeiden tasoon. Hallituksen esityksessä on todettu, että osa asumisoikeusyhteisöistä on jo hakenut korkotukilainoja koskevia järjestelyjä maksuvalmiutensa varmistamiseksi. Tämä viittaa käsitykseni mukaan siihen, että asumisoikeusyhteisöjen taloudellinen kantokyky on toisistaan poikkeava.

4. Perustuslaillisia näkökohtia

Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin lähtökohdat

Asumiseen kohdistuva perustuslain omaisuudensuoja on perustellusti korkea, ja siihen liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen. Omaisuudensuojan rajoittaminen ei kuitenkaan ole säädettyjen edellytysten täyttyessä poikkeuksetonta. Omaisuudensuojan rajoittaminen on yleisesti ja myös nyt tarkasteltavan lakiehdotuksen kohdalla mahdollista perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella.

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Tällainen hyväksyttävä peruste voi liittyä jonkin toisen perusoikeuksien turvaamiseen, mutta myös muunlaiset perusteet saattavat olla hyväksyttäviä.

Nyt arvioitavana oleva hallituksen esitys on ydinsisällöltään vastaavan kaltainen kuin vuonna 2021 perustuslakivaliokunnan käsittelyssä ollut asumisoikeuslain uudistamisehdotus. Silloin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 5/2021 todennut seuraavaa: *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.*

Nyt käsillä olevaa lakiehdotusta on lakiehdotusten samankaltaisuuden perusteella aiheellista arvioida saman tarkastelukehikon kannalta kuin perustuslakivaliokunta on tehnyt lausunnossaan 5/2021. En pidä lakiehdotuksen sisällössä tapahtuneita muutoksia sellaisina, että ne antaisivat erityisesti aihetta arvioida perustuslainmukaisuutta eri tavalla. Ratkaisevaa on mielestäni se, että onko asumisoikeusyhteisöjen toimintaedellytyksissä tapahtuneen kehityksen myötä ilmennyt sellaisia muutoksia, että

se antaa aiheen arvioida vuonna 2021 tehtyä linjausta nyt eri tavalla oikeasuhtaisuuden kannalta kuin silloin.

Rajoituksista vapauttamisen perustuslaillinen arviointi

Hallituksen esityksessä on todettu, että vajaakäyttöehdon täyttävien kohteiden lukumäärä ei sinänsä ole perustuslakivaliokunnan vuonna 2021 antaman lausunnon jälkeen olennaisesti kasvanut, mutta asumisoikeusyhteisöjen taloudelliset toimintaedellytykset ovat heikentyneet merkittävästi. Käytännössä kysymys ei siis ole siitä, rajoituksista vapauttamisen kriteerit täyttävien asunto-osakeyhtiöiden lukumäärä olisi olennaisesti kasvanut. Sen sijaan, kun asumisoikeusjärjestelmän yleinen taloudellinen tilanne on heikentynyt yleisesti asuntomarkkinoiden haasteiden lisääntyessä, on järjestelmän ja todennäköisesti yksittäisten asumisoikeusyhteisöjen mahdollisuus kantaa vajaakäyttöehdon täyttäviä asumisoikeustaloja aiempaa ja vuoden 2021 tarkastelutilannetta heikompi. Lisäksi on muodostunut sellaisia perusparannuksen tarpeessa olevia asumisoikeuskohteita, jotka eivät ole saaneet asumisoikeustalon perusparannuskorkotukilainaa.

Edellä mainitusta seuraa se, että vajaakäyttöisten/tappiollisten asumisoikeustalojen muille asumisyhteisön asumisoikeuskohteille aiheuttama rasite on omiaan heikentämään asumisoikeusjärjestelmän kestävyyttä. Hallituksen esityksessä ongelmaa on lähestytty pääasiassa koko järjestelmän kannalta, vaikka on todennäköistä, ettei vajaakäyttökohteiden määrä ja tarve saada vapautus asumisoikeustalon rajoituksista jakaudu tasaisesti asumisoikeusyhteisöjen välillä. Onkin huomattava, että edellä kuvattu ongelma ei kulminoidu järjestelmätasolle vaan yksittäisten asumisyhteisöjen kohdalla.

Asumisoikeusedellytysten toimintaedellytyksille aiheutunutta uhkaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon paitsi vajaakäyttöisten asumisoikeustalojen aiheuttama taloudellinen riski niin ennen kaikkea tällaisten kohteinen kustannusten maksattaminen muilla asumisoikeustaloilla ja näiden asumisoikeuden haltijoiden vastikkeilla, joka saattaa olla omiaan johtamaan esimerkiksi lunastusten lisääntymiseen sekä tyhjänä olevien asuntojen määrän kasvamiseen. Käytännössä jälkimmäinen seikka heikentää yleisesti asumisoikeusasuntojen houkuttelevuutta, ja sen haitallinen vaikutus kohdistuu eniten erityisesti niihin asuntoyhteisöihin, joilla on jo ennestään eniten tappiollisia vajaakäytöstä kärsiviä asumisoikeuskohteita.

Vajaakäyttöedellytyksen lisäksi toisena rajoituksista vapauttamisen edellytyksenä olisi se, että talo on perusparannuksen tarpeessa, eikä Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus (Varke) hyväksy talon korjaamiseen vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettua asumisoikeustalon perusparannuskorkotukilainaa. Silloin, jos rakennus on ilmeisessä perusparannuksen tarpeessa, mutta se ei voi saada asumisoikeustalon perusparannuskorkotukilainaa, on tilanne ongelmallinen, koska ilmeisen

perusparannuksen lykkääminen on omiaan heikentämään kohteen taloudellista arvoa. Rajoituksista vapauttamisen edellytysten olemassaolon arvioisi Varke eli rajoituksista vapauttamisen edellytysten olemassaolo ei olisi asumisoikeusyhteisön itsensä ratkaistavissa.

