

Asia: VN/5985/2019

Asumisoikeuslain uudistus

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Helsingin Asumisoikeus Oy:n lausunto ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt 15.7.2020 mennessä Helsingin Asumisoikeus Oy:ltä lausunnon hallituksen esityksestä laiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta.

Asumisoikeusasumisen nykytilanne

Helsingissä on noin 11 000 asumisoikeusasuntoa (31.12.2018), mikä on kolme prosenttia Helsingin asuntokannasta. Helsingin kaupungin kokonaan omistaman asumisoikeusyhtiön Helsingin Asumisoikeus Oy:n eli HASOn omistuksessa on tästä lähes puolet, yhteensä noin 5 000 asuntoa.

Asumisoikeusasuntokanta on nuorta, sillä asumisoikeusasuntojen rakentaminen tuli mahdolliseksi vasta 1990-luvun alussa lainsäädännön myötä. HASOn ensimmäinen kohde valmistui vuonna 1993. HASOn ensimmäiset merkittävämät peruskorjaukset ajoittuvat 2020-luvun loppupuolelle.

Asumisoikeus tarjoaa mahdollisuuden asua kohtuuhintaisesti ja turvallisesti asumismuodossa, joka sijoittuu hallintamuotona vuokra- ja omistusasumisen väliin. HASOn uudistuotanto nojautuu voimassa Helsingin kaupungin olevan Asumisen ja maankäytön toteutusohjelmaan 2016 (AM-

ohjelma), jossa on tavoitteena, että välimuodon asuntotuotantoa, mukaan lukien asumisoikeus, rakennetaan vuosittain 30 prosenttia kaikesta asuntotuotannosta. HASOn omistukseen tulevat asumisoikeusasunnot rakennuttaa kaupungin oma asuntotuotanto. Asuntotuotanto vastaa myös suunnitteilla ja rakenteilla olevien sekä valmistuvien kohteiden markkinoinnista ja hakemisesta. Uudiskohteet siirtyvät HASOn hallintaan vasta, kun asukkaat ovat muuttaneet sisään asuntoihin. Asuntotuotannon tavoitteena on rakentaa 750 välimuodon asuntoa (asumisoikeus-, Hitas ja osaomistusasuntotuotanto) vuosittain. Vuosina 2016-2019 on valmistunut keskimäärin 540 asumisoikeusasuntoa vuodessa. Välimuodon asuntoja on valmistunut keskimäärin 10 prosenttia asuntotuotannosta vuosittain. HASOn omistukseen on valmistunut yli 60 prosenttia vuosina 2016-2019 Helsinkiin rakennetuista asumisoikeusasunnoista.

Asumisoikeusasuntojen kysyntä on suurta. Esimerkiksi HASOn jonossa (ei sisällä uudistuotantoa) on jatkuvasti 4 000–5000 hakijaa, joten lähes aina kaikille asunnoille löytyy jonon kautta ottaja. Jonottajille tarjoutuu asuntoja vuosittain HASOn asuntokannasta 4,5–5 %, joka vuosina 2019–2020 tarkoittaa 240–260 asuntoa. Vuoden 2019 uudiskohteiden hauissa oli haettavana yhteensä 302 asuntoa. Lisäksi yhtiön asukkaiden keskinäisiä asunnonvaihtoja on vuosittain noin 30 kpl sekä siirtoja/luovutuksia noin 70 kpl.

Asukasvalinnan ja hakujärjestelmän muuttaminen

Kaupungin asuntopalvelut vastaa nykyisin Espoota lukuun ottamatta koko Helsingin seudun yhteisen hakualueen asumisoikeusasioiden viranomaistehtävistä. Asuntopalvelut hoitaa asumisoikeudenhaltijoiden hyväksymispäätösten ja enimmäishintojen vahvistusten ohella myös hakijoiden asiakaspalvelun.

Asumisoikeuden hakijan on haettava järjestysnumero jatkossa kunnan sijaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta (ARA), joka on järjestysnumerorekisterin rekisterinpitäjä (15 §).

Asumisoikeuden tarve arvioidaan asumisoikeuden haltijaksi hyväksyttäessä. Jokaisen asukasvalintapäätöksen kohdalla määritellään ensin haettavan asunnon varallisuusraja hakuhetkellä ja selvitetään hakijan varallisuus. Valtioneuvoston asetuksella tulisi säätää tarkemmin asumisoikeusasunnon tarpeen arvioinnista, jotta asunnon tarpeen arviointi olisi eri asumisoikeusyhteisöissä yhdenmukaista hakijoihin nähden.

