

Asia: VN/5985/2019

Asumisoikeuslain uudistus

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Apulaisoikeuskanslerin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 25.10.2018 (EK 26/2018 vp) edellyttänyt, että seuraavalla vaalikaudella uudistetaan asumisoikeusjärjestelmä koskeva lainsäädäntö, jotta tarpeellisen järjestelmän asema yhtenä kohtuuhintaisen asumisen vaihtoehtona olisi entistä parempi.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan asumisoikeusjärjestelmää uudistetaan niin, että vahvistetaan kohtuuhintaisuutta, läpinäkyvyyttä ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Edelleen hallitusohjelman mukaisesti uudistetaan asukasvalintaa.

Esityksen kolme tärkeintä uudistettavaa asiaa olisivat asukasvalinta, asukashallinto ja rajoituksista vapauttaminen. Asukasvalinnassa luovuttaisiin pysyvästä järjestysnumerosta ja siirryttäisiin valtakunnalliseen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen pitämään järjestysnumerorekisteriin. Järjestysnumerot olisivat määräaikaaisia. Asumisoikeusyhteisöt voisivat tehdä asukasvalinnat.

Asukashallintoa uudistettaisiin lisäämällä asukkaiden hallituspaikkoja, säätämällä pakollisesta asukkaiden ja omistajan välisestä yhteistyöelimestä ja mahdollisuudesta yhtiön taloutta selvittävään valvojaan. Perustettaisiin asumisoikeusasioiden valtakunnallinen neuvottelukunta.

Rajoituksista vapauttamista koskevat uudet säännökset olisi tarkoitettu poikkeustilanteisiin, joissa asunnoille ei ole enää kysyntää asumisoikeusasuntona ja alle puolet talon huoneistoista on asumisoikeuskäytössä. Asumisoikeusmaksut maksettaisiin näissä tapauksissa takaisin ja asukkaalle olisi tarjottava toista asumisoikeus- tai vuokra-asuntoa. Asunnon omaksilunastus olisi myös mahdollista, jos talosta tulee tavallinen asunto-osakeyhtiö.

Toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla.

Ehdotuksen sivulla 26 (5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset) on todettu, että vaihtoehtona olisi yhtiöiden kokonaan hoitama asukasvalinta, jolloin ainoastaan jälkivalvonta olisi kunnilla tai Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksella. Vaihtoehtona on nähty myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ja Helsingin kaupungin hoitama asukasvalinta. Esityksessä on todettu, että yhtiöt asioivat Helsingin ja Lahden seutua huomioon ottamatta jokaisen kunnan kanssa erikseen ja asukasvalintasäännösten soveltamiskäytäntö on kirjavaa.

Lausuntopalaute-jakson sivun 30 mukaan edellisellä hallituskaudella toteutetun lausuntokierroksen yhteydessä kunnat katsoivat, että yhtiöiden osaaminen asukasvalinta- ja hintapäätösten tekemiseen vaihtelee. Kunnat ehdottavat, että asukasvalinta siirrettäisiin kokonaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle tai että valvonta olisi kuntien tehtävä. Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon 30.6.2017 edelliseen hallituksen esityksen luonnokseen, jossa puolestaan todettiin, että hakujärjestelmän osalta jäi hieman epäselväksi, miksi yhtiöt eivät voi hoitaa asukashakua ja -valintaa itse esimerkiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen avulla.

Hallituksen esityksen kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot olisi hyvä vielä lyhyesti käydä ilmi, miksi juuri esitettyyn vaihtoehtoon on tavoitteiden saavuttamisen kannalta päädytty.