Perustuslaillisessa arvioinnissa omaisuuden suojan rajoittamisen oikeasuhtaisuutta on arvioitava suhteessa siihen perusteeseen, jolla rajoituksista vapauttaminen on mahdollista. Tämän lisäksi oikeasuhtaisuutta on arvioitava suhteessa siihen, miten asumisoikeudesta luopuminen tapahtuu silloin, kun ehdotetussa 88a §:n säännöksessä esillä olevat kriteerit ovat käsillä.

Ehdotetun lain 88a §:n sisältö on soveltamisedellytyksiltään kohtuullisen tiukka. Vaihtoehtoisia kriteereitä on kaksi, joista toinen koskee vajaakäyttöastetta ja toinen yhteisön edellytyksiä saada perusparannuslainaa. Perustuslaillinen arviointi tiivistyy käsitykseni mukaan asumisoikeusjärjestelmän sisällä siihen, kuinka vahvasti yksittäisen asumisoikeuden haltijan omaisuuden suojaa painotetaan suhteessa koko asumisoikeusyhteisön ja sen muiden asumisoikeuden haltijoiden intressiin.

Asumisoikeusjärjestelmän kokonaisuuden, mutta erityisesti yksittäisten asumisoikeusyhteisöjen pitkän aikavälin taloudellisen kestävyyden suojaamista on pidettävä lähtökohdiltaan sellaisena painavana perusteena, jolla myös asumisoikeusteen liittyvästä omaisuuden suojasta voidaan poiketa. Kun tarkastellaan ehdotettua sääntelyä, edellytykset rajoituksista vapauttamiseen on sidottu siihen, onko asumisoikeuskohteen toiminnan jatkamisen pitkän aikavälin edellytykset heikentyneet olennaisesti joko vajaakäytön tai perusparannuslainan epäämisen perusteella. Tältä osin siis omaisuudensuojan rajoitus eli asumisoikeuden poistaminen on mahdollinen vain silloin, kun siihen on hyväksyttävä peruste eli asumisoikeusyhteisön ja yhteisön muiden asumisoikeuden omistajien taloudellinen intressi ja yhteisön toiminnan pitkän aikavälin jatkuvuuden turvaaminen. Oikeasuhtaisuutta ei tule tarkastella koko asumisoikeusjärjestelmän tasolla vaan sitä tulisi tarkastella asumisyhteisötasolla, koska asumisoikeusyhteisöjen kantokyky vajaakäyttöisten kohteiden osalta on oletettavasti toisistaan poikkeava. Oikeasuhtaisuutta on arvioitava erityisesti sen kannalta, että yksittäisten asumisoikeuksia haltijoiden asumisoikeudelle annettava omaisuuden suoja olisi omiaan heikentämään saman asumisoikeusyhteisön muiden asumisoikeudenhaltijoiden asemaa. Pidän ehdotettua 88a §:ää ja siitä seuraavaa asumisoikeuden haltijan omaisuudensuojan rajoitusta tämän perusteella oikeasuhtaisena.

Asumisoikeudenhaltijan oikeusasema silloin, jos rajoituksista vapauttamisen soveltamisedellytykset täyttyvät ja sen suhde perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin

Ehdotetun sääntelyn osalta on arvioitava lisäksi sitä, onko rajoituksista vapauttamisen edellytykset säädetty siten, että asumisoikeudenhaltijan omaisuudensuojaan puututaan mahdollisimman vähän. Ehdotetussa 88 a §:n 2 momentissa on säädetty edellytyksistä,

joita on lisäksi sovellettava, mikäli rajoituksista halutaan vapautua. Niissä säädetään ensinnäkin, että asumisoikeusyhteisö palauttaa asumisoikeusmaksut tarkistuksineen asumisoikeuden haltijoille, ja jos asumisoikeuden haltija muuttaa toiseen asuntoon rajoituksista vapauttamisen vuoksi, asumisoikeusyhteisö korvaa kohtuulliset muuttokustannukset. Nämä asumisoikeudenhaltijan asemaa suojaavat kriteerit ovat omiaan perustelemaan omaisuuden suojaan ja perusteltujen odostusten suojaan kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuutta. Lisäksi ehdotetuilla säännöksillä asumisoikeuden haltijan lunastusoikeudesta ja lunastushinnasta sekä vuokrasuhdetta koskevilla säännöksillä pystytään myös turvaamaan perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädettyä jokaisen oikeutta omaan asuntoonsa koskevaa edistämisvelvollisuutta, joka osaltaan perustelee ehdotetun sääntelyn suhteellisuuden vaatimusta. Näin on katsottava olevan siitä huolimatta, että asumisoikeuden haltijalla ei voida olettaa olevan läheskään kaikissa tilanteissa mahdollisuutta ostaa asuntoaan omaksi ja myös vuokrasuhde on asumisoikeuden pysyvyyden suhteen ehdotetusta kahden vuoden irtisanomiskriteeristä huolimatta selvästi asumisoikeutta heikompi asunnon hallintaperuste. Katson, että tältäkin osiltaan lakiehdotus on sopusoinnussa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa.

Tampereella 30.9.2026

Veikko Vahtera, OTT, professori
Tampereen yliopisto