Uuden lain myötä kunnan rooli asumisoikeusasioiden viranomaistehtävissä poistuu käytännössä kokonaan. Kunnan yhteys asumisoikeusasioihin vähenee ja muun muassa kunnan käytössä ollut markkinatieto asumisoikeusasuntojen paikallisesta kysynnästä häviää uudistuksen myötä. On tärkeää, että kysynnän markkinatieto on jatkossakin kunnan käytettävissä, kun tontteja luovutetaan HASOn ja muiden asumisoikeusyhteisöjen käyttöön. ARA:n uuden rakennettavan tietojärjestelmän toimivuus myös kunnan suuntaan on tärkeää varmistaa.

Lakiehdotuksen 15 §:ssä todetaan, että järjestysnumero on voimassa kaksi vuotta sen antamispäivästä, ei kuitenkaan sen jälkeen, kun hakija on hyväksynyt hänelle tarjotun asunnon. HASOn mielestä on erittäin hyvä, että asukasvalinnassa käytetyt järjestysnumerot ovat lakiehdotuksen mukaisesti määräaikaista nykyisen ikuisuuden sijaan. Määräaikaisuus mahdollistaa mm. nuorten aikuisten pääsyn asumisoikeusasuntoihin myös Helsingin uusilla alueilla ja siten HASOn ja muiden asumisoikeusyhteisöjen kohteiden asukasryhmät monipuolistuvat. Edelleen määräaikaisuus parantaa kaupunkiin muuttaneiden tai maahan muuttaneiden mahdollisuuksia saada asumisoikeusasunto.

HASO kannattaa uudistusta, jossa asumisoikeuden hakija voi jatkossa saada vain yhden järjestysnumeron. Tällä tavoin voidaan turvata hakijoiden sen hetkinen asunnontarve. Kahden vuoden siirtymäaika lain voimaantulon jälkeen turvaa nykyisten järjestysnumeroiden haltijoiden asemaa. Määräaikaisten järjestysnumeroiden käyttöönotto vaatii selkiinnyttämistä asetuksin mm. riittääkö, että numero on voimassa asunnonhakuhetkellä.

Asumisoikeusyhteisön on lakiehdotuksen 15 §:n mukaan tarkistettava hakijan ilmoittaman järjestysnumeron oikeellisuus em. ARA:n ylläpitämästä rekisteristä ja merkittävä se käytetyksi, kun hakija on vastaanottanut asumisoikeuden, johon kyseinen järjestysnumero oikeuttaa.

Asumisoikeusyhteisö valitsee lakiehdotuksen 17 §:n mukaan asumisoikeuden haltijan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen antaman järjestysnumeron perusteella. Mahdollisimman selkeiden käytäntöjen luominen on erittäin tärkeää. Tällä voidaan varmistaa, että käytännöt ovat yhtenäiset. HASO painottaa, että ARAn tulee laatia asuntojen omistajille sekä asukkaille selkeät ja yksiselitteiset ohjeet uudesta järjestelmästä hyvissä ajoin.

Esityksen 17§:n 2 momentin 1 kohtaa tulee täsmentää siten, että kyseisen kohdan ei voida katsoa tarkoittavan esityksen 57§:n mukaista asumisoikeudesta luopumista vaan ainoastaan esityksen 88 tai 89§:n aiheuttamaa asumisoikeudesta luopumista. Samaa kohtaa tulee täsmentää vähintään asetuksella, jotta on selvää 89§:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti, että tämän kohdan mukainen ensisijaisuus koskee vain saman asumisoikeusyhteisön asumisoikeuskohteita.

Asumisoikeuden tarjoamista ja hakemista koskevassa 16 §:ssä todetaan muun muassa, että asumisoikeusyhteisön on julistettava asumisoikeudet julkisesti ja yleisesti haettaviksi. Tämä on jo nyt käytäntö HASOn asumisoikeusasunnoissa. Edelleen uutena toimintatapana todetaan, että asumisoikeusyhteisön tulee antaa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle tieto ilmoituksestaan ottaa vastaan asumisoikeuden haltijaksi haluavien hakemuksia. HASO pitää hyvänä, että aiemmasta kahden viikon odotusajasta tarjouskierrosten järjestämisessä on luovuttu. Tällä tavoin voidaan pienentää hieman tyhjäkäyntiä. Asumisoikeusyhteisön tulee jatkossa selkeästi ilmoittaa hakijalle vastausaika jo hakemusta jätettäessä, missä ajassa hakijan tulee vastata mahdolliseen

asumisoikeuden tarjoamiseen. Myös tätä lainkohtaa tulee tarkentaa asetuksella erilaisten tulkintojen välttämiseksi.