Julkinen hallintotehtävä asukasvalinnassa

Ehdotetun lain asumisoikeusasunnoista 2 luvussa on säännökset asukasvalinnasta valtion tukemissa asumisoikeusasunnoissa, jotka koskevat Asukasvalinnan yleisiä perusteita (11 §), Asumisoikeuden haltijoita koskevat vaatimukset (12 §), Asumisoikeusasunnon tarve (13 §), Poikkeukset asumisoikeusasunnon tarve-edellytyksistä (14 §), Järjestysnumero ja järjestysnumerorekisteri (15 §), Asumisoikeuden tarjoaminen ja hakeminen (16 §), Asumisoikeuden haltijan valinta (17 §), Asumisoikeuden

asukkaan etusija asumisoikeuden haltijaksi (18 §) ja Asumisoikeusyhteisön oikeus kieltäytyä asumisoikeussopimuksen tekemisestä (19 §).

Asumisoikeusjärjestelmä on lailla luotu erityisjärjestely ja asumisoikeusasuntojen rakentamista ja perusparantamista tuetaan julkisin varoin. Asuntojen rakentamisella on tarkoitus ohjata asuntoja niiden tarpeessa oleville ihmisille kohtuulliseen hintaan. Ehdotuksella on asukasvalinnan toteuttamisen suhteen siten liityntä myös perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaiseen julkisen vallan tehtävään edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Perustuslaissa tai tavallisen lain tasolla ei ole säädetty siitä, että yksilöllä olisi subjektiivinen oikeus saada asunto lukuun ottamatta eräitä erityisryhmiä. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/87), lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain säännöksillä oikeus asumiseen on säädetty eräissä erityistilanteissa yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, jonka tehosteena on valitusoikeus tuomioistuimelle kunnallisen viranomaisen päätöksestä. (HE 1/1998 vp ja HE 309/1993 vp)

Ehdotetussa laissa asumisoikeuden haltijaksi valitseminen edellyttää hakijalta ja hänen perheeltään asumisoikeusasunnon tarvetta, joka arvioidaan asumisoikeuden haltijaksi hyväksyttäessä, ja jonka valinnan tekee asumisoikeusyhteisö. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus pitää järjestysnumerorekisteriä.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Säännöksen 106 §:n perusteluissa sivulla 54 todetaan, että ehdotuksessa asumisoikeustalojen omistajille siirretään merkittävää toimivaltaa asukasvalinnassa sekä mahdollisuutta poikkeustapauksissa viranomaisen luvalla muuttaa asumisoikeussopimuksia vuokrasopimuksiksi. Sivulla 62 jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys todetaan, että asukasvalintojen tekemisessä ei ole kyse perustuslaissa tarkoitettusta merkittävästä hallintotehtävästä (tarkoitettaneen merkittävää julkisen vallan käyttöä), jota ei voitaisi siirtää yksityiselle toimijalle. Luonnoksen sivulla 57 todetaan, että on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, onko asukasvalintapäätösten tekeminen julkisen hallintotehtävän hoitamista. Sivulla 62 kuitenkin todetaan, että asukasvalinnan siirron kunnilta asumisoikeusyhteisöille tulee täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle.

Ehdotuksessa on viitattu siihen, että asumisoikeusyhteisö hoitaa jo asukasvalinnan valtion tukemissa vuokra-asunnoissa, joiden lainoituksessa on suurempi tukiaste ja asukasvalinnassa tarkemmat kriteerit.

Esityksen mukaan toimivallan siirto asukasvalinnan tekemisen osalta asumisoikeusyhteisöille on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä siirto vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotuksen mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ohjaus ja valvonta (105 §) sekä sille tehtävä kantelu (113 §) ovat riittäviä viranomaiskeinoja varmistamaan asunnon hakijoiden oikeusturva ottaen huomioon, että jo tehtyihin asukasvalintoihin ei voida takautuvasti puuttua, vaikka ratkaisusta olisi säädetty muutoksenhakumahdollisuus.

Jatkovalmistelussa tulisi tuoda esille olennaista sekä perustuslain 124 §:ään ja että 19 §:n 4 momenttiin liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys. Jaksossa tulisi Hallituksen esitysten laatimisoheiden mukaisesti yksilöidä ne ehdotetut säännökset, jotka perustuslain (tai oikeuskäytännön) valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä.

Lisäksi esityksellä on asukasvalinnan toteuttamisen osalta liityntä perustuslain oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin suojaavaan 17 §:ään. Kielilain 25 §:n 1 momentin mukaan, jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta.

Esityksen Pääasiallisissa vaikutuksissa sivulla 21 tunnistetaan se, että asukasvalinnan tehtävien siirtymisessä kunnilta yksinomaan yhteisöjen tehtäväksi siirtymävaiheen riskinä on asukkaiden tasapuolisen kohtelun toteutuminen. Lakiehdotuksella on täten liityntä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusääntelyyn.

Jatkovalmistelussa jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys olisi aiheellista tuoda esiin myös perustuslain 17 §:ään ja 6 §:ään liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Asukasvalinnan oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta sisältyy myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Esityksen 105 §:n mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksella ja Valtiokonttorilla on oikeus valvoa ehdotetun lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista, kun kyse on valtion tukemista asumisoikeusasunnoista. Esityksen 113 §:n mukaan valtion tukemia asumisoikeusasuntoja

koskevien säännösten noudattamiseen liittyvistä virheistä ja laiminlyönneistä voidaan kannella Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp, kohdassa 3.2.1) on todettu, että oikaisuvaatimusta ei ehdoteta myöskään asiaryhmiin, joissa on tavallista, että samassa asiassa on useita asianosaisia. Tällöin yhden asianosaisen tekemä oikaisuvaatimus voisi vaikuttaa myös muiden asianosaisten etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Perustuslakivaliokunta on todennut esitykseen antamassaan lausunnossa PeVL 55/2014 vp, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Sen sijaan se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta jokaisen oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen sivulla 56 on selvitetty sitä, miksi asukasvalintapäätöksiin liitettävää muutoksenhakua olisi vaikeuksia toteuttaa. Esityksessä arvioidaan myös oikaisuvaatimuksen soveltumista asukasvalintaan. Oikeussuoja toteutuisi siten, että asukasvalintapäätöksen tekijän virheelliseen toimintaan puututaan ohjauksen, valvonnan, korvauksen ja viime kädessä sanktioiden kautta. Esityksen perusteella muutoksenhaku asukasvalintapäätöksissä ei voisi johtaa siihen, että muutoksenhaun kohteen olevan asunnon saisikin muutoksenhakija ja asumisoikeuden saanut menettäisi sen. Mikäli muutoksenhaku asukasvalinnasta voisi johtaa asunnon saantiin, olisi asukasvalinnan oltava ehdollinen. Asukasvalinnassa ei voitaisi jäädä odottamaan muutoksenhaun ratkaisua, koska asuntojen mahdollisimman korkea käyttöaste on kriittistä yhteisön taloudelle ja vajaakäytön kulut tulevat asukkaiden maksettavaksi. Esityksessä on myös sivulla 58 todettu, että käytännössä asukasvalintapäätösten tekeminen rinnastuu monin tavoin tosiasialliseen hallintotoimintaan, jossa toimivin oikeusturvakeino on valvovalle viranomaiselle tehty kantelu.

Mielestäni esityksessä on perusteltu sitä, miksi oikaisuvaatimusmenettely asumisoikeusyhteisön tekemässä asukasvalinnassa ei näyttäytyne tarkoituksenmukaisena ja soveltunee esityksessä viitatuin tavoin verraten huonosti asukasvalintaan, joka on muun ohessa riippuvainen tarjolla olevien asumisoikeusasuntojen määrästä ja pohjautuu laissa säädettyjen edellytysten vallitessa järjestysnumeron perusteella tehtävään tarkoituksenmukaisuusharkintaan useiden asumisoikeuden hakijoiden kesken (pois lukien 17 §:n 2 momentin mukainen valinta, jossa poiketaan järjestysnumeron mukaisesta järjestyksestä ja varallisuusedellytyksestä).