Järjestysnumeron mukaisesta järjestyksestä ja tarveharkinnasta poiketen etusijalla asukasvalinnassa ovat mm. asumisoikeusasuntoa keskenään vaihtavat asumisoikeuden haltijat. Kun asukasvalintaa ei myöskään enää jatkossa hyväksytettäisi kunnalla, tulee talojen omistajayhteisöille varmistaa mahdollisimman yhtenäiset käytännöt asukasvalintaan asetuksen avulla.

HASOn mielestä asetuksilla pitää tarkentaa ainakin asumisoikeusasunnon tarpeen arviointia (13 §), asumisoikeuden tarjoamista ja hakumenettelyä (16 §) ja asumisoikeuden haltijan valintaa (17 §).

HASO toteaa, että asukasvalinnan siirtyminen asumisoikeusyhteisöjen tehtäväksi lisää yhteisöjen kustannuksia ja osaltaan korottaa jonkin verran käyttövastikkeita.

Asuntojen käyttö, kunto ja kunnossapito sekä hallinnan luovutus

Lakiehdotuksen 30 §:n mukaan huoneistoa tai osaa siitä ei saa luovuttaa ammattimaiselle toimijalle edelleen vuokrattavaksi, majoitustoimintaan eikä muutoin vakinaisesta asumisesta poikkeavaan käyttöön.

HASOn mielestä lakiehdotus saattaa mahdollistaa huoneiston käyttämisen esimerkiksi Airbnb-tyyppisessä toiminnassa. Säännöksen kirjoitusasu on syytä täsmentää niin, että siitä selvästi ilmenee, että huoneistoa tai osaa siitä ei saa luovuttaa edelleen vuokrattavaksi eikä käyttää majoitustoimintaan tai muutoin vakinaisesta asumisesta poikkeavaan tarkoitukseen.

Asukashallinnon aseman vahvistaminen

HASOn mielestä on hyvä, että asumisoikeusasuntojen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia omaan asumiseensa vahvistetaan. Esityksen 4 §:ssä ehdotetaan, että yhteisön johdon on huolellisesti toimien edistettävä asumisoikeusyhteisön etua. Tämä kirjaus on tarkoituksenmukainen.

Asukashallinnon kohdekohtaisissa oikeuksiin (44 §) on sisällytetty mm. oikeus osallistua valmisteluun. Osallistumisoikeuden toteuttamista ei ole määritelty tarkemmin, joten osallistumisoikeuden osalta tarvitaan selkeämpiä määrittelyjä mahdollisten epäselvyytilanteiden välttämiseksi.

Lain 45 §:ään ehdotetaan säännöstä talonomistajan ja asumisoikeuden haltijoiden välisestä yhteistyöelimestä. Ehdotuksen mukaan äänivaltaa yhteistyöelimestä käyttävät yhteistyöelimeen valitut asumisoikeuden haltijat. Äänivaltaa ei ole talonomistajien edustajilla, jolloin yhteistyöelin ei ole kuvaava nimitys.

Ehdotetussa säännöksessä yhteistyöelimellä on oikeus antaa suosituksia ja ohjeita asioissa, joissa yhteistyöelimelle ei kuulu päätäntävaltaa. Esityksessä ei käy ilmi, mitä suosituksilla ja ohjeilla tarkoitetaan, eikä niiden eroa määritellä. Yhteistyöelimellä ei pidä olla oikeutta ohjeistaa yhtiötä.

Yhteistyöelimellä on oikeus saada käsittelemänsä asia asumisoikeusyhteisön hallituksen tai sitä vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Ilman rajausta tämä voisi merkitä, että hallitus tai sitä vastaavan toimielin joutuisi käsittelemään suuren määrän asioita. Tätä oikeutta on syytä rajata niin, että hallitukselle tehtävät esitykset koskevat vain merkittäviä asioita. Muita asioita voi sen sijaan esittää yhtiölle, joka päättää niiden käsittelystä yhtiössä.

Yhteistyöelin voi päättää, että seuraavaksi toimikaudeksi ei aseteta yhteistyöelintä, vaan sille kuuluvat tehtävät tai osan tehtävistä hoitaa asukaskokous, omistajayhteisön hallitus tai 52 §:ssä tarkoitettu vastaava toimielin taikka asukastoimikunnan sijaan valittava luottamushenkilö. Tarkoituksenmukaista olisi, että omistajayhteisön hallituksen tai 52 §:ssä tarkoitettun vastaavan toimielimen sijaan omistajayhteisö voisi hoitaa tarvittavat tehtävät.

Esityksessä ehdotetun 46 §:n 1 momentin 3 kohdan osalta, että asukashallinnolle on tärkeää turvata oikeus tehdä esityksiä isännöinnin ja huoltotehtävien sisällöstä, mutta ei ole tarkoituksenmukaista, että asukashallinnolla on oikeus ottaa kantaa siihen, miten kyseiset toimet tulisi järjestää.

Esityksessä ehdotetun 46 §:n 1 mom. 4 ja 5 kohdan mukaan asukashallinnolla on koko asumisoikeusyhteisöä koskevissa asioissa oikeus mm. osallistua kilpailutuksiin ja neuvotteluihin. Ehdotus asukashallinnon osallistumisesta kilpailutuksiin ja neuvotteluihin ei ole kannatettava.

HASOn on julkinen hankintayksikkö ja hankintalaki asettaa tiukkoja menettelytapamääräyksiä hankinnan toteuttamiselle sekä mahdollisille neuvotteluille. Asukashallinnon osallistuminen kilpailutuksiin ja neuvotteluihin vaarantaisi mm. tarjoajien tasapuolisen kohtelun toteutumisen. Vastuu hankintalain säännösten noudattamisesta on hankinnasta päättävällä taholla, jolla tulisi näin ollen olla myös valta päättää itsenäisesti kilpailutuksen toteuttamisesta ja siihen liittyvistä kysymyksistä. Hankintoja saatetaan myös tehdä osana laajempaa yhteishankintaa, jolloin asukashallinnon osallistuminen kilpailutukseen ei olisi käytännössä mahdollista. Ehdotetut kohdat jättävät myös epäselväksi, millä tavoin asukashallinto osallistuisi kilpailutuksiin ja neuvotteluihin. Ehdotus hämärtää hankintojen toteuttamiseen liittyviä vastuusuhteita. On tärkeää, että asukashallintoa kuullaan, mutta liian laajojen osallistumis- ja neuvotteluoikeuksien antaminen ei kuitenkaan ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Asukashallintoa voitaisiin kuulla hankintaprosessin

valmistelussa, mutta heidän osallistumistaan kilpailutuksien neuvotteluihin tai sopimuksien valmisteluihin ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Yhtiö viime kädessä vastaa kokonaisvaltaisesta kehittämisestä ja kiinteistöjen arvon säilymisestä. Muutenkin osallistumis- ja neuvotteluoikeuksien laajuus ja tarkoitus jäävät epäselväksi. Jos asukashallinnolla on oikeus neuvotella, esityksessä ei tule tarkemmin esille, minkä tahon kanssa neuvotteluja käydään.

Esityksen 47 §:ssä ei määritetä lainkaan, kuinka asukashallinnon kokoukset on kutsuttava koolle. Säännös antaa esitetyssä muodossaan mahdollisuuden kutsua asukashallinnon kokouksia koolle tavoilla, jotka eivät välttämättä tavoita kaikkia asianosaisia. Tämän vuoksi säännökseen on lisättävä maininta koollekutsumistavasta. Myös sähköiset koollekutsumistavat on mahdollistettava.

Ehdotettu tiedonsaantioikeus sekä tiedottamisvelvollisuus (50 §) on määritetty varsin laajaksi. Tämä voi johtaa siihen, että talonomistajan on annettava tarpeettoman laajasti taloa ja yhteisöä koskevat tiedot, jotta seuraamusmaksulta varmasti vältytään. Tiedotettavien asioita tulisi rajata asioihin, joilla varsin todennäköisesti on olennaista merkitystä asumisoikeuden haltijoille tai asukashallinnon toimielimille lain mukaisten oikeuksien käyttämisessä.

HASO pitää hyvänä asiana, että asukaskokouksilla on oikeus nimetä asumisoikeuden haltijoiden ehdokkaita asumisoikeusyhtiön hallitukseen tai vastaavaan toimielimeen (52 §). Edustuksen on oltava vähintään 40 prosenttia toimielimen jäsenistä ja aina vähintään kaksi henkilöä. Jos toimielintä ei ole, on henkilön, jonka tehtäviin tässä laissa tarkoitettun asumisoikeustalon hoitoa, kunnossapitoa tai talousarvion valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat asiat kuuluvat, hoidettava nämä asiat yhteistyössä asukashallintoelinten kanssa. Helsingin kaupungin kokonaan omistaman HASOn seitsemän jäsenisessä hallituksessa on nykyisellään jo kolmen asukkaan edustus, mikä on 43 prosenttia toimielimen jäsenistä.