Perustuslaissa tai tavallisen lain tasolla ei ole säädetty siitä, että yksilöllä olisi subjektiivinen oikeus saada asunto lukuun ottamatta eräitä erityisryhmiä. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asumisoikeuden hakija ei ole liene tässä järjestelmässä hallintolain tarkoittamalla tavalla asianosaisen asemassa.

Hakijan kannalta on kuitenkin tärkeää, että oikeussuoja säilyy asukasvalinnassa. Asukasvalinnan oikeusturva osaltaan toteutunee esityksessä sääntelyn yleisen tarkkuuden kautta. Jatkovalmistelussa olisi olennaista tarkastella sitä, millaisia edellytyksiä asumisoikeusyhteisöillä on valinnan tekemisessä. Lakiesityksen mukaan edellisellä lausuntokierroksella kunnat katsoivat, että yhtiöiden osaaminen asukasvalinta- ja hintapäätösten tekemiseen vaihtelee. Tällä on liityntä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Hallintolain 53 b §:ssä säädetään hallintokantelun käsittelystä, lain 53 c §:ssä säädetään hallintokantelun johdosta annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta ja lain 53 d §:ssä säädetään muutoksenhakukiellosta.

Jatkovalmistelussa jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys olisi aiheellista tuoda esiin asukasvalinnan oikeusturvan toteutumisesta perustuslain 21 §:n riittävän oikeusturvajärjestelyn näkökulmasta.

Jatkovalmistelussa tulisi analysoida ja arvioida sitä, onko esityksen 113 §:ssä tarkoitettu säätää hallintolaissa säädetyn hallintokantelua koskevien säännösten soveltamisesta oikeussuojakeinona.

Rajoituksista vapauttaminen vajaakäyttötilanteissa

Hallituksen esityksen 88 §:ssä säädetään Rajoituksista vapauttamisesta, 89 §:ssä Rajoituksista vapauttamisesta vajaakäyttötilanteissa ja Menettelystä vapautettaessa rajoituksista vajaakäyttötilanteissa 90 §:ssä.

Esityksen mukaan valtion tukemia asumisoikeusasuntoja koskevien säännösten sekä 89 ja 90 §:n tarkoittamasta rajoituksista vapauttamisesta vajaakäyttötilanteissa noudattamiseen liittyvistä virheistä ja laiminlyönneistä voidaan kannella Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuselle (113 §).

Esityksen Nykytilan kuvauksen mukaan voimassa olevan lainsäädännön mukaan asumisoikeusasukkaalla on pysyvä asumisoikeus, turvattu asumisoikeusmaksun palautus normaalioloissa ja mahdollisuus tehdä muutoksia omassa kodissaan. Perusteluiden sivulla 12 todetun mukaan asumisoikeus voidaan myös periä. Ero omistamiseen on ”lunastustakuu” eli että asumisoikeusmaksun arvo ei määrydy markkinoilla, ja omistajalla on velvollisuus lunastaa asumisoikeus kolmen kuukauden kuluessa luopumisilmoituksesta.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Lakiesityksen luonnoksen mukaan asumisoikeus on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu varallisuusarvoiseksi omistukseen rinnastettavissa olevaksi oikeudeksi. Luonnoksessa on sivulla 61 mainittu PeVL 45/2002 vp. Mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan asumisoikeus voidaan periä, siitä voidaan määrätä testamentilla ja sen pääoma-arvo voidaan luovuttaa pantiksi. Asumisoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus on kiistatta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattun omaisuuden suojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etuus.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 24/2002 vp, s. 2/II, PeVL 5/2002 vp). Varallisuusarvoisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). 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.

Lakiehdotuksella on rajoituksista vapautumisen osalta liityntä myös perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaiseen julkisen vallan tehtävään edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Ikuinen asumisoikeus ja asumisoikeussopimusten irtisanomattomuus eli asukkaan asumisturva on sivulla 16, 19 ja 20 todetun mukaan järjestelmän peruspilari. Esityksen mukaan irtisanomisoikeutta voidaan siksi ehdottaa vain erittäin rajattuihin tilanteisiin ja sitä tulee kompensoida asumisoikeuden haltijan aseman parantamisella muutoin. Rajoituksista vapauttamisen helpottamisen tavoitteena on nopeuttaa tappiollisista taloista luopumista, jotta talosta aiheutuvat kulut eivät rasittaisi asumisoikeusyhteisöä ja sen asumisoikeuden haltijoita. Asumisoikeussopimuksia voitaisiin muuttaa vuokrasopimuksiksi poikkeustilanteissa, kun yhtiön olisi välttämätöntä luopua tappiollisesta asumisoikeustalosta, asumisoikeusasukkaita on alle puolet huoneistoista ja talosta aiheutuu tappiota. Asumisoikeuden haltijalla olisi mahdollisuus lunastaa asunto omakseen, jos talo muutettaisiin tavalliseksi asunto-osakeyhtiöksi, ja hänelle tarjottaisiin toista asumisoikeus- tai vuokra-asuntoa. Rajoituksista vapauttamista koskeva päätös edellyttäisi aina viranomaisharkintaa.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan uusien säännösten tarkoituksena on voida luopua vajaakäytössä olevasta talosta ja siitä aiheutuvista ylimääräistä kustannuksista siinä vaiheessa, kun se on vielä mahdollista. Nykyisin talo pysyy osana asumisoikeusyhteisöä, jos talossa on yksikin asumisoikeussopimus jäljellä. Tästä aiheutuu kustannuksia, jotka on katettava muilta asumisoikeusasukailta perittävillä vastikkeilla.

Luonnoksen mukaan asumisoikeusmaksu palautettaisiin esitettävissä poikkeustapauksissa normaalikäytännön mukaisesti ja lisäksi esitykseen liitetyillä edellytyksillä pyritään turvaamaan asumisturva, jolla on liitääntä perustuslaissa säädettyyn asumisen oikeuteen ja sen edistämiseen. Luopumissäännöksen taustalla on asumisoikeusyhteisöjen säilyttäminen taloudellisesti elinkykyisinä, jolloin ne pystyvät tarjoamaan kohtuuhintaista asumista ja turvaamaan jäljelle jäävien asukkaiden asumisoikeudet. Esityksen lähtökohtaa rajoituksista vapauttamista vajaakäyttötilanteissa tältä osin puoltaa se, että asumisoikeusmaksun lunastuksen saamatta jääminen voisi yksittäistapauksessa johtaa yksityisen henkilön varallisuusarvojen heikkenemiseen. Tällaisen tilanteen konkretisoituminen olisi ongelmallista yksittäisen asumisoikeuden haltijan perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan kannalta, sekä tilanne konkretisoituessaan olisi vieras ajatellen koko lainsäädännöllä luotua asumisoikeusjärjestelmää itsessään.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä asumisoikeus katsotaan varallisuusarvoiseksi omistukseen rinnastettavissa olevaksi oikeudeksi ja omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Esityksen rajoituksista vapauttamista koskeviin säännöksiin liittyvillä edellytyksillä pyritään osaltaan turvaamaan asumisoikeusjärjestelmän tavoitetta ja sen toimivuutta. Esityksessä sivulla 61 todetaan asumisoikeussopimukseen puuttumisen olevan viimesijainen keino turvata lopulta lakisääteinen asumisoikeusmaksun lunastus ja turvata asumisen oikeutta.

Perustuslain 15 §:n 1 momenttiin linkittyvät asumisoikeuden kavennukset lienevät esityksen sivulla 61 esitetyn perusteella olevan välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Esitetyillä omaisuuden suojaan puuttuvilla säännöksillä pyritään viime kädessä suojaamaan saman oikeuden toteutumista.