HASO pitää valtakunnallisen asumisoikeusasioiden neuvottelukunnan (54§) perustamista kannatettavana. Neuvottelukunnan toiminnan tarvetta tulee tietyin välein arvioida, koska neuvottelukunnan kuluista vastaavat viime kädessä asumisoikeusyhteisöjen asukkaat käyttövastikkeessaan. Neuvottelukunnan tehtäväksi on määritelty asumisoikeusjärjestelmän toiminnan seuraaminen, aloitteiden tekeminen ja lausuntojen antaminen sekä asumisoikeusasumista koskevien asioiden kehittäminen. Neuvottelukunnassa esitetään olevan vähintään kahdeksan ja enintään viisitoista jäsentä. Nykyisillä asumisoikeusyhteisöjen määrällä neuvottelukuntaan valittavien edustajien määrä ylittäisi ehdotetun viidentoista jäsenen enimmäismäärän. Sen vuoksi ylärajaa tulisi nostaa tai se tulisi poistaa lopullisesta lakiehdotuksesta. Neuvottelukunnassa on jäsenenä enintään yksi asumisoikeuden haltijoiden edustaja ja yksi omistajatahon edustaja kustakin asumisoikeusyhteisöstä. Asumisoikeusyhdistyksen edustajan valitsee yhdistyksen kokous. Neuvottelukuntaan voivat osallistua ympäristöministeriön, ARA:n ja Valtiokonttorin edustajat.

Rajoituksista vapautuminen

Tappiollisen asumisoikeustalon käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista nopeutettaisiin sallimalla jäljellä olevien asumisoikeussopimusten muuttaminen vuokrasopimuksiksi tilanteissa, joissa asunnoille ei ole enää kysyntää asumisoikeusasuntoina, ja asumisoikeusasukkaita on jäljellä enää alle puolessa talon huoneistoista. Asumisoikeuden haltijalla olisi myös oikeus lunastaa asuntonsa omakseen, jos talosta muodostuisi asukkaiden määräysvallassa oleva asunto-osakeyhtiö (89§). Edellä mainitut hallintamuotojen muutokset rajoitusaikana eivät ole todennäköisiä HASOssa, jossa asumisoikeusasuntojen kysyntä on suuri.

Valvonta

Valtion tukemien asumisoikeusyhteisöjen toiminnan tavoitteena on kohtuuhintaisen asumisen tarjoaminen asumisoikeuksien haltijoille. Yhteisöjen tulee raportoida tämän tavoitteen toteutumisesta osana yhteisön toimintakertomusta. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetaan nykyistä laajemmat valvontavaltuudet ja käyttöön otetaan uusi seuraamusmaksu, jolla turvataan lain säännösten noudattamista.

HASOn mielestä, jotta valvonta olisi mahdollista tulee lain muotoilujen monitulkintaisuutta vähentää asetuksin ja ohjein. Esityksessä ehdotetun 106 §:n mukaan seuraamusmaksua ei saa kattaa käyttövastikkeilla. Tämä on ongelmallista, koska asumisoikeusyhteisöillä ei ole käytännössä muita tulonlähteitä kuin asukkailta kerättävät maksut. Lakiehdotusta tulee tältä osin selkeyttää siten, että siitä ilmenee, miten seuraamusmaksut on tarkoitus kattaa.

Myös seuraamusmaksun suuruus (107 §) on tulkinnallinen. Ehdotuksen mukaan seuraamusmaksu on yksi prosentti korkotukilainan määrästä rakennuskustannusindeksillä tarkistettuna. On epäselvää, lasketaanko seuraamismaksu yhteisön kaikkien korkotukilainojen vai mahdollisen sääntöloukkauksen kohteena olevan asumisoikeuskohteen tai -kohteiden korkotukilainan perusteella. Seuraamusmaksu muodostuu joka tapauksessa määrältään hyvin suureksi, koska yhdenkin kohteen kohdalla maksun suuruusluokka on satatuhatta euroa kuukaudessa. Seuraamusmaksun perustetta tulee siten täsmentää. Lisäksi pitää arvioida, muodostuuko maksu kohtuuttomaksi rikkomuksiin nähden. Eräänä vaihtoehtona on jakaa laiminlyönnit ja rikkomukset kahteen ryhmään: vähäisempiin lainvastaisiin tekoihin puututtaisiin uhkasakkomenettelyllä ja vain tahalliset ja merkittäviin taloudellisiin vahinkoihin johtavat teot ja laiminlyönnit johtaisivat seuraamusmaksuun.

Viljakainen Juha
Helsingin Asumisoikeus Oy