Jatkovalmistelussa tulisi tuoda esille enemmän sekä perustuslain 19 §:n 4 momenttiin että 15 §:n 1 momenttiin liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä jaksossa Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys. Mikäli katsotaan, että jokin tietty oikeudellinen kysymys ei ole ollut perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena, tästä olisi esityksessä mainittava. Kyseisessä jaksossa tulisi Hallituksen esitysten laatimisohjoiden mukaisesti myös yksilöidä ne ehdotetut säännökset, jotka perustuslain (tai oikeuskäytännön) valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä.

Jos talon omistusmuodoksi tulee asunto-osakeyhtiö ja sen osakkeiden enemmistön tulisivat omistamaan yksityishenkilöt, asumisoikeuden haltijan hallinnassa olevaa huoneistoa on tarjottava hänen lunastettavakseen. Ehdotuksen mukaan omaksilunastushinnaksi on päädytty ehdottamaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen hyväksymää käypää hintaa tai vaihtoehtoisesti Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen vahvistamaa rakennuskustannusindeksillä tarkistettua alkuperäistä rakennuskustannusta, jos se on matalampi. Omaksilunastushinnasta vähennettäisiin indeksillä tarkistettu ja parannusten arvolla korotettu asumisoikeusmaksun palautus.

Sivulla 30 on todettu, että edellisen hallituskauden aikana olleella lausuntokierroksella hallituksen esityksen silloiseen luonnokseen annetun oikeusministeriön lausunnon mukaan perusteltua voisi olla, että asumisoikeusasukas saisi irtisanomistilanteessa palautuksena alkuperäistä asumisoikeusmaksuosuutta vastaavan osuuden asunnon arvosta konversion jälkeen, kuitenkin vähintään asumisoikeusmaksun indeksikorotuksineen, ja huoneiston lunastushinta olisi jokin käypää markkinahintaa alempi hinta.

Jatkovalmistelussa olisi hyvä tuoda esiin, miksi huoneiston omaksilunastushinnan määräytymisessä on päädytty ehdottamaan käypää hintaa ja miten se suhteutuu perustuslain 15 §:n 1 momenttiin.

Järjestysnumerorekisterin henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus on ehdotuksen 15 §:n mukaan järjestysnumerorekisterin rekisterinpitäjä. Pykälän 3 momentin mukaan asumisoikeusyhteisön on tarkistettava hakijan ilmoittaman järjestysnumeron oikeellisuus mainitusta rekisteristä. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa yksilöidystä pyynnöstä tieto kysytystä järjestysnumerosta talonomistajalle.

Lakiesityksen 1 15 §:n perusteluiden sivulla 36 todetaan, että tietosuoja koskien noudatetaan yleistä tietosuoja-asetusta ja täydentävästi tietosuojalakia.

Perustelujen sivulla 36 todetaan, että rekisteriin tallennettavia tietoja olisivat hakijaa ja haettavan asunnon ominaisuuksia koskevat tiedot, jotka kysyttäisiin haettaessa järjestysnumeroa. Samoin, kun asumisoikeusyhteisö merkitsisi järjestysnumeron käytetyksi, kysyttäisiin asuntoa ja asunnon saanutta perhekuntaa koskevat kuvailutiedot. Säännöksen perusteluissa tulisi täsmentää, mitä tietoja kuvailutietoina tallennettaisiin.

Edelleen 3 momentin mukaan asukasvalinnasta kertyviä tietoja voidaan luovuttaa myös kunnalle asuntopoliittisia tietotarpeita ja maankäytön suunnittelua varten. Olisi myös tältä osin syytä yksilöidä, mitä tietoja kunnalle luovutetaan ja mihin perustuu kunnan oikeus tietojen käsittelyyn eli mikä on käsittelyn oikeusperusta.

Perustelujen sivulla 36 todetaan, että rekisteriin ei tallennettaisi arkaluonteisia henkilötietoja.

Lakiesityksen 1. yksittäisiä pykälä koskevia huomioita

Lakiesityksen 1. 17 §:n 1 momentissa on tarkoitus säätää asumisoikeuden haltijan valintaa koskevasta valinnasta ja sen 2 momentissa poikkeamisesta 1 momentin mukaisesta valinnasta. Haltijan valinnassa noudatettavien pää- ja poikkeussääntöjen perusteet on tarkoitus olla lain tasolla, kuten Lainkirjoittajan oppaassa viitatussa perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu asianmukaiseksi (13.2.2 Asetuksen ala). Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on sivulla 38 selostettu asumisoikeuden haltijan valintaa koskevan 17 §:n säännösten sisältöä. Pykälän perusteluita olisi hyvä selkiyttää niin, että selostettaisiin 2 momentin kohtia 1-3 koskevat perustelut selkeämmin ja eritellymmin. Pykälän 2 momentin perusteluiden selkeyttämistarvetta korostaa vielä se, että pykälän 4 momentin valtioneuvoston asetuksen antamista koskevaa valtuussäännöstä on perusteltu sillä, että asetuksella säätämistarpeita saattaa nousta, koska asumisoikeuden haltijan valinta siirretään viranomaiselta yksityisille toimijoille.

Luonnoksen 33 §:n 3 momentissa säädetään siitä, että käyttövastike ei saa olla vastaavalla sijainnilla olevista käyttöarvoltaan samanveroisista huoneistoista yleensä perittäviä vuokria korkeampi. Momentin perusteluissa sivulla 40 on todettu, että samalla paikkakunnalla eri alueet voivat olla vuokratasoltaan ja käyttöarvoltaan hyvin erilaisia. Vastaavalla sijainnilla tarkoitetaan yleisen vuokratason samanlaisuutta asuinalue- tai vyöhykekohtaisesti. Esimerkkinä on mainittu, että Helsingissä on vuokratasoltaan hyvin erilaisia alueita, ja vuokratasoltaan kaupunki voidaan jakaa useisiin vyöhykkeisiin. Säännöksessä tai sen perusteluissa olisi hyvä lain soveltamistilanteitakin ajatellen täsmentää, tarkoitetaanko vastaavalla sijainnilla tietyn kunnan alueella käyttöarvoltaan samanveroisia huoneistoja vai miten vastaava sijainti määrittyy. Lisäksi olisi hyvä säännöksen perusteluissa avata, mitä yleensä perittävillä vuokrilla säännöksessä tarkoitetaan. Niin ikään olisi hyvä täsmentää, mitä tarkoitetaan käyttöarvoltaan samanveroisella huoneistolla. Myös paikkakunnan määritelmä olisi hyvä selkeyttää käytännön soveltamistilanteita ajatellen. Esimerkiksi Helsingin hovioikeus on tuomiossaan HelHO:2019:6 todennut, että termiä paikkakunta ei ole asumisoikeuslaissa tai sen esitöissä määritelty. Tuomiossa on viitattu myös siihen, että myöskään käyttöarvoltaan samanveroista huoneistoa ei ole lainsäädännössä määritelty.

Lakiesityksen 1. §:ssä 41 säädetään asukashallinnon soveltamisesta ja tarkoituksesta. Sen sivun 41 perusteluissa todetaan, että asumisoikeuslakiin ehdotettavissa säännöksissä pohjana olisivat yhteishallintolain säännökset. Tässä yhteydessä olisi aiheellista mainita kysymyksessä olevan säädöksen nimi ja sen säädösnumero.

Lakiehdotuksen 44 §:n 6 kohdan mukaan asukashallinnolla on yhtä asumisoikeuskohdetta koskevissa asioissa oikeus valvoa asukkaiden ja muiden huoneistojen haltijoiden yhteiseen lukuun hoito-, huolto- ja korjaustoimenpiteiden suorittamista yhteisissä tiloissa. Kohdan 6 sivulla 43 olevien perusteluiden mukaan asukkaiden hallitsemiin tiloihin ulottuvaa valvontaa voitaisiin edelleen suorittaa asukkaan nimenomaisella suostumuksella ja hyvässä yhteisymmärryksessä, mutta yleistä valvontavaltuutta on tarpeen rajata. Katson, että rajaus on tarpeen, kun otetaan huomioon perustuslain 10 §:n 1 momentin mukainen yksityiselämän suoja koskeva säännös, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä ja kotirauha on turvattu. Mikäli asukashallinnolla on oikeus asukkaan nimenomaiseen suostumukseen ja yhteisymmärrykseen perustuen valvoa kotirauhan piiriin kuuluvaa asukkaan hallitsemaa tilaa, tulisi siitä säätää erikseen ja arvioida sen perustuslainmukaisuus. Nimenomainen suostumus ja hyvä yhteisymmärrys olisi aiheellista tässä yhteydessä täsmentää.

Lakiehdotuksen 45 §:n 5 momentin mukaan yhteistyöelimen jäsenen saamien tietojen salassapitovelvollisuudesta on voimassa mitä säädetään yhteisön hallituksen jäsenen salassapitovelvollisuudesta. Säännöksen perusteluissa tulisi ilmentää, missä tästä säädetään.

Lakiehdotuksen 45 §:ssä säädetään Talonomistajan ja asumisoikeuden haltijoiden välisestä yhteistyöelimestä. Ehdotuksen 46 §:ssä säädetään Asukashallinnon oikeudesta asumisoikeusyhteisössä. Perusteluissa sivulla 44 puhutaan yhteistyöelimen tehtävistä. Ehdotuksen perusteella jää epätietoisuutta siitä, koskeeko 46 § 45 §:n mukaista yhteistyöelintä.

Voisi vielä arvioida, tulisiko 47 §:ssä säätää siitä, miten koolle kutsuminen tapahtuu. Perusteluissa sivulla 45 puhutaan sähköisten viestintäkanavien käyttämisestä, mutta esityksestä ei ilmene, miten otetaan huomioon ne, joilla ei ole sellaista käytössään tai mahdollisuutta käyttää.

Lakiesityksen 1. 53 §:ssä säädetään Asumisoikeuden haltijan nimeämästä valvojasta. Sen sivulla 47 olevien perusteluiden mukaan säännökseen otettaisiin mahdollisuus kohdekohtaisen valvojan lisäksi valita yhteisötason valvoja. Pykälässä on säännös vain yhteistyöelimen oikeudesta valita valvoja seuraamaan ja tarkastamaan asumisoikeustalon omistajan talouden ja hallinnon hoitoa.

Ehdotuksen 89 §:ssä säädetään Rajoituksista vapauttamisesta vajaakäyttötilanteissa. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan rajoituksista vapauttaminen edellyttää 88 §:ssä säädetyn lisäksi, että talon omistaja tarjoaa asumisoikeuden haltijalle asumisoikeus- tai vuokra-asuntoa paikkakunnalla. Kuten 33 §:n osalta on edellä todettu, säännöksen perusteluissa olisi lain soveltamistilanteita ajatellen hyvä määritellä tai täsmentää, mitä paikkakunnalla laissa tarkoitetaan.

Ehdotuksen 106 §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttori voi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ilmoituksen perusteella tai oma-aloitteisesti määrätä seuraamusmaksun valtion tukeman asumisoikeustalon omistajayhteisölle, joka 1 kohdan mukaan antaa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle 106 §:n mukaista valvontaa varten oleellisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ja Valtiokonttorin valvonnasta ja tarkastusoikeudesta säädetään ehdotuksen 105 §:ssä. Näin ollen 106 §:n 1 momentin 1 kohdan viittaus tulisi ilmeisesti olla 105 §. Ehdotuksen 106 §:n osalta tulisi ilmetä, onko sen tarkoitus, että Valtionkonttori voi määrätä seuraamusmaksun myös niissä tapauksissa, että sille itselleen on annettu valvontaa varten oleellisesti vääriä tietoja.

Pulkinen Minna
Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskansleri